

Inburgeren door de ogen van nieuwkomers

Onderzoek naar het perspectief van inburgeraars voor het Ministerie van
Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Mei 2023 - November 2023

Renée Frissen
Pepijn Tielens
Tamer Alalloush
Imren Yigit Ari
Soraya Shawki
Yaman Attar
Sandrine Lafay

Rapportage 1 van 4

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1. Inleiding	14
1.1 Leeswijzer	14
1.2 Aanleiding, doel en vraagstelling	15
1.3 Analyse kader	17
1.4 Onderzoeksinstrumenten	19
2. Het inburgeringsbeleid	33
3.1 Ontwikkelingen	33
3.2 Beleidstheorie	33
3.3 Cijfers	35
<i>Intermezzo</i>	37
3. Perspectief van nieuwkomers	38
3.1 Inleiding	38
3.2 Doelstellingen van nieuwkomers die inburgeren	39
3.3 Verwachtingen van nieuwkomers over de Wet inburgering	49
3.4 Opvang	53
3.5 De ervaringen van nieuwkomers met de brede intake en het PIP	57
3.6 De ervaring van nieuwkomers met ondersteuning tijdens de inburgering	60
3.7 Ervaringen van nieuwkomers met de leerroutes	66
3.8 Inkoop	72
3.9 Verschillen tussen groepen inburgeraars	76
4. Tot slot	79
<i>Intermezzo</i>	81
Bijlagen	82
Bijlage 1: Onderzoeksvragen voor gehele looptijd onderzoek	82
Bijlage 2: Verklarende woordenlijst	83

Samenvatting

Per 1 januari 2022 is de Wet inburgering 2021 in werking getreden (hierna: Wi2021) als opvolger van de Wet inburgering 2013 (hierna: Wi2013). De nieuwe inburgeringswet beoogt, nadrukkelijk samen met andere wetgeving binnen het sociaal domein, in het bijzonder de Participatiewet, een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke doel van inburgering: *alle inburgeringsplichtigen doen snel en volwaardig mee in de Nederlandse maatschappij, liefst via betaald werk*. De Wi2021 geldt voor asielmigranten, gezinsmigranten en overige migranten (zoals geestelijke bedienaren). In het kader van dit onderzoek wordt met de term asielmigranten specifiek bedoeld op asielmigranten met een verblijfsvergunning, de asielstatushouders. Om de werking van het nieuwe stelsel te volgen en uiteindelijk te evalueren is het van belang om het perspectief van mensen die de inburgering doorlopen mee te nemen. Dit omdat de ervaring van nieuwkomers direct iets zegt over de realisatie van de doelen van de wet, werkzame mechanismen en de effectiviteit van inburgering in z'n geheel. Om bovenstaande redenen heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: het ministerie van SZW) een onderzoek naar het perspectief van nieuwkomers op de inburgering uitgezet. Regioplan, OpenEmbassy en BMC voeren dit meerjarige onderzoek uit.

In deze samenvatting bespreken we kort de ontwikkelingen in het inburgeringsbeleid, lichten we de opzet van het totale evaluatieonderzoek, de kwalitatieve onderzoeksmethode voor dit rapport en de onderzoeksgroep toe, en sluiten we af met bevindingen.

Het inburgeringsbeleid

Het nieuwe inburgeringsstelsel volgt op een evaluatie van de Wet inburgering uit 2013. In het nieuwe stelsel hebben gemeenten de regierol op de inburgering teruggekregen. Een rol die zij onder de voorgaande stelsels uit 1998 (het eerste inburgeringsstelsel) en 2007 ook al hadden, maar die in 2013 verdween omdat de nadruk kwam te liggen op de eigen verantwoordelijkheid van nieuwkomers. In de nieuwe Wi2021 zijn ook verschillende leerroutes geïntroduceerd, vanuit het idee dat diversiteit in aanbod aansluit bij de wensen en mogelijkheden van verschillende groepen nieuwkomers. Centrale uitgangspunten van de Wi2013 waren de individuele verantwoordelijkheid, een uniform vereist taalniveau (verankerd op A2) en de opzet van een consumentenmarkt voor het taalaanbod. De eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraars werd waar nodig ondersteund door een sociaal leenstelsel via DUO.

Vanuit de regierol die gemeenten krijgen onder de Wi2021 voeren zij voor alle inburgeraars de brede intake uit, een intake van de gemeente voor de start van de inburgering naar de mogelijkheden die iemand heeft om aan de inburgering te voldoen. Vervolgens sluiten gemeente en nieuwkomer een PIP (Plan Inburgering en Participatie) af en begeleiden de inburgeraar gedurende het inburgeringstraject. In het PIP worden vastgelegd wanneer iemand aan de inburgeringsplicht heeft voldaan. Het bevat een persoonlijk programma voor het leren van de taal in combinatie met werk, vrijwilligerswerk, studie of stage en eventuele aanvullende afspraken. Hierin wordt ook vastgesteld welke leerroute iemand doorloopt tijdens de inburgering:

- **B1 route:** route waarin de nieuwkomer de taal tot ten minste B1 niveau beheerst en het liefst via duale trajecten voorbereid wordt op betaald werk.
- **Onderwijsroute:** route waarin de nieuwkomer wordt voorbereid op een vervolgopleiding middels het volgen van een taalschakeltraject dat voorbereidt op een MBO, HBO of WO opleiding.
- **Z-route:** route waarin de nieuwkomer, die naar verwachting binnen de gestelde termijn niet het B1 niveau zal behalen, zo goed mogelijk wordt voorbereid via taal en participatie om mee te doen in de Nederlandse maatschappij.

Uitkeringsgerechtigde asielmigranten worden in het eerste half jaar door de gemeente financieel ontzorgd. Dit betekent dat de gemeente vanuit de bijstandsuitkering, de huur, de rekeningen voor gas, water en stroom en de verplichte zorgverzekering betaald vanaf het moment dat het recht op bijstand ontstaat. Gezinsmigranten blijven zelf verantwoordelijk om een taal cursus te kiezen en te betalen. De Wi2021 vertrekt vanuit de volgende werkzame mechanismen: *tijdige start* en de *snelheid* van de inburgering, mogelijkheid voor *maatwerk* en *dualiteit*, en een garantie van *kwaliteit*. Daarnaast moet ook een verhoging van het vereiste taalniveau (van A2 naar B1) een betere garantie bieden voor een succesvolle participatie in de Nederlandse samenleving.

De opzet van het meerjarige onderzoek onder mensen die inburgeren

Voor u ligt de eerste rapportage van een meerjarig onderzoek dat loopt van 2023 tot en met 2027 en bestaat uit een kwantitatief en kwalitatief deel. Het kwantitatieve deel betreft online enquêtes onder mensen die inburgeren onder de Wi2021 en de Wi2013. Het kwalitatieve deel bestaat uit verdiepend kwalitatief onderzoek naar de ervaringen van inburgeraars. Met deze onderzoeksopzet kunnen enerzijds de uitkomsten van het kwalitatieve onderzoek gekwantificeerd worden met de enquêtes en anderzijds de uitkomsten van de enquêtes geduid worden met het kwalitatieve onderzoek. Op basis van dit onderzoek is dat onder andere:

- Vroege start met taal, onderwijs en werk in de opvang.
- Ruimte om je perspectief te delen in de brede intake en een passend PIP.
- Informatievoorziening over inburgeren.
- Financieel ontzorgen.
- Kwaliteit van taalonderwijs.
- Verwachtingen over de inburgering (gekoppeld aan de beleidsdoelen).

In totaal verschijnen er vier rapporten. Het eerste rapport is het voorliggende rapport en betreft een verkennend, kwalitatief onderzoek. Het tweede rapport verschijnt medio 2024 en bestaat uit een kwantitatieve meting (een enquête) en een daaraan gerelateerd kwalitatief onderzoek. Vervolgens wordt in 2025 en in 2027 wederom deze combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Dit resulteert in een derde en vierde rapportage die input leveren voor achtereenvolgens de tussenevaluatie (2025) en de wetsevaluatie (2027).

Het ministerie van SZW heeft voorafgaand aan dit onderzoek een set hoofd- en deelvragen geformuleerd die na vier jaar beantwoord zullen worden.¹ Dit zijn de twee hoofdvragen:

1. In hoeverre werkt de Wi2021 vanuit het perspectief van de inburgeraar zoals de wetgever heeft beoogd?
2. In hoeverre blijft er voor de inburgeraars die onder de Wi2013 vallen voldoende geschikt aanbod beschikbaar, in hoeverre krijgen zij ondersteuning van gemeenten bij hun inburgering, en zo ja, hoe ervaren zij die ondersteuning?

De opzet en methode van het eerste kwalitatieve onderzoek

De hoofd- en deelvragen zoals geformuleerd door het ministerie van SZW zijn leidend geweest voor de opzet van dit eerste kwalitatieve onderzoek, maar kunnen nog niet allemaal beantwoord worden. Bij het schrijven van dit rapport was de Wi2021 anderhalf jaar geleden ingegaan. Mensen die inburgeren hebben daardoor nog beperkt ervaring met het nieuwe stelsel. Dit onderzoek betreft dus een eerste kwalitatieve verkenning van het perspectief van nieuwkomers op de Wi2021.

Voor het eerste onderzoek hebben wij de volgende deelvragen geformuleerd:

- **Doelstellingen:** Hoe ervaren inburgeraars de onderdelen van de Wet inburgering, en in hoeverre sluit dit aan bij de plannen, doelstellingen en behoeften van inburgeraars zelf?
- **Verwachtingen:** In hoeverre verwachten inburgeraars dat de onderdelen uit de Wet inburgering bij gaan dragen aan het volwaardig mee kunnen doen in Nederland?
- **Belemmeringen:** Welke praktische belemmeringen ervaren inburgeraars tot nu toe en welke consequenties hebben de belemmeringen?
- **Opvang:** Hoe ervaren inburgeraars de tijd in de opvang?
- **Brede intake/PIP:** Hoe ervaren inburgeraars de brede intake en hun PIP?
- **Ondersteuning:** Hoe ervaren inburgeraars de ondersteunende voorzieningen aan het begin van de inburgering?
- **Leerroute:** In hoeverre ervaren inburgeraars dat de gekozen leerroute aansluit bij de doelen en behoeften die zij hebben?
- **Inkoop:** Welke ervaringen doen de verschillende groepen inburgeraars (asiel- en gezinsmigranten Wi2013 en gezinsmigranten Wi2021) op met het inkopen van hun eigen inburgeringstrajecten? Hoe verkrijgen zij informatie en welke rol speelt de gemeente of een andere instantie hier in? Hoe kiezen zij een aanbieder? Blijft er voldoende passend aanbod voor hen beschikbaar?
- **Verschillen:** Welke verschillen zijn er in de ervaringen tussen verschillende groepen inburgeraars?

Om deze deelvragen te beantwoorden hebben we vijf kwalitatieve onderzoeksmethoden ingezet. De kern van de onderzoeksaanpak bestond uit twee bijeenkomsten van een expertpool en een bijeenkomst van een netwerk van sleutelpersonen. Dit is aangevuld met actie-onderzoek, design probes en diepte-interviews. Deze methodieken worden in hoofdstuk 1 uitgebreid toegelicht.

¹ Zie bijlage 1 voor de volledige lijst van onderzoeksvragen.

De expertpool is een door OpenEmbassy ontwikkelde methodiek die nieuwkomers (de experts) in staat stelt om hun ervaring te delen, en ervaringen van anderen te duiden. De expertpool die voor dit onderzoek is ingezet bestond uit 15 experts, allen asielmigrant onder de Wi2021, die ieder deel uitmaken van gemeenschappen van nieuwkomers in Nederland. De expertpool bestond uit twee bijeenkomsten, waarin onderzoekers met verschillende inclusieve werkvormen de ervaringen van nieuwkomers ophaalden en waar nieuwkomers hun opgehaalde ervaringen gezamenlijk duiden. Ter voorbereiding van de tweede bijeenkomst, hebben de experts 2 tot 3 mensen uit hun eigen omgeving geïnterviewd die nu aan het inburgeren zijn onder de Wi2021, om zo van een bredere groep nieuwkomers de ervaringen te kunnen delen.

Het netwerk sleutelpersonen bestaat uit mensen met goede verbindingen binnen gemeenschappen van nieuwkomers. Vanuit hun professie ondersteunen zij nieuwkomers tijdens de inburgering. Een deel van deze sleutelpersonen werkt bijvoorbeeld als klantmanager of als begeleider bij een maatschappelijke organisatie. De deelnemers van het netwerk zijn allemaal zelf ingeburgerd onder de Wi2013. Voor dit rapport is het netwerk eenmaal samengekomen, waarin we middels inclusieve werkvormen een aantal van de onderzoeksvragen hebben beantwoord. De leden van het netwerk sleutelpersonen deelden hun observaties en analyses over de inburgering in de praktijk, sinds de start van de Wi2021.

Het actieonderzoek houdt in dat onderzoekers actief betrokken zijn bij, in dit geval, mensen die inburgeren. Een onderzoeker trekt met ze op in hun inburgeringstraject in Nederland, bijvoorbeeld door samen plannen met ze te maken om hun ambities zo goed mogelijk te kunnen realiseren en zo te leren welke obstakels iemand in de context van inburgering tegenkomt.

De design probe is een kwalitatieve onderzoeksmethode om tot diepere inzichten over de leef- en belevingswereld van mensen te komen. Design probes zijn pakketjes die uit meerdere onderdelen bestaan, zoals een boekje met opdrachten die mensen thuis kunnen invullen.

Een diepte-interview is een gesprek, in het geval van dit onderzoek met één individu, waarin de mogelijkheid ontstaat om langer door te spreken over een of meerdere onderwerpen, aan de hand van een (al dan niet gestructureerde) vragenlijst.

De onderzoeksgroep

In dit onderzoek is gesproken met een beperkte onderzoeksgroep, waardoor het onderzoek geen representatief beeld geeft van de totale groep nieuwkomers:

- In de expertpool namen in totaal vijftien asielmigranten onder de Wi2021 deel, waarvan er elf de B1-route volgden, drie de onderwijsroute en voor één de route nog niet was bepaald.
- De vijftien leden van de expertpool hebben ieder uit hun eigen netwerk 2 à 3 nieuwkomers geïnterviewd die inburgeren onder de Wi2021.
- De design probes zijn ingezet onder alle leden van de expertpool.
- Het actieonderzoek is ingezet bij drie leden van de expertpool en drie andere asielmigranten onder de Wi2021.

- Het netwerk van sleutelpersonen bestond uit 15 personen die zijn ingeburgerd onder de Wi2013.
- Er zijn diepte-interviews afgenomen met drie asielmigranten Wi2013, één gezinsmigrant Wi2013 en vijf gezinsmigranten Wi2021.

We hebben de perspectieven van verschillende type inburgeraars die voor dit onderzoek belangrijk zijn, meegenomen, maar er zit ook een aantal beperkingen aan de onderzoeksgroep. Er is minder zicht op personen die de Z-Route volgen, personen die de onderwijsroute volgen en op gezinsmigranten. Personen die de B1-route volgen, zijn beter vertegenwoordigd in het onderzoek, evenals, via het netwerk sleutelpersonen, inburgeraars onder de Wi2013. Daarnaast zit er een bias in de onderzoeksgroep aangezien bijna alle deelnemers de ambitie hebben om de taal op een hoog niveau te leren en op niveau weer aan het werk willen gaan. Het is op basis van het kwalitatieve onderzoek niet vast te stellen hoeveel mensen die inburgeren ook deze ambitie hebben.

Dit onderzoek moet daarom vooral gezien worden als een eerste verkenning van de ervaringen van inburgeraars. In de vervolgmetingen zal via de enquêtes een meer representatief beeld gegeven kunnen worden van de totale groep inburgeraars en zal het kwalitatief onderzoek meer gericht worden op de groepen die nu nog ontbreken.

Bevindingen

Hieronder geven we een eerste antwoord op de deelvragen zoals we die hebben geformuleerd voor deze rapportage. We sluiten af met een overkoepelende conclusie. Per onderdeel geven we aan voor welke specifieke groep inburgeraars de conclusie geldt.

Deelvraag 1: Hoe ervaren inburgeraars de onderdelen van de Wet inburgering, en in hoeverre sluit dit aan bij de plannen, doelstellingen en behoeften van inburgeraars zelf?

Onderstaande conclusies zijn gebaseerd op de uitvraag bij asiel- en gezinsmigranten onder de Wi2013 en Wi2021.

Omdat mensen die inburgeren onder de Wi2021 nog beperkt ervaring hebben met dit stelsel, is het nog te vroeg om deze deelvraag volledig te beantwoorden. Bij deelvraag 3, 4, 5 en 6 gaan we in op de ervaringen van nieuwkomers met specifieke onderdelen van het stelsel: de opvang, de brede intake, het PIP, ontzorgen, begeleiding door de klantmanager en de leerroutes. Over de relatie tussen de doelen en verwachtingen van inburgeraars en de uitgangspunten van de wet constateren wij het volgende:

1. De nieuwkomers in dit onderzoek maken een onderscheid tussen pragmatisch meedoen in Nederland en zich emotioneel thuis voelen. Meedoen gaat om volwaardig participeren via werk, onderwijs en taal, en daar koppelen mensen tastbare doelstellingen aan. De gevoelsmatige kant heeft te maken met de vraag wat mensen missen uit hun moederland, of wanneer ze zich verbonden voelen in en aan Nederland. Hier koppelen mensen niet direct een doelstelling aan, en komt dus ook niet direct naar voren wanneer we over doelen spreken in het kader van de inburgering, terwijl het in een gesprek over thuisvoelen in Nederland wel essentieel blijkt te zijn.
2. De doelstellingen van deelnemers aan het onderzoek zijn voornamelijk gekoppeld aan werk en onderwijs: mensen willen zo snel mogelijk aan het werk, of beginnen met een

opleiding zodat ze daarna kunnen werken. Werk is meer dan een middel voor bestaanszekerheid. Werk is ook een identiteitskwesitie: het geeft positie, zelfvertrouwen en autonomie.

3. Taal heeft de prioriteit bij het merendeel van de deelnemers aan het onderzoek. Zij zien taal als een middel om hun doelen te bereiken.
4. Nieuwkomers geven aan dat veiligheid en rechtszekerheid voor hen het belangrijkste zijn als het om integratie gaat: het zijn randvoorwaarden om te kunnen beginnen met het opbouwen van een leven in Nederland.
5. Verbondenheid met anderen en een gevoel van eigenwaarde zijn zaken die mensen aangeven te missen vanuit hun ervaring in hun thuisland. Dit is geen onderdeel van inburgering, maar wel essentieel voor mensen om zich in Nederland thuis te voelen.
6. We zien tenslotte ook dat nieuwkomers die er op de eerste plaats voor hun gezin willen zijn, in de knel kunnen komen door de combinatie van zorg voor het gezin en het deelnemen aan de inburgering. Binnen het bestaande aanbod aan taallessen is er dan beperkte flexibiliteit in uren zodat er minder tijd op een dag is om er ook voor het gezin te zijn.

We concluderen dat de doelstellingen van de meeste nieuwkomers in dit onderzoek, overeenkomen met doelstellingen zoals de wetgever deze beoogd heeft, namelijk *meedoen via (betaald) werk*. Uit eerder onderzoek blijkt ook dat de kans op succesvolle integratie wordt vergroot wanneer persoonlijke doelstellingen van nieuwkomers overeenkomen met beleidsdoelstellingen.²

Daarbovenop zijn veel doelstellingen gelieerd aan het leren van de taal, een centraal element in de inburgering, en onderwijs, een centraal element in de onderwijsroute. Om die doelstellingen te kunnen bereiken zijn veiligheid en rechtszekerheid van belang.

Deelvraag 2: In hoeverre verwachten inburgeraars dat de onderdelen uit de Wet inburgering bij zullen dragen aan volwaardig meedoen in Nederland?

Onderstaande conclusies zijn gebaseerd op de uitvraag bij asiel- en gezinsmigranten onder de Wi2021.

De verwachtingen ten aanzien van inburgering zijn voor de inburgeraars voornamelijk gericht op taal, en in mindere mate ook op werk en onderwijs. Deelnemers aan het onderzoek hebben nog een gelimiteerd beeld van de inburgering. Veel mensen zijn pas net begonnen of moeten nog beginnen, en hebben vooral zicht op de brede intake, het PIP, financieel ontzorgen en indien van toepassing de leerroute. De inburgering zien ze voornamelijk als taalonderwijs. De onderdelen als MAP³ of het participatieverklaringstraject (PVT⁴) zijn (nog) niet bekend bij iedereen. Niet elke deelnemer aan het onderzoek heeft van haar of zijn gemeente op dit moment alle informatie gekregen over het volledige inburgeringstraject.

² Damen et al. *About but not without: Recently Arrived Refugees' Understanding of and Expectations for Integration within a Local Policy Context in the Netherlands* (2022) via: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15562948.2021.2023720>.

³ Module Arbeidsmarkt en Participatie, een onderdeel van de inburgering bestaande uit een kennismaking met en voorbereiding op de Nederlandse arbeidsmarkt.

⁴ Participatieverklaringstraject, een onderdeel van de inburgering bestaande uit een inleiding op de kernwaarden van de Nederlandse samenleving die wordt afgesloten met het ondertekenen van een participatieverklaring.

Nieuwkomers hebben nog nauwelijks of geen ervaring met alle onderdelen uit de Wet inburgering. De verwachting of de onderdelen waar ze wel ervaring mee hebben bijdragen aan volwaardig meedoen in Nederland, hangt af van de mate waarin nieuwkomers hun doelstellingen, voornamelijk met betrekking tot de taal, kunnen halen.

Deelvraag 3: Hoe ervaren inburgeraars de tijd in de opvang?

Onderstaande conclusies zijn gebaseerd op de uitvraag bij asielmigranten onder de Wi2021.

De deelnemers aan het onderzoek ervaren twee negatieve effecten van de periode in de opvang op de inburgering:

1. Mensen die al in de opvang willen beginnen met activiteiten die bijdragen aan inburgering, zoals taal en werk, kunnen dit niet of nauwelijks doen. Dit ligt aan het gebrek aan aanbod van bijvoorbeeld taalonderwijs of werkbegeleiding, aan de inrichting van de opvang, de verplaatsingen van mensen tussen azc's en de mentale onrust door gebrek aan perspectief op bijvoorbeeld hun status en de duur van de opvang.
2. Mensen ervaren hun tijd in de opvang grotendeels als negatief. Dat kan een drempel creëren bij het daadwerkelijk beginnen met inburgering wanneer mensen in een gemeente aan de slag mogen. De tijd in de opvang ontmoedigt, neemt ambitie weg of zorgt voor mentale problemen.

Er is onder de deelnemers aan het onderzoek een sterke behoefte aan meer perspectief gedurende de opvangperiode door meer informatie over het gehele inburgeringstraject, toegang tot (meer) taalonderwijs en taalcontact, onderwijs en werk. Vanuit het perspectief van nieuwkomers valt niet uit te leggen dat deze voorzieningen uitblijven totdat de inburgering van start gaat. Deze jaren zijn verloren gegaan, geven deelnemers aan het onderzoek aan.

Deelvraag 4: Hoe ervaren inburgeraars de brede intake en hun PIP?

Onderstaande conclusies zijn gebaseerd op de uitvraag bij asielmigranten onder de Wi2021.

De deelnemers van het onderzoek ervaren de brede intake en het PIP als volgt:

1. Ervaringen met de brede intake zijn overwegend positief, met name wanneer iemand vooraf al weet wat de brede intake inhoudt zodat er voldoende ruimte is in het gesprek om te praten over iemands ambitie, achtergrond en zorgen. In onze onderzoeksgroep waren er mensen die deze ruimte hebben ervaren, maar ook mensen waarbij dit ontbrak. Dit is iets wat we nader kunnen uitzoeken in de volgende rapportage.
2. Het PIP biedt nieuwkomers zekerheid wanneer afspraken over de inburgering in het PIP duidelijk zijn vastgelegd. Wanneer afspraken, voornamelijk over taal, hier niet goed in staan, leidt dit tot onzekerheid.
3. De ervaring met de brede intake en het PIP hangt sterk af van het beleid van de gemeente en de desbetreffende klantmanager en of afspraken duidelijk zijn vastgelegd. Voor sommige deelnemers was dit niet op orde. Zij gaven aan vooraf niet te weten wat de brede intake en PIP waren, waardoor kostbare tijd tijdens de intake verloren ging aan uitleg. Mensen hebben behoefte aan meer voorlichting zodat ze goed geïnformeerd kunnen deelnemen aan de intake.

Deelvraag 5: Hoe ervaren inburgeraars de ondersteunende voorzieningen aan het begin van de inburgering?

Onderstaande conclusies zijn gebaseerd op de uitvraag bij asiel- en gezinsmigranten onder de Wi2021.

De nieuwkomers die wij spraken voor dit onderzoek geven aan dat er in deze fase een aantal cruciale voorzieningen zijn: mensen die ondersteunen en dan specifiek klantmanagers, informatievoorziening, financieel ontzorgen en de kinderopvang. Hieronder de belangrijkste bevindingen:

1. **Klantmanager.** Klantmanagers lijken een belangrijke rol voor nieuwkomers te spelen. Klantmanagers die de juiste informatie op het juiste moment geven, en die het perspectief van mensen horen en een rol kunnen geven, hebben grote meerwaarde voor nieuwkomers en hun inburgeringsproces. De relatie met de klantmanager kan ook negatieve effecten hebben. Dit is het geval wanneer klantmanagers niet bereikbaar zijn, er veel wisselingen in het team zijn, wanneer klantmanagers weinig of niet de juiste informatie geven, of wanneer ze niet redeneren vanuit het perspectief van de nieuwkomer aan de andere kant van de tafel. In die gevallen levert het (gebrek aan) contact met de klantmanager stress op en vermindert het vertrouwen in de (kansen van) inburgering.
2. **Informatievoorziening.** Juiste informatie is volgens deelnemers aan het onderzoek een van de belangrijkste voorzieningen. We zagen dat klantmanagers hier een belangrijke rol in spelen, maar deze informatie kan bijvoorbeeld ook van de taalschool komen. De informatie over het gehele inburgeringstraject en de voorbereiding daarop, en dan specifiek van de gemeente en klantmanagers, sluiten niet altijd aan bij de doelen en verwachtingen van de nieuwkomers. Wanneer er geen passende of aansluitende informatie wordt verstrekt, hebben nieuwkomers minder vertrouwen dat de inburgering hun gaat helpen bij het realiseren van hun eigen doelen. Dit leidt tot onzekerheid en frustratie. Bijvoorbeeld wanneer het onduidelijk is of er mogelijkheden zijn om de taal sneller of op een hoger niveau te leren.
3. **Financieel ontzorgen.** Financieel ontzorgen werkt voor de meeste deelnemers in dit onderzoek niet, geven zij zelf aan. We zagen voorbeelden waarbij het financieel ontzorgen niet goed werd uitgevoerd door de gemeente waardoor geldzorgen en stress ontstonden. Dit wordt ook bevestigd in ander onderzoek.⁵ We spraken met nieuwkomers die zelf zo vroeg mogelijk over geldzaken willen leren, bijvoorbeeld over het afsluiten van contracten (zoals energie), zodat ze direct na vestiging in de gemeente financieel zelfredzaam kunnen zijn. Nieuwkomers geven aan dat er te weinig informatie is, of dat die informatie te laat komt.
4. **Kinderopvang.** De lestijden en locatie van inburgeringstrajecten en de openingstijden en beschikbaarheid van de kinderopvang kunnen botsen. Respondenten komen bijvoorbeeld te laat om hun kinderen op te halen bij de opvang wanneer de les is afgelopen, maar mogen niet eerder weg bij de les. Ook kan het zijn dat er veel reistijd is naar of tussen de kinderopvang en het inburgeringstraject. Respondenten ervaren te

⁵ Damen et al. *Van start met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam. Een onderzoek naar de opzet en eerste ervaringen met de uitvoering* (2023) via: <https://www.eur.nl/essb/evaluatie-van-het-nieuwe-inburgeringsbeleid-rotterdam> p. 57.

weinig flexibiliteit om hun inburgeringstrajecten en de kinderopvang op elkaar aan te laten sluiten. Respondenten zijn afhankelijk van de gemeente en de aanbieder van inburgering om de lestijden van het taalaanbod aan te laten sluiten op de kinderopvang. Inburgeraars met kinderen hebben daarnaast behoefte aan voldoende tijd op een dag, naast taallessen en reistijden, om bij hun gezin te zijn. Dit is niet altijd mogelijk.

De nieuwkomers die wij spraken, ervaren de rol van de gemeente en hun klantmanager als belangrijk in hun inburgeringstraject. Nieuwkomers hebben behoefte aan maatwerk bij het inrichten van de leerroute, bij de afstemming van de leerroute met de kinderopvang en bij het financieel ontzorgen. Maatwerk betekent dat er naar hen wordt geluisterd, rekening wordt gehouden met hun situatie en wordt gekeken naar een passende oplossing.

Deelvraag 6: In hoeverre ervaren inburgeraars dat de gekozen leerroute aansluit bij de doelen en behoeften die zij hebben?

Onderstaande conclusies zijn gebaseerd op de uitvraag bij asiel- en gezinsmigranten onder de Wi2021

Mensen hebben nog beperkte ervaring met hun leerroute, en zien de inburgering hoofdzakelijk nog als taalonderwijs. Dit zijn de belangrijkste bevindingen:

1. Het is niet altijd duidelijk voor mensen die inburgeren waarom ze in een bepaalde leerroute zitten. Inburgeraars merken op dat een passende leerroute niet alleen afhangt van de leerbaarheid. De samenstelling en het niveau van de klas heeft ook grote invloed op het oordeel van de nieuwkomer of de leerroute passend is.
2. De invulling van de leerroute is voor nieuwkomers meer bepalend voor hun tevredenheid dan in welke route ze zijn ingedeeld. Mensen kunnen dus wel tevreden zijn met de route waar ze op zijn ingedeeld, maar desondanks ontevreden wanneer de taal cursus niet voldoet aan hun doelen en behoeften.
3. Het merendeel van de onderzochte groep is niet tevreden over de kwaliteit van het aanbod. De klachten gaan over de samenstelling van de groep, het lestempo, de kwaliteit van de les en het effect hiervan op het uiteindelijke behaalde taalniveau in de inburgering. Het is daarbij niet duidelijk voor de nieuwkomers waar klachten of zorgen gemeld kunnen worden.
4. De nieuwkomers die wij spraken, hebben naast het formele taalonderwijs behoefte aan het leren van de taal in de praktijk, bijvoorbeeld met behulp van een maatje. De meeste deelnemers vonden de toegang tot informeel taalcontact niet makkelijk te organiseren.
5. De nieuwkomers gaven aan dat het goed zou zijn als (vrijwilligers)werk tijdens de inburgering, een taalcomponent bevat, zodat men de taal kan leren in de praktijk. Daarbij gaven ze aan dat het belangrijk is dat (vrijwilligers)werk zo veel mogelijk aansluit bij de werkervaring die iemand al heeft. Op dit moment is hier niet altijd sprake van volgens sommige deelnemers en wordt men bemiddeld naar (vrijwilligers)werk dat geen taalcomponent bevat of niet aansluit op eerdere ervaring.

Deelvraag 7: *Welke ervaringen doen de verschillende groepen inburgeraars op met het inkopen van hun eigen inburgeringstrajecten? Hoe verkrijgen zij informatie en welke rol speelt de gemeente of een andere instantie hier in? Hoe kiezen zij een aanbieder? Blijft er voldoende passend aanbod voor hen beschikbaar?*⁶

Onderstaande conclusies zijn gebaseerd op de uitvraag bij asiel- en gezinsmigranten onder de Wi2013 en gezinsmigranten onder de Wi2021.

De ervaringen die de deelnemers aan dit onderzoek hebben met de inkoop zijn over het algemeen goed. Gezien de kleine hoeveelheid mensen die we spraken zien we onderstaande uitkomsten vooral als een eerste indicatie voor het kwantitatieve onderzoek. We spreken in dit geval dan ook niet van bevindingen maar observaties. Dit zijn de belangrijkste observaties:

1. De respondenten gaven aan dat het kiezen van een inburgeringstraject voornamelijk afhangt van factoren prijs, bereikbaarheid en kwaliteit. Er is volgens hen over het algemeen geen sprake van te weinig aanbod, al zijn er voorbeelden waarbij dit wel het geval was.
2. Onder de asielmigranten is er behoefte aan een doorlopend aanbod in de zomer.
3. Keuzes van de deelnemers aan het onderzoek worden voornamelijk gemaakt zonder uitgebreide ondersteuning van de gemeente, al is daar wel behoefte aan.
4. De nieuwkomers die wij hebben gesproken en hun eigen traject inkopen, waarderen de mogelijkheid om zelf een taaltraject te kunnen kiezen. Zodat ze inburgering makkelijker kunnen combineren met werk of een gezin, door bijvoorbeeld avondcursussen of online cursussen te volgen. Men ziet dat bij een door de gemeente vastgesteld taaltraject deze flexibiliteit vaker ontbreekt.
5. Voor asielmigranten onder de Wi2013 geldt dat ze de DUO-lening terugbetaald krijgen als ze binnen de inburgeringstermijn hun inburgeringsexamens halen. Dit leidt er in sommige gevallen toe dat deze nieuwkomers kiezen om zo snel mogelijk de inburgering af te ronden in plaats van een zo hoog mogelijk taalniveau te halen dat beter past bij hun ambities.

Deelvraag 8: *Welke verschillen zijn er in de ervaringen tussen verschillende groepen inburgeraars?*

Onderstaande conclusies zijn gebaseerd op de uitvraag bij asiel- en gezinsmigranten onder de Wi2013 en Wi2021.

Nieuwkomers onder zowel de Wi2013 als de Wi2021 zien de verschillen tussen beide inburgeringsstelsels. Dit zijn de belangrijkste bevindingen:

1. De meeste mensen in het onderzoek met een asielmigrant-achtergrond en ambitie om snel de taal te leren, zouden het liefst zelf een taaltraject inkopen. Zij missen de vrijheid van keuze, voornamelijk wanneer mensen moeten wachten op een aanbod of de kwaliteit niet voldoet aan hun verwachtingen. Een deel van de respondenten van dit onderzoek die inburgeren onder de Wi2021 mist deze flexibiliteit en autonomie ten

⁶ Inkoop in het kader van deze onderzoeksvraag gaat over de individuele inkoop van inburgeringstrajecten zoals is voorgeschreven voor asiel- en gezinsmigranten Wi2013 en gezinsmigranten Wi2021. De bevindingen rondom deze vragen zijn dan ook opgedaan via het netwerk sleutelpersonen en de diepte-interviews.

opzichte van mensen onder de Wi2013. De mate waarin dit leeft onder een bredere groep nieuwkomers zal in het vervolgonderzoek worden onderzocht.

2. Daartegenover wordt de extra begeleiding en aandacht vanuit de gemeente juist gewaardeerd door deelnemers onder de Wi2021. Een gedeelte van de groep inburgeraars onder de Wi2013 die wij voor dit onderzoek hebben gesproken, mist deze mogelijkheid, tenzij hun gemeenten dit wel aanbieden.

Tot slot

Gezien de beperkte ervaringen van mensen met de Wi2021, en het feit dat deze rapportage alleen een kwalitatief onderzoek betreft, is het nog te vroeg om uitspraken te doen over de werking van de Wet inburgering in de ogen van mensen die inburgeren. Wel hebben we al gezien dat de kernelementen van de wet (taal, onderwijs en voorbereiding op werk) aansluiten bij de doelstellingen die inburgeraars die wij hebben gesproken zichzelf stellen.

De ervaringen van de onderzoeksgroep met twee belangrijke nieuwe elementen uit de Wet inburgering (de brede intake, en het PIP) zijn overwegend positief, wanneer er voldoende ruimte is voor nieuwkomers om hun perspectief te delen. Voor de respondenten is het taalonderwijs op dit moment het belangrijkste onderdeel van de Wet. Daar zien we dat er wisselende ervaringen zijn, en relatief veel ontevredenheid over de kwaliteit van het aanbod, met name over de groepssamenstelling en het niveau van de lessen. De betrokkenheid van de gemeente, en specifiek de klantmanager, kan een grote meerwaarde hebben, mits zij investeren in goede informatievoorziening en een goede relatie met nieuwkomers. Dit is een groot verschil met de Wi2013 waarbij deze betrokkenheid er niet of minder was.

In dit onderzoek is de observatie gedaan dat nieuwkomers die wij spraken en een hoge taalambitie hebben, ten opzichte van Wi2013 minder autonomie ervaren. Hierdoor kunnen ze, in hun ogen, langzamer of met minder kwaliteit inburgeren dan ze zouden willen.

Ook viel op dat maatwerk, bijvoorbeeld betere aansluiting bij de tijden van de kinderopvang of de gezinssituatie, niet of niet makkelijk kon worden georganiseerd door aanbieders van inburgeringstrajecten. Dit is een observatie die we in het vervolg van dit meerjarige onderzoek verder zullen onderzoeken.

De deelnemers aan dit onderzoek hebben, ondanks dat ze pas net begonnen zijn, ook een behoefte aan toeleiding naar werk. Hierbij wordt taal gezien als een belangrijk middel. Deze ervaring sluit aan bij het uitgangspunt in de wet van dualiteit. Wanneer onderdelen gericht op taal en werk in sommige gevallen niet voldoen aan de verwachtingen, speelt er onzekerheid of de inburgering voldoende kan bieden om je leven in Nederland op te bouwen. Er is dan geen ruimte om een toekomstperspectief vorm te geven.

Het grootste gemis is echter dat mensen lang moeten wachten voor ze kunnen beginnen met inburgeren. Een groot deel van de nieuwkomers die wij hebben gesproken wil zo snel mogelijk starten met taal, onderwijs en werk maar ook het maken van verbinding met de ontvangende samenleving. Zo snel mogelijk starten betekent voor nieuwkomers in het kader van dit

onderzoek, vanaf de aankomst in Nederland zodra ze daar klaar voor zijn. In de praktijk is dit voor de start van de inburgering. De opvangcondities en de duur van de opvang maken dit niet mogelijk. Nieuwkomers ervaren dit als een grote gemiste kans. Niet alleen staan mensen stil, maar de ambitie die mensen hebben kan verdwijnen en omslaan in mentale klachten.

1. Inleiding

1.1 Leeswijzer

Dit eerste rapport doet verslag van een verkennend onderzoek naar de ervaringen van nieuwkomers met inburgeren. De bevindingen van het onderzoek zijn integraal opgenomen in de samenvatting aan het begin van het rapport. In hoofdstuk 1 wordt de aanleiding het doel en de vraagstelling van het onderzoek beschreven, gevolgd door een uitgebreide beschrijving van de onderzoeksaanpak en de onderzoeksgroep.

In hoofdstuk 2 volgt een korte weergave van de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van de Wi2013 en de Wi2021. Dit hoofdstuk beschrijft ook de beleidstheorie achter de beide wetten en geeft een beknopt overzicht van het aantal nieuwkomers dat de inburgering doorloopt en wat de samenstelling en kenmerken van deze groep zijn.

Hoofdstuk 3 bevat de antwoorden op de onderzoeksvragen zoals deze hierboven zijn geïntroduceerd. In dit hoofdstuk ligt de nadruk op het kwalitatieve en verhalende aspect van het onderzoek. Elke paragraaf behandelt één van de onderzoeksvragen, met uitzondering van de onderzoeksvraag over belemmeringen. De ervaren belemmeringen worden in verschillende paragrafen beschreven. Elke paragraaf gaat eerst in op de ervaringen van nieuwkomers zelf vervolgens in op de betekenis die nieuwkomers zelf aan hun ervaring geven. Daarna volgt de analyse van de onderzoekers en tenslotte een deelconclusie. Ter illustratie van de antwoorden wordt gebruikgemaakt van afbeeldingen, quotes⁷ en casusbeschrijvingen.

Hoofdstuk 4 omvat een korte overkoepelende conclusie. Tenslotte bevat het rapport een aantal bijlagen, waaronder de bronnenlijst. In de voetnoten wordt enkele keren verwezen naar eerder onderzoek om thema's in de hoofdtekst verder te duiden.

Het onderzoeksconsortium hanteert zo veel mogelijk de termen nieuwkomer en mensen die inburgeren wanneer het gaat om inburgeringsplichtige asiel- en/of gezinsmigranten. Uit ervaring is dit taal die vanuit het perspectief van nieuwkomers als meest omvattend en prettig wordt ervaren. Indien nodig wordt er gespecificeerd of mensen asielmigrant of gezinsmigrant zijn en onder welke wet iemand valt. Inburgeringsgerelateerde termen worden toegelicht in bijlage 2, de verklarende woordenlijst.

In het laatste kwartaal van 2023 is het kwantitatieve onderzoek gestart dat voortbouwt op de bevindingen uit onderhavig kwalitatief onderzoek. Het tweede rapport, dat medio 2024 afgerond zal worden, bestaat uit een kwantitatieve meting (een enquête) en een kwalitatief onderzoek. Vervolgens wordt in 2025 en in 2027 wederom deze combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Dit resulteert in een derde en vierde rapportage die input leveren voor achtereenvolgens de tussenevaluatie (2025) en de wetsevaluatie (2027).

⁷ De quotes zijn vertaald naar het Nederlands. De voertaal tijdens de expertpool was Engels of Nederlands met vertalingen naar Arabisch, Turks en Farsi.

1.2 Aanleiding, doel en vraagstelling

1.2.1 Aanleiding

Per 1 januari 2022 is de Wet inburgering 2021 in werking getreden (hierna: Wi2021) als opvolger van de Wet inburgering 2013 (hierna: Wi2013). De nieuwe inburgeringswet beoogt, nadrukkelijk samen met andere wetgeving binnen het sociaal domein, in het bijzonder de Participatiewet, een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke doel van inburgering: *alle inburgeringsplichtigen doen snel en volwaardig mee in de Nederlandse maatschappij, liefst via betaald werk*. Dit doel vertaalt zich in een specifiek beleidsdoel voor het nieuwe inburgeringsstelsel: inburgeringsplichtigen bereiken het voor hen hoogst haalbare taalniveau (liefst niveau B1) en kennis van de Nederlandse maatschappij, in combinatie met gerichte inspanningen op participeren naar vermogen vanaf de start van het inburgeringstraject. De Wi2021 geldt voor asielmigranten, gezinsmigranten en overige migranten (zoals geestelijke bedienaren). In het kader van dit onderzoek wordt met de term asielmigranten specifiek bedoeld op asielstatushouders.

Om de werking van het nieuwe stelsel te volgen en uiteindelijk te evalueren is het van belang om het perspectief van mensen die de inburgering doorlopen mee te nemen, omdat de ervaring van nieuwkomers direct iets zegt over de realisatie van de doelen van de wet, werkzame mechanismen en de effectiviteit van inburgering in zijn geheel.

Om bovenstaande redenen heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: het ministerie van SZW) een onderzoek naar het perspectief van nieuwkomers op de inburgering uitgezet. Regioplan, OpenEmbassy en BMC zijn als consortium gekozen om dit meerjarige onderzoek uit te voeren. Regioplan is verantwoordelijk voor het kwantitatieve onderzoek. OpenEmbassy is verantwoordelijk voor het kwalitatieve onderzoek. BMC is verantwoordelijk voor het betrekken van gemeenten bij het onderzoek.

Het totale onderzoek bestaat uit een kwantitatief en kwalitatief deel. Het kwantitatieve deel betreft online enquêtes onder mensen die inburgeren onder de Wi2021 en de Wi2013. Het kwalitatieve deel bestaat uit verdiepend kwalitatief onderzoek naar de ervaringen van inburgeraars. Met deze onderzoeksopzet kunnen enerzijds de uitkomsten van het kwalitatieve onderzoek gekwantificeerd worden met de enquêtes en anderzijds de uitkomsten van de enquêtes geduid worden met het kwalitatieve onderzoek. In totaal verschijnen er vier rapporten. Het eerste rapport is het voorliggende rapport en betreft een verkennend, kwalitatief onderzoek. Het tweede rapport verschijnt medio 2024 en bestaat uit een kwantitatieve meting (een enquête) en een daaraan gerelateerd kwalitatief onderzoek. Vervolgens wordt in 2025 en in 2027 wederom deze combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Dit resulteert in een derde en vierde rapportage die input leveren voor achtereenvolgens de tussenevaluatie (2025) en de wetsevaluatie (2027).

Het eerste (en hier voorliggende) rapport vormt een uitzondering op de komende drie rapporten omdat het voorliggende rapport alleen een verslag van het kwalitatieve onderzoek betreft. De uitkomsten in dit rapport moeten dan ook niet gelezen worden als een representatieve analyse van alle mensen die inburgeren, maar kunnen worden gezien als een inzicht in de geleefde

ervaring van in de dit onderzoek betrokken groep mensen die inburgert. De samenstelling van de groep en de implicaties volgt in paragraaf 2.2 Methodologie.

1.2.2 Doel

Het ministerie van SZW heeft behoefte aan een onderzoek waarin de ervaringen van nieuwkomers met de Wi2021 en de Wi2013 gevolgd worden, zodat potentiële verbeteringen in de wet- en regelgeving en de uitvoering van de wetten snel in beeld komen. Het ministerie van SZW wil hierbij weten in hoeverre de Wi2021 werkt vanuit het perspectief van nieuwkomers zoals de wetgever heeft beoogd en in hoeverre er voor de inburgeraars die onder de Wi2013 vallen voldoende geschikt aanbod beschikbaar blijft, of zij ondersteuning krijgen van gemeenten bij inburgering, en zo ja, hoe zij die ondersteuning ervaren.

Het ministerie van SZW heeft voorafgaand aan dit onderzoek een set hoofd- en deelvragen geformuleerd die na vier jaar beantwoord zullen worden.⁸ De vragen zijn leidend geweest voor de opzet van dit eerste kwalitatieve onderzoek, maar kunnen in deze fase nog niet allemaal beantwoord worden. Dit deels omdat het alleen een kwalitatief onderzoek betreft, maar vooral omdat bij schrijven van dit rapport de Wi2021 anderhalf jaar geleden is ingegaan, en mensen die inburgeren daardoor nog beperkt ervaring hebben met de Wi2021. Het betreft dus een eerste kwalitatieve verkenning van het perspectief van nieuwkomers op de Wi2021.

1.2.3 Vraagstelling

Op basis van het doel zijn de volgende hoofdvragen door het ministerie van SZW geformuleerd:

- In hoeverre werkt de Wi2021 vanuit het perspectief van de inburgeraar zoals de wetgever heeft beoogd?
- In hoeverre blijft er voor de inburgeraars die onder de Wi2013 vallen voldoende geschikt aanbod beschikbaar, in hoeverre krijgen zij ondersteuning van gemeenten bij hun inburgering, en zo ja, hoe ervaren zij die ondersteuning?

Voor het eerste rapport hebben wij de volgende deelvragen geformuleerd:

- **Doelstellingen:** Hoe ervaren inburgeraars de onderdelen van de Wet inburgering, en in hoeverre sluit dit aan bij de plannen, doelstellingen en behoeften van inburgeraars zelf?
- **Verwachtingen:** In hoeverre verwachten inburgeraars dat de onderdelen uit de Wet inburgering bij gaan dragen aan het volwaardig mee kunnen doen in Nederland?
- **Belemmeringen:** Welke praktische belemmeringen ervaren inburgeraars tot nu toe en welke consequenties hebben de belemmeringen?
- **Opvang:** Hoe ervaren inburgeraars de tijd in de opvang?
- **Brede intake/PIP:** Hoe ervaren inburgeraars de brede intake en hun PIP?
- **Ondersteuning:** Hoe ervaren inburgeraars de ondersteunende voorzieningen aan het begin van de inburgering?
- **Leerroute:** In hoeverre ervaren inburgeraars dat de gekozen leerroute aansluit bij de doelen en behoeften die zij hebben?

⁸ Zie bijlage 1 voor de volledige lijst van onderzoeksvragen.

- **Inkoop:** Welke ervaringen doen de verschillende groepen inburgeraars (asiel- en gezinsmigranten Wi2013 en gezinsmigranten Wi2021) op met het inkopen van hun eigen inburgeringstrajecten? Hoe verkrijgen zij informatie en welke rol speelt de gemeente of een andere instantie hier in? Hoe kiezen zij een aanbieder? Blijft er voldoende passend aanbod voor hen beschikbaar?
- **Verschillen:** Welke verschillen zijn er in de ervaringen tussen verschillende groepen inburgeraars?

De deelvragen zijn afgeleid van de onderzoeksvragen zoals geformuleerd door het ministerie van SZW. Ondanks dat de Wi2021 pas anderhalf jaar geleden is ingegaan, en dit onderzoek alleen een kwalitatief onderzoek betreft, is er gekozen voor deze brede set aan deelvragen. De levens van mensen zelf zijn het vertrekpunt van het onderzoek. Door met een brede set aan deelvragen te werken, wordt er geen beperking opgelegd aan de reikwijdte van de ervaringen die mensen die inburgeren hebben. Een tweede doel is om zo breed mogelijk informatie op te halen voor de volgende stap in het onderzoek: de kwantitatieve analyse op basis van de online enquête. Resultaten uit de enquête worden weer geduid en verdiept in het kwalitatieve gedeelte van het onderzoek.

1.3 Analyse kader

De doelstelling van het onderzoek vertrekt vanuit de beleidsdoelen en de onderdelen van de Wi2021. In het onderzoek staan de ervaringen van nieuwkomers met inburgering centraal. Het opbouwen van een nieuw leven in Nederland vraagt meer dan alleen het kader van de inburgering, en in dit kwalitatieve onderzoek is er gekozen om de bredere geleefde ervaring van mensen die moeten inburgeren op te halen. Ook om te kunnen begrijpen hoe het leven van mensen van invloed is op de inburgeringstrajecten die zij moeten volgen, en andersom. De set van onderzoeksinstrumenten die in dit onderzoek zijn ingezet, maakt het dan ook mogelijk om de ervaring van nieuwkomers zelf als uitgangspunt te nemen, en daarbinnen op zoek te gaan naar de invloed van de inburgering op hun levens. Bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen wordt dit gekoppeld aan de onderdelen van de Wet inburgering.

1.3.1 14 Integratie-indicatoren

Om de bredere levenservaringen van mensen die moeten inburgeren theoretisch te kunnen duiden, wordt het model van de 14 integratie-indicatoren gebruikt dat gebaseerd is op het indicators of integration framework van Strang (2019).⁹ Dit model werd in 2008 ontwikkeld op basis van interviews met mensen met een (al dan niet gedwongen) migratieachtergrond, en professionals werkzaam in het migratie/integratie-domein. Het is een inductief model, dat in de loop van de tijd is aangepast op basis van nieuwe interviews en gezamenlijk onderzoek met internationale wetenschappers. Zo kregen taal en cultuur aparte indicatoren, waar deze voorheen onder één indicator vielen, en werden 'digitale vaardigheden' toegevoegd.

⁹ Strang et al. *Home Office Indicators of Integration Framework 2019* via: www.gov.uk/government/publications/home-office-indicators-of-integration-framework-2019.

Gezamenlijk staan de indicatoren voor de elementen die tot op zekere hoogte op hun plek moeten vallen, willen mensen die zich nieuw in een gemeenschap (land, regio of gemeente) vestigen, kunnen integreren. Daarnaast zit er een element van wederkerigheid besloten in dit model. Alleen als de ontvangende community ook ontvankelijk is, kan integratie plaatsvinden. Die ontvangende community bestaat uit alle (lokale) actoren die betrokken zijn bij integratieprocessen. Van de (lokale) overheid, tot maatschappelijke organisaties, tot bewoners, tot werkgevers. Het model spreekt zich niet uit over welke actor verantwoordelijk zou moeten zijn voor welk domein, maar het is wel duidelijk uit het onderzoek dat samenwerking tussen de overheid en maatschappelijke organisaties essentieel is.

Figuur 1.1: Het model van de 14 integratie-indicatoren op basis van het Indicators of Integration Framework



De indicatoren staan op zichzelf maar zijn ook onderling verbonden, in vier categorieën (de vier kwadranten). Zo heeft het hebben van werk over het algemeen een positieve invloed op toegang tot taal, en spelen sociale verbindingen een belangrijke rol voor toegang tot de indicatoren die vallen onder ijkpunten en middelen. Sociale verbindingen zijn in het model opgedeeld in drie categorieën:

- Sociale banden: verbindingen met mensen met een gedeelde identiteit
- Sociale bruggen: verbindingen met mensen met een andere achtergrond
- Sociale connecties: verbindingen met lokale en nationale instituten

In het rapport wordt, waar dat relevant is, deze splitsing ook gemaakt.

Volgens Strang is integratie de uitkomst van een proces dat zich op 14 verschillende domeinen gelijktijdig afspeelt. Naast bestaanszekerheid in de vorm van wonen, werk, opleiding en gezondheid, gaat integratie ook over sociaal verbonden zijn met eigen en andere groepen, en

formele instanties. Daarnaast spelen kennis van taal en cultuur, en een fundamentele basis in veiligheid en (burger)rechten een belangrijke rol.

Op basis van het Indicators of Integration model omvat het inburgeringsstelsel in beginsel de volgende vier elementen: onderwijs, werk, taal en cultuur. Dat betekent dat de overige tien elementen niet centraal staan in de verplichte onderdelen van de inburgering maar desalniettemin belangrijk zijn om een leven in Nederland op te bouwen.

In dit onderzoek gebruiken we het model op twee manieren. Ten eerste, tijdens het onderzoek om de onderzoekers en deelnemers aan het onderzoek te ondersteunen om zo breed mogelijk naar hun leven te kijken, en ten tweede bij het analyseren en duiden van de data die het onderzoek oplevert. We zullen in dit rapport meermaals naar de 14 indicatoren verwijzen.

1.4 Onderzoeksinstrumenten

Tijdens dit eerste kwalitatieve onderzoek zijn vijf verschillende onderzoeksinstrumenten ingezet, met de expertpool en het netwerk sleutelpersonen als kerninstrumenten. Daarnaast is actieonderzoek ingezet, gebruikgemaakt van design probes en zijn diepte-interviews afgenomen. In het onderzoek hebben mensen die inburgeringsplichtig zijn, met de onderzoekers gedeeld wat hun ervaringen zijn over hun nieuwe leven in Nederland en de Wet inburgering in het bijzonder. Daarnaast hebben zij door middel van reflectie en het houden van interviews zelf ook een bijdrage geleverd aan de duiding en analyse van de data. Er is expliciet ruimte gelaten in de expertpool voor participatieve analyse met mensen die inburgeren. In het onderhavige rapport wordt aangegeven wanneer de analyse vanuit nieuwkomers zelf komt. Hieronder beschrijven we per onderzoeksinstrument:

- wat het instrument inhoudt,
- hoe het is ingezet,
- welke rol deelnemers aan het onderzoek spelen,
- hoe de groep van deelnemers eruit zag en hoe deze is geworven,
- wat de beperkingen van het instrument zijn.

1.4.1 Expertpool

Wat houdt het onderzoeksinstrument expertpool in?

De expertpool is een door OpenEmbassy ontwikkelde methodiek die wordt ingezet om nieuwkomers in staat te stellen om hun ervaring te delen, deze met anderen te duiden en indien nodig advies te geven en zich te buigen over ontwerpvragestukken om het systeem van inburgering en integratie te verbeteren. Nieuwkomers worden in deze setting experts genoemd.

De expertpool methodiek kent de volgende 4 onderdelen:

1. **Werving en community building:** Bij de werving en selectie is er oog voor representativiteit en verbondenheid. Met verbondenheid wordt bedoeld dat de mensen in goede verbinding staan met een grotere community. Volledige representativiteit is niet mogelijk in een expertpool en ook niet nodig, zolang de experts ervaringen en kennis kunnen inbrengen die groter is dan hun persoonlijke ervaring en duidelijk is hoe de

groep is samengesteld. De community builder - iemand met geleefde ervaring met migratie - houdt tussen de expertpools contact met de deelnemers. De deelnemers kunnen bij hem terecht met vragen. Het samen eten draagt ook bij aan het community gevoel.

2. **Training en voorbereiding:** De experts worden voorbereid op wat het betekent om deel te nemen aan een expertpool. Dit gaat over het goed managen van verwachtingen, over het voorbereiden van het inhoudelijk thema, en over de context waarin het gesprek plaatsvindt. Tijdens de eerste bijeenkomst worden experts getraind in interviewtechnieken om zo binnen hun gemeenschap de ervaring van anderen op te halen.
3. **Bijeenkomsten:** Afhankelijk van het thema, wordt er een inclusieve werkvorm gekozen die aansluit bij het onderwerp en de samenstelling van de groep. De organisatie en begeleiding van een bijeenkomst wordt altijd gedaan door twee hosts. Beide hosts hebben ervaring met intercultureel werken, en tenminste één van hen heeft geleefde ervaring met vluchten of migreren. De hosts zorgen ervoor dat er een vertrouwensband wordt opgebouwd met de experts en dat ervaringen gedeeld worden in een veilige en inclusieve omgeving. Expertpools bestaan meestal uit twee bijeenkomsten, waarbij in de eerste bijeenkomst de eigen ervaring van experts centraal staat en in een tweede bijeenkomst de ervaring van anderen binnen de gemeenschap van de experts centraal staat.
4. **Inzichten:** Bij de bijeenkomsten is een onderzoeker van OpenEmbassy aanwezig, die de input van de experts noteert en vervolgens verwerkt in een format waarin de inzichten of lessen op een rij worden gezet en kansen voor verbetering worden genoteerd.

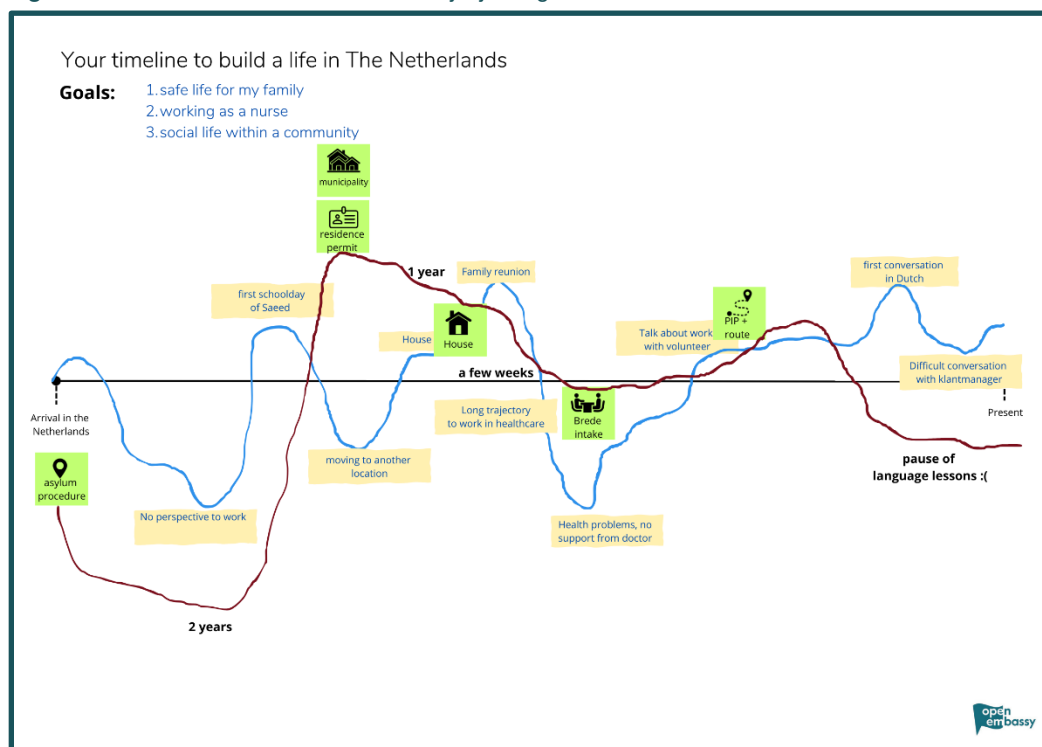
Hoe is de expertpool ingezet?

In dit onderzoek was het doel van de expertpool om inzichten te verzamelen over de ervaringen van nieuwkomers met betrekking tot het inburgeringsprogramma volgens de Wet inburgering 2021. Het instrument expertpool maakt het mogelijk om met verschillende taal-sensitieve en inclusieve werkvormen en gesprekstechnieken dieper in te gaan op de ervaringen van mensen die inburgeren. Het helpt om reflecties te horen van mensen op hun eigen ervaringen en die van anderen, en een band op te bouwen met een groep deelnemers die we over de tijd zullen vormen. De deelnemers zullen de komende jaren hun ervaringen blijven delen. Middels community building blijven we tussen de onderzoeken door in contact met de deelnemers. Dit eerste onderzoek levert resultaten op waarmee verder gewerkt kan worden. Het opbouwen van een vertrouwensband zorgt ervoor dat er toegang wordt verkregen tot geleefde ervaringen, die niet eenvoudig via een vragenlijst kunnen worden verzameld. Zo kan er worden voortgebouwd op resultaten uit dit eerste onderzoek, en door het bouwen aan een vertrouwensband ontstaat toegang tot geleefde ervaring die in een vragenlijst niet makkelijk kan worden opgehaald.

De expertpool voor dit deelonderzoek bestond uit twee bijeenkomsten. In de eerste bijeenkomst werd aandacht besteed aan het leren kennen van de groep, het inzoomen op hun ervaringen in Nederland en het voorbereiden op interviews die de deelnemers zullen houden met mensen uit hun eigen community. Deelnemers hebben na een kennismaking en uitleg van het onderzoek,

hun periode in Nederland uitgetekend via een wall of wonder methodiek. Dit is een werkvorm waarbij mensen door middel van visualisatie op papier een tijdlijn maken en hier betekenis aan geven. In het geval van deze expertpool hebben de deelnemers eerst hun eigen beleving van hun proces in Nederland uitgetekend, middels hoogte -en dieptepunten. Na een reflectie hierop, hebben ze vervolgens hun ervaring met wettelijke sleutelmomenten in de asiel- en inburgeringsprocedure toegevoegd aan de tijdlijn. Ook hierop is gereflecteerd. Vervolgens hebben de deelnemers in groepjes in hun eigen taal de wall of wonder besproken, om vervolgens de uitkomsten plenair te delen. Hierbij was de voertaal Engels, en waar nodig konden mensen gebruikmaken van een vertaler.

Figuur 1.2: Een fictief voorbeeld van de tijdlijn volgens de wall of wonder methodiek



De bijeenkomst werd afgesloten met een training in het houden van interviews. De deelnemers oefenden dit met elkaar, waarin zij elkaar interviewden over elkaar leven in Nederland, en hun dromen en ambities. Dit leverde ook meteen input voor het onderzoek op, die werd opgetekend door aanwezige onderzoekers van OpenEmbassy en Regioplan. De opdracht die deelnemers kregen was om twee tot drie mensen uit hun eigen omgeving te interviewen over hun ervaringen met het opbouwen van een leven in Nederland. Hierbij werd meegegeven om op basis van de indrukken die men had opgedaan van andere deelnemers te kiezen om mensen te interviewen die nog niet vertegenwoordigd waren in de expertpool, zoals bijvoorbeeld mensen in de Z-route of oudere mensen, wat door enkele deelnemers ook is gedaan.

In de tweede sessie stond de ervaring van nieuwkomers uit hun gemeenschap centraal, die zij tussen de eerste en tweede sessie hebben geïnterviewd. In groepjes in eigen taal konden de deelnemers delen welke ervaringen zij hebben opgehaald vanuit hun eigen gemeenschap.

Vervolgens analyseerden zij samen met de facilitator van het groepje (een medewerker van OpenEmbassy of Regioplan) welke overeenkomsten en verschillen er zijn tussen de gedeelde ervaringen. In grote lijnen werden deze ervaringen plenair teruggekoppeld. Om de opgehaalde kennis verder aan te scherpen zijn er in de tweede helft van de sessie verschillende statements plenair besproken die gelinkt waren aan specifieke onderdelen van de Wi2021, zoals 'Tijdens de brede intake was er voldoende tijd en ruimte om mijn plannen, zorgen en ambities te bespreken', of, 'ik zie de toegevoegde waarde van KNM'. Aan het einde van de sessie werd er een introductie gegeven over het doel van het actieonderzoek en de design probe. Deze twee instrumenten zijn na de expertpools ingezet.

Welke rol spelen de deelnemers aan de expertpool?

Allereerst delen de deelnemers van de expertpool hun eigen ervaringen. Via werkvormen, zoals de tijdlijn, of door ervaringen plenair te bespreken, kunnen deelnemers reflecteren over hun eigen ervaringen. Dit helpt om samen met hen hun eigen ervaringen te kunnen duiden.

Daarnaast worden individuele ervaringen naast elkaar gelegd en gezamenlijk geduid. Is het iets wat vaker voorkomt? Daardoor staat niet alleen de individuele ervaring centraal maar de analyse van de gezamenlijke ervaringen van de groep.

Daarnaast nemen de deelnemers ook zelf een onderzoeksrol op zich wanneer ze tussen de eerste en de tweede sessie zelf mensen gaan interviewen over hun ervaring en dit tijdens de tweede sessie delen en in een kleine groep duiden.

Tenslotte maken deelnemers (vaak al uit zichzelf) tijdens de expertpool een analyse van wat er, vanuit hun perspectief, aan de hand is. Gevraagd en ongevraagd geven ze zelf al oplossingsrichtingen aan voor bepaalde knelpunten.

Hoe zag de groep van deelnemers eruit en hoe hebben we de deelnemers geworven?

In totaal hebben 15 deelnemers deelgenomen aan de expertpool en hebben zij twee tot drie mensen in hun directe omgeving gevraagd naar hun ervaring, waardoor een totaal van 45-60 nieuwkomers, inclusief de experts zelf, bereikt is via deze methodiek. De demografie van de groep van 15 deelnemers was als volgt:

Tabel 1.1: Samenstelling expertpool

Categorie	Aantallen
Man/vrouw	8x Mannen 7x Vrouwen
Leeftijd	6x 18-30 jr. 6x 31-40 jr. 3x 41-50 jr.
Land van herkomst	5x Syrië 5x Turkije 3x Iran 1x Afghanistan 1x Ethiopië
Dorp/stad	9x Stad 6x Dorp

Categorie	Aantallen
Deel van Nederland	5x West Nederland (Noord-Holland/Zuid-Holland/Zeeland) 4x Oost Nederland (Overijssel/Gelderland) 3x Midden Nederland (Utrecht/Flevoland) 2x Zuid Nederland (Noord-Brabant/Limburg) 1x Noord Nederland (Groningen/Drenthe/Friesland)
Leerroute	11x B1-route 3x Onderwijsroute (waarvan 1x later geswitcht naar B1-route) 1x Nog geen route bepaald
Fase van de inburgering	1x Nog geen woning 2x Voor/tijdens brede intake 11x Start leerroute 1x B1 niveau behaald
Gezinshereniging?	3x Gezinshereniging

De deelnemers zijn geworven via de bestaande netwerken van OpenEmbassy en via de diverse gemeenschappen van nieuwkomers waar medewerkers van OpenEmbassy onderdeel van uitmaken. Daarnaast hebben deelnemers van het netwerk sleutelpersonen (zie 1.3.4 netwerk sleutelpersonen) diverse deelnemers aangedragen. Met elke deelnemer heeft een kort intakegesprek plaatsgevonden waarin de bedoeling van de expertpool is uitgelegd. Tot 2025 zal de expertpool aangevuld worden met nieuwe deelnemers om zo inzichten te krijgen in alle fasen van het inburgeringsproces. Daarbij wordt rekening gehouden met de huidige samenstelling van de groep en de eventuele focus in volgende rapporten.

Wat zijn de beperkingen van de expertpool?

Allereerst zijn er beperkingen met betrekking tot de samenstelling van de groep. De volgende punten vallen daarbij het meest op:

- Er zitten in de expertpool geen deelnemers die de Z-route volgen. Dit is een beperking omdat er in het stelsel wel veel nieuwkomers in de Z-route instromen. In de interviews door deelnemers zijn enkele mensen uit de Z-route geïnterviewd.
- Overwegend jonge deelnemers. Er zijn geen deelnemers aan de expertpool die ouder zijn dan 50 jaar. In de interviews door deelnemers zijn enkele mensen geïnterviewd die ouder zijn dan 50 jaar.
- Er hebben geen gezinsmigranten deelgenomen aan de expertpool. Vanwege het inburgeringstraject dat gezinsmigranten doorlopen en het verschil in ervaring, zijn gezinsmigranten apart geïnterviewd in de diepte-interviews.
- De deelnemers hebben geen eerdere ervaringen met het afnemen van interviews.
- De kenmerken van de door de deelnemers geïnterviewde personen zijn niet genoteerd.

Er is een bias in de groep dat bijna alle deelnemers de ambitie hebben om de taal op een hoog niveau te leren en op niveau weer aan het werk willen gaan. Het is op basis van het kwalitatieve onderzoek niet vast te stellen hoeveel mensen die inburgeren ook deze ambitie hebben.

1.4.2 Actieonderzoek

Wat houdt het onderzoeksinstrument actieonderzoek in?

Actieonderzoek houdt in dat onderzoekers actief betrokken zijn bij, in dit geval, mensen die inburgeren. Een onderzoeker trekt met ze op in hun inburgeringstraject in Nederland, bijvoorbeeld door samen plannen met ze te maken om hun ambities zo goed mogelijk te kunnen realiseren. De invulling hangt af van wat het onderwerp op dat moment vraagt en wat het perspectief is van de nieuwkomer.

In de methodiek worden nieuwkomers direct ondersteund in het oplossen van obstakels die zij ervaren in het opbouwen van een nieuw leven in Nederland en specifiek met hun inburgering. Tijdens deze ondersteuning verzamelt de actieonderzoeker data en inzichten over hun leven, de obstakels die zij tegenkomen en de context van inburgering waarbinnen dit gebeurt. Deze inzichten vormen input voor het onderzoek en dit betekent dat het actieonderzoek een verdieping geeft op de obstakels (en mogelijke oplossingsrichtingen) die nieuwkomers ervaren wanneer ze inburgeren.

Hoe is het actieonderzoek ingezet en welke rol spelen de deelnemers in het actieonderzoek?

In dit onderzoek hebben we actieonderzoek ingezet om zes individuele nieuwkomers te ondersteunen met het oplossen van obstakels die zij tegenkomen en gerelateerd zijn aan het opbouwen van een leven in Nederland en specifiek de inburgering.

Het uitgangspunt van ons actieonderzoek is dat de actieonderzoekers van OpenEmbassy samen met de deelnemers optrekken om 'doorbraken' te realiseren. De deelnemers geven tijdelijk toegang tot (een deel van) hun leven, en onderzoekers trekken een tijdje met hen op met als doel om perspectief te creëren door het oplossen van obstakels. Er wordt overlegd met de deelnemers over elke stap die wordt genomen, en deelnemers zijn vaak ook zelf aan zet bij acties. Daarbij gaat het ten alle tijde om wat de nieuwkomer wil bereiken en wat de nieuwkomer ziet als perspectief. Om te leren van de casussen houdt de actieonderzoeker een logboek bij met inzichten en observaties. De onderzoeker noteert de ontwikkelingen maar ook hoe betrokken partijen hier vervolgens mee omgaan. De doorbraken en bijbehorende inzichten worden gelabeld op basis van het 14 Indicatorenmodel zodat de data overzichtelijk geduid kan worden. Afhankelijk van de complexiteit van de casus, trekt de onderzoeker enkele weken op met de nieuwkomer om het plan uit te voeren. Hierbij wordt ingezet op duurzaamheid: na de betrokkenheid weet de persoon in kwestie welke vervolgstappen nodig zijn en ondersteunt de actieonderzoeker in de verbinding met de lokale actoren. De data worden geanalyseerd om te kunnen duiden hoe het systeem van inburgering en integratie en de context rondom de nieuwkomer omgaat met bepaalde problematiek en hoe er wordt gereageerd op mogelijke oplossingen vanuit het perspectief van de nieuwkomer zelf.

Het doel van deze onderzoeksmethode is om meer inzicht te krijgen hoe het systeem van inburgering onder de Wi2021 in de praktijk werkt. We trekken op met mensen die inburgeren en op een bepaalde manier vastlopen in hun streven een nieuw leven op te bouwen. Zo krijgen we inzicht in de werking van het systeem van inburgering onder de Wi2021 in de praktijk en specifiek welke contextfactoren een rol spelen bij inburgering.

Om een goede selectie te maken van casussen voor het actieonderzoek, zijn de resultaten van het netwerk sleutelpersonen en de expertpool gebruikt. Er is zowel gekeken welke mensen nog niet (genoeg) vertegenwoordigd waren in de dataverzameling van de expertpool en het netwerk, als naar specifieke thema's die werden aangestipt en die om verdieping vroegen. Zo vallen meerdere casussen onder de Z-route op, en zijn taal en kinderopvang twee thema's die verder zijn verdiept in het actieonderzoek.

Hoe zag de groep van deelnemers eruit en hoe zijn ze geworven?

Tabel 1.2: Overzicht actieonderzoek casussen

Kenmerken	Obstakel(s)	Indicator/ leefgebied	Perspectief
Koppel, B1-route, 40 jr.	Geen klantmanager, perspectief om docent te worden.	Werk, taal, sociaal	Nieuwe klantmanager en instromen in traject en om docent te worden.
Man, B1-route, 34 jr.	Kwalitatief slecht taalonderwijs.	Taal, sociaal	Volgen van kwalitatief goede taallessen om de taal beter te leren.
Man, B1-route, 45 jr.	Switch leerroute, onduidelijkheid over B2, locatie gemeente sluit niet aan bij werkkansen.	Werk, taal, sociaal	Mogelijkheid tot leren van B2 om aansluiting te vinden om te werken op zijn niveau.
Vrouw, Z-route, 37 jr.	Kinderopvang sluit niet aan bij participatie inburgering, geen vergoeding reiskosten.	Zorg en welzijn, vrije tijd, stabiliteit	Flexibiliteit in opvang of inburgeringsuren om meer tijd met gezin door te brengen.
Vrouw, Z-route, 27 jr.			
Man, Z-route, 19 jr.	Geen aansluiting op taalschool, weinig taalcontact, financiële problematiek, verantwoordelijkheid richting familie.	Taal, huisvesting, sociaal, stabiliteit	Meer taalcontact met leeftijdsgenoten, financiële ondersteuning en juiste informatievoorziening voor familie.

In totaal zijn er zes casussen van nieuwkomers onder de Wi2021 opgepakt. Deze casussen bestreken verschillende leefgebieden. Twee casussen komen overeen qua thematiek en zijn samen opgepakt. De deelnemers aan het actieonderzoek zijn voor de helft geworven uit de deelnemers van de expertpool. De andere helft van de deelnemers aan het actieonderzoek is geworven via maatschappelijke organisaties die casussen hebben aangedragen.

Wat zijn de beperkingen van het actieonderzoek?

Het actieonderzoek is een aanvullend onderzoeksinstrument met een focus op de obstakels die mensen ervaren om hun doelen te kunnen behalen. Het draagt eraan bij om bepaalde thema's te kunnen verdiepen en te onderzoeken hoe dit in de praktijk werkt. Dit is een eerste verkennend onderzoek en er is nog geen focus aangebracht in welke thema's verdieping nodig hebben middels actieonderzoek. Dat zal volgen in de volgende rapportages. Daarbij is het, net

zoals de andere onderzoeksinstrumenten, geen representatief beeld van een grote groep. Een andere beperking volgde uit de verhoudingen tussen gemeente en aanbieders. Door de beperkte (financiële) ruimte in aanbestedingen in het kader van de Wi2021, was er weinig tot geen ruimte om het actieonderzoek uit te voeren. Mede omdat dit extra werk vroeg van de aanbieder van het inburgeringsaanbod, of omdat de acties die nodig bleken voor doorbraken niet pasten binnen de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden. Hierdoor zijn niet alle perspectiefplannen volledig uitgevoerd en lopen er nog drie casussen door. Deze gespannen lokale verhoudingen zijn op zichzelf wel goede input voor het onderzoek.



In dit rapport zijn de casussen uit het actieonderzoek - naast data ter input van de analyse - gebruikt als illustratieve voorbeelden. Op diverse plekken in het rapport zijn casussen beschreven in de kaders met het symbool links naast deze tekst.

1.4.3 Design probe

Wat houdt het onderzoeksinstrument design probe in?

De design probe is een onderzoeksmethode om tot diepere inzichten over de leef- en belevingswereld van mensen te komen. Deze methode is specifiek een kwalitatieve onderzoeksmethode om mensen op een respectvolle manier over persoonlijker, gevoelige onderwerpen te bevragen. Design probes zijn pakketjes die uit meerdere onderdelen bestaan. Vaak is er een boekje met opdrachten, ondersteunend materiaal zoals stickers en een object dat relateert aan het onderwerp en mensen zo herinnert aan het invullen van de opdrachten. Elk onderdeel van de design probe draagt bij aan een proces om een specifiek onderwerp te bespreken. De pakketjes worden aan mensen gegeven om thuis open te maken en bijbehorende opdrachten te maken. Op deze manier kunnen zij dat zelf doen in een vertrouwde omgeving en op hun eigen tempo.

Hoe is de design probe ingezet?

De design probe was een aanvullend onderzoeksmiddel voor alle deelnemers van de expertpool. Het doel van de design probe was om een beeld te krijgen van de context waarin mensen leven wanneer ze in Nederland inburgeren en de verhalende kant van dit onderzoek naar voren te laten komen (eerste hoofdvraag). In samenwerking met het sociaal ontwerpbureau Afdeling Buitengewone Zaken (ABZ) is de design probe ontworpen en zijn de resultaten geanalyseerd. Aan de hand van de facetten die uitgevraagd moesten worden is er door ABZ een ontwerpproces ingericht waarin werd onderzocht hoe deze factoren vertaald konden worden naar visuele opdrachten in de design probe. Hierbij was de extra uitdaging om beeldende tools te bedenken voor vaak talige vragen om het boekje zo inclusief mogelijk te maken. Dit is uiteindelijk gedaan door veel visuele opdrachten en simpel taalgebruik. OpenEmbassy en ABZ hebben samen gekeken of alle opdrachten uiteindelijk duidelijk waren en aan iedereen de ruimte bood om op een passende manier te reageren.

De deelnemers van de expertpool kregen een houten doosje mee dat ze thuis een plek konden geven en konden vullen met voorwerpen die symbool staan voor datgene dat ze hebben moeten achterlaten in hun land van herkomst en datgene dat ze hebben gevonden in Nederland. Dit is een fysiek object dat het denkproces op gang brengt. Deelnemers kregen zo

dagelijks een herinnering dat zij met dit proces bezig zijn en om na te denken over het vraagstuk, ook als zij niet direct met een opdracht bezig zijn.

Twee weken na de expertpool kregen de deelnemers een boekje thuisgestuurd met diverse vragen, foto-opdrachten en ontwerp opdrachten om zo een beeld te krijgen wat het betekent om in Nederland te leven op te bouwen. De vragen in het boekje waren grotendeels vragen waar mensen de tijd voor konden nemen om thuis te beantwoorden. Daarbij werden ook de 14 indicatoren van integratie in een van de opdrachten gebruikt waar deelnemers gevraagd werden welke indicatoren op dat moment voor hen het belangrijkste waren.

Enkele voorbeelden van opdrachten en vragen:

- Welk object of gewoonte uit jouw cultuur zou je willen toevoegen aan de Nederlandse cultuur?
- Maak een foto wanneer je je thuis voelde en wanneer je je niet thuis voelde.
- Teken of beschrijf: hoe ziet je leven er in 2028 uit en hoe voel je je?
- Plaats met de bijgevoegde stickers de 14 indicatoren van integratie in één van de vier cirkels (essentieel, belangrijk, interessant en niet belangrijk) en licht toe hoe je je op dit moment hierover voelt aan de hand van de emoticons (rood, geel, groen).
- Teken uit op de bijgevoegde tijdlijn hoe jouw ideale integratieproces er uit zou zien. Het inburgeringsproces duurt 3 jaar en geef aan in jouw tijdlijn wat er wanneer moet gebeuren. Dit mogen ook activiteiten of organisaties zijn die nu geen rol spelen in jouw inburgering.

Welke rol spelen deelnemers aan de design probe?

De deelnemers hebben de design probe thuisgestuurd gekregen en ons de gevraagde resultaten van de design probe opgestuurd. Dit gaat om zowel het ingevulde boekje zelf, als tussentijds ook foto's als onderdeel van een opdracht. Het invullen van de opdrachten was niet verplicht en deelnemers mochten vragen overslaan die ze liever niet wilden beantwoorden. Van de 15 deelnemers hebben 12 deelnemers het boekje ingevuld. Eén van de deelnemers heeft het boekje niet volledig ingevuld, de andere 11 deelnemers hebben het boekje geheel of bijna geheel ingevuld. De helft van de deelnemers heeft het doosje gebruikt om thuis neer te kunnen zetten en te vullen met spullen.

Wat zijn de beperkingen van de design probe?

Niet alle opdrachten uit het boekje werkten zoals van tevoren was bedacht. Bij de opdracht met de stickers gaven sommige deelnemers bij de toelichting en met emoticons aan hoe belangrijk ze het onderwerp vonden en niet hoe ze zich er op dit moment over voelden. Daarnaast werd het ideale integratieproces soms niet ingevuld en soms was het een weergave van iemands eigen proces, waar juist de elementen in naar voren kwamen waarvan iemand eerder had gezegd dat ze niet ideaal waren. Achteraf gezien had deze opdracht beter aan het einde van de expertpool geïntroduceerd kunnen worden omdat het een logische vervolgstap was op de wall-of-wonder tijdlijn in de eerste bijeenkomst. Dan hadden de deelnemers in de tijd tussen de bijeenkomst en de ontvangst van het boekje al om zich heen kunnen kijken uit welke elementen voor hen het ideale integratieproces bestaat. Tenslotte is er vanwege het tijdsbestek van het onderzoek niet met de deelnemers één op één gesproken om bepaalde antwoorden uit het

boekje verder te kunnen duiden. Dat had meer verdieping kunnen geven waarom deelnemers bepaalde antwoorden hadden opgeschreven.



Elementen uit de design probe zijn in dit rapport uitgelicht in de kaders met dit symbool.

Afbeelding 1.1: Onderdelen van de design probe (v.l.n.r.: het doosje, het boekje en de opdracht met de stickers)



1.4.4 Netwerk sleutelpersonen

Wat houdt het onderzoeksinstrument netwerk sleutelpersonen in?

Het netwerk sleutelpersonen bestaat uit mensen met goede wortels in gemeenschappen van nieuwkomers en mensen die nieuwkomers ondersteunen tijdens de inburgering. De deelnemers van het netwerk zijn allemaal zelf ingeburgerd, meestal onder de Wi2013. De groep mensen is sterk verbonden met gemeenschappen van nieuwkomers en weet wat er speelt. Een deel van deze sleutelpersonen werkt ook als klantmanager of als begeleider bij een maatschappelijke organisatie. Het netwerk bestaat gedurende de looptijd van het onderzoek en wordt geraadpleegd en waar nodig aangevuld met nieuwe leden.

Het netwerk komt samen en door middel van inclusieve werkvormen delen zij kennis over inburgeren onder de Wi2013. Voor dit rapport is het netwerk eenmaal samengekomen, en via een Whatsappgroep is er contact gehouden, voor specifieke vervolgvragen voor het onderzoek of de werving van mensen voor de expertpool of het actieonderzoek.

De volgende onderzoeksvragen vormden het uitgangspunt van de bijeenkomst.

- **Doelstellingen:** Hoe ervaren mensen die inburgeren de onderdelen van de Wet inburgering, en in hoeverre sluit dit aan bij de plannen, doelstellingen en behoeften van mensen die inburgeren zelf?
- **Belemmeringen:** Welke praktische belemmeringen ervaren mensen die inburgeren tot nu toe en welke consequenties hebben de belemmeringen?
- **Inkoop:** Welke ervaringen doen de verschillende groepen mensen die inburgeren (asiel- en gezinsmigranten Wi2013) op met het inkopen van inburgeringstrajecten? Hoe verkrijgen zij informatie en welke rol speelt de gemeente of een andere instantie hier in? Hoe kiezen zij een aanbieder? Blijft er voldoende passend aanbod voor hen beschikbaar?

- **Verschillen:** Welke verschillen zijn er in de ervaringen tussen verschillende groepen mensen die inburgeren? Denk aan: Wi2021, Wi2013, asiel- en gezinsmigranten. Heeft de Wi2021 effect op de mogelijkheden voor Wi2013?

Deze onderzoeksvragen zijn omgezet naar een topiclijst voor de facilitator van de gesprekken. In drie groepjes is er gesproken over de onderwerpen, en achteraf plenair gereflecteerd op de uitkomsten van deze gesprekken.

Hoe is het netwerk sleutelpersonen ingezet?

Het doel van het bijeenbrengen van dit netwerk is om inzichten te vergaren over het perspectief van inburgeraars onder de Wi2013 (tweede hoofdvraag). Er is gekozen om dit uit te vragen via sleutelpersonen omdat zij in verbinding staan met gemeenschappen en van dichtbij kunnen zien wat er binnen gemeenschappen speelt, maar ook de vertaalslag kunnen maken naar de kant van de gemeente en wetgever. In eerste instantie fungeerde het netwerk sleutelpersonen voornamelijk ten aanzien van de tweede hoofdvraag, de ervaringen met de Wi2013 en de ervaring met verschillen tussen de Wi2013 en Wi2021. Doordat alle deelnemers ook werken met nieuwkomers onder de Wi2021 is er tijdens de bijeenkomst ook gesproken over de ervaring met de Wi2021. Tenslotte is het netwerk sleutelpersonen ook actief ingezet om deelnemers te werven voor de expertpool.

Welke rol spelen de deelnemers aan het netwerk sleutelpersonen?

De deelnemers delen in de sessie wat zij vanuit hun rol zien gebeuren in de context van de inburgering. Zowel wat er gebeurt bij nieuwkomers als wat er gebeurt aan de kant van gemeenten. Doordat deelnemers nauw verbonden zijn met diverse gemeenschappen kunnen zij een beeld schetsen van wat er binnen een groep speelt. Daarbij speelt het land van herkomst van de deelnemer een rol met welke gemeenschap iemand werkt, maar dat is niet altijd zo. Bijvoorbeeld wanneer iemand ook werkt als klantmanager of meerdere talen spreekt. Ervaringen van nieuwkomers zijn daarbij soms specifiek voor een bepaald individu of gemeenschap en in andere gevallen is de ervaring meer universeel. Deelnemers van het netwerk sleutelpersonen kunnen dit duiden.

Hoe zag de groep van deelnemers aan het netwerk sleutelpersonen eruit en hoe zijn ze geworven?

Het netwerk sleutelpersonen bestaat uit 16 personen waarbij 15 personen deelnamen aan de online sessie in mei 2023 om informatie te delen. De groep is als volgt samengesteld:

Tabel 1.3: Samenstelling netwerk sleutelpersonen

Categorie	Aantallen
Man/vrouw	6x Mannen 9x Vrouwen
Rol/functie	8x Sleutelpersoon (zelfstandig of via een zelforganisatie) 4x Werkzaam bij maatschappelijke organisatie 3x Klantmanager

Categorie	Aantallen
Land van herkomst	8x Syrië 2x Turkije 3x Iran 1x Ethiopië 1x Eritrea
Werkzaam in regio	4x West Nederland (Noord-Holland/Zuid-Holland/Zeeland) 3x Oost Nederland (Overijssel/Gelderland) 4x Midden Nederland (Utrecht/Flevoland) 1x Zuid Nederland (Noord-Brabant/Limburg) 0x Noord Nederland (Groningen/Drenthe/Friesland) 3x Landelijk
Werkt met Wi2013/Wi2021?	Alle deelnemers werken met nieuwkomers onder de Wi2013 en sommigen werken ook met nieuwkomers onder de Wi2021.

De deelnemers van het netwerk sleutelpersonen zijn geworven via de bestaande netwerken van OpenEmbassy. Daarnaast hebben enkele deelnemers ook andere deelnemers aangedragen. Het netwerk wordt vervolgens aangevuld tot ongeveer 15 personen, met oog voor de samenstelling van de groep en de thema's die onderzocht worden in volgende rapportages.

Wat zijn de beperkingen van het netwerk sleutelpersonen?

Een deel van het netwerk sleutelpersonen had ten tijde van het onderzoek nog maar een beperkt aantal mensen onder de Wi2013 in begeleiding. Hierdoor waren er soms minder recente inzichten bij deze deelnemers over de Wi2013 sinds de aanvang van de Wi2021.

1.4.5 Diepte-interviews

Wat houdt het onderzoeksinstrument diepte-interviews in?

Een diepte-interview is een gesprek, in het geval van dit onderzoek met één individu, waarin de mogelijkheid ontstaat om langer door te spreken over een of meerdere onderwerpen, aan de hand van een (al dan niet gestructureerde) vragenlijst.

Hoe zijn de diepte-interviews ingezet?

De bevindingen over inburgering onder Wi2013 (tweede hoofdvraag) zijn aangevuld met één op één interviews met nieuwkomers die op dit moment aan het inburgeren zijn onder de Wi2013 of de inburgering net hebben afgerond. Daarnaast zijn de diepte-interviews ook ingezet om gezinsmigranten onder de Wi2021 te interviewen (eerste hoofdvraag). Dit omdat ervoor gekozen was om gezinsmigranten niet deel te laten nemen aan de expertpool, omdat de ervaring met het verloop van het inburgeringstraject en de periode daarvoor (opvang), verschilt. Via een semigestructureerde vragenlijst zijn er gesprekken van een halfuur gevoerd met de respondenten. Vragen hadden betrekking op doelstellingen die mensen hebben, wat ze nodig hebben om dit te bereiken, en in hoeverre taal- en inburgeringstrajecten hierbij aansluiten. Met betrekking tot dit laatste thema werd specifiek ingegaan op inkoop van individuele taaltrajecten, informatievoorziening, ondersteuning vanuit de gemeente, beschikbaar aanbod en kwaliteit.

Welke rol spelen de deelnemers aan de diepte-interviews?

De personen die zijn geïnterviewd hebben hun ervaring gedeeld door antwoord te geven op de vragen.

Hoe zag de groep van deelnemers eruit en hoe zijn ze geworven?

In totaal zijn er drie asielmigranten en één gezinsmigrant geïnterviewd die inburgeren onder de Wi2013 en vijf gezinsmigranten geïnterviewd die inburgeren onder de Wi2021. De respondenten zijn geworven via het netwerk sleutelpersonen. Aanvullend zijn er gezinsmigranten onder de Wi2021 geworven en is er een oproep geplaatst om gezinsmigranten onder de Wi2013 te interviewen.

Tabel 1.4: Overzicht diepte-interviews

Categorie	Aantallen
Asiel/gezinsmigrant + Wi2013/Wi2021	3x Asielmigrant Wi2013 1x Gezinsmigrant Wi2013 5x Gezinsmigrant Wi2021
Man/vrouw	3x Mannen 5x Vrouwen
Leeftijd	2x 18-30 jr. 3x 31-40 jr. 2x 41-50 jr. 1x 51-60 jr.
Land van herkomst	2x Syrië 2x Turkije 1x Ghana 1x Brazilië 1x Colombia 1x Oekraïne

Wat zijn de beperkingen van de diepte-interviews?

De kracht van het interview is dat er tijd is om één op één in gesprek te gaan met mensen op basis van vragen die voor het onderzoek belangrijk zijn. Het is een meer gestructureerde omgeving dan bijvoorbeeld de expertpool. Vanwege de beperkte tijd zijn er niet veel mensen gesproken, en dat is op zichzelf een beperking. Een andere mogelijke beperking is dat het een geïsoleerde ervaring blijft, zonder kans op reflectie met andere leden van de community, en zonder de mogelijkheid betekenis te geven aan de gedeelde kennis. Dit is in het geval van dit onderzoek geen probleem omdat we dit juist hebben gedaan in de expertpool en het netwerk sleutelpersonen. De diepte-interviews vormden een aanvullend onderzoeksinstrument.

1.4.6 Beperkingen van de onderzoeksgroep

Het eerste rapport is een kwalitatieve verkenning van de ervaring met de inburgeringsstelsels vanuit het perspectief van nieuwkomers. Een kleine populatie van nieuwkomers heeft hun ervaring en analyse gedeeld. Elk onderzoeksinstrument is kwalitatief en elk onderzoeksinstrument kent eigen beperkingen. In de tabel hieronder volgt een overzicht van het

aantal deelnemers, de beperkingen van elk onderzoeksinstrument en de acties voor een volgende rapportage om deze beperkingen te mitigeren.

Tabel 1.5: Overzicht onderzoeksinstrumenten met bijbehorende aantallen en reflectie

Instrument	Deelnemers	Beperkingen	Acties voor volgende rapportage
Expertpool	15x Asielmigranten Wi2021	- Samenstelling van de groep (Z-route, leeftijd en gezinsmigranten) - Bias: taal- en werk ambitie	- Werving nieuwe expertpool leden met oog op hoe groep nu is samengesteld - Inzet eenmalige expertpool op bepaalde thematiek
Expertpool (interviews)	30 tot 45 mensen die inburgeren onder de Wi2021.	- Geen persoonskenmerken genoteerd - Interviews door mensen met weinig interview ervaring	- Persoonskenmerken noteren
Actieonderzoek	6x Asielmigranten Wi2021 <i>waarvan 3x deelnemer expertpool</i>	- Nog geen specifieke focus - Doorlopende casussen vanwege soms beperkte ruimte voor uitvoering	- Actieonderzoek toegespitst op thematiek voortkomend uit rapportage 1 en kwantitatief onderzoek
Design probe	12x Asielmigranten Wi2021 <i>waarvan allen uit expertpool</i>	- Opdrachten werken achteraf anders - Geen duiding gesprekken achteraf	- Design probes worden weer ingezet in rapportage 4
Netwerk sleutelpersonen	15x Sleutelpersonen	- Sommige deelnemers hadden nog beperkt aantal Wi2013 inburgeraars in begeleiding	- Vereiste vanaf rapportage 2 voor deelname aan netwerk sleutelpersonen: nog nieuwkomers onder Wi13 in begeleiding
Diepte-interviews	3x Asielmigrant Wi2013 1x Gezinsmigrant Wi2013 5x Gezinsmigrant Wi2021	- Beperkt aantal - Geïsoleerde ervaring	- Diepte-interviews zijn een aanvullend instrument, aantal interviews afstemmen met wat er nodig is om meer ervaring op te halen

Uit tabel 1.5 blijkt dat er minder zicht is op personen die de Z-Route volgen, personen die de onderwijsroute volgen en op gezinsmigranten. Personen die de B1-route volgen, zijn beter vertegenwoordigd in het onderzoek, evenals, via het netwerk sleutelpersonen, inburgeraars onder de Wi2013. Daarnaast zit er een bias in de onderzoeksgroep aangezien bijna alle deelnemers de ambitie hebben om de taal op een hoog niveau te leren en op niveau weer aan het werk willen gaan. Het is op basis van het kwalitatieve onderzoek niet vast te stellen hoeveel mensen die inburgeren ook deze ambitie hebben.

Dit onderzoek moet daarom vooral gezien worden als een eerste verkenning van de ervaringen van inburgeraars. In de vervolgmetingen zal via de enquêtes een meer representatief beeld gegeven kunnen worden van de totale groep inburgeraars en zal het kwalitatief onderzoek meer gericht worden op de groepen die nu nog ontbreken.

2. Het inburgeringsbeleid

2.1 Ontwikkelingen

In 1998 trad de Wet inburgering nieuwkomers in werking. Op grond van deze wet waren nieuwkomers verplicht deel te nemen aan een door de gemeente vast te stellen inburgeringsprogramma. De regering constateerde in de jaren daarna dat de gewenste resultaten van het inburgeringsbeleid achterbleven. In 2007 werd daarom een meer verplichtend en resultaatgericht stelsel ingevoerd, de Wi2007. Wel kwam er met het Deltaplan inburgering meer ruimte voor gemeenten om hun regierol op de inburgeringsplicht te kunnen invullen. In 2013 volgde een nieuw wettelijk kader voor de inburgering, de Wi2013. In dit stelsel staat de eigen verantwoordelijkheid van inburgeringsplichtigen op de voorgrond. Door de invulling van het stelsel hadden gemeenten geen formele rol meer in het inburgeringsstelsel, behalve dat zij verantwoordelijk waren voor het organiseren van maatschappelijke begeleiding aan asielmigranten. Uit de wetsevaluatie van de Wi2013, uitgevoerd door Significant in 2018 blijkt onder meer dat het stelsel de aansluiting met participatie en onderwijs miste en te veel op zichzelf stond. Ook waren inburgeringsplichtigen minder goed in staat om zelfstandig invulling te geven aan hun inburgering en werden zij onvoldoende gestimuleerd om op een zo hoog mogelijk taalniveau examen te doen.¹⁰

Vanaf 1 januari 2022 kent Nederland een nieuw inburgeringsstelsel, de Wi2021. Hiermee hebben gemeenten de regierol op de inburgering teruggekregen. Zowel Divosa als de VNG hebben het grote belang van de regierol door gemeenten onderstreept. De nieuwe wet uit 2021 maakt het mogelijk meer maatwerk te bieden, onder meer doordat er verschillende leerroutes geïntroduceerd zijn vanuit het idee dat diversiteit in aanbod beter aansluit bij de wensen en mogelijkheden van verschillende groepen nieuwkomers.

Het eerste jaar van de Wi2021 kende diverse obstakels waaronder de stillegging van het inburgeringsproces in het voorjaar van 2022, het achterblijven van de inkoop van de onderwijsroute, het tekort aan taaldocenten, de beperkte doorstroming vanuit azc's of noodopvanglocaties naar huisvesting en een tekort aan kinderopvangplekken.

2.2 Beleidstheorie

De inburgeringsplicht geldt voor asiel-, gezins-, en overige migranten: Een asielmigrant is bijvoorbeeld een alleenstaande vluchteling met een (voorlopige) verblijfsvergunning. Een gezinsmigrant is bijvoorbeeld een vrouw die verhuist naar haar echtgenoot die in Nederland woont. Overige migranten zijn bijvoorbeeld geestelijk bedienaren zoals imams of priesters.

De beleidstheorie achter de Wi2013 verschilt van de beleidstheorie van de Wi2021. De maatschappelijke doelstellingen overlappen grotendeels, maar de weg daarnaartoe verschilt sterk. Centrale uitgangspunten van de Wi2013 zijn de individuele verantwoordelijkheid, een uniform vereist taalniveau (verankerd op A2 taalniveau) en de opzet van een consumentenmarkt voor het taalaanbod. Wel wordt de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraars onder de Wi2013 waar nodig ondersteund door een sociaal leenstelsel via DUO.

¹⁰ Significant, *Inburgering: systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet inburgering 2013* (2018).

Vanuit de regierol die gemeenten krijgen onder de Wi2021 voeren zij voor alle inburgeraars de brede intake uit, sluiten een PIP (Plan Inburgering en Participatie) af en begeleiden de inburgeraar gedurende het inburgeringstraject. Asielmigranten ontvangen van de gemeente een inburgeringsaanbod. Uitkeringsgerechtigde asielmigranten worden in het eerste half jaar door de gemeente financieel ontzorgd. Gezinsmigranten blijven zelf verantwoordelijk om een taalcursus te kiezen en te betalen. Gemeenten hebben voor gezins- en overige migranten geen taak op het vlak van toeleiding naar werk, maatschappelijke begeleiding en financieel ontzorgen. De Wi2021 vertrekt vanuit de volgende werkzame mechanismen: *tijdige start* en de *snelheid* van de inburgering, mogelijkheid voor *maatwerk* en *dualiteit*, en een garantie van *kwaliteit*. Daarnaast moet ook een verhoging van het vereiste taalniveau (van A2 naar B1) een betere garantie bieden voor een succesvolle participatie in de Nederlandse samenleving.

In de onderstaande tabel worden de onderdelen van beide wetten naast elkaar gelegd:

Tabel 2.1: Onderdelen van de Wi2013 en de Wi2021

Kenmerken	Wi2013	Wi2021
Maatschappelijk doel	Versterken eigen verantwoordelijkheid van inburgeringsplichtigen voor de inburgering.	Iedereen doet mee, het liefst via betaald werk.
Werkzame mechanismen	- Individuele verantwoordelijkheid. - Minimaal A2-niveau (minimale zelfredzaamheid).	- Regierol gemeenten. - Aandacht voor tijdigheid, snelheid, maatwerk, dualiteit en kwaliteit. - Verhoging taalniveau (B1) t.b.v. maatschappelijke participatie. - Duale trajecten als uitgangspunt.
Beoogd eindniveau Nederlandse taal	- Minimaal taalniveau (A2), met mogelijkheden voor hogere niveaus.	- Verhoging taalniveau (B1), met mogelijkheden voor lagere en hogere niveaus.
Verplichte onderdelen inburgeringsaanbod	- Taalcursus (op minimaal A2-niveau)/KNM. - ONA (vanaf 2015). - PVT (vanaf 2017).	- 1 van de 3 leerroutes (B1-, Onderwijs-, Z-route). - MAP. - PVT.
Inzet instrumenten gemeenten	- Maatschappelijke begeleiding Statushouders. - Aanbieden PVT (vanaf 2017).	- Opleggen bestuurlijke boete. - Maatschappelijke begeleiding statushouders. - Brede intake. - Vaststellen PIP. - Inburgeringsaanbod statushouders (leerroute) inclusief PVT en MAP. - Voortgangsgesprekken. - Financieel ontzorgen statushouders. - Gezins- en overige migranten: brede intake, PIP, voortgangsgesprekken, aanbod MAP en PVT en opleggen bestuurlijke boete
Doelgroep	Vreemdelingen van buiten de EU/EER die zich na 1 januari 2013 duurzaam willen vestigen in Nederland.	Vreemdelingen van buiten de EU/EER die zich na 1 januari 2022 duurzaam willen vestigen in Nederland.

Kenmerken	Wi2013	Wi2021
Verantwoordelijkheid voor keuze en financieren cursus	- Eigen verantwoordelijkheid met leenfaciliteit (met grote rol voor DUO in de uitvoering).	- Gemeente als regisseur en uitvoerder van onder meer de brede intake, PIP en voortgangsgesprekken. Gemeente verzorgt aanbod taalcursussen voor asielmigranten. - Gezinsmigranten hebben eigen verantwoordelijkheid in keuze taalcursussen, met leenfaciliteit van DUO.
Organisatie principe	- Consumentenmarkt: een inburgeraar koopt zelf in. Keurmerk Blik op Werk moet garantie op kwaliteit en transparantie waarborgen.	- Institutionele markt: inkoop gemeenten t.b.v. statushouders. - Gezins- en overige migranten regelen hun cursus zelf.
Type verplichting	- Prestatieverplichting met sancties.	- Resultaatverplichting voor inburgeraars in de B1-route en in de onderwijsroute. - Inspanningsverplichting voor inburgeraars in de Z-route, met sancties.

2.3 Cijfers

In deze paragraaf gaan we kort in op de aantallen inburgeringsplichtigen onder de Wi2013 en Wi2021 en de samenstelling van deze groepen.

2.3.1 Wi2021

Op 1 oktober 2023 waren onder de Wi2021 in totaal 51.600 personen inburgeringsplichtig.

Tabel 2.2: Aantal inburgeringsplichtigen onder de Wi2021 op peildatum 1 oktober 2023. Uitgesplitst naar asielmigranten, gezinsmigranten en overige migranten

	Wi2021
Asielmigranten	34.400
Gezinsmigranten	16.100
Overige migranten	1.100
Totaal	51.600

Bron: DUO, afgerond op honderdtallen

Tabel 2.3: Aantal inburgeringsplichtigen onder de Wi2021 op peildatum 1 oktober 2023. Uitgesplitst naar 8 meest voorkomende nationaliteiten.

	Asielmigranten	Gezins- en overige migranten	Totaal
Syrië	16.700	500	17.200
Turkije	3.400	1.500	4.900
Yemen	2.800	0	2.800
Afghanistan	2.000	400	2.400
Eritrea	2.000	200	2.200
Marokko	100	1.800	1.900
Iran	1.100	300	1.400
Irak	900	300	1.100

Bron: DUO, afgerond op honderdtallen

2.3.2 Wi2013

In totaal was op 1 oktober 2023 door DUO onder de Wi2013 aan 196.530 personen de inburgeringsplicht opgelegd. Daarvan zijn er inmiddels:

- 103.200 (52,51%) ingeburgerd via de Wi2013
- 33.530 (17,06%) ontheven van de inburgeringsplicht
- 5.830 (2,96%) vrijgesteld van de inburgeringsplicht
- 10.030 (5,1%) waarbij de inburgeringsplicht is vervallen¹¹
- 43.940 (22,36%) zijn nog inburgeringsplichtig onder de Wi2013.

Tabel 2.4: Aantal inburgeringsplichtigen onder de Wi2013 op peildatum 1 oktober 2023. Uitgesplitst naar asielmigranten, gezinsmigranten en overige migranten.

	Wi2013
Asielmigranten	28.920
Gezinsmigranten	13.450
Overige migranten	1.570
Totaal	43.940

Bron: DUO, afgerond op tientallen

¹¹ Dat betekent: niet meer woonachtig in Nederland, of overleden, of genaturaliseerd, of niet langer inburgeringsplichtig vanwege wijziging verblijfsdoel.

Intermezzo

Hieronder volgen enkele foto's die respondenten hebben gemaakt bij een van de opdrachten voor de design probe van wanneer ze zich wel of niet thuis voelen.

Ik voel me thuis...



V.l.n.r.:

- "Toen ik naar zee ging begon ik me op mijn gemak en gelukkig te voelen, omdat het de beste plek is voor mij om intellectueel en mentaal te rusten."
- "Dit is een foto die me doet denken aan thuis. Een kleine olijfboom. Ik houd er simpelweg van. Ik zag deze boom in Utrecht."
- "Dit was recentelijk toen ik me thuis voelde in Nederland. Ik was naar België geweest en toen ik terugkwam voelde het vertrouwd en als thuis."
- "Het beste moment is als ik iets kan oogsten uit mijn tuin."
- "Dit is mijn huis. Ik voel me er comfortabel en vredig."

Zonder foto:¹²

- "Deze foto gaat over het feit dat Nederland mijn thuis is en ik voel me goed omdat ik in Iran niet zo makkelijk met mijn huisdier naar het park kan."
- "Ik voelde me voor het eerst thuis in Nederland na 3,5 jaar weer met mijn gezin te zijn."
- "Op deze foto voelde ik me thuis, toen ik een paar weken geleden met vrienden in Amsterdam was."

Ik voel me niet thuis...



V.l.n.r.:

- "Met het Nederlandse weer voel ik me altijd ver van huis."
- "Bij deze foto voel ik me niet thuis door de treinen en de wegen."
- "Toen we in Lisse tulpen gingen bekijken stopten we bij een supermarkt. Ik voelde me een buitenstaander. Dat is normaal denk ik. Want ik was de enige buitenlander."
- "Deze foto is van oudjaarsavond 2022. Mijn vriendin en ik voelden ons niet thuis en verdrietig want Tigray werd gebombardeerd."
- "Wanneer ik naar zee ga herinner ik me ook mijn moederland en de mooie dingen die mijn vrienden en ik vroeger deden. Ik voel dat ik in ballingschap ben en deze mooie herinneringen zullen niet worden herhaald."
- "Eenzaamheid is het meest ongelukkige moment."

Zonder foto:

- "Dit is een foto van het gemeentehuis. Hier voel ik me gestresst en niet op mijn gemak."

¹² Uit privacy overwegingen is een deel van de foto's niet zichtbaar, enkel de beschrijving.

3. Perspectief van nieuwkomers

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de ervaringen van nieuwkomers met de onderdelen van de Wet inburgering. Deze eerste meting betreft een beperkte onderzoeksgroep, zoals ook is aangegeven in paragraaf 1.3 Onderzoeksmethodiek.

De volgende onderzoeksvragen komen aan bod:

- **Doelstellingen:** Hoe ervaren inburgeraars de onderdelen van de Wet inburgering, en in hoeverre sluit dit aan bij de plannen, doelstellingen en behoeften van inburgeraars zelf?
- **Verwachtingen:** In hoeverre verwachten inburgeraars dat de onderdelen uit de Wet inburgering bij gaan dragen aan het volwaardig mee kunnen doen in Nederland?
- **Opvang:** Hoe ervaren inburgeraars de tijd in de opvang?
- **Brede intake/PIP:** Hoe ervaren inburgeraars de brede intake en hun PIP?
- **Ondersteuning:** Hoe ervaren inburgeraars de ondersteunende voorzieningen aan het begin van de inburgering?
- **Leerroute:** In hoeverre ervaren inburgeraars dat de gekozen leerroute aansluit bij hun eigen de doelen en behoeften die zij hebben?
- **Inkoop:** Welke ervaringen doen de verschillende groepen inburgeraars (asiel- en gezinsmigranten Wi2013 en gezinsmigranten Wi2021) op met het inkopen van hun eigen inburgeringstrajecten? Hoe verkrijgen zij informatie en welke rol speelt de gemeente of een andere instantie hier in? Hoe kiezen zij een aanbieder? Blijft er voldoende passend aanbod voor hen beschikbaar?
- **Verschillen:** Welke verschillen zijn er in de ervaringen tussen verschillende groepen inburgeraars?

Elke paragraaf is als volgt opgebouwd:

- **Inleiding:** Introductie van de onderzoeksvraag, een korte uiteenzetting van de deelonderwerpen en waar nodig een korte leeswijzer.
- **Ervaring en betekenis:** Dit onderdeel beschrijft de ervaringen die zijn opgehaald bij nieuwkomers in het kader van het onderzoek en de analyse die nieuwkomers zelf, individueel of met elkaar, geven aan hun ervaringen met de inburgering.
- **Analyse:** De onderzoekers beschrijven hier hun analyse van de ervaring van nieuwkomers.
- **Conclusie:** Een korte conclusie van de onderzoekers over de paragraaf en de bijbehorende onderzoeksvraag.

3.2 Doelstellingen van nieuwkomers die inburgeren

3.2.1 Inleiding

Hoe ervaren inburgeraars de onderdelen van de Wet inburgering, en in hoeverre sluit dit aan bij de plannen, doelstellingen en behoeften van inburgeraars zelf?

Deze paragraaf gaat voornamelijk over de doelstellingen van inburgeraars en de randvoorwaarden die belangrijk zijn voor hun integratieproces. Het gaat specifiek om mensen die inburgeren als asielmigrant. Tenslotte gaan we kort in op de doelen van de gezinsmigranten die deelnamen aan dit onderzoek. We hebben onderzocht wat de doelstellingen van mensen zelf zijn, los van de beleidsdoelstellingen die de wetgever heeft geformuleerd. Wat is hun eigen perspectief, hoe proberen ze hun doelen te bereiken en welke obstakels of kansen vinden zij op hun weg? De ervaringen met de verschillende onderdelen van inburgering – zoals de brede intake, ontzorgen en de leerroutes – komen later in dit hoofdstuk aan de orde.

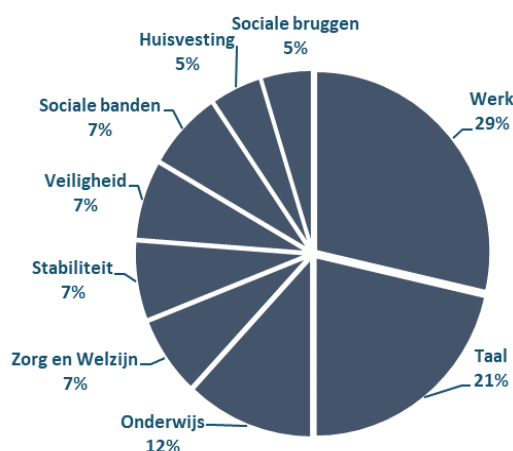
Omdat in dit onderzoek de eigen ervaring van mensen het uitgangspunt zijn, beginnen we met de vraag hoe zij hun eerste stappen in Nederland ervaren, welke doelen zij zichzelf stellen en wat ze denken nodig hebben om die doelen te bereiken. De focus ligt op de inburgeringervaring, maar we beginnen met een beschrijving van de levens van mensen zelf, omdat inburgeren onlosmakelijk verbonden is met andere leefdomeinen. We hebben het model van Strang ('Indicators of Integration', 2019) gebruikt om een te nauwe blik op inburgering te voorkomen, en om ervoor te zorgen dat we breder kijken naar het integratieproces. In de expertpool, de interviews, het actieonderzoek, het netwerk sleutelpersonen en de design probes staat de eigen ervaring van mensen centraal, en gebruiken we de indicatoren ter ondersteuning van het beschrijven van die ervaring. Daarnaast is er in het onderzoek ook ruimte voor de ervaringen die buiten de leefdomeinen van het model worden geschetst.

3.2.2 Ervaringen vanuit nieuwkomers

Doelen

In de expertpool vroegen we de vijftien deelnemers, allen met een asielmigrant-achtergrond, welke doelen zij hebben in Nederland. Dezelfde vraag stelden we in de acht diepte-interviews met zowel gezins- als asielmigranten. Deze doelen zijn door de onderzoekers achteraf ingedeeld in de indicatoren, zoals weergegeven in het model van Strang (zie paragraaf 1.2). Het resultaat is opgenomen in de onderstaande figuur 3.1. In de antwoorden van mensen zien we dat doelen niet altijd eenzijdig zijn, maar meerdere indicatoren kunnen bevatten.

Figuur 3.1 Doelstellingen a.d.h.v. 14 indicatoren van integratie



“Een veilig leven, B2-Nederlands, weer aan het werk als ingenieur ”

“Mijn belangrijkste doel in Nederland is Nederlands leren.”

“Integreren in de Nederlandse maatschappij, de taal leren, werk vinden en me net zo thuis voelen als in mijn moederland”

“Ik wil wiskundedocent worden, ik krijg een huis en mijn man en zoon zijn in Nederland aangekomen.”

“Ik wil leraar-assistent worden, ik wil succesvoller zijn dan voorheen en mijn dochter en ik spreken goed Nederlands”

Expertpool (n=15 asielmigranten Wi2021) en diepte-interviews (n=3 asielmigrant Wi2013, n=1 gezinsmigrant Wi2013, n=5 gezinsmigrant Wi2021)

Werk

Een groot deel van de doelstellingen van de deelnemers gaat over werk. Zij geven aan te willen werken, liefst in beroepen die aansluiten bij hun eerdere werkervaring. De mensen die in figuur 3.1 geciteerd worden, hadden in hun land van herkomst al ervaring als ingenieur of in het onderwijs.

Ook het netwerk sleutelpersonen (mensen die goed verbonden zijn met inburgeraars onder de Wi2013) benoemt dat de meeste inburgeraars bij willen dragen aan de Nederlandse samenleving middels werk. Het netwerk geeft aan dat het bieden van een talige omgeving (bijvoorbeeld via werk) het taalniveau verhoogt en mensen sneller mee laat doen in de samenleving. Maar tegelijk ziet het netwerk dat die omgeving vaak mist, bijvoorbeeld doordat mensen vrijwilligerswerk doen met collega's met dezelfde etnische achtergrond.

“Het belangrijkste doel voor mij is om mijn plaats in deze samenleving te vinden en het hervatten van mijn beroep als lerares, zoals ik dat deed in mijn land van herkomst. Op een eenvoudige manier iets teruggeven aan dit land, zoals het aan mij heeft gegeven.” - gezinsmigrant Wi2021 (diepte-interview)

Taal

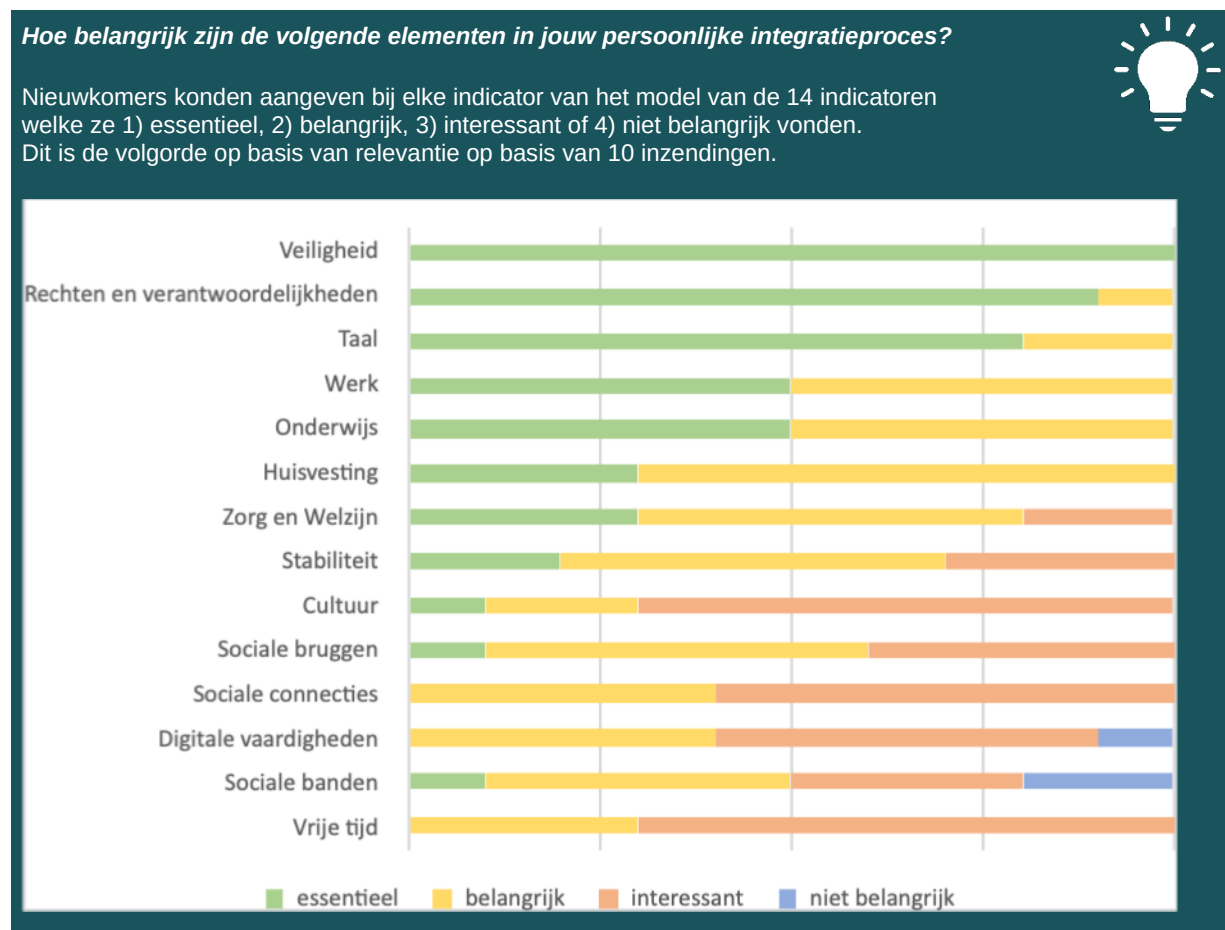
De taal leren is maar voor een enkeling een doel op zich, bleek uit de gesprekken die we voerden. Het is vooral een middel om andere doelstellingen dichterbij te brengen, bijvoorbeeld om te kunnen aarden en relaties aan te gaan, om te kunnen werken of een opleiding te kunnen volgen. De taal leren is onder andere gelieerd aan de volgende thema's:

- **Onderwijs:** “Internationale betrekkingen studeren” (19 jr. asielmigrant, onderwijsroute), “Goed onderwijs voor mijn kinderen” (35 jr. asielmigrant, B1-route)
- **Zorg en Welzijn:** “Oplossing van mijn gezondheidsklachten” (40 jr. asielmigrant, B1-route), “Verbetering van mijn emotionele toestand” (29 jr. asielmigrant, nog woonachtig in het azc)

- **Stabiliteit:** “Mijn leven opbouwen en hier blijven” (29 jr. gezinsmigrant)
- **Veiligheid:** “Veilig leven in Nederland” (35 jr. asielmigrant, B1-route)
- **Sociale banden**¹³: “Hier een familie stichten” (35 jr. gezinsmigrant).
- **Huisvesting:** “Een fijne plek in het azc” (35 jr. asielmigrant, B1-route)¹⁴
- **Sociale bruggen**¹⁵: “Vrienden en burens van verschillende nationaliteiten hebben” (35 jr. asielmigrant, B1-route)

Elementen van integratie

Figuur 3.2 Relevante voorwaarden voor integratie a.d.h.v. 14 indicatoren voor integratie



Design probe (n=10 asielmigranten Wi2021)¹⁶

¹³ Zoals aangegeven in hoofdstuk 1: verbindingen met mensen met een gedeelde identiteit.

¹⁴ In het kader van de inburgering is de opvang geen huisvesting en betekent huisvesting een woning in de gemeente. In het kader van het model van de indicators gaat huisvesting over het hebben van een dak boven je hoofd, waarbij het ook om tijdelijke huisvesting zoals een azc kan gaan.

¹⁵ Zoals aangegeven in hoofdstuk 1: verbindingen met mensen met een andere achtergrond.

¹⁶ Het aantal respondenten voor de design probes verschilt per kader/figuur omdat niet elke deelnemer alle vragen heeft beantwoord.

In dezelfde opdracht konden deelnemers ook aangeven waarom zij bepaalde indicatoren in een van de vier categorieën hadden geplaatst. In onderstaande kader 3.1 zijn hiervan een aantal voorbeelden opgenomen.

Kader 3.1 Uitspraken over voorwaarden voor integratie

Hoe belangrijk zijn de volgende elementen in jouw persoonlijke integratieproces?



Essentieel:

"Veiligheid is de reden dat we hier kwamen, zonder veiligheid voel je je niet thuis." **Veiligheid**

"Rechten zijn de basis en ieder mens heeft rechten en plichten die gerespecteerd moeten worden." **Rechten**

"Belangrijk voor alles, vooral om met anderen te communiceren, en het opent deuren voor je." **Taal**

"Werk is iets dat je gemotiveerd houdt en actief, zonder werk en inkomen voel je veel druk." **Werk**

"In dit land is onderwijs belangrijk om succesvol te worden." **Onderwijs**

Belangrijk:

"Een huis is belangrijk om je stabiel te voelen en vanuit daar kun werken en studeren." **Huisvesting**

"Een goed zorgsysteem is belangrijk als je het nodig hebt en niet kunt betalen." **Zorg en welzijn**

"Stabiliteit is de basis." **Stabiliteit**

Interessant:

"Door de cultuur te kennen kan ik beter integreren in de maatschappij." **Cultuur**

"Het is belangrijk om contact te hebben met anderen, ook voor je mentale welzijn. Maar het is een beetje moeilijk hier." **Sociale bruggen**

"Het is niet mijn taak om te communiceren met nationale instellingen." **Sociale connecties**

"Alles is gebaseerd op ICT, en deze vaardigheden maken het leren makkelijker." **Digitale vaardigheden**

Niet belangrijk:

"Dit is minder belangrijk omdat je minder mensen hebt waar je mee kunt optrekken." **Sociale banden**

"Dan ben je vooral bezig met je eigen wensen en behoeften." **Vrije tijd**

Design probe (n=10 asielmigranten Wi2021)

Veiligheid en rechten/verantwoordelijkheden

Op basis van de bovenstaande uitvraag worden de twee indicatoren 'veiligheid' en 'rechten en verantwoordelijkheden' ervaren als essentieel door asielmigranten. Dit is opvallend, want in de gesprekken die we met dezelfde mensen voerden in de expertpool kwam dit niet direct aan de orde. In de analyse (zie paragraaf 3.2.3) komen we hier nog op terug. In gesprek met mensen die als gezinsmigrant in Nederland zijn, kwamen deze indicatoren niet terug.

Veiligheid en vrijheid zijn indicatoren die deelnemers bij aankomst in Nederland al zeggen te hebben behaald. Deze twee indicatoren zijn dus niet langer doelen op zich, maar middelen om andere doelen te bereiken. Veiligheid en vrijheid stellen mensen in staat om bepaalde doelen te bereiken. Een deelnemster uit Iran gaf bijvoorbeeld aan dat vrijheid in Nederland haar in staat

stelt haar doelen te bereiken en succesvoller te worden dan voorheen. Ze noemde het feit dat ze niet kon fietsen in Iran als dieptepunt en belemmering. Dat ze dat hier wel kon, zag ze juist als hoogtepunt: in Iran had zij zich als vrouw niet vrij kunnen bewegen. Nu kon zij zich wel zelfstandig van A naar B verplaatsen.

Het tegenovergestelde werd aangekaart door een deelnemster uit Afghanistan. Vanwege de situatie onder de Taliban was het volgen van onderwijs een belangrijk doel voor haar. Vanwege haar leeftijd was het volgen van onderwijs in Nederland uit financiële overwegingen niet mogelijk. Zij mocht in Afghanistan geen onderwijs volgen en kan nu in Nederland nog steeds geen onderwijs volgen. Zij voelt zich daarom nog steeds onvrij.

Sociale verbindingen

Sociale aspecten van integratie duiden deelnemers niet aan als essentieel (zie figuur 3.2), maar de verbindingen met mensen met een andere achtergrond vinden de meesten wel belangrijk (in het model heet dit 'sociale bruggen'). Daarna vinden nieuwkomers verbindingen met instanties belangrijk (in het model heet dit 'sociale connecties'). Verbindingen met mensen met dezelfde achtergrond worden als minst belangrijk benoemd (in het model heet dit 'sociale banden'). Een van de deelnemers gaf aan dat contact met anderen belangrijk te vinden, maar had moeite om deze contacten in Nederland te leggen.

Deelnemers aan de expertpool gaven aan dat contact met Nederlanders niet wordt gestimuleerd. Dit ervaren ze vanaf het moment dat ze aankomen in Nederland. Dit komt voornamelijk door de context van de asielopvang in Nederland (zie ook paragraaf 3.4 Opvang). Zij koppelen de mogelijkheid voor sociale verbindingen in Nederland sterk aan de taal: door die te leren zal de toegang tot Nederlanders ook toenemen. We zagen een uitzondering in de expertpool. Een inmiddels goed Engels sprekende man verblijft in een opvanglocatie die bewust is ingericht op het maken van verbindingen met de buurt en met elkaar. Hij ervaart die connecties als buitengewoon positief en voelt zich op zijn gemak, ondanks dat hij veel onzekerheden heeft over zijn status en toekomst.

Het belang van sociale verbindingen zien we ook in de design probe. Deelnemers werd gevraagd een foto te sturen van een moment dat zij zich juist wel en juist niet thuisvoelden. Deze foto's bevatten meermaals een sociaal element (met vrienden/kennissen ergens zijn versus alleen zijn).

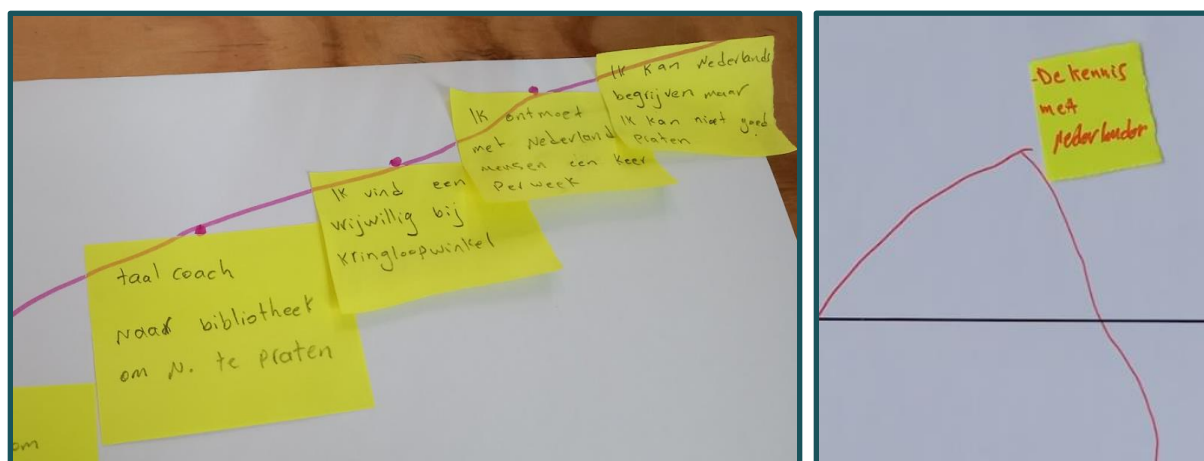
"Ik voelde me voor het eerst thuis in Nederland na 3,5 jaar weer met mijn gezin te zijn." - asielmigrant Wi2021 (design probe)

"Op deze foto voel ik me thuis. Dit was een paar weken geleden met vrienden in Amsterdam." - asielmigrant Wi2021 (design probe)

"Eenzaamheid is het meest ongelukkig moment." - asielmigrant Wi2021 (design probe)

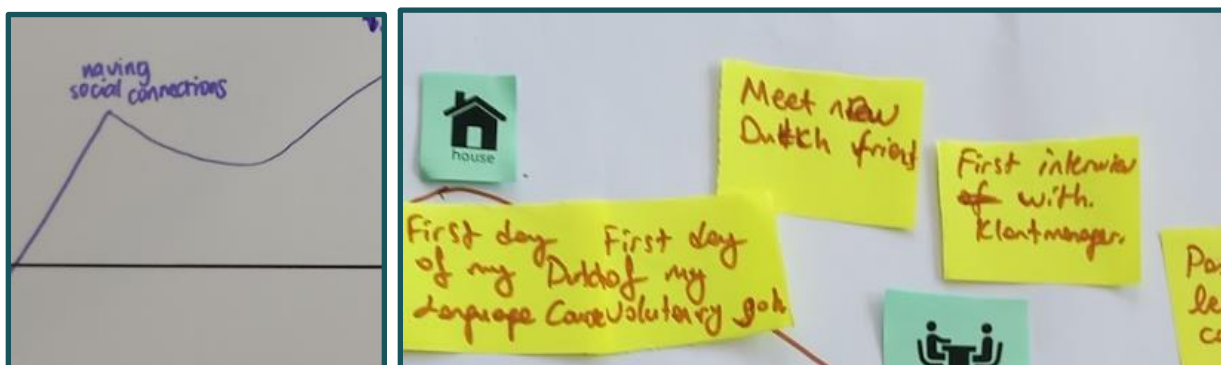
In de opdracht tijdens de expertpool om hoogte- en dieptepunten te delen gaan veel hoogtepunten over sociale verbindingen, zoals het maken van nieuwe vrienden of samenzijn met familie.

Afbeelding 3.1 Wall of Wonder aankomst in Nederland tot nu



Links: Hoogtepunt: 'Ik ontmoet een keer per week Nederlandse mensen.'

Rechts: Hoogtepunt: 'Kennismaken met een Nederlander.'



Links: Hoogtepunt: 'Het hebben van sociale connecties.'

Rechts: Hoogtepunt: 'Het maken van nieuwe Nederlandse vrienden.'

Expertpool (N=15 Wi2021 asielmigranten)

Tenslotte, waar verbindingen met mensen met dezelfde achtergrond in het kader van integratie nauwelijks worden genoemd, missen nieuwkomers juist die connecties het meest uit hun land van herkomst.

Wat mensen missen

Wat hebben mensen achtergelaten in hun land van herkomst en waarom is dit voor hen belangrijk? Dit hebben we gevraagd om meer context te krijgen bij de doelen die mensen stellen en om te weten te komen welke voorwaarden het belangrijkst zijn voor het opbouwen van een leven in Nederland. In kader 3.2 zijn de antwoorden op deze vraag opgenomen.

Kader 3.2 Uitvraag: wat mis je?

Wat mis je uit je land van herkomst en waarom is dit belangrijk voor je?



"Mijn familie en vrijheid. Zonder vrijheid is het leven onmogelijk."

"Ik mis zekerheid, kunnen leven als mens en mijn baan. Werken is in mijn thuisland belangrijker dan wonen."

"Familie en goede vrienden, cultuur en onderwijs. Onderwijs helpt je om meer kennis op te doen en je loopbaan te ontwikkelen. Een geleerd persoon is een nuttige burger in de maatschappij en maakt de juiste keuzes in het leven."

"Ik mis mijn moeder, mijn huis en mijn baan. Mijn baan vormde mijn leven en van mijn moeder houd ik het meest."

"Ik mis het warme weer en de mensen, mijn vrienden, de universiteit en mijn familie. Mijn sociale leven en school waren belangrijk. Ik houd van leren dus scholing was erg belangrijk. In mijn dagelijks leven was ik niet veilig maar ik voelde me het gelukkigst als ik met vrienden was die van me hielden. Ik was nooit een buitenstaander. Het was thuis."

"Ik mis de natuur en de bergen van Iran. Daar voelde ik me rustig. Het bereiken van de top geeft me een gevoel van geluk. In het leven heeft iedereen goede en slechte tijden, net als bij het beklimmen van bergen. Soms is het makkelijk en soms is het moeilijk."

"In mijn leven in mijn eigen land was het zijn van een goed persoon belangrijk. Als je vriendelijk, eerlijk en respectvol bent tegenover anderen kun je bijdragen aan sterke relaties en een gevoel van gemeenschap. Dat heeft invloed op je eigen welzijn en geluk. Door behulpzaam te zijn krijg je voldoening en vreugde en geeft betekenis."

"Ik verloor al het moois waaronder mijn familie. Ik had daar een sociaal leven, familie en vrienden. Met hen voel ik me levend en voel ik de waarde van dingen."

"Ik verloor de natuur van Iran, mijn baan, familie en thuis. Ik kon anderen helpen. Door te werken kon ik voor mezelf zorgen maar ook iets aan anderen geven, als docent."

"Mijn burens en vrienden. Ik praatte met mijn burens en wandelde door de buurt. Dat herinnert me er aan wat belangrijk voor mij is in Nederland."

"Ik mis het om bekend te zijn met dingen en niet nerveus. Bekend met de straten, mijn sociale kring en waar ik heen ga. Maar ook de positie die we hadden. Het is tenslotte anders om te werken en onafhankelijk te zijn. Zo konden we kiezen waar we woonden en onderwijs volgden. Het was afhankelijk van onszelf. Het was echt niet altijd even comfortabel maar het hing tenminste van onszelf af."

Design probe (n=12 asielmigranten Wi2021)

In het kader 3.2 hierboven zien we dat mensen naast familie en vrienden (sociale banden) ook werk en onderwijs missen. In hun toelichting staat meermaals beschreven hoe werk meer is dan financiële stabiliteit, maar ook vormend is en bijvoorbeeld maakt dat mensen zich nuttig voelen. Bij familie en vrienden gaat het ook over het kunnen leggen van contacten. Voorts blijkt uit de toelichting dat mensen een bepaalde vorm van zelfstandigheid missen die ze in het land van herkomst wel hadden. Zelfstandigheid die wordt verkregen door inkomen en daardoor ook de autonomie geeft om bepaalde besluiten te kunnen nemen. Twee deelnemers verwezen expliciet naar die vorm van vrijheid die zij hadden in hun land van herkomst. Wat ook opvalt is het gemis van de natuur door mensen uit Iran.

Wat mensen in Nederland hebben gevonden

Via de design probe hebben we ook gevraagd wat deelnemers juist in Nederland kunnen doen wat in hun land van herkomst ondenkbaar was. In kader 3.3 zijn de antwoorden opgenomen op deze vraag.

Kader 3.3 Uitvraag: wat was onmogelijk?

Wat was onmogelijk voordat je naar Nederland kwam?



“Als vrouw werd ik niet gezien en had ik geen positie in mijn land.”

“Vrijheid.”

“Voordat ik hier was, was het onmogelijk voor mij om te studeren, omdat meisjes niet mogen studeren sinds de Taliban aan de macht is.”

“Handelingsvrijheid voor vrouwen.”

“Het was onmogelijk om mezelf te zijn. Als vrouw is het ‘s nachts niet veilig en er was veel intimidatie. Ik kon mijn identiteit niet tonen, als Tigray, want we zijn een doelwit.”

“Het was niet mogelijk geweest om veel mensen uit andere landen en culturen te zien.”

“Werk hebben.”

“Werken aan mijn toekomst.”

“Denken aan mijn toekomst.”

“Democratie en rechtvaardigheid.”

“Vrijheid. Tijd spenderen met familie en vrienden.”

Design probe (n=12 asielmigranten Wi2021)

Hier noemen mensen meestal aspecten die te maken hebben met noties van vrijheid. Ook genderspecifieke vrijheid, jezelf zijn en perspectief hebben op een toekomst komen terug in de antwoorden.

Deelnemers aan de expertpool vroegen we een bewaardoosje te maken met wat ze missen en wat ze juist in Nederland hebben gevonden.

Afbeelding 3.2 Foto's van bewaardoosje



“Je ziet oude honderd Ethiopische Birr. Die werden verwisseld vlak voor de oorlog, dus dat geld hebben we niet meer. Een Ethiopische armband en een button uit Tigray. Symbool voor wat ik in Nederland heb gevonden? Een LGBTQ-button, een plectrum en schilderen als hobby.”



“Dit is het doosje. Ik bewaar er spullen in die belangrijk voor mij zijn. Zoals mijn oude sleutels en een armband”



“De foto van het doosje betekent dat het mogelijk is dat ik in mijn toekomst wil dwalen, omdat ik nog steeds de geest van de jeugd heb en het verlangen om het leven te leven.”



“Wat ik heb gevonden? Veiligheid, onderwijs en vrijheid. Wat ik heb verloren? Familie, vrienden en mijn thuisland.”

Design probe (n= 7 asielmigranten Wi2021)

Gezinsmigranten

Werk is de voornaamste doelstelling die gezinsmigranten noemen in de zes interviews. Gezinsmigranten die al werken refereren meermaals aan het opbouwen van een goed leven in Nederland, bijvoorbeeld door meer contacten op te doen of een gezinsleven op te bouwen.

3.2.3 Analyse en conclusie van de onderzoekers

Werk en taal

De doelen van mensen met een asielmigrant-achtergrond die hebben meegedaan aan dit onderzoek zijn in deze fase van de inburgering voornamelijk gericht op werk en taal.¹⁷ Dat sluit aan bij de doelstellingen van de inburgering waarin het leren van de taal en het vinden van (betaald) werk belangrijke uitgangspunten zijn. Uit eerder onderzoek blijkt dat integratie en het opbouwen van een leven in een nieuw land het meest succesvol is wanneer persoonlijke doelstellingen overeen komen met beleidsdoelstellingen in de ontvangende samenleving.¹⁸

¹⁷ De meeste deelnemers zijn recentelijk begonnen aan hun leerroute en bevinden zich nog in de beginfase. In vervolgonderzoek zullen deelnemers verder zijn in hun inburgeringstraject.

¹⁸ Damen et al. *About but not without: Recently Arrived Refugees' Understanding of and Expectations for Integration within a Local Policy Context in the Netherlands* (2022) via: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15562948.2021.2023720>.

De focus op taal maakt ook dat de deelnemers sterke waarde hechten aan kwalitatief goed en voldoende taalonderwijs. In hoeverre nieuwkomers het gevoel hebben dat ze door de inburgering ook daadwerkelijk stappen kunnen zetten in werk en taal, staat beschreven in paragraaf 3.7 Leerroute. Kijken we naar de andere doelstellingen, dan wordt ook onderwijs meermaals genoemd. Afhankelijk van de gekozen leerroute of aanvullende afspraken in het PIP, is er perspectief op het volgen van aanvullend en/of vervolgonderwijs.

Veiligheid en vrijheid

Hoe deelnemers de indicator veiligheid (en ook: vrijheid) zien, hangt samen met de situatie waaruit iemand vertrokken is (zoals we zien in de design probes en de voorbeelden uit Iran en Afghanistan in paragraaf 3.2.2). Het lijkt erop dat deelnemers veiligheid, vrijheid, en rechten en verantwoordelijkheden niet meer als doel op zich zien, omdat er in zekere mate al aan voldaan is. Het is voor mensen een essentiële randvoorwaarde, maar op het moment van deelname aan het onderzoek geen na te streven doel meer.

In de antwoorden van deelnemers op de vraag wat ze missen, zien we twee expliciete verwijzingen naar vrijheid. In de toelichting op de keuzes bij het classificeren van de indicatoren zagen we dat veiligheid en rechten en verantwoordelijkheden worden gezien als aanleiding en belangrijke basisvoorwaarden. Het element stabiliteit werd voornamelijk gezien als belangrijk, maar wordt in de toelichting wel expliciet benoemd:

“Als je rechten worden gerespecteerd, voel je stabiliteit.” - asielmigrant Wi2021 (design probe)

Sociale verbindingen

Sociale relaties zijn geen integraal onderdeel van inburgering, noch van opvang. Als we mensen vragen naar doelen die zij stellen, of essentiële randvoorwaarden voor integratie, komen sociale verbindingen niet direct naar voren. We zien echter dat het aangaan van relaties, bijvoorbeeld het leggen van contacten met Nederlanders, wordt genoemd als hoogtepunt (in de ‘wall of wonder-methodiek’ en de design probe). Voor ten minste een van de deelnemers gaat dat moeilijk, voor veel deelnemers is het een gemis. De wijze waarop over inburgering wordt gesproken speelt hier vermoedelijk een rol: ‘inburgering’, ‘integratie’ en ‘doelen’ zijn woorden die mensen vragen om planmatig na te denken over hun toekomst. Woorden zoals ‘gemis’ of ‘thuisvoelen’ (design probe) of denken vanuit je eigen levenslijn (‘wall of wonder-methodiek’) boren de laag van gevoel en relaties aan. De samenhang tussen die twee lagen in het vormgeven van een nieuw leven, en waar inburgering specifiek aan kan bijdragen, is iets wat we in de vervolgonderzoeken ruimte willen geven. Inburgering kan namelijk op zichzelf gaan over het toe-eigenen van specifieke elementen zoals taal, kennis van de arbeidsmarkt of financiële zelfstandigheid. Maar deze onderdelen kunnen ook middelen zijn om de meer integrale behoeftes van mensen, zoals het hebben van waardevolle relaties, te vervullen.

Conclusie

De doelen die mensen stellen gaan veelal over werk en onderwijs. In hun beleving lijkt taal de cruciale toegangsfactor tot die twee. De directe focus van de deelnemers aan het onderzoek ligt op het leren van de taal. Taal is een belangrijke component van de inburgering, de deelnemers aan het onderzoek hebben met deze component de meeste ervaring. Hoe ze het taalaanbod

ervaren, bespreken we in paragraaf 3.7 Leerroute. Werk is meer dan een middel voor bestaanszekerheid, het is ook een identiteitskwestie. Werk geeft positie, zelfvertrouwen en autonomie. De duale opzet van de Wet inburgering 2021 lijkt in die zin goed aan te sluiten op de doelen van mensen zelf.

Voor de nieuwkomers die wij in dit onderzoek hebben gesproken, zijn veiligheid en rechtszekerheid essentieel om in Nederland een leven op te bouwen. In het model van Strang vallen die indicatoren onder de noemer 'fundament'. De deelnemers van het onderzoek bevestigen dit: het fundament moet als eerste op orde zijn. Het is niet zozeer een doelstelling, maar een randvoorwaarde.

Kijken we naar wat mensen nodig hebben om zich thuis te kunnen voelen en wat ze missen uit hun moederland, dan is het duidelijk dat voor de deelnemers aan het onderzoek verbondenheid met anderen en een gevoel van eigenwaarde cruciaal is. Ze stellen hierover niet zozeer doelen en koppelen het ook niet direct aan het woord inburgering of integratie. We zien een onderscheid tussen functioneel integreren, en emotioneel thuis voelen. Ondanks verschillen tussen die twee, zijn ze onlosmakelijk met elkaar verbonden.

3.3 Verwachtingen van nieuwkomers over de Wet inburgering

3.3.1 Inleiding

In hoeverre verwachten inburgeraars dat de onderdelen uit de Wet inburgering bij zullen dragen aan volwaardig meedoen in Nederland?

Deze paragraaf gaat over de verwachtingen van nieuwkomers ten aanzien van de inburgering. In zowel de expertpool, de design probe als in de diepte-interviews is naar de verwachtingen van nieuwkomers over de Wet inburgering gevraagd. Deze zijn gekoppeld aan de doelstellingen die mensen voor zichzelf hebben gesteld, en – breder – of men verwacht dat de inburgering bijdraagt aan het volwaardig kunnen meedoen in Nederland. De verwachtingen van gezinsmigranten worden apart in deze paragraaf besproken.

3.3.2 Ervaringen en betekenis vanuit nieuwkomers

De verwachtingen waar we met de deelnemers over spraken, hebben met name betrekking op hun eigen doelen. Deze zijn in paragraaf 3.2 aan bod gekomen.

Taal

Taal blijkt een van de belangrijkste onderwerpen in ons onderzoek naar verwachtingen. De deelnemers verwachten dat taal een essentieel middel is voor toegang tot en meedoen aan de Nederlandse samenleving. Op basis van een van de interviews die een deelnemer van de expertpool in haar kennissenkring had afgenomen, merkte ze het volgende op:

“Een van de mensen die ik heb gesproken heeft veel gedaan om zelf werk te vinden en vrijwilligerswerk te doen. Juist door contact met anderen kan ze de taal leren. Alleen doordat ze nog moeite heeft met spreken en begrijpen komt ze lastig in contact met mensen en vormt het Nederlands een obstakel. De werkervaring heeft ze wel.” - asielmigrant Wi2021 (expertpool)

Deelnemers verwachten dat de inburgering aan hun taalkennis zal bijdragen. Ze zien tegelijk dat de taal ook een obstakel vormt. Zij geven aan het Nederlands nog onvoldoende machtig te zijn om bijvoorbeeld te kunnen werken, terwijl een baan juist bijdraagt aan taalverwerving. Zoals een van de deelnemers aan de expertpool het samenvatte:

“Mijn taaldocent geeft aan dat ik genoeg Nederlands spreek. Toen ik ging solliciteren zei de werkgever dat mijn Nederlands niet goed genoeg is.” - asielmigrant Wi2021 (expertpool)

Uitdagingen

Via het boekje van de design probes hebben we gevraagd: welke uitdagingen verwacht je wanneer je in Nederland aan de door jouw vastgestelde doelen gaat werken? In onderstaand kader 3.4 zijn de antwoorden op deze vraag opgenomen.

Kader 3.4 Uitvraag: uitdagingen

Welke uitdagingen verwacht je wanneer je aan je doelen gaat werken?



“Taal is de grootste uitdaging.”

“Hard werken, volhouden, doen wat ik leuk vind en veel vrijwilligerswerk.”

“Het kan mijn eigen motivatie zijn. Nederland is een nieuwe plek en ik heb niet altijd genoeg zelfvertrouwen. Dan voelt het zwaarder.”

“Het ontbreken van ondersteuning van en samenwerking met instanties, en het ontbreken van noodzakelijke voorzieningen.”

“Taal, netwerk en het verschil in onderwijs.”

“Als ik volledig bezig ben met onderwijs is het lastig om ernaast te werken en mijn eigen inkomen te verdienen.”

“Taal is het eerste obstakel. Ik moet goed Nederlands leren om mijn doel te behalen. Daarnaast moet ik mijn netwerk uitbreiden om een goede baan te vinden en tenslotte gewend raken aan de Nederlandse maatschappij en de manier van leven.”

Design probe (n=7 asielmigranten Wi2021)

De respondenten verwachten dat taal een uitdaging zal vormen. Vanuit de gesprekken in de expertpool met dezelfde respondenten kunnen we aanvullen dat mensen die uitdaging ook voelen, omdat ze de taal echt goed willen spreken. Deelnemers verwachten daarnaast uitgedaagd te worden op het vlak van motivatie en hard werken.

Er was één respondent die het ontbreken van ondersteuning door instanties als uitdaging noemde. In dit specifieke voorbeeld ging het om een deelnemer die aangaf dat ze een halfjaar geen klantmanager had. In de gesprekken met nieuwkomers onder de Wi2021 (voornamelijk tijdens de expertpool) kwam naar voren dat de verwachting is dat de taal eerst komt, om vervolgens examens te halen en daarna een baan te vinden.

“Ik moet de inburgering doen, dat is belangrijk. Dat betekent in de B1-route dat ik eerst de inburgering en de taal leer. Daarna kan ik misschien onderwijs volgen en als laatste kan ik aan het werk.” - asielmigrant Wi2021 (expertpool)

Inburgering

In het boekje van de design probe (zie 1.4.3) werd daarnaast gevraagd aan mensen die inburgeren onder de Wi2021 en asielmigrant zijn, of men verwacht dat specifiek de inburgering zal helpen bij de eerder geformuleerde uitdagingen.

Kader 3.5 Uitvraag: Verwachtingen van inburgering

Verwacht je dat de het huidige inburgeringsproces je helpt bij je uitdagingen?

"Ja, ik volg Nederlandse les, al moet ik nog een cursus volgen om voorbereid te worden op werk."

"Ja ik doe goede dingen en het motiveert mensen."

"Als de gemeente mij zou helpen en iniedergeval de telefoon zou opnemen, dan zou het kunnen helpen."

"Ja, als ik dit proces afrond kan ik vloeiend in het Nederlands communiceren."

"Ik denk dat het helpt want ik zet hierdoor mijn eerste stappen."

"In het huidige proces halen we onze doelen tot op zekere hoogte maar als het gaat om onderwijs helpt het huidige proces niet. Na je 30ste krijg je geen financiële steun van de overheid om een opleiding te volgen. De kosten zijn hoog, dus kunnen we geen opleiding volgen."

"Ik hoop dat het helpt. In de onderwijsroute volg ik een intens taaltraject. Ik ga elke dag naar school en moet dus gemotiveerd blijven."

"Het gaat niet helpen, want ik heb B2 nodig en in mijn plan staat B1."

"De Wet inburgering helpt me om een goede baan te vinden als ik B2 kan halen en een opleiding kan volgen."

"Het helpt me een beetje om te begrijpen hoe dingen er in Nederland aan toe gaan."

"Ik sta aan het begin van het integratieproces dus het is vroeg om hierover een besluit te nemen. Tot nu toe worstel ik met de taal en hebben we hier meer ondersteuning nodig, vooral bij het spreken."



Design probe (n=11 asielmigranten Wi2021)

Deze verwachtingen hebben vooral betrekking op taal, onderwijs en werk. De verwachtingen zijn wisselend, en voor een belangrijk deel gerelateerd aan het taal (zowel niveau als kwaliteit).

Verwachtingen van jezelf, je omgeving en de overheid

In de design probe is gevraagd naar eigen verwachtingen en naar wat inburgeraars verwachten van hun omgeving en de overheid. De antwoorden op deze vraag zijn opgenomen in het kader 3.6 op de volgende pagina.

Kader 3.6 laat zien dat respondenten van zichzelf verwachten om hard te blijven werken, geduldig te blijven en gezond te blijven. Zij verwachten een omgeving die ondersteunt, motiveert, informatie geeft en begrip toont. Tenslotte verwachten zij van de overheid concrete voorzieningen ten behoeve van onder andere taal, ondersteuning, onderwijs en werk.

Kader 3.6 Uitvraag: Verwachting t.a.v. jezelf, je omgeving, de overheid

Wat verwacht je van jezelf om je leven in Nederland op te bouwen en je doelen te behalen?



“Hard werken en motivatie”, “doelen stellen, geloven dat het lukt en hard werken”, “gezond eten, meer sporten en jezelf blijven”, “hard werken”, “ik vraag van mezelf om niet gefrustreerd en verveld te raken”, “niet haasten, geduld en gezond blijven”, “ik vraag mezelf: waar wil je werken als je geen mogelijkheid hebt om scheikundig werk te doen”, “geduldig zijn en hulp zoeken als ik het nodig heb”, “ik vraag mezelf om sterk en zelfverzekerd te zijn en gezond na te denken”, “realistisch en proactief en op zoek naar kansen (leerwerktrajecten, vacatures etc.)”

En van je omgeving?

“Motiverend”, “advies over hoe je je doelen kan bereiken”, “me begrijpen, ruimte geven, samenwerken en verantwoordelijkheid nemen”, “hun ervaring en waar zij hulp kregen”, “mij ondersteunen met Nederlands zoals mijn vrouw en mij docent”, “hulp als het mogelijk is en morele steun”, “Sta je dicht bij me en ondersteun je me?”, “om informatie vragen”, “ik vraag mijn omgeving om altijd in mijn werk te vertrouwen en me hier doorheen te helpen”, “ze moeten me helpen om mijn weg te vinden, als een coach. En hulp om mijn netwerk uit te bereiden”

En van de overheid?

“B2 cursussen”, “ondersteuning van Vluchtelingenwerk en de gemeente”, “met behoud van uitkering een opleiding volgen en een vrijwilligersplek of stage voor mijn wensberoep”, “een cursus die me voorbereidt op het vinden van werk”, “financiële ondersteuning en begeleiding”, “de gemeente zou mij moeten helpen om te begrijpen welke stappen ik moet zetten om mijn doel te bereiken”, “Wat is het eerste dat ik zou moeten doen en kun je me een traineeship aanbieden om te werken en ervaring op te doen?”, “mij begeleiden en de hulp te bieden die ik nodig heb”, “ik wil de regering bedanken voor de steun die ze geeft”, “ondersteuning”

Design probe (n=10 asielmigranten Wi2021)

Perspectief

In onderstaand kader 3.7 is een voorbeeld opgenomen waar een mismatch in verwachtingen gevolgen heeft voor het perspectief op de toekomst.

Kader 3.7: Casus S.

S. | man | 44 jaar | eerst onderwijsroute, nu B1-route

Doel: werk vinden passend bij zijn ervaring en opleidingsachtergrond: technical engineering bij de Marine.



S. heeft met zijn specialistische achtergrond de beste mogelijkheden om aan het werk te gaan dicht bij de zee, in bijvoorbeeld de buurt van Rotterdam of Den Haag. Bij COA kon hij deze voorkeur aangeven (*“My job prospects are close to the sea”*). Hij werd geplaatst in een gemeente in Gelderland.

S. en zijn vrouw willen graag op ten minste B2 Nederlands leren en werden daarom in eerste instantie in de onderwijsroute geplaatst. De gemeente gaf na een tijdje aan dat ze te oud zijn voor deze route. Ondanks dat er geen officieel leeftijdslimiet is op de onderwijsroute gingen S. en zijn vrouw akkoord, mits ze tot B2 les zouden krijgen. De gemeente ging hier in eerste instantie niet mee akkoord (*“wij faciliteren geen B2 lessen”*). Volgens S. vertelde de gemeente dat het niet nodig was om de wissel naar de B1-route te ondertekenen (*“we insisted on not signing the paper and then they said: it's not important to sign it, we will send it without your signature.”*). Nu S. B1 niveau heeft afgerond wordt hij gekoppeld aan een werkcoach en is het nog onduidelijk of hij de taal door kan leren.

“Wat wil je doen, vroeg de werkcoach? Ik deelde mijn ervaring en ambitie en toen zei ze dat ik een hoger Nederlands niveau nodig heb. Dat weet ik, maar jullie bieden dat niet aan!”

Update augustus 2023: Inmiddels heeft de gemeente uitsluitel gegeven dat ze toch tot B2-niveau kunnen doorleren. S. vermoedt dat het komt door de druk die de taalschool heeft uitgeoefend en omdat de gemeente betaalbare B2-lessen heeft gevonden. Hij woont nog niet dicht bij de zee maar is zich nu via via aan het oriënteren op technische trajecten en werkmogelijkheden bij de NS.

Actieonderzoek (n=1 asielmigrant Wi2021)

Rapportage perspectief inburgering

In de casus hierboven sluiten zowel de koppeling door het COA aan de gemeente als de taalfaciliteiten die de gemeente bood, niet aan bij de doelstellingen van nieuwkomer S. Zijn verwachting was dat hij in Nederland zijn specialistische vaardigheden snel zou kunnen inzetten; die verwachting is niet uitgekomen. Deze mismatch zagen wij vaker. Veel mensen hebben werkervaring en willen hier graag zo snel mogelijk gebruik van maken om in Nederland aan de slag te gaan. De randvoorwaarden zijn hiervoor niet aanwezig, zo toont ook de hierboven beschreven casus. We zien de niet uitkomende verwachting ook bij de inburgering wanneer mensen een specifieke opleiding willen volgen of een specifiek taalniveau willen halen. De gemeente waar S. woonde kon in eerste instantie geen perspectief bieden, door uitsluitel te geven over het taalonderwijs. Toen dat er wel was, ontstond bij S. weer ruimte om door te gaan, gaf hij aan in het eindgesprek. Perspectief is essentieel voor bijna alle mensen die wij spraken. Zij hopen dat ze hun ambities kunnen waarmaken.

Gezinsmigranten

De verwachtingen die de zes geïnterviewde gezinsmigranten hebben ten aanzien van de inburgering, gingen uitsluitend over het leren van de Nederlandse taal, en voornamelijk over het kunnen toepassen van hun nieuw verworven taalvaardigheid in alledaagse situaties:

“Het leren van de taal als volwassene is niet makkelijk. Soms voel je je gemotiveerd en soms niet. Ik had verwacht sneller te leren. In een sociale situatie kan het te veel zijn en is mijn niveau niet wat ik wens dat het is. Mensen die Nederlands als moedertaal hebben spreken snel.” - gezinsmigrant Wi2021 (diepte-interviews)

3.3.3 Analyse en conclusie van onderzoekers

De verwachtingen ten aanzien van inburgering zijn voor de inburgeraars voornamelijk gericht op Nederlands leren, en in mindere mate ook op werk en onderwijs. Deelnemers aan het onderzoek hebben nog geen volledig beeld van de inburgering. Veel mensen zijn net begonnen of moeten nog beginnen, en hebben vooral zicht op de brede intake, het PIP, financieel ontzorgen en de leerroute (indien van toepassing). De inburgering zien ze voornamelijk als taalonderwijs. De onderdelen als de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) of het participatieverklaringstraject (PVT) zijn (nog) niet bekend bij iedereen.

3.4 Opvang

3.4.1 Inleiding

Hoe ervaren inburgeraars de tijd in de opvang?

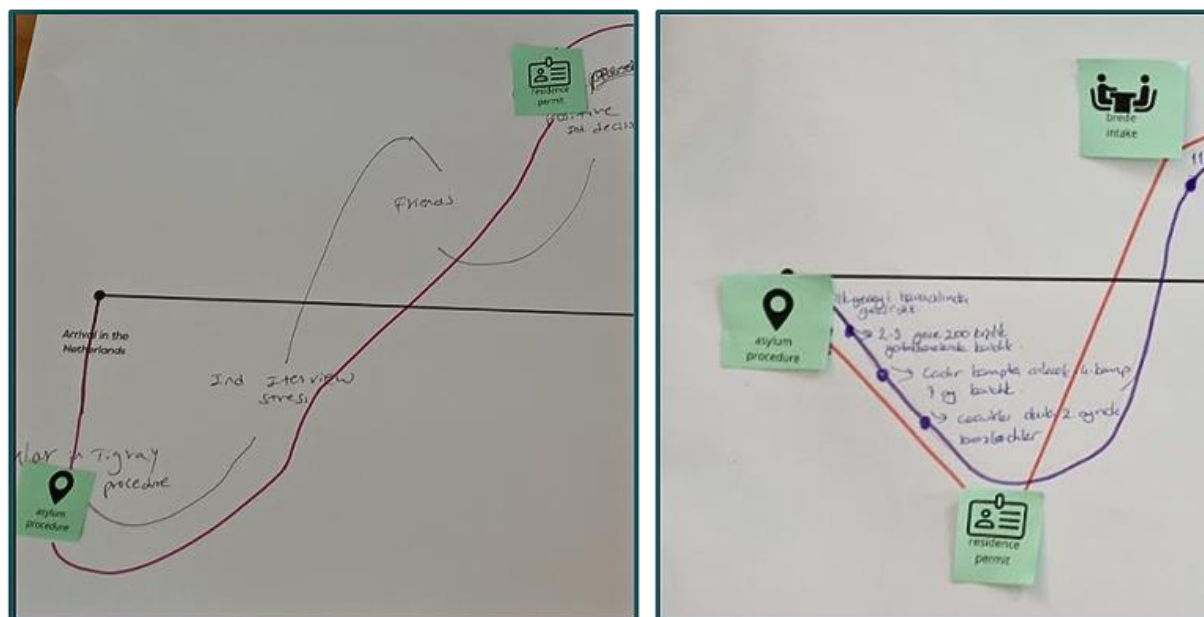
De focus van dit rapport ligt op het perspectief van nieuwkomers op de inburgering. De ervaringen met het opbouwen van een leven in Nederland zijn onlosmakelijk verbonden met de periode daarvoor. Omdat mensen al in de opvang kunnen beginnen met de inburgering, hebben we in de expertpool naar de ervaringen van mensen in de opvang gevraagd. Daarbij ligt de focus vooral op de inburgering en hebben we niet in detail doorgevraagd over de omstandigheden in de opvang.

3.4.2 Ervaringen en betekenis vanuit nieuwkomers

Niet iedere deelnemer aan dit onderzoek heeft in een asielzoekerscentrum gewoond (gezinsmigranten niet, asielmigranten die via gezinshereniging naar Nederland zijn gekomen niet of zeer kort). Tijdens de expertpool gaven deelnemers aan welke sleutelmomenten juist wel of niet bijdroegen aan het opbouwen van een leven in Nederland. Dit deden ze op basis van een tijdlijn van hun leven in Nederland, en de hoogte -en dieptepunten ('wall of wonder-methodiek').

Onderstaande voorbeelden focussen op de periode in de opvang:

Afbeelding 3.3 'Wall of wonder' van de aankomst in Nederland tot nu



Links: de asielprocedure en de interviews bij de IND als dieptepunt en een stijgende lijn bij meer sociale contacten en vrienden en een positief besluit van de IND.

Rechts (vertaling): slapen op de luchthaven, met 200 à 300 personen in slaapzalen voor 3 dagen, 7 maanden in een tentenkamp en de kinderen begonnen pas na een paar maanden met school. De lijn loopt omhoog vanaf het verkrijgen van een vergunning na 11 maanden en een huis na 16 maanden. Expertpool (N=15 Wi2021 asielmigranten)

Informatievoorziening

Op één uitzondering na ervaart iedereen in de expertpool de tijd in de asielprocedure als een pijnlijke. Deelnemers in de expertpool geven aan dat de informatievoorziening over wachttijden voor een beslissing over de verblijfsstatus en het kunnen verhuizen uit de opvang in deze periode niet op orde is. De meeste deelnemers hebben het idee dat ze pas bij de verhuizing echt kunnen beginnen met inburgeren. Het gevolg van een gebrek aan informatievoorziening over wachttijden in combinatie met het feit dat deze periode lang kan duren, zorgt volgens deelnemers voor onzekerheid.

Onvoldoende mogelijkheden

Daarnaast geven alle deelnemers aan dat er onvoldoende mogelijkheden zijn om de taal te leren of te werken, terwijl ze voor lange tijd in de opvang zitten. Dat maakt dat deelnemers geen perspectief voelen en heeft een negatief effect op hun welzijn.

Rapportage perspectief inburgering

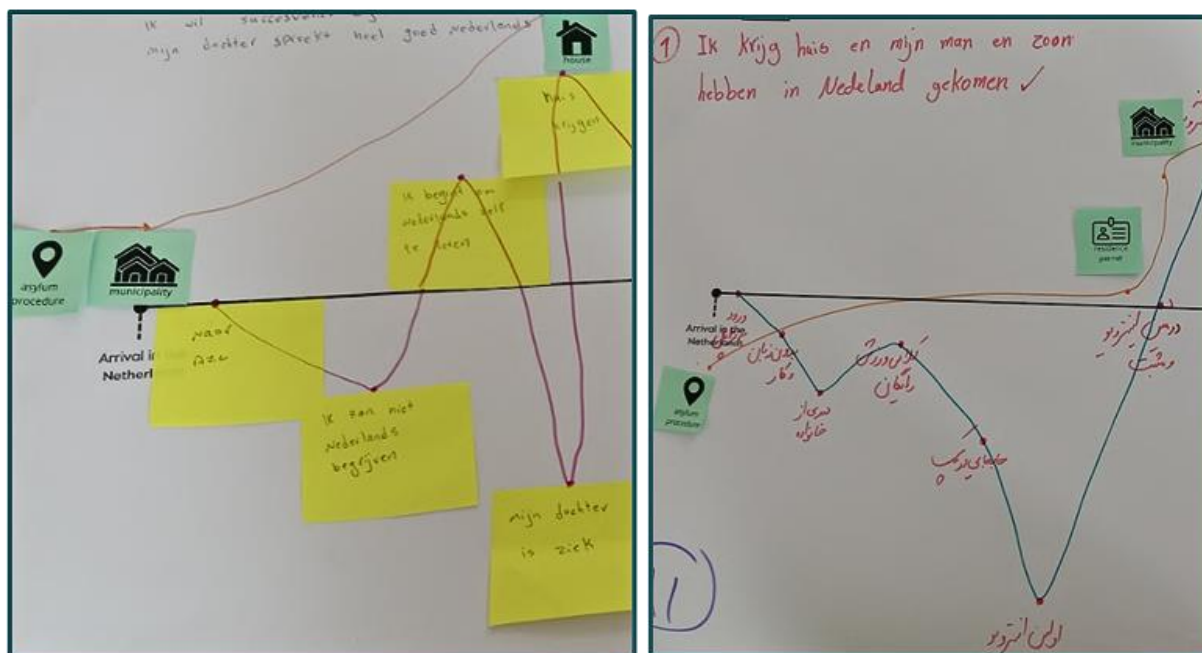
De doelen die nieuwkomers in het onderzoek stellen zijn juist aan taal en werk gekoppeld. Een deel van de deelnemers gaf aan dat ze zelf het initiatief hebben genomen om Nederlands te leren of om vrijwilligerswerk te vinden nadat de voorinburgering afliep.

"Ik ben begonnen met het bestuderen van de Nederlandse taal in het azc. Ik heb het zelf kunnen leren en na twee jaar B1-niveau behaald." - asielmigrant Wi2021 (expertpool)

Het leren van de taal op informele wijze zien mensen als noodzaak, omdat er geen andere faciliteiten zijn. Als de mogelijkheid er was geweest, zouden deelnemers aan de expertpool hebben gekozen voor formeel taalonderwijs.

De relatie tussen enerzijds de mogelijkheid om taal te leren en werk te hebben, en anderzijds hoe mensen zich hierover voelen, wordt ook geïllustreerd door de twee onderstaande tijdlijnen.

Afbeelding 3.4 Wall of wonder van de aankomst in Nederland tot nu



Links: Ten tijde van de asielprocedure is het voor de persoon in kwestie niet mogelijk om Nederlands te begrijpen, daarna volgt een hoogtepunt wanneer zij zelf begint met Nederlands leren.

Rechts (vertaling): Aankomst in Ter Apel, geen Nederlandse taal en geen werk, afstand van familie, gratis sportlessen (lichte stijging), verhuizen naar een camping, negatief eerste interview met de IND (dieptepunt), positief tweede interview.

Expertpool (N=15 Wi2021 asielmigranten)

Ook het netwerk sleutelpersonen concludeert dat de investering in taal en dagbesteding in de opvang onvoldoende is, terwijl men er steeds langer verblijft.

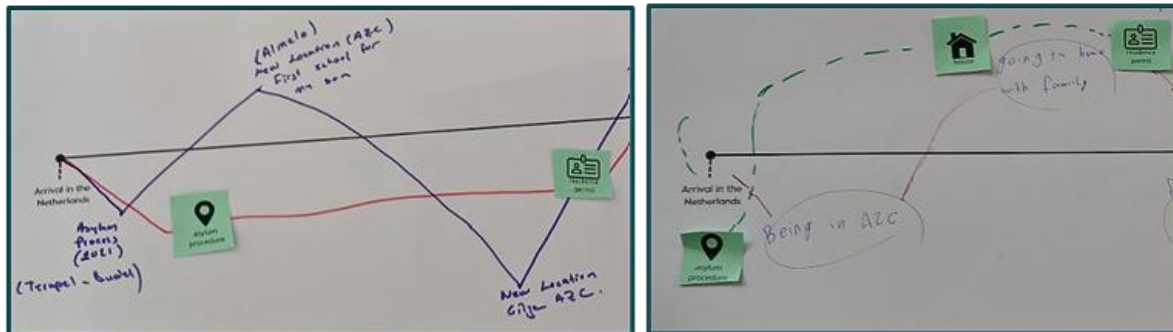
Een van de deelnemers aan de expertpool vat het als volgt samen:

"De asielprocedure is funest voor je motivatie en staat haaks op de inburgering. De bedoeling is dat we hier iets kunnen opbouwen. Het helpt niet als je niks mag en telkens moet verhuizen." - asielmigrant Wi2021 (expertpool)

Verhuizingen en duur

Verplaatsingen en de lengte van het verblijf zijn van invloed op hoe mensen zich in de opvangperiode voelen. In alle voorbeelden van de tijdlijn geven deelnemers aan zich beter te voelden zodra ze een verblijfsvergunning en/of een woning krijgen.

Afbeelding 3.5 Wall of wonder van de aankomst in Nederland tot nu



Links: Van Ter Apel en Budel naar Almelo, waar zijn/haar zoonje begint aan de eerste schooldag (hoogtepunt). Daarna een verhuizing naar het azc in Gilze in Noord-Brabant (dieptepunt).

Rechts: Iemand die via gezinshereniging naar Nederland is gekomen en na een relatief korte periode in het azc kan intrekken bij zijn/haar gezin in huis (hoogtepunt).

Expertpool (N=15 Wi2021 asielmigranten)

Gezondheid en welzijn

Tenslotte geven twee deelnemers van de expertpool expliciet aan dat er tijdens de asielperiode te weinig aandacht is voor fysieke en mentale gezondheid. Vooral het uitblijven van behandeling van mentale klachten, door bijvoorbeeld de vlucht of het wachten in de opvang.

"Als ik één ding zou kunnen veranderen in mijn verblijf tot nu toe zou het de mogelijkheid zijn om in het azc over mentale problemen te kunnen praten. Iedereen heeft mentale issues, maar er wordt niet aan gewerkt."

- asielmigrant Wi2021 (expertpool)

De andere deelnemer, nog wonend in een azc, onderstreept zijn tijdlijn met een doorlopende lijn: een depressie.

3.4.3 Analyse en conclusie door onderzoekers

We maken hier een onderscheid tussen algemene ervaringen in de opvang, en specifiek de relatie tussen opvang en inburgering. Uit de verhalen en tijdlijnen, blijkt de negatieve impact die de opvang heeft op welzijn, zeker als mensen ondergebracht waren in grootschalige opvanglocaties met weinig privacy. Vanwege het doel en de reikwijdte van dit onderzoek is dit gedeelte beknopt.

Onvoldoende mogelijkheden en verhuizingen

We zien dat de opvang op twee manieren een negatief effect heeft op inburgering. In de vorige paragrafen zagen we dat mensen met een asielmigrantenachtergrond graag zo snel mogelijk aan de slag gaan met werk, onderwijs en taal. Zo snel mogelijk starten betekent voor nieuwkomers in het kader van dit onderzoek, vanaf de aankomst in Nederland zodra ze daar klaar voor zijn. In de praktijk is dit voor de start van de inburgering. Zij geven aan dat hier in de opvang onvoldoende voorzieningen voor zijn. In eerder onderzoek van het Sociaal Cultureel

Planbureau kwam ook naar voren dat een korte en actieve opvangperiode de kans op betaald werk vergroot.¹⁹

De vele verhuizingen en lange wachttijden maken vroeg starten met meedoen aan de samenleving niet makkelijk: de omstandigheden veranderen bij elke verhuizing, een eventueel opgebouwd sociaal netwerk verdwijnt of wordt minder waardevol. Die sociale verbinding raakt bovendien aan een andere behoefte die we in de bovenstaande paragrafen al hebben besproken: het kunnen aangaan van sociale relaties. Opvangcentra zijn in veel opzichten geïsoleerd van de rest van de samenleving, de verbinding met Nederlanders is niet vanzelfsprekend. Het leggen van contacten met mensen van buiten de opvang wordt volgens deelnemers niet gestimuleerd. Nieuwkomers brengen vaak veel tijd door met mensen met dezelfde identiteit, terwijl er juist een behoefte is om contact te leggen met mensen met een andere achtergrond.

Gezondheid en welzijn

Daarnaast heeft de opvang impact op het welzijn van mensen. Het lange wachten, de onzekerheid over de status en de omstandigheden in de opvang maken mensen moedeloos. Middels de ‘wall of wonder-methodiek’ zien we dat de zelf gerapporteerde gemoedstoestand omhoog gaat wanneer de opvangperiode ten einde loopt, er duidelijkheid komt over hun asielstatus en/of bij de toewijzing van een nieuw huis.

De onzekerheid van die periode heeft, zoals twee deelnemers aangaven, een direct effect op de mentale toestand. Wanneer mensen dan de sleutel van hun huis krijgen, moeten er niet alleen praktische zaken geregeld worden, maar is voor hen ook een psychologische drempel te overwinnen: de ambitie bij aankomst is verminderd door negatieve ervaringen en het lange niets doen. Tegelijkertijd spraken we ook mensen die op eigen initiatief de taal zijn gaan leren, of vrijwilligerswerk hebben gezocht. Frustratie is er ook bij enkele deelnemers. Zij hadden graag kwalitatief goed taalonderwijs in de opvang gevolgd.

3.5 De ervaring van nieuwkomers met de brede intake en het PIP

3.5.1 Inleiding

Hoe ervaren inburgeraars de brede intake en hun PIP?

De brede intake, en het PIP dat daaruit volgt, is het moment waar het perspectief van een nieuwkomer meegenomen wordt in de inburgering. Deze paragraaf beschrijft hoe nieuwkomers onder de Wi2021 de brede intake en het proces voor de totstandkoming van de PIP hebben ervaren.

¹⁹ Sociaal Cultureel Planbureau *Met Beleid van Start* (2021), via: <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2021/04/08/met-beleid-van-start-over-de-rol-van-beleid-voor-ontwikkelingen-in-de-positie-en-leefsituatie-van-syrische-statushouders> p. 11.

3.5.2 Ervaringen en betekenis vanuit nieuwkomers

Gemeente

Deelnemers uit de expertpool concluderen dat de ervaring met de brede intake en het PIP erg afhangt van het beleid van de gemeente en de werkwijze van de klantmanager. Veel gemeenten hebben de mogelijkheid een (telefonische) tolk in te schakelen, maar het hangt van de individuele klantmanager af of dit werkelijk gebeurt. Ook de manier waarop het gesprek wordt aangegaan en de informatievoorziening over de verschillende onderdelen van het proces hangen af van de individuele werkwijze van de klantmanager.

Eigen inbreng

De meeste deelnemers van de expertpool gaven aan dat er tijdens de brede intake voldoende ruimte was om hun plannen te delen. Waar nodig was er een vertaler aanwezig. Voor enkelen was de brede intake vooral gericht op het delen van informatie over de inburgering en over de manier waarop de gemeente dit heeft ingericht. Pas later in het proces konden ze hun eigen toekomstplannen kwijt. De ruimte om ervaringen en zorgen te uiten, en het luisterend oor worden gewaardeerd. Het gesprek met de klantmanager is in veel gevallen een moment om hun perspectief te delen:

“Ik had de tijd en de ruimte om mijn achtergrond en ambities te delen tijdens de brede intake, maar ook mijn zorgen voor de toekomst. Het waren fijne gesprekken die goed zijn overgenomen in mijn PIP. Ze luisterde naar mij en gaf me ideeën en kansen.” - asielmigrant Wi2021 (expertpool)

Een van de deelnemers van de expertpool deelde een situatie waarin niet werd geluisterd en ook geen ruimte was voor vertaling:

“Mijn contactpersoon van de gemeente heeft geen tijd voor een tolk en geeft eenzijdige informatie. Dat zorgt bij mij voor stress. Laatst stuurde ik haar het verkeerde bericht door, werd ze boos en blokkeerde mij. Ik heb er weinig vertrouwen in dat mijn contactpersoon de juiste informatie geeft.” - asielmigrant Wi2021 (expertpool)

Informatie

Een aantal mensen gaf aan vooraf niet te weten wat de brede intake en het PIP waren. Als er vooraf weinig of geen informatie is verstrekt door de gemeente of klantmanager over de brede intake en het PIP, moet de klantmanager dit tijdens de intake zelf uitleggen, wat gevolgen heeft voor de tijd die beschikbaar is en dus de manier waarop het gesprek verloopt. Enkele mogelijke gevolgen zijn: eenzijdig zenden van informatie door de klantmanager en geen oor voor het perspectief van de nieuwkomer of simpelweg te weinig tijd om een PIP op te stellen waar beide kanten zich in kunnen vinden.

Het netwerk sleutelpersonen gaf ook het signaal af dat voorafgaand aan de brede intake niet altijd de juiste informatie wordt verstrekt om goed voorbereid het gesprek in te kunnen gaan. Het netwerk suggereerde dat meer en betere voorlichting in de periode voorafgaand aan de brede intake dit probleem zou kunnen ondervangen, bijvoorbeeld tijdens het wachten op een woning en de inburgering nog niet is gestart.

In de expertpool zaten drie mensen die niet wisten wat het doel was van de al doorlopen brede intake en het PIP.

Leerbaarheidstoets

De meerderheid van de expertpool vond de leerbaarheidstoets een slecht hulpmiddel om het niveau van 'leerbaarheid' in te schatten. Het was hun ook niet duidelijk dat de leerbaarheidstoets geen bindende werking heeft. Onderstaande quote geeft een beeld van hoe de leerbaarheidstoets wordt ervaren door een van de deelnemers van de expertpool:

"Ik ken iemand die werd gezien als analfabeet door de leerbaarheidstoets, maar dit niet is. Dat geeft een verkeerd beeld van zijn vaardigheden, maar het was ook slecht voor zijn zelfbeeld. Het is belachelijk om een toets in te zetten die als resultaat geeft dat iemand de taal niet kan leren, terwijl dat wel zo is." - asielmigrant Wi2021 (expertpool)

Ook het netwerk sleutelpersonen gaf aan dat de leerbaarheidstoets een beperkt of soms niet werkend middel is. Een sleutelpersoon die veel werkt met mensen uit Eritrea merkte op dat de leerbaarheidstoets voor deze groep niet werkt. Volgens de sleutelpersoon komt dat doordat de manier van toetsen niet cultuursensitief is.

PIP

Sommige nieuwkomers geven aan dat niet alle afspraken terug te vinden waren in het PIP, voornamelijk met betrekking tot de taal. Het was voor sommigen bijvoorbeeld onduidelijk of ze na het leren van de taal op B1-niveau nog de mogelijkheid hebben om door te leren tot B2-niveau. Volgens deelnemers uit de expertpool leidde onduidelijkheid in de beschrijving van de afspraken over taal tot onzekerheid. Het was ook niet duidelijk of de gemeente het verder leren van de taal niet toestond of dat er simpelweg geen aanbod was. Daardoor voelde het PIP onpersoonlijk en niet aansluitend bij iemands doelen en de realiteit van de arbeidsmarkt, waar men voor functies voor hoogopgeleiden ook een hoger taalniveau verwacht.

Daarnaast zagen we in de specifieke casus van S. in kader 3.7 dat het PIP eenzijdig door de gemeente werd aangepast en een akkoord of handtekening van de nieuwkomer ontbrak. Dit ging ten koste van het vertrouwen van S. in de gemeente.

3.5.3 Analyse en conclusie door onderzoekers

De meeste ervaringen met de brede intake zijn positief, met name als mensen voorafgaand aan het proces voldoende kennis hebben over de brede intake. Als mensen voorbereid zijn, is er tijdens het gesprek meer ruimte om het gesprek te voeren over wat iemand zelf wil. Nieuwkomers zien de leerbaarheidstoets niet als een nuttig hulpmiddel voor een succesvolle brede intake. Uit onderzoek blijkt dat eerste ervaringen vanuit klantmanagers met de leerbaarheidstoets redelijk positief zijn, zoals in Rotterdam.²⁰

²⁰ Damen et al. *Van start met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam. Een onderzoek naar de opzet en eerste ervaringen met de uitvoering* (2023) via: <https://www.eur.nl/essb/evaluatie-van-het-nieuwe-inburgeringsbeleid-rotterdam> p. 57.

Ook de ervaringen met het PIP zijn positief, mits afspraken goed zijn vastgelegd. Mensen ervaren het document als een waarborg voor zekerheid en perspectief. In de gevallen dat de afspraken in het PIP volgens de inburgeraars niet goed of onvolledig in het PIP staan, zorgt dit voor onrust en gebrek aan vertrouwen.

3.6 De ervaring van nieuwkomers met ondersteuning tijdens de inburgering

3.6.1 Inleiding

Hoe ervaren inburgeraars de ondersteunende voorzieningen aan het begin van de inburgering?

In deze paragraaf beschrijven we de ervaringen met de ondersteuning die gemeenten bieden in de inburgering. Specifiek gaan we in op de rol van ondersteuners zoals klantmanagers, informatievoorziening, financieel ontzorgen en de kinderopvang.

3.6.2 Ervaringen en betekenis vanuit nieuwkomers

Klantmanager

Deelnemers uit de expertpool hebben tijdens hun inburgering behoefte aan ondersteuning. Meestal kunnen zij hiervoor bij hun klantmanager terecht. Ze zijn het eens over dat de klantmanager de belangrijkste bron is van informatie. Die speelt een sleutelrol in het realiseren van de ambities van nieuwkomers en het geven van informatie, vond de expertpool. Wanneer de relatie tussen klantmanager en nieuwkomer goed is, heeft de klantmanager een positieve impact op het inburgeringsproces. Maar is er onvoldoende oog voor het perspectief van de nieuwkomer – door miscommunicatie, de taalbarrière, wisselingen van klantmanagers of te weinig ruimte om een gesprek te voeren – dan leidt dit tot onzekerheid.

“Mijn contactpersoon legt alles duidelijk uit en is voor mij echt de sleutel tot de juiste informatie” - gezinsmigrant Wi2021 (diepte-interview)

Nieuwkomers, zeker mensen die inburgeren onder de Wi2013, zien hun taaldocent ook als een belangrijk persoon die hen kan ondersteunen, niet alleen bij inburgeringsvragen maar ook bij kwesties die te maken hebben met leven in Nederland.

Een aantal deelnemers van de expertpool moest tijdens het proces wisselen van klantmanager. Hierdoor moesten zij stappen in het inburgeringsproces herhalen en ging informatie verloren. In een casus in het actieonderzoek zat een stel dat inburgert onder de Wi2021 een tijdlang zonder klantmanager. Zie kader 3.8:

Kader 3.8: Casus M. & R.

M. & R. | echtpaar | B1-route

Doel: Wiskunde docent worden

M. voelde zich thuis in Nederland: toen ze na 3,5 jaar herenigd werd met haar gezin.



M. en R. zijn beiden wiskunde docent geweest in Iran. In oktober 2023 halen ze hun B1-niveau. Een paar maanden lang hebben ze geen contactpersoon gehad bij de gemeente. Het is onduidelijk voor hen waar de B1-route hen toe zal leiden en wat de volgende stap voor hen is om weer docent te worden. Ze hadden geen informatie gekregen over trajecten na de B1-route waardoor ze weer docent kunnen worden. Sinds kort hebben ze weer een contactpersoon. Vanwege tijdgebrek kan de contactpersoon niet live met M. & R. afspreken om hun vragen te beantwoorden. Het echtpaar is het vertrouwen in de gemeente verloren en hebben veel vragen over hun toekomst.

"Ik ben langs een basisschool gegaan voor vrijwilligerswerk om ervaring in het onderwijs in Nederland op te doen. Ze vroegen om een brief van de gemeente en daarna konden ze mij als vrijwilliger aannemen. Het is nu 4 maanden later en ik heb nog geen brief."

Update augustus 2023: M. & R. hebben zich kunnen aanmelden voor een leerwerktraject voor docenten en hebben op eigen initiatief vrijwilligerswerk als assistent docent bij wiskundelessen. Ze hebben inmiddels een nieuw contactpersoon en een kennismaking in persoon gehad. Dat gesprek is met hulp van een vrijwilliger goed voorbereid zodat de nieuwe contactpersoon snel akkoord kon gaan met hun plannen. De contactpersoon heeft hen ook meer tips gegeven voor taalcontact en spreek mogelijkheden.

Actieonderzoek (n=2 asielmigrant Wi2021)

In bovenstaand voorbeeld hadden M. en R. een tijd geen zicht op wat er na de B1-route zou gebeuren. Dit heeft effect gehad op hun vertrouwensrelatie met de gemeente.

Het netwerk van sleutelpersonen ziet dat nieuwkomers veel overtuigingskracht nodig hebben om het standpunt van de gemeente te veranderen, wanneer het beleid van de gemeente of de klantmanager beperkte mogelijkheden biedt. Dat geldt ook voor de Wi2013 wanneer er contact is met klantmanagers in het kader van de Participatiewet en voor de mogelijkheden om met behoud van uitkering een traject te volgen.

Informatievoorziening

Mensen die inburgeren hebben veel vragen over inburgering en het opbouwen van een leven in Nederland. In hoeverre ze een duidelijke verwachting kunnen vormen van hun inburgering, hangt sterk af van de informatievoorziening van de gemeente en de individuele klantmanager, ziet de expertpool

Onduidelijke of ontbrekende informatie over wat er in de inburgering (en in bredere zin in Nederland) verwacht wordt, maakt het lastiger om over de toekomst na te denken. Een van de deelnemers gaf aan dat het lijkt alsof de klantmanager zelf ook niet altijd op de hoogte is:

"Ik vroeg aan mijn klantmanager wat de bedoeling was van inburgering en kreeg als antwoord: 'Volg nu maar gewoon je taallessen en dan bespreken we het later'." - asielmigrant Wi2021 (expertpool)

Naast de klantmanager of taaldocent zijn er ook andere informatiebronnen. De meesten die inburgeren onder de Wi2013 nemen sneller informatie over van vrienden of kennissen dan van de klantmanager volgens het netwerk sleutelpersonen. Voor de Wi2021 is het nog te vroeg om hier iets over te zeggen. Daarnaast ziet het netwerk dat klantmanagers wel een belangrijke factor zijn voor informatievoorziening en voor het behalen van inburgeringsdoelen.

Rapportage perspectief inburgering

Met betrekking tot informatievoorziening verschillen de ervaringen bij deelnemers aan het onderzoek. Bijvoorbeeld over het verloop van de inburgering. Zo waren meerdere nieuwkomers nog niet op de hoogte van termen als financieel ontzorgen, de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP), een term als kennis van de Nederlandse maatschappij (KNM) en het participatieverklaringstraject (PVT).

Zo had een deelnemster uit de expertpool (onder de Wi2021) het idee dat haar uitkering na de inburgering zou stoppen en zij dus binnen de inburgeringstermijn een baan zou moeten vinden:

“Men probeert ondersteuning te vinden bij de gemeente om een hoog taalniveau te bereiken. Tot nu toe zonder succes. Dat leidt ook tot zorgen over hun economische situatie. Wat als de uitkering na de inburgering stopt en ze nog steeds geen goede baan hebben?” - asielmigrant Wi2021 (expertpool)

Taalbarrière

De taalbarrière bemoeilijkt de informatievoorziening, blijkt uit voorbeelden uit de expertpool. Wanneer iemand nog niet is begonnen met de inburgering, is er sprake van een taalbarrière, maar is er niet altijd ruimte voor een tolk:

“Ik volgde een voorlichting over inburgering en was de enige die Farsi sprak. Dat was te weinig om een tolk of vertaler te regelen. Ik heb daardoor weinig geleerd over inburgeren in Nederland tijdens die voorlichting.” - asielmigrant Wi2021 (expertpool)

Dit soort situaties leiden tot stress. Ofwel door miscommunicatie, ofwel doordat er niet voldaan wordt aan de behoefte aan informatie.

Een ander voorbeeld dat meermaals terugkwam, ging om Nederlandse brieven van de gemeente. Onderstaande ervaring kwam van een gezinsmigrant:

“Ik wil graag duidelijke informatie ontvangen van de gemeente. De informatie die ik krijg, is alleen in het Nederlands. Dat stimuleert je niet om de taal sneller te leren. Het overweldigt je vooral.” - gezinsmigrant Wi2021 (diepte-interview)

In deze fase is men de taal onvoldoende machtig in deze fase – buiten de voorinburgering en zelfstudie worden in de asielperiode onvoldoende leermogelijkheden geboden (zie ook 3.4 Opvang). Dan werkt een ingewikkelde brief in het Nederlands van de gemeente niet bemoedigend, en voorziet bovendien niet in de informatiebehoefte, vond de expertpool.

Financieel ontzorgen

Over het financieel ontzorgen heerst veel onduidelijkheid in de expertpool. De bedoeling is onduidelijk door een gebrekkige informatievoorziening. Deelnemers willen liever eerder een cursus over financiën in Nederland om te leren het zelf te doen. In het huidige traject is er niet altijd aandacht om ook te leren over financiën, maar wordt er vooral administratief ontzorgd.

“Het was onduidelijk wat er wel en niet door de gemeente werd betaald. Als we dat aan de gemeente vroegen, konden ze de persoon niet vinden die dit wist omdat het systeem van financieel ontzorgen voor hen ook nieuw was.” - asielmigrant Wi2021 (expertpool)

De casus in kader 3.9 vond net na de start van de Wi2021 plaats.

Kader 3.9: Situatie van het gezin van A.

Gezin A. | B1-route en onderwijsroute

Wat gezin A. mist in Nederland: Dat je bekend bent met de omgeving waar je woont en dat je niet nieuw bent in de sociale kringen waar je deel van uitmaakt.



De gemeente regelde een halfjaar lang de financiële zaken van gezin A. tijdens het financieel ontzorgen. De gemeente betaalde de rekeningen niet op tijd waardoor de aanmaningen bij het gezin op de mat vielen. Dit leidde tot veel stress. Het gezin had weinig geld op de bank en kreeg telkens meldingen van te laat betaalde rekeningen. De medewerkers van VluchtelingenWerk waren niet op de hoogte. Achteraf hadden ze liever een cursus gevolgd over het managen van geld.

“Wij waren een van de eerste bewoners dus niemand wist nog hoe het werkte. Er werd gezegd dat we zelf de zorgverzekering moesten betalen maar achteraf bleek dat niet zo te zijn.”

Expertpool (n=1 asielmigrant Wi2021)

Een andere gaf inburgeraar (onder de Wi2021) gaf aan dat er wel een cursus door de gemeente werd gegeven, maar deze werd in een dusdanig laat stadium aangeboden dat het voor deze persoon te laat kwam:

“Niemand had mij verteld dat ik in Nederland een abonnement moet afsluiten voor mijn elektriciteit. Ik besepte dat pas toen ik een brief kreeg met de boodschap dat ik illegaal gebruikmaakte van het elektriciteitsnet.” -asielmigrant Wi2021 (expertpool)

Vanuit het netwerk sleutelpersonen worden de belemmeringen in het financieel ontzorgen ook herkend:

“Wat gebeurt er na zes maanden financieel ontzorgen? Het probleem wordt verplaatst en er wordt niks aan mensen geleerd. Trainingen zijn basaal en tolken praten door elkaar. Geef mensen een fatsoenlijke training en kijk of mensen financiële ontzorging nodig hebben.” - sleutelpersoon (netwerk sleutelpersonen)

De negatieve ervaringen met financieel ontzorgen worden ook bevestigd in ander onderzoek.²¹

Kinderopvang

De ervaringen met de kinderopvang zijn uitgediept in twee casussen in het actieonderzoek die in kader 3.10 op de volgende pagina zijn beschreven.

²¹ Damen et al. *Van start met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam. Een onderzoek naar de opzet en eerste ervaringen met de uitvoering* (2023) via: <https://www.eur.nl/essb/evaluatie-van-het-nieuwe-inburgeringsbeleid-rotterdam> p. 57.

Kader 3.10: Casus H. en A.

H. | 37 jaar | Z-route

In Nederland sinds: anderhalf jaar geleden. Via gezinshereniging kwam ze hier met haar vijf kinderen.



H. worstelt met de kinderopvang. Haar taalschool is verantwoordelijk voor het regelen van de opvang maar de tijden waarop de kinderen opgehaald moeten worden komen niet overeen met de vastgestelde tijden voor taallessen. Daarnaast kost het een uur met het OV om van huis naar school te komen en krijgt ze geen reiskosten vergoed. Onder de Wi2021 kan ze niet naar een andere school. Het liefst houdt H. tijd over op een dag om voor haar kinderen te zorgen en er voor haar gezin te zijn. Ze krijgt geen toestemming om eerder te vertrekken. Ze moet aan haar 800 uur inspanningsverplichting voldoen. Anders kan ze niet de nationaliteit aanvragen zoals haar is verteld. Lessen in de ochtend of een school die dichterbij is zou al helpen, zodat ze 's middags bij haar kinderen kan zijn. Tot op heden is dat verzoek niet beantwoord.

“Als nieuwkomers kunnen we zo geen concrete toekomstplannen maken. Jullie als overheid hanteren een falend beleid waarbij geen rekening wordt gehouden met de levensomstandigheden van mensen.”

A. | 27 jaar | Z-route

In Nederland sinds: anderhalf jaar geleden. Via gezinshereniging kwam ze hier met haar vier kinderen.

A. worstelt ook met de tijden van de taallessen en kinderopvang. Haar man heeft een auto moeten kopen zodat hij de kinderen op tijd kan ophalen. Ze krijgt te horen dat ze niet eerder weg kan, en dat de vader voor de kinderen moet kunnen zorgen. Vanwege de gezinshereniging zorgt haar man nog niet zo lang voor de kinderen dus A. speelt hier ook nog graag een rol in. Daarnaast ontving ze van de afgelopen maanden telkens geen reiskostenvergoeding. Inmiddels is dat geregeld. Flexibele uren voor de taallessen en participatie zouden A. helpen, maar geen van de instanties is akkoord.

“Ik moet altijd haasten met het brengen van mijn kinderen en het halen van de trein. Ik heb rugpijn, slaap slecht en heb veel stress. Dat, en dat ik er niet op tijd kan zijn, heeft effect op het welzijn van mijn kinderen”

Actieonderzoek (n=2 asielmigrant Wi2021)

In bovenstaande voorbeelden hebben de beperkte mogelijkheden om binnen de inburgeringsroute de taallessen en de kinderopvang op elkaar aan te laten sluiten, direct effect op het gezinsleven en het welzijn van de desbetreffende nieuwkomer. H. en A. duiden tijdens het actieonderzoek dat ze niet het gevoel hebben dat de inburgering hen op dit moment helpt en aansluit bij hun behoefte om ook voor hun gezin te zorgen. Hun concentratie is ver te zoeken tijdens de les en ze kunnen niet altijd aanwezig zijn. Ze geven aan afhankelijk te zijn van de gemeente en de aanbieder om de dagdelen in de kinderopvang aan te laten sluiten op de lestijden, maar dat het voor hen nu niet altijd aansluit. De aanbieder waarmee we ook spraken, gaf aan dat, wanneer er een uitzondering wordt gemaakt, de hele klas eerder uit de les wil. De flexibiliteit ontbreekt in de opdracht die deze aanbieder uitvoert voor de gemeente.

3.6.3 Analyse en conclusie door onderzoekers

Hieronder volgt de analyse van de ervaringen van de nieuwkomers door de onderzoekers.

Klantmanager

De klantmanager speelt een belangrijke rol in het leven van nieuwkomers als het om hun inburgering gaat. De ervaringen met klantmanagers verschilt per persoon. Daarbij kwam in de expertpool naar voren dat de klantmanager de belangrijkste bron van informatie is. Volgens het netwerk sleutelpersonen is onder de Wi2013 juist de directe omgeving een belangrijke bron van

informatie. Ondanks de grotere rol van een klantmanager in de Wi2021 zal dit per persoon verschillen en is het afhankelijk van de relatie van iemand tot zijn of haar klantmanager en/of zijn of haar omgeving. Juist omdat de ervaring zo afhankelijk is van de persoon, is de vertrouwensrelatie des te belangrijker. Klantmanagers die de juiste informatie op het juiste moment geven, en die het perspectief van mensen meenemen, hebben grote meerwaarde voor nieuwkomers en hun inburgeringsproces.

Informatievoorziening

Een deel van de nieuwkomers zegt onvoldoende informatie te hebben ontvangen over de diverse inburgeringsonderdelen. Het is nog onduidelijk in deze fase of dit een probleem zal worden. Veel deelnemers bevinden zich nog in een vroege fase van de inburgering en zijn nog niet met alle onderdelen in aanraking gekomen. In het kader van verwachtingen waren deelnemers van de expertpool meer bezig met (ontbrekende) informatievoorziening over hoe zij hun doelstellingen kunnen bereiken, zoals het leren van de taal op een bepaald niveau of de mogelijkheid om te kunnen werken. Zonder die informatie is het lastiger voor mensen om perspectief te krijgen op hun toekomst. Wij constateren daarom dat de informatievoorziening van de klantmanagers niet altijd goed aansluit bij de doelen en verwachtingen van de nieuwkomers.

Financieel ontzorgen

De ervaringen met financieel ontzorgen zijn in de praktijk niet positief. Mensen zien de informatievoorziening als gebrekkig. De casussen tonen dat er fouten worden gemaakt, waardoor mensen financieel in de problemen komen, met stress tot gevolg. Deze bevindingen met betrekking tot financieel ontzorgen komen overeen met een recent onderzoek naar de Wi2021 in Rotterdam.²² We zien dat nieuwkomers wisselende behoeftes hebben wat betreft financiële ondersteuning. De deelnemers in de expertpool geven aan dat ze willen leren 'hoe het werkt', in plaats van tijdelijk ontzorgd te worden. Dat is noodzakelijk om er voor te zorgen dat mensen het ook zelf kunnen doen.

Kinderopvang

Als leestijden en kinderopvangtijden niet op elkaar aansluiten kan dit sterk van invloed zijn op de voortgang van de inburgering, zo zien we in twee voorbeelden. Enerzijds is er weinig tot geen ruimte voor de uitvoeringspartner en de nieuwkomer om de beschikbaarheid bij de kinderopvang te beïnvloeden. Anderzijds zien we dat de uitvoeringspartner weinig ruimte heeft of neemt voor maatwerk, waardoor de inburgering onvoldoende aansluit op het gezinsleven van nieuwkomers. De casussen in het actieonderzoek illustreren de wens om een gezinsleven te kunnen onderhouden naast de inburgering. Deze doelstelling kwam ook naar voren in een van de diepte-interviews met gezinsmigranten.

²² Damen et al. *Van start met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam. Een onderzoek naar de opzet en eerste ervaringen met de uitvoering* (2023) via: <https://www.eur.nl/essb/evaluatie-van-het-nieuwe-inburgeringsbeleid-rotterdam> p. 57.

Conclusie

De informatie die nieuwkomers nodig hebben om te werken aan het opbouwen van een leven in Nederland is cruciaal. Klantmanagers nemen in de Wi2021 een sleutelpositie in om de juiste informatie voor nieuwkomers te verschaffen. Als het gaat om ondersteunende voorzieningen als financieel ontzorgen en kinderopvang zien we dat dit in meerdere gevallen voor deelnemers in dit onderzoek niet aansluit bij hun behoeftes.

3.7 Ervaringen van nieuwkomers met de leerroutes

3.7.1 Inleiding

In hoeverre ervaren inburgeraars dat de gekozen leerroute aansluit bij de doelen en behoeften die zij hebben?

De drie leerroutes bepalen op hoofdlijnen de inhoud van de inburgering. In deze paragraaf kijken we naar de ervaringen met de leerroutes zelf en de onderdelen van de leerroute. In de onderdelen van de leerroute gaan we vooral in op het taalonderwijs, zowel formeel als informeel. De ervaringen zijn voornamelijk naar voren gekomen in de interviews met gezinsmigranten en in de expertpool met asielmigranten onder de Wi2021.

3.7.2 Ervaringen en betekenis vanuit nieuwkomers

Hieronder maken we onderscheid tussen meer algemene ervaringen over de leerroutes zelf en de ervaringen met de specifieke onderdelen van deze leerroutes. Uit de ervaringen van de nieuwkomers die inburgeren onder de Wi2021 is er geen directe ervaring met de Z-route opgehaald. Deze ervaringen zijn opgehaald door enkele deelnemers aan de expertpool, die in hun omgeving interviews hebben afgenomen met nieuwkomers in de Z-route. Daarnaast volgen drie deelnemers aan het actieonderzoek de Z-route. Voor een volgende rapportage is het wenselijk om meer ervaringen met de Z-route op te halen. De casus uit het actieonderzoek op hieronder gaat over iemand die inburgert middels de Z-route, en geeft een illustratief beeld wat er voor obstakels kunnen spelen wanneer iemand is gestart met zijn leerroute. In onze onderzoeksgroep zijn er weinig mensen die de Z-route volgen, dus we kunnen hier niet vaststellen hoe representatief dit beeld is.

Kader 3.11: Casus A.

A. | man | 19 jaar | Z-route

Doel: een echt beroep uitoefenen zoals automonteur, onafhankelijk zijn en goed Nederlands spreken.

Huidige situatie van A.: *"Ik zie nu niks in mijn toekomst"*

A. kwam als eerste drie jaar geleden in Nederland aan. Sinds een halfjaar woont zijn familie in een AZC op ongeveer anderhalf uur van zijn woonplaats. Hij worstelt met obstakels waardoor hij zich verloren voelt:

- In de lessen is A. de enige jonge leerling tussen oudere leerlingen. Hij mist de aansluiting bij leeftijdsgenoten en is al enkele maanden niet in de les geweest.
- A. spreekt weinig buiten de les maar wil dat wel. Hij heeft behoefte aan een taalmaatje met wie hij veilig de taal kan spreken. Vanwege zijn huidige niveau is hij op straat bang om fouten te maken.
- A. woont samen met jongere jongens die allemaal Arabisch spreken. Het liefst woont hij op zichzelf of met mensen die een andere taal spreken, zodat hij Nederlands kan spreken. Hij heeft te horen gekregen dat hij bij zijn familie moet intrekken, maar is bang dat dat niet goed gaat omdat zij z'n levensstijl zullen afkeuren.

Vervolg van kader 3.11

- A. is loyaal naar zijn familie maar wil zich ook ontwikkelen in de taal en de zoektocht naar werk en de gemeente verwacht dat hij zijn inburgering haalt. Zijn familie is er van overtuigd dat A. invloed heeft op bepaalde zaken als huisvesting. Hij bezoekt zijn familie 1x per week in het AZC en voelt een zware verantwoordelijkheid. Ook voelt hij de verantwoordelijkheid naar zichzelf om aan zijn perspectief te bouwen via de inburgering, maar daar heeft hij op dit moment geen ruimte voor.
- A. heeft te weinig geld om rond te komen, waardoor hij op sommige dagen niet kan eten of het OV betalen. Hij kreeg ondersteuning toen hij 18- was van iemand die met hem naar zijn budget keek. Inmiddels krijgt hij dat niet meer.

“Inburgering moet in de praktijk werken, niet alleen in de klas. De inburgering werkt nu niet voor mij. Ik heb ooit maximaal 1 uur Nederlands gepraat achter elkaar. Als het zo blijft leer ik het nooit. Ik ben bang om fouten te maken als ik het spreek”

Actieonderzoek (n=1 asielmigrant Wi2021)

De situatie van A. laat zien hoe meerdere belemmeringen samen het perspectief op succesvolle inburgering kunnen wegnemen. Daarbij merken we aan dat A. te maken heeft met meerdere instanties. Door geen van de instanties is actie ondernomen om maatwerk te leveren, waardoor A. zich binnen de leerroute kan ontwikkelen. Zoals bijvoorbeeld de wissel naar een klas waar A. de taal kan leren met leeftijdsgenoten.

Ervaringen met de leerroutes

In de interviews die deelnemers van de expertpool in hun omgeving hebben afgenomen, zeggen deelnemers meermaals het gevoel te hebben niet in de juiste leerroute te zitten. Zo hoorde een van de deelnemers uit de expertpool een verhaal van iemand uit zijn gemeenschap: deze persoon kon lezen noch schrijven, maar was toch ingedeeld in de B1-route, zonder aanvullend onderwijs te krijgen. Het is niet altijd duidelijk voor nieuwkomers wat de doorslaggevende factoren zijn voor de indeling in een route:

“Al mijn kennissen hebben op verschillende onderwijsniveaus gezeten. Toch zitten ze allemaal in de B1-route. Het is mij nog steeds onduidelijk waarom.” -asielmigrant Wi2021 (expertpool)

Naast vragen over de indeling in de leerroute zijn er ook situaties waarin onenigheid bestaat tussen gemeente en nieuwkomer over de route. Dit speelt bijvoorbeeld bij een van de deelnemers van de expertpool. Zij is bijna dertig en had graag de onderwijsroute willen volgen omdat ze een diploma wilde halen. Volgens de deelnemster wordt er door de gemeente geen perspectief geboden om via de B1-route alsnog een diploma te behalen. De deelnemers uit de expertpool concluderen dat de keuze voor een leerroute soms gemaakt wordt zonder de eigen wensen hierin mee te nemen.

Een andere deelnemster had in de onderwijsroute ook een situatie waarbij ze het niet eens was met de keuze van de gemeente:

“Het was fijn dat de gemeente mij kon helpen met mijn aanmelding voor de onderwijsroute, maar nu blijft de gemeente mij telkens bellen dat ik aan het werk moet en op het mbo moet starten, terwijl ik de ambitie heb om een wo-opleiding te volgen.” - asielmigrant Wi2021 (expertpool)

Tenslotte was de ervaring van een derde deelnemster aan de expertpool ook dat het lastig was om in de onderwijsroute in te stromen:

Rapportage perspectief inburgering

Kader 3.12: Situatie van E.

E. | vrouw | 19 jr. | onderwijsroute

Doel van E.: internationale betrekkingen studeren

Hoe denkt E. zich in 2028 te voelen: *“Meer verantwoordelijk als twintiger en op zoek naar werk. Inieder geval beter dan nu, hopelijk, omdat ik mijn eerste doel ga halen: afstuderen.”*



E. wilde graag snel beginnen met de inburgering om de taal te kunnen leren. Ze mocht starten op haar 18e, dus ging ze eerder aan de slag met zelfstudie. Eenmaal op gesprek bij de gemeente hoorde ze dat ze moet bewijzen dat ze het niveau van de onderwijsroute aankan. Ze zien haar diploma niet als voldoende bewijs en haar niveau is meermaals getest. Uiteindelijk kan ze vanaf september 2023 starten met de onderwijsroute. Haar vrienden konden in februari 2023 instromen. Tot die tijd werkt ze in een ijsalon.

“Ik heb in Turkije mijn diploma behaald en hier laten waarderen. Waarom moet ik me blijven bewijzen tegenover de gemeente?”

Expertpool (n=1 asielmigrant Wi2021)

Taalonderwijs

Om een taal te leren is taalonderwijs en -contact nodig. Daarom maken we een onderscheid tussen informeel en formeel taalonderwijs. Het formele taalonderwijs is onderdeel van de inburgering en bestaat uit taallessen. Informeel taalonderwijs wordt door sommige gemeenten en/of aanbieders ook aangeboden, maar is geen standaard onderdeel van de inburgering. Onder informeel taalonderwijs vallen bijvoorbeeld taalcafés en taalmaatjes die door partijen of individuen uit het maatschappelijke middenveld worden georganiseerd.

Formeel taalonderwijs

Zoals aangegeven in paragraaf 3.2 ‘Doelstellingen’ is het leren van de taal een belangrijk middel en voor sommigen een doel op zich. Meerdere deelnemers uit de expertpool waren ontevreden over het taalonderwijs, onder andere door een langzaam tempo, te grote klassen, het niveauverschil in klassen en uitvallende lessen vanwege docententekorten. Hieronder een aantal citaten van deelnemers en een afbeelding van een ‘wall of wonder’ van een deelnemer die dit illustreert.

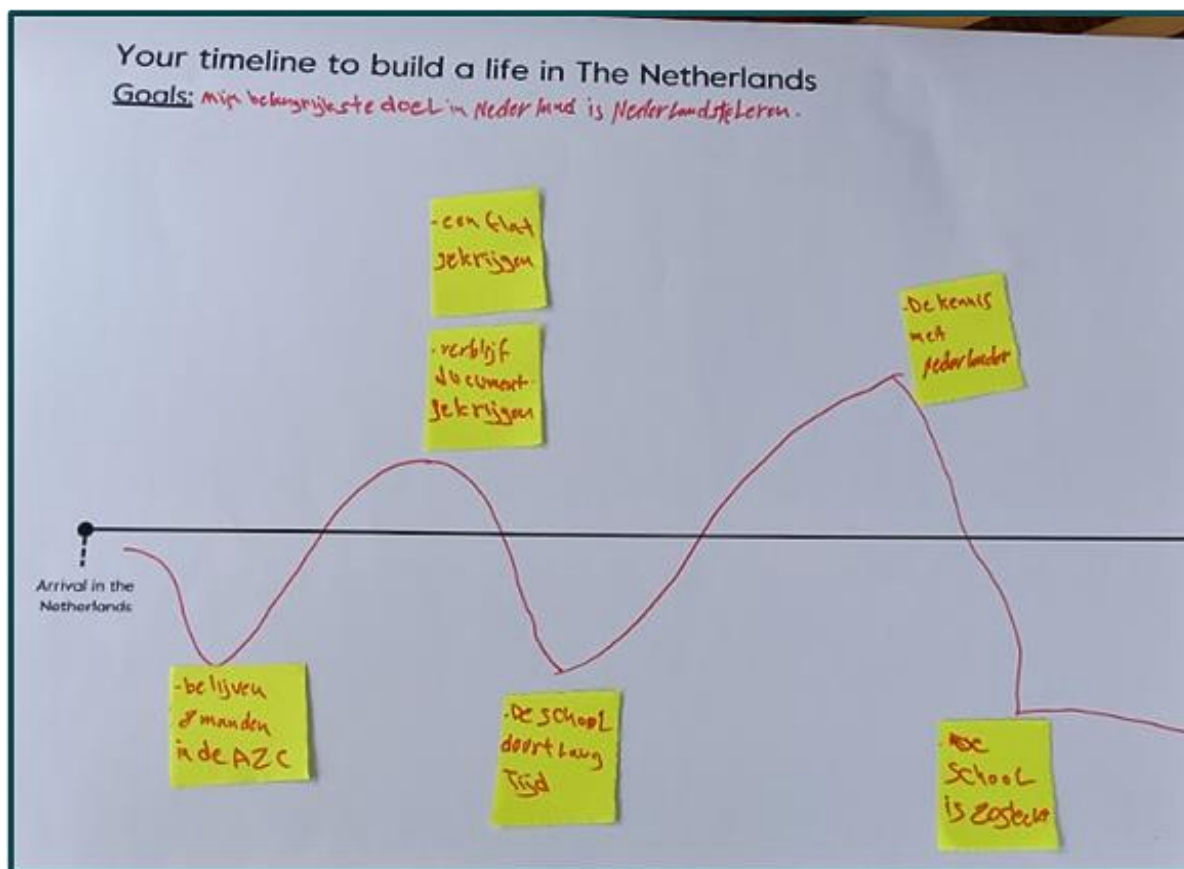
“De klassen die ik volg zijn verdeeld in A2 en B1. Het verschil is groot, daarom volg ik nu al voor de tweede keer de A2-lessen.” - asielmigrant Wi2021 (expertpool)

“De taallessen helpen niet goed. De niveaus verschillen te veel en de klassen zijn vol. Ik kan zelf geen andere klas kiezen.” - asielmigrant Wi2021 (expertpool)

“De taalondersteuning is niet goed. De docent wil de lessen graag snel afronden. Daar heb ik niks aan. Het maakt hen niet uit hoeveel ik leer.” - asielmigrant Wi2021 (expertpool)

“Het niveauverschil is te groot. De leeftijd van leerlingen verschilt heel erg. Een jong iemand heeft andere vaardigheden en motivatie om de taal te leren dan een ouder iemand. Het zou handig zijn als mensen ingedeeld zijn op hun vaardigheid.” - asielmigrant Wi2021 (expertpool)

Afbeelding 3.6: Wall of wonder aankomst in Nederland tot nu



Doel: 'Mijn belangrijkste doel in Nederland is Nederlands leren.' **Hoogtepunt:** 'Kennismaken met een Nederlander.'

Dieptepunt: 'De school is zo slecht.'

Expertpool (N=1 Wi2021 asielmigranten)

De voorkeur gaat uit naar taalonderwijs dat goed aansluit bij iemands behoefte. Dat gaat volgens de deelnemers van de expertpool verder dan de keuze voor de leerroute, maar ook over de niveaus in de klas. Een andere behoefte is de leeftijd, zoals blijkt uit de actieonderzoekscasus van A. van kader 3.11. A. gaf zelf aan dat hij meer motivatie uit de les haalt wanneer hij in een klas zit met leeftijdsgenoten en niet met oudere mensen.

Ongeveer de helft van de deelnemers uit de expertpool maakt zich zorgen over de kwaliteit van het taalonderwijs. Het is in de expertpool onduidelijk waar mensen hun zorgen over het taalonderwijs kunnen delen of waar zij terecht kunnen met klachten.

In een enkel geval werd er door de taalschool gekeken of een deelnemer uit de expertpool toch versneld op een andere locatie de taal kon leren en werden ook de reiskosten vergoed. Deze aanpak werd gewaardeerd.

Ook rees de vraag in de expertpool hoe de kwaliteit wordt gewaarborgd:

"Ik weet niet of mijn taalschool wordt gecontroleerd op kwaliteit. Ik ben bang dat de lage kwaliteit van de lessen uiteindelijk naar voren komt tijdens de landelijke examens." - asielmigrant Wi2021 (expertpool)

Tenslotte vroeg een gezinsmigrant onder de Wi2021 zich af hoe hun voortgang en resultaten worden gemonitord, zodat haar klantmanager en zijzelf weten of ze op de juiste weg zijn om de taal voldoende te ontwikkelen. Zij gaf aan dat het al zou helpen als ze haar eigen voortgang zou kunnen inzien via bijvoorbeeld een self-assessment. Een andere gezinsmigrant vroeg zich af of examens wel de juiste manier zijn om voortgang te boeken in het leren van de taal:

“Examens helpen je niet om je plek in de Nederlandse maatschappij te verwerven. Je hebt intrinsieke motivatie nodig om de taal te leren, geen examens. Men doet het om een vergunning te krijgen, maar het examen is geen middel om beter in te burgeren.” - gezinsmigrant Wi2021 (diepte-interview)

Doorleren

Meerdere deelnemers van de expertpool gaven aan door te willen leren om zich zo beter te kunnen redden op werk en in het sociale leven:

“Gelukkig spreken de meeste mensen Engels in Nederland, maar ik hoor van vrienden die hier al langer zijn dat Nederlands ontzettend belangrijk is als je hier wil leven en werken. Het taalonderwijs dat ik volg is niet goed genoeg om te werken of door te leren.” - asielmigrant Wi2021 (expertpool)

Uit een van de interviews die de deelnemers van de expertpool in hun omgeving afnamen kwam een casus naar voren, die illustreert hoe er niet altijd ruimte is voor iemands taalambitie:

Kader 3.13: Situatie van W.

W. | vrouw | 35 jaar | B1-route

Doel: De taal leren tot B2 en een baan vinden in de ICT

Inburgering voor W. betekent: het vinden van werk, integreren met de burens en contact leggen met de nieuwe vrienden van haar kinderen.



Binnen 7 maanden heeft W. B1-niveau behaald. Nu wil ze door met B2-niveau, want ze heeft inmiddels gemerkt dat veel ICT-werkgevers in haar omgeving toch een B2 niveau Nederlands verwachten. Haar klantmanager heeft hier niks in geregeld en ze heeft het gevoel dat haar klantmanager ook niet de beslismogelijkheid heeft om dit te regelen. Bij Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF werd ze terugverwezen naar de gemeente toen ze vroeg om taalondersteuning.

“Wanneer je snel en succesvol de taal leert word je niet gemotiveerd door de gemeente om verder te gaan.”

Expertpool interview door deelnemer (n=1 asielmigrant Wi2021)

Informeel taalonderwijs (taalcontact)

In het verlengde van de leerroute, maar onlosmakelijk verbonden met het leren van de taal en daarmee integreren, hebben deelnemers behoefte aan taalcontact.

“Wat mij het meest helpt, is het ontmoeten van andere mensen, Nederlanders of niet, omdat dit mij de kans geeft om dagelijks te oefenen en mijn taalvaardigheden te verbeteren.” - asielmigrant Wi2021 (expertpool)

Deelnemers uit de expertpool geven aan dat taalcontact belangrijk is om de taal te kunnen oefenen. Alleen het behalen van B1-taalniveau betekent niet voor iedereen dat ze zich comfortabel genoeg voelen om zich in het Nederlands uit te drukken. Het lukt echter niet altijd om een taalcoach of -maatje te vinden, aldus een van de asielmigranten die onder de Wi2013 inburgert in een van de diepte-interviews:

“Ik ben op zoek naar een taalmaatje via mijn taalschool. Ik heb me ook nog op andere plekken aangemeld. Inmiddels wacht ik al ongeveer 3 à 4 maanden op een taalmaatje.” - asielmigrant Wi2013 (diepte-interviews)

Ze zien dat het leren van de taal en opdoen van taalcontact ook kan via taalcafés en vrijwilligerswerk. Vrijwilligerswerk en betaald werk moet dan wel een taalcomponent bevatten, aldus de deelnemers van de expertpool. Meermaals is aangegeven in de expertpool dat het beschikbare vrijwilligerswerk niet aansluit bij de ervaring die iemand al heeft (als opstap naar betaald werk), of niet gericht is op taalcontact. Daarnaast geven enkele deelnemers aan dat ze bemiddeld worden naar (vrijwilligers)werk dat niet aansluit bij eerdere ervaring of geen taalcomponent heeft.

Overige onderdelen: MAP, PVT, KNM

Op het moment dat de expertpool plaatsvond waren veel van de deelnemende nieuwkomers nog niet begonnen met de MAP, het PVT of KNM. Sommigen kwamen de termen niet bekend voor, omdat ze nog in het azc woonden, nog niet met het onderdeel waren begonnen of de onderwijsroute volgen.²³ Enkele van hen waren al wel begonnen:

“Door KNM word ik nieuwsgierig over de Nederlandse maatschappij. Helaas houdt de docent zich alleen aan de informatie in het boek en wordt er weinig bij verteld. De docent van mijn man geeft veel meer informatie.” - asielmigrant Wi2021 (expertpool)

Over KNM zei een van de gezinsmigranten:

“Het zou goed zijn om culturele evenementen te bezoeken. KNM helpt niet. Je leert gewoon wat je moet leren om het examen te halen, ook al is niet alles waar. Het lijkt losgezongen van de realiteit. Sommige informatie klopt, maar veel informatie over sociale interactie strookt niet met de realiteit. Als de intentie is om de cultuur beter te leren kennen, is dit niet de manier. Dan moet er sprake zijn van interactie of voorbeeldcasussen. In ieder geval geen examen, dat is belachelijk.” - gezinsmigrant Wi2021 (diepte-interview)

3.7.3 Analyse en conclusie door onderzoekers

Leerroute

In de voorbeelden hierboven zien we dat een gebrek aan maatwerkoplossingen als gevolg kan hebben dat mensen hun motivatie verliezen. Maatwerk betekent dat er naar het perspectief van de nieuwkomer wordt geluisterd, rekening wordt gehouden met hun situatie en wordt gekeken naar een passende oplossing. Mensen zijn niet altijd tevreden over de leerroute die ze mogen volgen. Hetzelfde geldt voor gezinnen voor wie de (tijden van de) leerroute niet aansluit(en), zoals we zagen in de casussen in paragraaf 3.6 Ondersteuning en de mogelijkheid, zoals voor S. in kader 3.7 om door te kunnen leren.

Onderwijsroute

Er is geen leeftijdsgrens voor de onderwijsroute in de Wi2021, maar in verband met studeren met behoud van uitkering wordt in sommige gemeenten wel een leeftijdsgrens gehanteerd. Een van de nieuwkomers uit de expertpool gaf aan dat ze vanwege de vlucht en lange procedure jarenlang geen onderwijs heeft kunnen volgen en toch nog graag een diploma wil. In het

²³ In de onderwijsroute is de MAP vervangen door studieloopbaanbegeleiding.

voorbeeld van E. in kader 3.11 die uiteindelijk wel de onderwijsroute kan volgen, rijst ook de vraag: welke criteria worden gehanteerd om de onderwijsroute te kunnen volgen?

Kwaliteit

Door ongeveer de helft van de deelnemers uit de expertpool is ontevredenheid over de kwaliteit van het taalonderwijs aangekaart. Dit gaat over de lessen zelf, de samenstelling van de klassen, de leeftijdsverschillen, verschillende leerstijlen, de tijd die docenten kunnen nemen, de snelheid van de lessen. Mensen vragen zich bovendien af waar ze terecht kunnen met klachten. Formeel zouden mensen bij Blik op Werk terecht kunnen, of hun klantmanager, maar in de praktijk weten mensen dit niet.

Werk

Tenslotte hebben we gezien dat het belangrijk is dat er vanuit de inburgering aansluiting is op toeleiding naar (vrijwilligers)werk. Uit de expertpool en de diepte-interviews in het kader van dit onderzoek blijkt vaak dat een deel van de nieuwkomers juist waarde hecht aan het werk dat ze deden. Of zoals een van de antwoorden uit de foto-opdracht luidde:

“Ik heb geen foto gestuurd. Ik denk dat het te vroeg is om me thuis te voelen in Nederland. Ik ben nog niet geïntegreerd en ik geloof dat ik nog geen rol speel in de maatschappij. Ik doe mijn best om datgene wat ik heb ontvangen terug te geven aan de maatschappij en dat ik kan zeggen: “Ja, hier is mijn nieuwe thuis waar ik anderen kan helpen om dit land een betere plek te maken om te leven.” - asielmigrant Wi2021 (design probe)

Conclusie

Het is voor nieuwkomers lang niet altijd duidelijk waarom zij naar een bepaalde leerroute zijn verwezen. Een deel van de nieuwkomers heeft klachten over de kwaliteit van de les: onder andere over de samenstelling van de klas, de verschillende leerstijlen, het lestempo, de aansluiting met kinderopvang en het taalniveau waarnaar wordt toegewerkt. Deelnemers uit dit onderzoek weten over het algemeen niet waar zij met hun klachten terecht kunnen. Tenslotte willen mensen meer mogelijkheden hebben om de taal in de praktijk te oefenen en een betere aansluiting van de inburgering met (vrijwilligers)werk.

3.8 Inkoop

3.8.1 Inleiding

Welke ervaringen doen de verschillende groepen inburgeraars op met het inkopen van hun eigen inburgeringstrajecten? Hoe verkrijgen zij informatie en welke rol speelt de gemeente of een andere instantie hierin? Hoe kiezen zij een aanbieder? Blijft er voldoende passend aanbod voor hen beschikbaar?

De ervaring met inkoop geldt voor de gezinsmigranten onder de Wi2021 en asiel- en gezinsmigranten onder de Wi2021. De ervaringen die zijn opgehaald komen voort uit signalen vanuit het netwerk sleutelpersonen en via de negen diepte-interviews, waarin expliciet gevraagd is naar de ervaringen met inkoop.

Onder de Wi2013 werden nieuwkomers niet via de gemeente aangemeld voor een taaltraject, maar maakten zij zelf de keuze voor een taalschool. Gezinsmigranten onder de Wi2021 dienen ook zelf een keuze te maken voor een school, maar krijgen onder de Wi2021 meer begeleiding van de gemeente.

3.8.2 Ervaringen en betekenis vanuit nieuwkomers

Keuze voor een taaltraject

Keuzes voor een taaltraject hangen af van verschillende factoren, blijkt uit de diepte-interviews. In het kader van dit onderzoek kwamen de volgende factoren naar voren:

- **Prijs:** de kosten van een taaltraject verschillen per aanbieder. De voorkeur gaat uit naar betaalbare lessen, voornamelijk voor gezinsmigranten die de lening moeten terugbetalen.
- **Bereikbaarheid:** sommige taalaanbieders zijn dichterbij huis of beter bereikbaar dan andere.
- **Kwaliteit:** de keuze wordt gebaseerd op reviews of goede verhalen van anderen. Een van de asielmigranten onder de Wi2013 gaf aan dat specifiek het Blik op Werk-keurmerk voor hem een teken was van kwaliteit.

Bovenstaande redenen werden meermaals genoemd door de respondenten.

De onderstaande drie redenen werden één keer genoemd in de interviews:

- **Het kunnen volgen van fysieke lessen:** een van de asielmigranten onder de Wi2013 had de voorkeur voor een taalschool waar lessen alleen op locatie werden gegeven (in plaats van online).
- **Lessen KNM:** dezelfde asielmigrant liet ook meewegen in zijn keuze dat het KNM-onderwijs werd meegenomen in de taallessen.
- **Ondersteuning vanuit de taalschool:** in het interview waar dit naar voren kwam koos een gezinsmigrant onder de Wi2021 voor een taalschool waar men ook extra ondersteuning geeft in de begeleiding voor de BIG-registratie en in medische vaktaal.

Drie gezinsmigranten die we interviewden kiezen voor cursussen die buiten de reguliere inburgeringscursussen en het inburgeringsbudget vallen. Zij volgen bijvoorbeeld programma's die zijn te combineren met werk, omdat ze in de avonden zijn of korter duren dan een reguliere inburgeringscursus. Twee gezinsmigranten gaven daarnaast aan een voorkeur te hebben voor taallessen die meer gericht zijn op het leren van het toepassen van de taal (bijvoorbeeld meer focus op grammatica) dan specifiek gericht op de inburgering en het halen van de inburgeringsexamens.

Taalaanbod

In de diepte-interviews kwamen ook praktische belemmeringen naar voren waarop nieuwkomers die een traject inkopen geen invloed heeft. Bijvoorbeeld wanneer er onvoldoende taalaanbod in de regio/gemeente is of wanneer de taalschool van voorkeur verder weg ligt maar geen reiskosten worden betaald.

Ook kwam meermaals in de interviews naar voren dat in de zomer onvoldoende aanbod is voor mensen die in deze periode niet op vakantie gaan. Uit de interviews blijkt dat klassen in sommige gevallen zijn gemengd met deelnemers onder beide wetten. Daarnaast hebben gezinsmigranten die we spraken in de interviews meer ervaring met online lessen. Uit de meeste interviews met inburgeraars onder de Wi2013 en gezinsmigranten onder de Wi2021 kwam niet naar voren dat er op dit moment onvoldoende aanbod is om een geschikt taaltraject te kiezen. Een van de gezinsmigranten onder de Wi2021 ondervond wel de gevolgen van een voorzichtig teruglopend aanbod, toen hij eenmaal een taalschool had gekozen:

“De meeste scholen zijn duur en ik heb een lening. Mijn school gaat in september sluiten en mijn nieuwe school is een stuk duurder. Ik ben verplicht om 800 uur naar school te gaan. Naast mijn parttime avond- en nachtdiensten is dat soms lastig te combineren. Ik heb het gevoel dat ik geen andere optie heb dan de duurdere school en ik zal uiteindelijk mijn lening moeten terugbetalen.” - gezinsmigrant Wi2021 (diepte-interview)

DUO-lening

Gezinsmigranten onder beide wetten deelden ook hun ervaring met de DUO-lening. Voor een van de gezinsmigranten speelt het terugbetalen van de lening ook een rol in de keuze voor de intensiteit van een traject (tot A2 of door naar B2 bijvoorbeeld). In specifieke situaties biedt een lening onvoldoende zekerheid voor de toekomst:

“Het grootste huidige probleem is de verplichting om de volledige lening van DUO terug te betalen, wat niet alleen mijn levensomstandigheden onzeker maakt, maar me ook belemmert om me volledig te concentreren op mijn integratieprogramma. De onzekerheid vanwege ons levensonderhoud en de bijstandsuitkering is een belangrijke uitdaging, vooral omdat mijn man ernstig ziek is en veel zorg nodig heeft. Ik probeer informatie in te winnen om het financieel te redden.” - gezinsmigrant Wi2021 (diepte-interview)

Tevens vroeg een van de gezinsmigranten zich af in hoeverre de DUO-lening wordt gebruikt. Volgens haar gebruiken gezinsmigranten deze lening minder en kan het ook anders:

“Ik wil geen schuld dus gebruik niet mijn DUO-lening. Dat doen meer mensen in mijn omgeving. In Duitsland zijn de cursussen gratis. Dat is een extra push om de taal te leren. Als de overheid wil dat je de taal leert, waarom is het dan een lening?” - gezinsmigrant Wi2013 (diepte-interview)

Daarbij geldt ook voor de gezinsmigranten die kozen voor een traject dat niet gelinkt is aan de inburgering en dus geen Blik op Werk-keurmerk heeft, dat dergelijke trajecten niet onder de DUO-lening vallen. Voor hen is het niet mogelijk om geld te lenen voor de desbetreffende cursus.

Vanwege de inburgeringstermijn van drie jaar en de DUO-lening voelt het voor sommige deelnemers dat ze onvoldoende tijd en ruimte hebben om het gewenste niveau te behalen. Zo gaf een asielmigrant onder de Wi2013 het volgende aan:

“De cursus gaat soms wat langzaam. Ik moet A2 halen, maar wil nog verder leren want ik heb B1 of B2 nodig om te werken. Mijn DUO-lening stopt in mei 2024, dus ik denk dat ik tot B1 kom. Ik heb mijn taallessen een jaar op pauze gezet omdat ik een intensieve ICT-cursus volgde voor mijn kansen op de arbeidsmarkt, daarna ben ik weer gestart vanaf A1.” - asielmigrant Wi2013 (diepte-interview)

Informatievoorziening

In de interviews komt naar voren dat de informatievoorziening vanuit de gemeente voor de inkoop onvoldoende is voor mensen om een weloverwogen keuze te maken. Zowel voor gezinsmigranten onder beide wetten als voor asielmigranten onder de Wi2013. De inburgeraars onder de Wi2013 die geen advies over ondersteuning hebben gekregen, begrijpen dat dit geen wettelijke taak is voor de gemeente. Ze geven aan dat het toch fijn was geweest als de gemeente hen een beetje op weg had geholpen om een keuze te maken.

Sommige gemeenten geven lijsten met geadviseerde inburgeringscursussen, maar gezinsmigranten onder Wi2021 die een andere behoefte hadden qua taalcursus, zoals hierboven aangegeven, vonden dat niet geschikt. Daarnaast verwijzen gemeenten soms ook door naar Blik op Werk, zodat de kwaliteit in het traject gewaarborgd is. Nieuwkomers krijgen bijvoorbeeld geen specifieke informatie over waar je de taal sneller kan leren of welk traject het beste past. Wanneer gemeenten informeren over scholen gaat het om scholen die dichtbij zijn en is de informatie niet altijd up-to-date.

Nieuwkomers onder de Wi2013 halen hun informatie voornamelijk uit hun eigen netwerk. Dat heeft soms negatieve gevolgen, bijvoorbeeld als het gaat om de ambitie om de taal te leren.

“Ik zie dat mensen de inburgering sterk linken aan het verkrijgen van een verblijfsvergunning. Ze kiezen er dan voor om zo snel mogelijk binnen de termijn in te burgeren om een boete te voorkomen en een verblijfsvergunning te krijgen. Dat is zonde omdat ze voorafgaand aan de inburgering een hogere ambitie hadden om de taal te leren en uiteindelijk budget overhouden dat ze niet meer kunnen gebruiken.” - sleutelpersoon (netwerk sleutelpersonen)

Naast informatie van vrienden of kennissen, zoekt men op internet of gaat langs bij de taalschool.

3.8.4 Analyse en conclusie van onderzoekers

Concluderend hangt het kiezen van een taaltraject voor de nieuwkomers die wij spraken voornamelijk af van factoren als prijs, bereikbaarheid en kwaliteit. Er is nog geen sprake van te weinig aanbod, volgens de respondenten. In één interview kwam naar voren dat er gewisseld moest worden van taaltraject als gevolg van de sluiting van de taalschool. Keuzes worden voornamelijk gemaakt zonder uitgebreide ondersteuning van de gemeente, al is daar wel behoefte aan. Het kunnen kiezen van een taaltraject biedt in de ogen van de respondenten flexibiliteit om de inburgering te kunnen combineren met werk of een gezinsleven. Bijvoorbeeld door te kiezen voor een online cursus, avondcursus of meerdere korte cursussen. Daarnaast zouden nieuwkomers met een asielstatus die gedurende de zomer in Nederland blijven, gebaat kunnen zijn bij een aanvullend aanbod.

Wel noemen deelnemers uit het onderzoek mede door informatievoorziening over verblijfsrecht en de DUO-lening dat niet iedereen de ruimte voelt of heeft om naar ambitie en wens de taal te leren. Tenslotte zien we dat deelnemers ook de keuze maken om het taalonderwijs zelf te financieren omdat ze geen lening aan willen gaan. Gezien de kleine hoeveelheid mensen die we spraken, zien we deze uitkomsten vooral als goede input voor de enquête onder inburgeraars.

3.9 Verschillen tussen groepen inburgeraars

3.9.1 Inleiding

Welke verschillen zijn er in de ervaringen tussen verschillende groepen inburgeraars?

Er zijn verschillende niveaus te identificeren waarop verschillen naar voren komen:

- Verschillen tussen nieuwkomers die inburgeren onder de Wi2013 en onder de Wi2021.
- Verschillen tussen asielmigranten en gezinsmigranten.
- Verschillen in beleid en begeleiding tussen gemeenten die de inburgering uitvoeren.

Het is nog te vroeg om duidelijke verschillen te zien vanuit het perspectief van nieuwkomers, vooral over de verschillende leerroutes en de fases waarin zij zich bevinden. De verschillen in beleid en begeleiding vanuit de gemeente kwamen tijdens de gesprekken duidelijk naar voren en zijn inherent aan het feit dat gemeenten onder de Wi2021 de regie hebben gekregen.²⁴

Vanuit de leefwereld van nieuwkomers is dit een duidelijk, maar niet altijd uit te leggen onderscheid. Waarom krijgt mijn kennis meer mogelijkheden dan ik?

In deze paragraaf gaan we in op enkele verschillen tussen groepen inburgeraars.

3.9.2 Ervaring en betekenis vanuit nieuwkomers

Keuze in taaltrajecten

Onder de Wi2013 kiezen mensen zelf een taalschool uit. Hierdoor is er de mogelijkheid om te switchen van taalschool. Asielmigranten onder de Wi2021 hebben die mogelijkheid niet. Onder de Wi2021 zijn taaltrajecten ingekocht, kiezen is vaak niet mogelijk. Voor nieuwkomers die ontevreden zijn met hun huidige taalschool werkt de Wi2021 beperkend. Dit werd door meerdere expertpoolleden aangekaart. Zij hadden graag de keuze kunnen maken om in een klas te zitten die beter aansluit bij het resultaat dat ze willen bereiken.

Een asielmigrant onder de Wi2013 merkte op dat het zelf kunnen kiezen van een taalschool beter is.

“De wet van 2013 is anders dan die van 2021. Onze regels zijn beter want we kunnen zelf een cursus kiezen. Nu vertellen gemeenten wat je moet doen. Soms zijn dit slechte cursussen en kun je nergens heen. Cursussen zijn te langzaam of te snel en passen dan niet bij de behoeften van mensen. In mijn klas hebben mensen allemaal ongeveer hetzelfde niveau, dat werkt heel goed.” - asielmigrant Wi2013 (diepte-interview)

Ongeacht onder welk wettelijk regime nieuwkomers vallen, geven de deelnemers de voorkeur aan klassen waar het niveau gelijk is. Voor nieuwkomers onder de Wi2021 die wij hebben gesproken, speelt juist mee dat de klassen niet van hetzelfde niveau zijn.

Toegevoegde waarde van inburgering

Over het algemeen, buiten de belemmeringen waar mensen tegenaan lopen, zien asielmigranten de toegevoegde waarde van de inburgering. Vooral voor het leren van de taal.

²⁴ Verschillen tussen gemeenten speelden ook al onder de Wi2013, bijvoorbeeld als het ging om studeren met behoud van uitkering of de mate waarin iemand in de inburgering werd begeleid.

Van gezinsmigranten hoorden we vaker in de diepte-interviews dat de inburgering minder gezien wordt als toegevoegde waarde. Het is minder duidelijk waarom ze het nodig hebben, en ook wat het toevoegt aan hun nieuwe leven in Nederland. Dit is ook sterk afhankelijk van de positie van de gezinsmigrant, bijvoorbeeld of iemand al werkt, of van het herkomstland van mensen. Verplichte afspraken en de Module Arbeidsmarkt en Participatie zitten in de weg wanneer iemand in Nederland al werkt. Voor anderen is de MAP wel behulpzaam omdat ze nog geen werk hebben gevonden.

“Ik vind de MAP zinvol, maar ken ook mensen die de verplichte MAP als tijdsverspilling zien, omdat ze hun eigen weg willen vinden of al aan het werk zijn. Van de gemeente moeten deze mensen ook de training blijven volgen. Het zou zinvol zijn om de MAP in te zetten als mensen lang moeten wachten tot ze kunnen beginnen. Als je vroeg start met MAP is het zinvoller.” - asielmigrant Wi2021 (expertpool)

In de diepte-interviews met gezinsmigranten wordt meermaals geadviseerd om de MAP in te richten op basis van behoeften en ervaring van mensen, omdat de groepen te divers zijn. Een deel van de respondenten werkt al, een deel heeft meer ondersteuning nodig omdat ze nog geen werkervaring hebben, of omdat ze een specifieke loopbaanwens hebben. Daarbij hebben mensen soms specifieke loopbaangerelateerde wensen die niet passen binnen het regime van de inburgering, zoals een van de gezinsmigranten opmerkte:

“Ik voel de druk om in drie jaar B1 level te halen. Het voelt te kort. In het veld waarin ik werk als wetenschapper, is Engels veel belangrijker. In mijn geval is Engels belangrijker dan Nederlands om een baan te vinden. Ik focus nu eerst op Engels en betaal mijn cursus en daarna start ik weer met Nederlands. Voor de sociale kant helpt het natuurlijk om Nederlands te spreken.” - gezinsmigrant Wi2021 (diepte-interview)

Verschillen in aanpak zijn zichtbaar

Nieuwkomers zien in hun omgeving het verschil hoe zij ten opzichte van anderen worden behandeld. De verschillen bevinden zich onder andere op de niveaus die hierboven zijn benoemd. Zo kwamen er in de expertpool voorbeelden naar voren wanneer je partner nareiziger is en onder de Wi2021 inburgert. Vanwege wachtlijsten moeten zij langer wachten op taalonderwijs.

Het kunnen kiezen van een taalschool werd in de diepte-interviews en tijdens de expertpool genoemd als een voordeel. Anderzijds zien asiel- en gezinsmigranten onder de Wi2013 en gezinsmigranten onder de Wi2021 juist dat er meer aandacht is voor asielmigranten onder de Wi2021, bijvoorbeeld bij het vinden van vrijwilligerswerk of scholing. Een gezinsmigrant onder de Wi2021 en asielmigrant onder de Wi2013:

“We zijn met veel, maar toch voel ik me alleen. Ik word niet geëvalueerd door de gemeente. Het zou fijn zijn om af en toe te weten of ik op het juiste spoor zit om de taal te leren. Dat hoeft niet altijd in een gesprek maar zou ook via een self-assessment kunnen.” - gezinsmigrant Wi2021 (diepte-interview)

“Vanaf dag één moet je zo snel mogelijk naar een betaalde baan. Je wordt nu begeleid richting taal, stage en vrijwilligerswerk. In mijn tijd kreeg je geen begeleiding, alleen een brief van DUO.” - asielmigrant Wi2013 (diepte-interview)

In sommige gevallen kunnen deze elementen worden gecombineerd, zoals werd opgemerkt vanuit het netwerk sleutelpersonen:

“Ik zie in onze gemeente dat de aandacht voor nieuwkomers onder de Wi2021 ook een effect heeft op nieuwkomers onder de Wi2013. Er zijn nu meer werkplekken, participatiemogelijkheden en werkgevers zijn nauwer betrokken. Daardoor zijn er ook meer plekken beschikbaar voor mensen onder de Wi2013, en meer mogelijkheden voor participatie overtuigt juist meer mensen om te participeren.” - sleutelpersoon (netwerk sleutelpersonen)

Daarbij werden er ook voorbeelden gedeeld van participatie-activiteiten die voor nieuwkomers onder de Wi2021 werden georganiseerd, waar nieuwkomers onder de Wi2013 ook aan kunnen deelnemen.

3.9.3 Analyse en conclusie door de onderzoekers

Keuze in taaltrajecten

In de volgende onderzoeksfasen wordt nader onderzocht of het voor een bredere groep geldt dat de voorkeur uitgaat naar het kiezen van een taalschool. Theoretisch kunnen nieuwkomers onder de Wi2013 sneller beginnen met de taal, omdat zij hun taaltraject zelf kunnen inkopen. Deelnemers geven aan dat zij onder de Wi2021 in veel gevallen moeten wachten totdat het PIP is afgegeven en er een plek beschikbaar is, voordat ze met een taaltraject kunnen starten. Door oplopende wachttijden in de opvang worden voorzieningen als de voorinburgering door respondenten niet als toereikend ervaren en zijn mensen op zichzelf aangewezen om de taal verder te leren. Deze observatie hangt ook samen met de selectieve representatie in onderzoeksgroep.

Er is binnen het gemeentelijk aanbod een beperkt aantal klassen en de onderlinge niveauverschillen zijn groot binnen een klas. Dit kan ook te maken hebben met het feit dat de aantallen nog achterlopen vanwege de vertraagde start bij DUO, achterlopende taakstellingen en de implementatie van het stelsel. Dit zal gedurende de looptijd van het onderzoek verder worden gemonitord.

Regierol gemeente

Het netwerk sleutelpersonen ziet juist voorzichtig dat de structuur die de Wi2021 biedt voor mensen beter kan werken dan de autonomie onder de Wi2013. Uit eerste observaties lijkt dat het intensieve karakter van de Wi2021 structuur en stabiliteit biedt, wat een positief effect kan hebben op het mentaal welzijn. Het is nog te vroeg om een conclusie hierover te trekken en het zal ook afhangen van de individuele voorkeur van degene die de inburgering doorloopt.

Conclusie

De nieuwkomers die wij spraken (zowel de Wi2013-groep als de Wi2021-groep) zien dat er verschillende inburgeringsstelsel bestaan, afhankelijk van de datum van statusverlening of verblijfstitel. Uit de expertpool en de diepte-interviews blijkt regelmatig een voorkeur voor het zelf kunnen kiezen van een taaltraject, voornamelijk als men niet tevreden is over het huidige taaltraject. De mensen die inburgeren onder de Wi2021 en die we gesproken hebben, missen deze flexibiliteit en autonomie ten opzichte van mensen onder de Wi2013. Daartegenover wordt de extra begeleiding en aandacht vanuit de gemeente juist gewaardeerd, en missen mensen onder Wi2013 deze mogelijkheid, tenzij hun gemeenten hier bewust wel voor kiest.

4. Tot slot

Dit hoofdstuk bevat een slotwoord vanuit de onderzoekers en enkele aanbevelingen van deelnemers uit de expertpool aan wie de volgende afsluitende vraag is voorgelegd in de design probe: *Hoe zou jij de inburgering in Nederland vormgeven?*

Het eerste onderzoeksrapport over het perspectief van mensen die inburgeren is een verkenning. Er volgen nog drie rapportages, die zullen bestaan uit de resultaten van een kwalitatieve en een kwantitatieve meting. De eerste voorliggende meting betreft alleen een kwalitatieve meting. De deelnemers aan dit onderzoek hebben nog beperkte ervaring met de Wet Inburgering 2021 (Wi2021), gezien deze wet sinds 1 januari 2022 van kracht is. De vraag of de inburgering werkt zoals de wetgever heeft beoogd, vanuit het perspectief van mensen die inburgeren, kan daardoor nog niet beantwoord worden.

Wel hebben we gezien dat de kernelementen van de wet (taal, onderwijs, en voorbereiding op werk) aansluiten bij de doelstellingen die inburgeraars die wij hebben gesproken, zichzelf stellen. De ervaringen van de onderzoeksgroep met twee belangrijke nieuwe elementen uit de Wet inburgering (de brede intake, en het PIP) zijn overwegend positief. Met elementen zoals de MAP, of het PVT, hebben mensen nog weinig ervaring zodat we daar nog geen uitspraken over kunnen doen. Een ander nieuw element, financieel ontzorgen, wordt over het algemeen negatief ervaren omdat mensen liever zelf de vaardigheden van financieel management leren, of omdat de interventie te laat komt. Voor de respondenten is het taalonderwijs op dit moment het belangrijkste onderdeel van de Wet, en daar zien we dat er wisselende ervaringen zijn, en relatief veel ontevredenheid over de kwaliteit van het aanbod.

De betrokkenheid van de gemeente, en specifiek de klantmanager, kan een grote meerwaarde hebben, mits zij investeren in goede informatievoorziening en een goede relatie met nieuwkomers. Dit is een groot verschil met de Wi2013 waarbij deze betrokkenheid er niet of minder was. Daarentegen is in dit onderzoek de observatie gedaan dat nieuwkomers die wij spraken ten opzichte van Wi2013 minder autonomie ervaren. Hierdoor kunnen ze, in hun ogen, langzamer of met minder kwaliteit inburgeren dan ze zouden willen.

Ook viel op dat maatwerk, bijvoorbeeld betere aansluiting bij de tijden van de kinderopvang of de gezinssituatie, niet of niet makkelijk kon worden georganiseerd door aanbieders van inburgeringstrajecten. Dit is een observatie die we verder zullen onderzoeken. De deelnemers aan dit onderzoek hebben, ondanks dat ze pas net begonnen zijn, ook een behoefte aan toeleiding naar werk. Hierbij wordt taal gezien als een belangrijk middel. Deze ervaring sluit aan bij het uitgangspunt van dualiteit. Wanneer onderdelen gericht op taal en werk in sommige gevallen niet voldoen aan verwachtingen, speelt er een mate van onzekerheid of de inburgering voldoende kan bieden om je leven in Nederland op te bouwen.

Het grootste gemis is echter dat mensen lang moeten wachten voor ze kunnen beginnen met inburgeren. Een groot deel van de nieuwkomers die wij hebben gesproken wil zo snel mogelijk starten met taal, onderwijs en werk maar ook het maken van verbinding met de ontvangende samenleving. Zo snel mogelijk starten betekent voor nieuwkomers in het kader van dit

onderzoek, vanaf de aankomst in Nederland zodra ze daar klaar voor zijn. In de praktijk is dit voor de start van de inburgering. De opvangcondities en de duur van de opvang maken dit niet mogelijk. Nieuwkomers ervaren dit als een grote gemiste kans. Niet alleen staan mensen stil, maar de ambitie die mensen hebben kan verdwijnen en omslaan in mentale klachten.

Omdat dit onderzoek zich focust op het perspectief van nieuwkomers die inburgeren geven we hen graag het laatste woord in dit afsluitende hoofdstuk:

Hoe zou jij de inburgering in Nederland vormgeven? Wat zou je anders inrichten? Wat blijft hetzelfde?



Vershil: "In mijn opnieuw ontwikkelde inburgeringsproces kun je onderwijs volgen tijdens de asielprocedure. Er moet een kans komen om onderwijs te volgen of te werken tijdens de asielprocedure, omdat veel mensen de hoop verliezen en depressief worden zonder."

Overeenkomst: "Ik zou de start van de inburgering na huisvesting houden."

Vershil: "In mijn ideale integratieproces kan iemand zodra hij/zij een identiteitsdocument heeft direct starten met taalonderwijs. Het probleem van onderwijs en taal heeft prioriteit. In het onderwijs moet de leeftijdsgrens i.v.m. financiën niet worden gehanteerd zodat iedereen toegang heeft tot onderwijs. Op het gebied van taal moeten gemeenten de scholen beter controleren zodat taalonderwijs serieuzer en beter wordt."

Overeenkomst: "De rest zou ik hetzelfde laten."

Vershil: "Ik zie geen verschil want het huidige traject is goed, maar als de activiteiten beter aansluiten bij wat ik nodig heb en er meer variatie is, zou dat beter zijn voor mijn integratie."

Overeenkomst: "De stappen die ik nu neem zijn goed."

Vershil: "In mijn ideale proces kan ik onderwijs volgen waar ik wil zonder een evaluatieproces dat lang duurt. Ik zou willen dat mensen een onderwijsbudget krijgen en het daarvoor kunnen gebruiken. De leeftijdsgrens voor de start van de inburgering (18 jaar) is niet handig. Het is beter als het zou starten als je 16 of 17 bent. Sommige mensen zijn eerder afgestudeerd van de middelbare school in hun land van herkomst en willen snel starten."

Overeenkomst: "Het idee dat er casemanagers van de gemeente zijn die je persoonlijk begeleiden is fijn"

Vershil: "Voor mij gaat het ideale proces iets langzamer. Drie jaar taalonderwijs is te snel. De asielprocedure moet sneller en het leren van de taal eerder."

Vershil: "Op tijd met de inburgering beginnen, voorinburgering volgen, meer contact met de klantmanager van de gemeente en meer plekken voor vrijwilligerswerk dat past bij je diploma, interesse en wensberoep"

Overeenkomst: "Mogelijkheid voor vrijwilligerswerk en een taalcoach"

Vershil: "COA besluit de koppeling aan de gemeente gebaseerd op iemands ambitie en achtergrond. De gemeente is cruciaal voor integratie. Sommige gemeenten helpen en anderen niet. COA personeel is niet altijd geïnteresseerd in iemands achtergrond wanneer zij een besluit nemen over de koppeling. Het tijdsplan voor de cursus financieel ontzorgen wordt verplaatst naar een moment voordat iemand in de gemeente gaat wonen en je leert over belastingen. Dit en coaching richting werk is cruciaal om onze weg te vinden."

Overeenkomst: "Buiten bovenstaande punten is de rest hetzelfde."

Vershil: "Mensen moeten zelf een taal cursus en school kunnen kiezen en er moeten meer en eerdere mogelijkheden zijn om cursussen te volgen voordat je gaat werken."

Vershil: "Ik dacht dat ik meer tijd zou krijgen om de taal te leren maar nu is het tempo te hoog. Meer werkmogelijkheden en mogelijkheden om Nederlands te spreken."

Vershil: "De volgorde en meer focus op onderwijs in plaats van direct op werk. Werk moet beter aansluiten bij de vaardigheden en onderwijsachtergrond van vluchtelingen."

Overeenkomst: "Het krijgen van een huis en dat werk niet vanaf het begin start."

Vershil: "Taal cursussen moeten in het AZC beginnen."

Overeenkomst: "De lengte van drie jaar inburgering is goed."

Intermezzo

In de design probe werd aan nieuwkomers gevraagd hoe hun leven er in 2028 uit zou zien en hoe ze zich dan zouden voelen. Enerzijds laat men dit nog open ('klaar met school' of 'een baan gevonden'). De vraag is of mensen hier nog vrij dromen en openstaan voor mogelijkheden of (nog) niet hopen op perspectief dat aansluit bij hun wens. In andere gevallen delen inburgeraars een gedetailleerd stappenplan.



"Ik heb mijn plannen in deze doos gestopt in mijn opslag voor gereedschap. Als ik ze nodig heb kan ik erbij, net als bij mijn gereedschap."

De rode draad in deze toekomstvisies voor 2028? *Ik ben gesetteld, ik ervaar rust en ik kan bijdragen.* Wat mensen over het algemeen voelen in 2028? *Ik ben hoopvol, ik ben gelukkig*

Hoe ziet je leven er in 2028 uit en hoe voel je je dan?



"Je ziet mij chillen in het park na werk/school. Ik hoop dat ik me dan vredig voel en gesetteld."

"Zoals je kan zien spreek ik Nederlands in 2028 en heb ik een permanente verblijfsvergunning. Ik heb ook mijn MBO diploma behaald en een rijbewijs. Ik heb een baan gevonden zodat ik helemaal zelfstandig kan zijn. Ik voel me gelukkig in 2028 want ik heb geen financiële problemen en taalproblemen en ik ben gewend aan de Nederlandse cultuur."

"Ik ben met mijn familie en goede vrienden. Ik zit in de laatste fase van school en het belangrijkste is om de inburgering af te maken. Ik hoop dat ik veel bereik."

"Ik spreek Nederlands op B2 niveau, ik heb werk en ik ben veilig. Ik spreek met anderen in het Nederlands, ik geef wiskundeles in het Nederlands en ik help vluchtelingen met Nederlands. Ik heb een eigen huis en een auto en in mijn vrije tijd ben ik aan het schilderen en kan ik op vakantie. Ik voel me gelukkig, nuttig, gezond en heb rust in mijn hoofd."

"Ik hoop dat mijn leven succesvol is. Dat ik werk heb met mijn achtergrond in scheikunde. Ik heb vrienden en leer de taal. Ik ben tevreden met mijn leven in Nederland. Ik zie mezelf proefresultaten analyseren bij een bedrijf of een ziekenhuis. Ik voel hoop, optimisme en goede dagen."

"Ik ben met mijn gezin. Met mijn vrouw en met mijn zoon. Ik heb een bedrijf in E-commerce. Ik voel me gelukkig en hoopvol."

"In 2028 wil ik mijn taal, werk en economische problemen hebben opgelost en daarnaast hoop ik van mijn psychologische en fysieke gezondheidsproblemen af te komen."

"Ik hoop dan afgestudeerd te zijn en voor mijn Masters te gaan. Ik zie mezelf geïntegreerd in Nederland en ik spreek vloeiend Nederlands. Ik ben zelfstandig en woon op mezelf. Ik voel me verantwoordelijker. Ik ben in de twintig en zoek misschien een baan? Ik voel me in ieder geval beter dan nu, want ik heb mijn eerste doel bereikt: afgestudeerd."

"Ik spreek heel goed Nederlands en heb mijn B2 diploma. Ik heb mijn opleiding tot docent assistent gehaald. Ik werk op school en ben gezond. Ik heb een groot netwerk en help anderen (vluchtelingen). Ik lever een goede bijdrage aan de Nederlandse maatschappij. Je ziet mij in de klas. Ik geef les. Er zijn 10 studenten in de klas. Aan het einde van de klas vertel ik de studenten over mijn leven vanaf 2022 tot nu toe. Over B1 Nederlands diploma, HBO diploma, werk ervaring en samenwerken. Ik ben trots op mezelf, ik voel me gelukkig en ik word gehoord en gezien als vrouw."

"Ik heb mijn eigen bedrijf en een familie. Een stabiel leven. Ik voel me iets meer op mijn gemak."

"Ik heb vloeiend Nederlands geleerd en veel Nederlandse vrienden. Daarna heb ik een baan gevonden op een werf als ingenieur. Na vijf jaar krijg ik promotie. Ik voel me geïntegreerd in de Nederlandse maatschappij. Ik voel me vrij en veilig."

"Ik heb een baan met een goed salaris. We leven in een ruim huis en ik heb een goede auto. Ik voel me kalm."

Bijlagen

Bijlage 1:Onderzoeksvragen voor gehele looptijd onderzoek

Hoofdvragen:

1. In hoeverre werkt de Wet inburgering 2021 vanuit het perspectief van de inburgeraar zoals de wetgever heeft beoogd?
2. In hoeverre blijft er voor de inburgeraars die onder de Wet inburgering 2013 vallen voldoende geschikt aanbod beschikbaar, in hoeverre krijgen zij ondersteuning van gemeenten bij hun inburgering, en zo ja, hoe ervaren zij die ondersteuning?

Deelvragen:

1. Realisatie maatschappelijk doel: in hoeverre ervaren inburgeraars dat de wet bijdraagt aan snel en volwaardig meedoen, het liefst via betaald werk?
2. Realisatie beleidsdoelen: in hoeverre ervaren inburgeraars dat de wet bijdraagt aan het behalen van het hoogst haalbare taalniveau, het verwerven van voldoende kennis van de Nederlandse maatschappij en vanaf het begin participeren (in de maatschappij)?
3. Tijdige start: hoe ervaren inburgeraars de fase voorafgaand aan de start van de inburgering? In hoeverre duurt deze fase te lang of gaat het juist te snel vanuit het perspectief van (bepaalde groepen van) inburgeraars?
4. Snelheid: hoe ervaren inburgeraars het tempo en de intensiteit van de cursussen en eventuele wachttijden?
5. Maatwerk: in hoeverre wordt er met het aanbod en de begeleiding aangesloten bij de individuele behoeften en mogelijkheden van inburgeraars?
6. Kwaliteit: hoe ervaren inburgeraars de kwaliteit van het inburgeringsaanbod (taal, participatie, KNM, PVT, MAP) en de kwaliteit van de begeleiding door de gemeente?
7. Dualiteit: hoe en wanneer worden in de inburgeringstrajecten de taalcursussen gecombineerd met participatie-onderdelen of activiteiten gericht op meedoen in de maatschappij? In hoeverre sluit dit aan bij de behoeften van de inburgeraars?
8. Dienstverlening: in hoeverre zijn inburgeraars tevreden met de dienstverlening, bejegening, informatievoorziening door gemeenten, DUO, COA, IND en aanbieders van inburgeringstrajecten? In hoeverre zijn zij tevreden met de regierol van gemeenten? Hoeveel eigen inbreng hebben zij?
9. Welke ervaringen doen inburgeraars op met de verschillende onderdelen van de Wi2021? Werken die onderdelen zoals de wetgever dat heeft beoogd?
10. Welke ervaringen doen de verschillende groepen inburgeraars (asiel- en gezinsmigranten Wi2013 en gezinsmigranten Wi2021) op met het inkopen van hun eigen inburgeringstrajecten? Hoe vergaren zij informatie? Hoe kiezen zij een aanbieder? Blijft er voldoende passend aanbod voor hen beschikbaar? Welke rol spelen gemeenten hierbij en hoe ervaren inburgeraars die rol?
11. Welke verschillen zijn er in de ervaringen tussen verschillende groepen inburgeraars? Tussen inburgeraars Wi2013 en Wi2021, tussen asielstatushouders en gezinsmigranten, tussen mannen en vrouwen, tussen verschillende leeftijdsgroepen en binnen de groep inburgeraars Wi2021 tussen de deelnemers aan de drie leerroutes (B1-route, Z-Route en Onderwijsroute)?

Bijlage 2: Verklarende woordenlijst

- **Asielmigrant:** Een persoon die als asielzoeker naar Nederland is gekomen en na de asielprocedure een verblijfsvergunning heeft verkregen. Ook wel: statushouder.
- **Brede intake:** een intake van de gemeente voor de start van de inburgering naar de mogelijkheden die iemand heeft om aan de inburgering te voldoen. De brede intake bestaat tenminste uit:
 - **De leerbaarheidstoets:** met deze toets wordt beoogd inzicht te geven in het te behalen niveau van de Nederlandse taal
 - in kaart brengen van doelstellingen van de nieuwkomer en onderwijs- en werkervaring in land van herkomst
 - bespreking van persoonlijke omstandigheden zoals de mentale of fysieke gezondheid
 - indien van toepassing: mogelijkheden voor het volgen van voorschoolse of vroegschoolse educatie voor kinderen en van nieuwkomers
- **Financieel ontzorgen:** Het vanuit de bijstandsuitkering betalen van de huur, de rekeningen voor gas, water en stroom en de verplichte zorgverzekering vanaf het moment dat het recht op bijstand ontstaat voor de eerste 6 maanden na verhuizing naar de gemeente.
- **Gezinsmigrant:** Gezinsmigranten zijn migranten die in Nederland komen wonen bij hun Nederlandse partner (of ander familielid). Gezinsleden die met een asielmigrant worden herenigd worden niet gezien als gezinsmigrant maar zijn in het kader van asiel en inburgering ook asielmigrant.
- **KNM:** Kennis van de Nederlandse Maatschappij, het onderdeel van de inburgering over functioneren in de Nederlandse maatschappij, dat uiteindelijk geëxamineerd wordt
- **Leerroute:** het traject dat iemand doorloopt tijdens de inburgering, waarin de volgende drie routes worden onderscheiden:
 - **B1-route:** route waarin de nieuwkomer de taal tot ten minste B1 niveau beheerst en het liefst via duale trajecten voorbereid wordt op betaald werk.
 - **Onderwijsroute:** route waarin de nieuwkomer wordt voorbereid op een vervolgopleiding middels het volgen van een taalschakeltraject dat voorbereidt op een MBO, HBO of WO opleiding
 - **Z-route:** route waarin de nieuwkomer, die naar verwachting binnen de gestelde termijn niet het B1 niveau zal behalen, zo goed mogelijk wordt voorbereid via taal en participatie om mee te doen in de Nederlandse maatschappij.
- **Maatschappelijke begeleiding:** de ondersteuning van asielmigranten en hun gezinnen met o.a. praktische hulp bij het regelen van basisvoorzieningen, begeleiding bij integratie en participatie en hulp bij het starten met de inburgering.
- **MAP:** Module Arbeidsmarkt en Participatie, een onderdeel van de inburgering bestaande uit een kennismaking met en voorbereiding op de Nederlandse arbeidsmarkt.
- **PIP:** Het Plan Inburgering en Participatie is een beschikking en wordt door de gemeente vastgesteld aan het einde van de brede intake. De afspraken en doelstellingen in het PIP bepalen wanneer iemand aan de inburgeringsplicht heeft voldaan. Het bevat een persoonlijk programma voor het leren van de taal in combinatie met werk, vrijwilligerswerk, studie of stage en eventuele aanvullende afspraken.

- **PVT:** participatieverklaringstraject, een onderdeel van de inburgering bestaande uit een inleiding op de kernwaarden van de Nederlandse samenleving die wordt afgesloten met het ondertekenen van een participatieverklaring.
- **Sleutelpersoon:** Sleutelpersonen zijn mensen uit allerlei culturele gemeenschappen die schakelfuncties vervullen tussen de professionele bureaucratie, gezondheidsinstellingen, scholen aan de ene kant en de diverse gemeenschappen aan de andere. In het kader van de ondersteuning bij inburgering hebben sleutelpersonen vaak zelf de inburgering doorlopen.