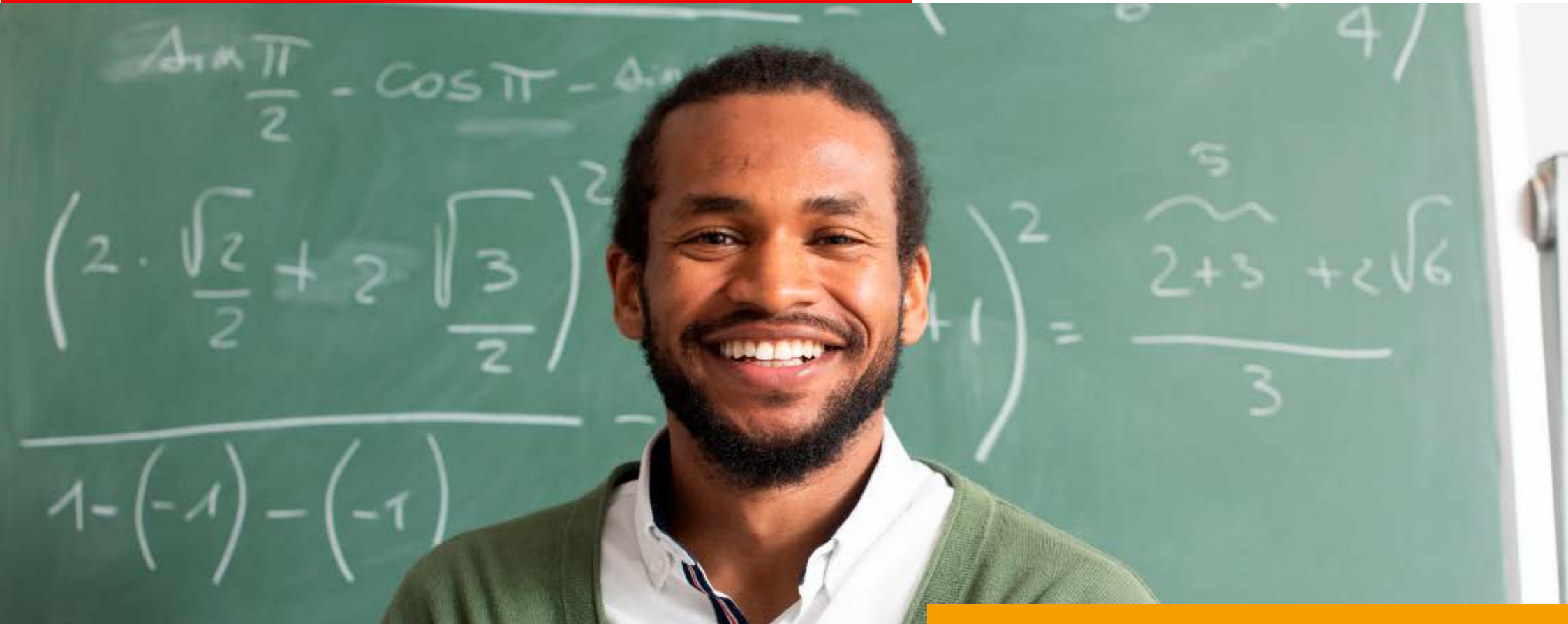


KIS-Monitor 2023

Gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten



Inhoud

1	Conclusies en aanbevelingen	3		
2	Introductie	11		
	2.1. Selectie thema's van de vragenlijst	11		
	2.2. Werkwijze dataverzameling	12		
	2.3. Respons	13		
	2.4. Leeswijzer	14		
3	Arbeidstoeleiding en inburgering statushouders Wi2013	15		
	3.1. Bijstandsgerechtigde Statushouders	15		
	3.2. ELIP-Groep	21		
	3.3. Samenvatting	24		
4	De start van de inburgering (Wi2021)	26		
	4.1. Vroege start van statushouders	26		
	4.2. Belemmerende en bevorderende factoren	27		
	4.3. Brede Intake en Plan Inburgering en Participatie	31		
	4.4. Samenvatting	34		
5	Onderwijsroute	36		
	5.1. Aantal inburgeringsplichtigen in de onderwijsroute	36		
	5.2. Redenen waarom inburgeraars nog niet gestart zijn met de onderwijsroute	37		
	5.3. Onderwijsroute voor statushouders 30-jaar en ouder	38		
	5.4. Samenvatting	38		
6	Participatie van Statushouders	39		
	6.1. Participatiecomponent	39		
	6.2. Module Arbeidsmarkt en Participatie	47		
	6.3. Samenhang tussen participatie en inburgering	48		
	6.4. Samenvatting	50		
7	Financieel ontzorgen en het bevorderen van financiële zelfredzaamheid	52		
	7.1. Algemeen beeld	52		
	7.2. Ontzorgen	53		
	7.3. Aanvullende financiële maatregelen	55		
	7.4. Begeleiding richting financiële zelfredzaamheid	55		
	7.5. Samenvatting	55		
8	Gezinsmigranten	57		
	8.1. Het inschakelen van tolken bij de brede intake	57		
	8.2. Module Arbeidsmarkt en Participatie	58		
	8.3. Aanvullend aanbod voor gezinsmigranten	59		
	8.4. Uitdagingen bij de Brede Intake en het opstellen van Plan Inburgering en Participatie	60		
	8.5. Samenvatting	63		
9	Groepen met specifieke aandacht	65		
	9.1. Vrouwelijke Inburgeraars	65		
	9.2. Jonge statushouders	69		
	9.3. Samenvatting	73		
	Lijst van afkortingen	75		
	Voetnoten	76		

1 Conclusies en aanbevelingen

Belangrijkste conclusies uit de KIS¹-monitor 2023 zijn:

1. Statushouders die in de centrale opvang verblijven kunnen meestal geen 'vroeg start' met de inburgering maken.
2. Deelname aan inburgeringsaanbod staat onder druk doordat niet voldaan wordt aan benodigde randvoorwaarden.
3. Het combineren van participatie met het leren van de taal komt (nog) onvoldoende van de grond.
4. Gemeenten ervaren specifieke uitdagingen bij de begeleiding van gezinsmigranten.
5. Financieel ontzorgen blijkt maar ten dele mogelijk en wenselijk.

Over dit onderzoek

Dit is de achtste uitgave van de KIS-monitor 'Arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten', uitgevoerd door Kennisplatform Inclusief Samenleven in samenwerking met Divosa. Het doel van de monitor is om via een representatieve online vragenlijst de ontwikkelingen in het gemeentelijk beleid voor de arbeidstoeleiding, inburgering en participatie van inburgeringsplichtigen in kaart te brengen. De werkwijze en respons wordt in hoofdstuk 2 uiteengezet.

In voorgaande jaren richtte de monitor zich op de inspanningen van gemeenten om statushouders onder de Wet inburgering 2013 (Wi2013) te ondersteunen in hun integratie en participatie in Nederland, met name bij het vinden van werk. Met het in werking treden van de Wet inburgering 2021 (Wi2021) waarin gemeenten de regie voeren over de uitvoering van de inburgering - heeft de monitor een breder karakter gekregen. We besteden zowel aandacht aan de arbeidstoeleiding van statushouders onder de Wi2013, als aan de inburgering en participatie van statushouders én gezinsmigranten onder de Wi2021.* De publicaties van de monitors uit 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 & 2022 vindt u [hier](#).

* De Wi2021 heeft drie doelgroepen: statushouders, gezinsmigranten en overige migranten. De KIS Monitor voor 2023 focus zich specifiek op statushouders en gezinsmigranten, en laat de overige migranten buiten beschouwing.

Context

Voordat we de belangrijkste conclusies van het onderzoek bespreken, staan we hier eerst kort stil bij de context waarin het inburgeren zich afspeelt. Er is sprake van een aantal knelpunten buiten het inburgeringsstelsel, die een stevige uitwerking op het stelsel hebben.

De gemiddelde wachttijd voor asielzoekers op het eerste gesprek met de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) (aanmeldgehoor) is op dit moment 18 weken. Asielzoeker moeten maximaal 24 maanden wachten voor ze duidelijkheid krijgen over hun status.² Asielzoekers die een verblijfsvergunning krijgen, hebben doorgaans al een lange periode in de centrale opvang doorgebracht. Nadat de verblijfsstatus is toegekend, worden de statushouders volgens de regeling Taakstelling Huisvesting Vergunninghouders gekoppeld aan een gemeente waar zij woonruimte aangeboden krijgen.³ Gemeenten hebben tien weken de tijd om woonruimte te vinden. Maar door het woningtekort duurt het al geruime tijd gemiddeld fors langer voordat statushouders een woning aangeboden krijgen. In juli 2023 zijn er 15.700 statushouders in de centrale opvang die op een woning wachten.⁴

Als gevolg moeten veel statushouders vanwege het huidig woningtekort langer in de (nood)opvang wachten, terwijl ze ook moeten (kunnen) beginnen met hun inburgering. Er is reeds een tekort aan reguliere opvang voor asielzoekers. Op dit moment zijn meer dan de helft van de opvanglocaties van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) noodopvanglocaties. Dit zijn tijdelijke opvanglocaties van het COA met vaak een lager kwaliteits- en voorzieningenniveau, zoals bijvoorbeeld evenementenhallen, leegstaande kantoren, recreatiewoningen of tijdelijke paviljoens. In de noodopvanglocaties wordt niet dezelfde opvang geboden als in reguliere locaties. Bewoners hebben

vaak minder privacy, geen gelegenheid om zelf te koken en minder zinvolle dagbesteding. Daarnaast wordt ook crisisnoodopvang, dat geregeld is door gemeenten en veiligheidsregio's, ingezet voor de opvang van asielzoekers en dus ook statushouders.⁵ Bewoners in de (crisis)noodopvang moeten geregeld verhuizen naar andere locaties. Het niveau van voorzieningen, het gebrek aan privacy en stabiliteit heeft zijn weerslag op het inburgeringstraject.

Naast dat statushouders zich niet altijd snel kunnen vestigen in de gemeente waaraan ze gekoppeld zijn, worstelen gemeenten en partners met personeelstekorten, waardoor druk ontstaat op verschillende inburgeringsprocessen. Het blijkt voor gemeenten lastig om voldoende personeel te werven, en de medewerkers die al werkzaam zijn, zijn ook op andere gebieden nodig, zoals de opvang en begeleiding van Oekraïense ontheemden. Gemeenten zetten zich tevens in voor het realiseren van opvanglocaties voor asielzoekers, die bij het ontstaan van de Wi2021 niet bestonden. Processen als de brede intake en de Plan Inburgering en Participatie (PIP) worden mede door deze uitdagingen geregeld niet binnen de daarvoor gestelde termijnen afgerond.⁶

Niet alleen de gemeenten kampen met personeelstekorten. Taalaanbieders hebben te maken met een tekort aan Nt2-docenten, waardoor er onvoldoende inburgeringsaanbod beschikbaar is. En door personeelsgebrek in de kinderopvang zijn opvangplekken schaars. Mede hierdoor kunnen inburgeringsplichtigen niet tijdig starten met hun inburgeringstraject.⁷

Conclusie 1. Statushouders die in de centrale opvang verblijven kunnen meestal geen 'vroege start' met de inburgering maken.

De (regie)rol van gemeenten in de inburgering start op het moment dat statushouders aan de gemeente worden gekoppeld voor huisvesting. Deze 'vroege

start' is een belangrijk uitgangspunt voor de Wi2021. Omdat statushouders doorgaans nog enige, of lange tijd in het asielzoekerscentrum (azc) verblijven tot dat hun woning beschikbaar komt is het de bedoeling dat gemeenten al contact met 'hun' statushouders hebben en een begin maken met het inburgeringstraject. Gemeenten kunnen dit op hun eigen manier vormgeven. Dit wordt de 'vroeg start in het azc' genoemd. Het lukt het merendeel van de gemeenten (68%) niet om een vroeg start te realiseren; 28% geeft aan dat het helemaal niet lukt en 40% dat het onvoldoende lukt. Als dit wel in enige mate lukt, dan gaat het doorgaans om het houden van een kennismakingsgesprek en in mindere mate om het afnemen van de brede intake. Volgens gemeenten lukt het gemiddeld bij slechts 5% van de statushouders om daadwerkelijk te starten met de inburgeringslessen. Gemeenten hebben bij het realiseren van een vroeg start te maken met een reeks van hardnekkige belemmeringen, die grotendeels buiten hun eigen invloedssfeer liggen. Verreweg de meest genoemde belemmering is dat de azc's waarin aan de gemeente gekoppelde statushouders verblijven, (te) ver weg zijn van de gemeente. Het is daarnaast volgens gemeenten ook risicovol om in het azc al het PIP vast te stellen: dan gaat immers de inburgeringstermijn lopen, terwijl er (op locatie) lang niet altijd mogelijkheden zijn om met het regulier taaltraject te starten.

Zestien procent van de gemeenten zegt overigens dat het in hun gemeente goed gaat met het realiseren van een vroeg start. De belangrijkste factor die hier aan bijdraagt is de nabijheid van een azc. Als – al dan niet via 'regioplantsing' – de aan de gemeente gekoppelde statushouders verblijven in een of enkele nabijgelegen azc's, dan lukt het volgens hen wél, of beter om een vroeg start te maken.

Aanbevelingen

Om een vroeg start te realiseren is kleinschalige opvang in de buurt van de toekomstige woonplaats en betere verspreiding over het land essentieel. De Hotel- en Accommodatieregeling (HAR) en de logeerregeling⁸ uitgevoerd door Takecarebnb zijn mogelijkheden om statushouders die in een azc wachten op definitieve huisvesting, alvast in de toekomstige gemeente te laten wonen, zodat zij in hun gemeente met inburgeren kunnen starten.

Aanbeveling Rijksoverheid

- Investeer in kleinschalige opvang in de buurt van de toekomstige woonplaats en betere verspreiding over het land.

Aanbevelingen COA

- Zet in op kleinschalige opvang en regioplantsing.
- Maak afspraken met gemeenten over de uitvoering van de HAR.
- Stimuleer statushouders gebruik te maken van de logeerregeling onder Takecarebnb.
- Maak afspraken met gemeenten gericht op het faciliteren van een start met de inburgering in het azc, zoals de beschikbaarheid van geschikte ruimtes voor kennismaking met de gemeente en het afnemen van de brede intake, en studieplekken met een goede wifi-verbinding.
- Maak afspraken met gemeenten en informeer inburgeraars in het azc over deelname aan de voorinburgering en eventueel (vrijwilligers)werk, om de periode tot aan (de brede intake en) het PIP te overbruggen.

Aanbevelingen Gemeente

- Stimuleer statushouders gebruik te maken van de logeerregeling onder Takecarebnb.

- Maak afspraken met COA gericht op het faciliteren van een start met de inburgering in het azc, zoals de beschikbaarheid van geschikte ruimtes voor kennismaking met de gemeente en het afnemen van de brede intake, en studieplekken met een goede wifi-verbinding.
- Maak afspraken met COA en informeer inburgeraars in het azc over deelname aan de voorinburgering en eventueel (vrijwilligers)werk, om de periode tot aan (de brede intake en) het PIP te overbruggen.
- Zorg voor statushouders die in de centrale opvang verblijven voor reiskostenvergoeding, zodat reiskosten geen belemmering zijn bij het kennismaken met de gemeente (en starten met de inburgering).

Conclusie 2. Deelname aan inburgeringsaanbod staat onder druk doordat niet voldaan wordt aan benodigde randvoorwaarden.

Uit onderzoek blijkt dat kinderopvang een belangrijke randvoorwaarde is voor het slagen van de inburgering. Als er geen kinderopvang beschikbaar is, gaat dit vaak ten koste van het inburgeringsproces van voornamelijk vrouwen. Zij blijven dan thuis of nemen hun kind mee naar taallessen.⁹ Uit onze monitor blijkt eveneens dat de schaarste aan kinderopvangplekken zich manifesteert in de praktijk van de inburgering. Vijfenvertig procent van de gemeenten rapporteert dat het vaak voorkomt dat een statushouder of gezinsmigrant niet tijdig, of slechts deels kan starten met de leerroute omdat er geen kinderopvang beschikbaar is. En nog eens 38% zegt dat dit soms voorkomt. Gemeenten proberen in deze gevallen de inburgeraar te ondersteunen door de taalaanbieder te vragen het lesrooster aan te passen, het organiseren van alternatieve vormen van kinderopvang en/of het stimuleren van alternatieve methodes zoals zelfstudie en de inzet van taalmaatjes. Uit antwoorden op diverse vragen in de monitor blijkt dat ook reiskosten nog steeds een belemmering kunnen zijn voor deelname aan inburgeringsaanbod. Dit geldt bijvoorbeeld bij de

vroege start van de inburgering in het azc, maar ook als inburgeringsplichtigen een taal cursus buiten de eigen woonplaats gaan volgen. In dit laatste geval verschilt het per gemeenten of er mogelijkheden zijn om reiskosten vergoed te krijgen.

Aanbevelingen - Gemeente

- Zet in op het inventariseren van goede voorbeelden voor de kinderopvang en deel deze met andere gemeenten.
- Faciliteer of organiseer daarnaast andere vormen van opvang, bijvoorbeeld door gastouderopvang, een groep ouders onderling, en verken of de voor- en vroegschoolse educatie (VVE) beter kan worden benut door inburgeraars.
- Stel reiskosten beschikbaar vanuit het budget voor de uitvoeringskosten van de Wet inburgering onder het Gemeentefonds.
- Stem het aanbod af op de persoonlijke omstandigheden van de inburgeringsplichtigen in overleg met taalaanbieders. Zorg voor een goede bereikbaarheid van leslocaties, passende lestijden (rekening houdend met reistijd en schooltijden van kinderen) en afstemming met werk en (andere) activiteiten.
- Zorg voor inburgeraars die nog niet kunnen deelnemen aan regulier inburgeringsaanbod voor een waardevolle invulling van de tussentijd: organiseer activiteiten gericht op informele taalverwerving en/of participatie en/of zelfstudie.

Conclusie 3. Het combineren van participatie met het leren van de taal komt (nog) onvoldoende van de grond.

Een belangrijk uitgangspunt van de Wi2021 is dat de combinatie van inburgeren door het leren van de taal en door te participeren beide inburgeringsdoelen kan versterken en kan bijdragen aan het volwaardig meedoen in de maatschappij. Gemeenten hebben een belangrijke rol hierbij door de vormgeving van duale

trajecten waarbij het leren van de taal en werk, participatie of opleiding gecombineerd worden. Uit onze monitor blijkt dat er op dit moment nog weinig sprake is van duale trajecten voor *alle* bijstandsgerechtigde statushouders. Voor ondersteuning bij de weg naar werk zeggen gemeenten dat bijstandsgerechtigde statushouders gebruik kunnen maken van reguliere instrumenten voor arbeidstoeleiding in het kader van de Participatiewet. In de praktijk blijken deze instrumenten nog weinig te worden ingezet, omdat in enige beheersing van het Nederlands wordt verwacht bij bijvoorbeeld deelname aan trainingen, of het doen van vrijwilligerswerk. Ook werkgevers verwachten dat inburgeraars al (enig) Nederlands spreken. Op deze manier is er geen sprake van een combinatie van het leren van de taal en participeren vanaf het begin van het inburgeringstraject, maar is een basisniveau van taal een voorwaarde voor deelname aan op participatie gerichte activiteiten. Daarnaast zien we in onze monitor dat niet alle groepen inburgeraars in gelijke mate worden gestimuleerd/gefaciliteerd als het gaat om ‘participatie’ en de weg naar werk. Een derde van de gemeenten zegt bij de arbeidstoeleiding van bijstandsgerechtigde echtparen zich meestal op de man te richten. Daarnaast hebben niet alle gemeenten beleid voor de arbeidstoeleiding van niet-uitkeringsgerechtigden, oftewel nuggers.

Aanbevelingen - Gemeente

- Zet in op een warme relatie met diverse werkgevers die werk kunnen bieden aan inburgeraars op verschillende niveaus van taalbeheersing.
- Coördineer de afstemming tussen werkgevers en taalaanbieders om ervoor te zorgen dat meer statushouders een traject kunnen volgen waarin het leren van de taal en participatie daadwerkelijk worden gecombineerd. Zo kan worden voorkómen dat de taal een obstakel is voor participatie.

- Zoek naar mogelijkheden om in de eerste fase van de participatie-activiteiten onderdelen meertalig aan te bieden en/of meertalig te begeleiden, zodat men al wel kan starten met participeren.
- Zet in op het inventariseren van ervaringen van werkgevers met andere niet-Nederlandse werknemers, zoals Oekraïense ontheemden en Oost-Europese arbeidsmigranten, en deel die met andere werkgevers.
- Bied inburgeringsplichtige statushouders en gezinsmigranten – ook als zij niet bijstandsgerechtigd zijn – gerichte ondersteuning bij het zoeken naar werk.

Conclusie 4. Gemeenten ervaren specifieke uitdagingen bij de begeleiding van gezinsmigranten.

Vorig jaar concludeerden we dat gemeenten vaak nog onvoldoende kennis hadden van gezinsmigranten om hen goed te kunnen ondersteunen in hun inburgeringstraject. Gemeenten – met uitzondering van de grote gemeenten – gaven toen aan dat het hen tot dan toe ontbrak aan praktijkervaring met het begeleiden van gezinsmigranten. In de monitor van dit jaar zien we dat dit sterk is veranderd. Desgevraagd geeft de helft van de gemeenten aan specifieke uitdagingen te ondervinden bij de brede intake en het vaststellen van het PIP bij gezinsmigranten. Gemeenten ervaren vooral weerstand bij gezinsmigranten rondom het (verplichte) inburgeren. Gemeenten vinden het vaak ook lastig om gezinsmigranten te adviseren en te begeleiden bij de inburgering, terwijl gezinsmigranten deze zelf moeten betalen. Dit geldt in sterkere mate wanneer het volgen van de Z-route de beste optie voor een gezinsmigrant lijkt te zijn. Omdat er verplicht 800 uur taalonderwijs moet worden ingekocht willen veel gezinsmigranten deze route vermijden. Al met al verlopen de contacten met gezinsmigranten soms moeizaam: er is een hoge ‘no show’ bij afspraken en het plannen van nieuwe afspraken gaat lastig, vooral bij werkende gezinsmi-

granten. Tot slot constateren gemeenten dat betaald werk op gespannen voet kan staan met de verplichtingen in de Wet inburgering, waardoor inburgering soms toch nog boven werk lijkt te gaan terwijl dit juist uitdrukkelijk niet de bedoeling is van deze wet.

Aanbeveling IND

- Verbeter de voorlichting over de verplichte inburgering in Nederland in het land van herkomst (in het kader van de voorlichting bij het basisexamen buitenland) en aan de referent.

Aanbevelingen Gemeente

- Formuleer beleid voor de arbeidstoeleiding van nuggers (indien nog niet aanwezig) en benoem gezinsmigranten hierin als aandachtsgroep.
- Zorg dat consulenten en klantmanagers goed voorbereid zijn op het verschil in de rol die ze hebben in relatie tot gezinsmigranten en statushouders. Bijvoorbeeld door het organiseren naar behoefte (intervisie) bijeenkomsten voor consulenten in de gemeente of in regionaal verband over de begeleiding van gezinsmigranten.
- Benut de samenwerking met taalaanbieders om ook voor gezinsmigranten meer passend en flexibel inburgeringsaanbod mogelijk te maken (zoals taallessen in de avonduren en cursussen die (deels) online te volgen zijn).

Conclusie 5. Financieel ontzorgen is maar ten dele mogelijk en wenselijk.

Statushouders met een bijstandsuitkering worden in de eerste zes maanden vanaf het recht op de uitkering financieel ontzorgd. Het doel van het ontzorgen is om te voorkomen dat onzekerheid over de financiële positie in

de beginfase van het inburgeringstraject afleidt van inburgering. Daarnaast wil men voorkomen dat de statushouders in de financiële problemen komen. Bij de invoering van de Wet inburgering 2021 is aangegeven dat het ontzorgen behelst dat gemeenten voor bijstandsgerechtigde statushouders verplicht zijn de eerste zes maanden de huur, de rekeningen voor gas, water en stroom en de verplichte zorgverzekering te betalen vanuit de bijstandsuitkering. In april 2023 zijn de mogelijkheden verruimd om maatwerk toe te passen in het financieel ontzorgen.¹⁰

Vier op de tien gemeenten geven aan het financieel ontzorgen voor alle bijstandsgerechtigde statushouders te doen. Maar er zijn ook gemeenten die voor een deel van de doelgroep deze betalingen uitvoeren, of geen of een alternatieve invulling van het ontzorgen toepassen. Verplicht ontzorgen is volgens gemeenten niet voor iedereen nodig: sommige statushouders zijn voldoende zelfredzaam. Anderzijds weten we uit onderzoeken van KIS¹¹ en de Nationale Ombudsman¹² dat ontzorgen alleen niet leidt tot financiële zelfredzaamheid. Daarvoor is ook financiële begeleiding (individueel en/of in de vorm van cursussen) nodig. In 19% van de gemeenten wordt dit echter niet aangeboden.

Meerdere gemeenten constateren dat de hoogte van de uitkering van statushouders vaak niet toereikend is om de vaste lasten van te betalen. Zij kiezen er dan bijvoorbeeld voor om slechts een deel van de vaste lasten in te houden. De statushouder moet er dan zelf voor zorgen dat de overige vaste lasten worden betaald, bijvoorbeeld uit de toeslagen van de belastingdienst die de statushouder pas op een later moment op de eigen rekening krijgt gestort. De vraag is echter of de toeslagen hier toereikend voor zijn. De commissie Sociaal Minimum¹³ constateerde recentelijk dat veel mensen met een uitkering of met

een laag inkomen onvoldoende geld hebben om rond te komen en mee te doen in de maatschappij.

Aanbevelingen Gemeente

- Informeer nutsbedrijven en zorgverzekeringen over het ontzorgen en maak afspraken over vroegsignalering van betalingsachterstanden.
- Deel (voorbeeld) convenanten/werkwijzen met nutsbedrijven en zorgverzekeringen met andere gemeenten.
- Zorg als gemeente voor overbruggingskredieten en/of bijzondere bijstand om geld voor te schieten ter overbrugging van het inkomensgat in de eerste maanden en tot de toeslagen zijn ontvangen.
- Laat financieel ontzorgen altijd samengaan met ondersteuning van de financiële zelfredzaamheid.

Aanbevelingen Rijksoverheid

- Zet in op het monitoren van de begeleiding richting financiële zelfredzaamheid.
- Monitor of de hoogte van het inkomen (op bijstandsniveau) überhaupt voldoende is om vaste lasten van te betalen en te leven en zo niet: agendeer dit en zoek een oplossing op landelijk niveau.
- Zorg dat het proces voor het aanvragen en het toekennen van de toeslagen vereenvoudigd en versneld wordt.
- Zorg dat er in de toekomst voldoende beleidsruimte voor gemeenten blijft om maatwerk te bieden en het financieel ontzorgen in te vullen

Reflectie

Via de KIS monitor brengen we de uitvoeringspraktijk van onderdelen van de Wi2021 in beeld. In deze laatste paragraaf reflecteren we op de vraag of en in hoeverre de uitvoering bijdraagt aan de realisatie van het maatschappelijk doel van de Wi201: *alle inburgeringsplichtigen doen snel en volwaardig mee in de Nederlandse maatschappij, liefst via betaald werk.*

De wetgever heeft in een beleidstheorie¹⁴ een aantal werkzame elementen geïdentificeerd die ervoor moeten zorgen dat het doel van de wet wordt gehaald. Deze elementen zijn: tijdigheid, snelheid, maatwerk, dualiteit, en kwaliteit. De inburgeringsonderdelen die in deze monitor aan de orde zijn gekomen, beogen bij te dragen aan: een tijdige start (tijdigheid), het leveren van maatwerk, en het combineren van taal leren en participatie (dualiteit).

We constateren dat *tijdigheid*-- dat wil zeggen een tijdige start kunnen maken met het inburgeren - onder druk staat. Statushouders verblijven vaak nog enige of langere tijd in het azc (niet altijd in de buurt van de gemeente) voordat een woning beschikbaar komt en het lukt gemeenten voor het overgrote deel van de statushouders niet om een start met het inburgeren in het azc te realiseren. Het beleidsdoel van tijdigheid met de inburgering lijkt onder de huidige omstandigheden niet realistisch. Eenmaal in de gemeente staat een tijdige start met inburgeren soms onder druk omdat gemeenten en taalaanbieders te maken hebben met personeelstekort, waardoor taken niet altijd op tijd kunnen worden uitgevoerd. De start van een leerroute is vaak afhankelijk van een voldoende aantal deelnemers per klas en beperkte instroommomenten, waardoor de inburgeraar moet wachten totdat hij of zij kan beginnen. De start van de participatiecomponent wordt door gemeenten vaak gerelateerd aan het taalniveau, waardoor ook in de inburgeringstrajecten onder de Wi2021 nog

meestal eerst aandacht is voor taalverwerving en pas later voor participatie. Tot slot is een tekort aan kinderopvangplaatsen een reden waarom inburgeraars niet, of maar ten dele met de inburgering kunnen beginnen. Naar verwachting raakt dit vooral vrouwelijke inburgeraars.

Als we kijken naar het *maatwerk* – dat wil zeggen een passend inburgerings-traject voor alle inburgeringsplichtigen – dan constateren we dat gemeenten in hun aanbod en dienstverlening de diversiteit van de doelgroep erkennen en er volgens eigen zeggen met hun inburgeringsaanbod naar streven om aan te sluiten bij de uitgangspunten en mogelijkheden van de inburgeringsplichtigen. Zo zetten gemeenten voor een deel van de inburgeringsplichtigen (met name statushouders) een tolk in bij de brede intake. En, in tegenstelling tot vorig jaar, is in bijna alle regio's de onderwijsroute van de grond gekomen. Sommige gemeenten zoeken daarnaast ook naar alternatieve varianten op de drie routes, om trajecten op maat te kunnen bieden. Toch zien wij op basis van de uitkomsten van de monitor ook aandachtspunten. Recent is besloten dat het verplichte ontzorgen meer 'op maat' mag worden ingevuld. Dit lijkt tegemoet te komen aan gemeenten die aangeven dat financieel ontzorgen niet voor iedereen nodig is. Ook observeren we een onderliggend probleem bij het ontzorgen, namelijk dat de bijstandsuitkering niet voldoende is om alle vaste lasten van te betalen. Gemeenten ervaren dat het lastig is om gezinsmigranten te bereiken en te begeleiden, niet in de laatste plaats omdat soms weerstand bestaat tegen de inburgeringsplicht. En omdat niet in alle gemeenten taalaanbod in de avond beschikbaar is, is het voor gemeenten lastig om werkende gezinsmigranten te adviseren over een voor hun passend inburgeringstraject. Tot slot worstelen gemeenten met het bieden van een passend traject voor jongeren die de Z-route volgen.

Dualiteit – het combineren van taal leren en participeren – zien we op diverse manieren terug in het inburgeringsaanbod van de gemeenten. We constateren dat gemeenten, meer dan zichzelf vorig jaar verwachtten, de praktijkuren van de Module Arbeidsmarktoriëntatie en Participatie (MAP) invullen met het opdoen van werkervaring bij werkgevers. Op basis van de uitkomsten van de monitor is het echter lastig om een goed beeld van de (realisatie van de) participatie-component te krijgen. Veel gemeenten geven aan dat inburgeraars nog aan het begin van hun traject staan en dat de invulling ervan soms nog niet aan de orde is. Wel constateren gemeenten dat het werkende gezinsmigranten niet altijd lukt om een passend inburgeringsaanbod te vinden. Voor de inburgering van bijstandsgerechtigde inburgeraars kan meer samenhang worden gezocht tussen het invullen van de participatiecomponent en het beschikbare instrumentarium van de Participatiewet. Dit vergroot naar ons idee de kans dat de participatiecomponent ook echt leidt tot maatschappelijke participatie en/of voorsorteert op betaald werk.

2 Introductie

Jaarlijks voert Kennisplatform Inclusief Samenleven (KIS) - in samenwerking met Divosa - een monitor uit onder gemeenten om de ontwikkelingen rond de arbeidstoeleiding en inburgering van statushouders in kaart te brengen. Dit is de achtste editie van de monitor, eerdere publicaties vindt u hier. Met het ingaan van de Wet inburgering 2021 (Wi2021) afgelopen jaar, heeft de monitor een breder karakter gekregen: we besteden zowel aandacht aan de arbeidstoeleiding van statushouders onder de Wet inburgering 2013 (Wi2013), als aan de inburgering en participatie van statushouders én gezinsmigranten onder de Wet inburgering 2021.¹⁵

Bij het opstellen van de vragenlijst voor de monitor hebben wij diverse partijen gevraagd relevante vraagstukken aan te dragen en te reflecteren op de vragen. Wij danken Divosa, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), VluchtelingenWerk Nederland, Stichting voor Vluchtelingen-Studenten UAF, de MBO-Raad, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de G40 Themagroep Vergunningshouders en Asiel en de Sociaal-Economische Raad (SER) voor hun constructieve feedback.

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

2.1. Selectie thema's van de vragenlijst

In 2016 hebben we voor het eerst de KIS-monitor 2016 uitgevoerd. In die monitor brachten we in beeld welke ondersteuning gemeenten statushouders boden (vanuit de Participatiewet) bij het zoeken naar werk en wat hiervan de uitkomsten waren. In de opvolgende jaren konden we via de KIS-monitor ook een beeld schetsen van de ontwikkelingen in de tijd. Vanaf 2019 besteden we in de KIS-monitor ook aandacht aan het inburgeren. Directe aanleiding daarvoor was de voorbereiding op het nieuwe inburgeringsstelsel, waarin gemeenten (weer) de regie op de inburgering krijgen. Inmiddels is de Wet inburgering 2021 in werking getreden¹⁶ en worden ervaringen opgedaan met de uitvoering.

Zoals gezegd stellen we samen met een groep experts vast welke onderwerpen in de KIS-monitor aan de orde zullen komen. We hanteren hierbij een aantal uitgangspunten:

- De KIS-monitor brengt de gemeentelijke (uitvoerings)praktijk in beeld.
- Een flink deel van de huidige groep inburgeringsplichtigen, burgert op dit moment in onder de Wi2013. Gemeenten hebben in de Wi2013 een bescheiden rol. In de KIS-monitors vanaf 2016 volgen we wat gemeenten doen om statushouders onder de Wi2013 te ondersteunen bij hun inburgering. We blijven volgen welke instrumenten gemeenten inzetten voor de arbeidstoeleiding.

Als het gaat om de Wi2021 stellen we vast dat het niet mogelijk en niet nodig is om de gemeentelijke uitvoeringspraktijk van alle onderdelen van de wet in beeld te brengen. In praktische zin zou de vragenlijst te uitgebreid worden. Maar belangrijker is dat door het ministerie van SZW voor de monitoring van

de wet een Monitoring en Evaluatieplan¹⁷ is opgesteld, waarbinnen diverse onderzoeken worden uitgevoerd die bij elkaar op landelijk niveau informatie verzamelen over onder andere de werking van de wet. Bij het vaststellen van de onderdelen van de Wi2021 die in de KIS-monitor aan de orde komen, hanteren we de volgende uitgangspunten:

- De resultaten van de KIS-monitor en de te trekken lessen dienen vooral relevant te zijn voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Dit betekent dat we aansluiten bij de fase waarin de uitvoering zich op dit moment vooral bevindt: de start van de inburgering, de brede intake en het opstellen van het Plan Inburgering en Participatie (PIP), de start van de leerroutes en de invulling van inburgeringsaanbod dat doorgaans (al) vroeg in het inburgeringstraject aan bod komt.
- Daarnaast willen we met de KIS-monitor informatie verzamelen over onderwerpen waarvan gemeenten aangeven (in de KIS-monitor van 2022) over onvoldoende kennis te beschikken. De begeleiding van gezinsmigranten in de inburgering is zo'n onderwerp.
- Voorts willen we via de KIS-monitor meer zicht krijgen op knelpunten in de uitvoering die zich in meerdere (of alle) gemeenten manifesteren.
- Tot slot willen we met de KIS-monitor ook voorzien in kennisbehoeften die in het politieke of maatschappelijke debat worden gearticuleerd. Een voorbeeld hiervan is het vraagstuk in hoeverre het leren van de taal in de praktijk succesvol kan worden gecombineerd met (betaald) werk.

We hebben aldus samen met de expertgroep een lijst met onderwerpen opgesteld. De onderzoekers hebben deze vervolgens uitgewerkt in concrete vragen, die omwille van de vergelijkbaarheid waar mogelijk aansluiten bij vraagstellingen uit voorgaande jaren.

2.2. Werkwijze dataverzameling

Evenals voorgaande jaren heeft Kennisplatform Inclusief Samenleven samen met Divosa alle Nederlandse gemeenten een online vragenlijst toegestuurd met zowel gesloten als open vragen. Gemeenten konden de enquête invullen tussen 27 maart 2023 en 5 mei 2023. Om een zo hoog mogelijke respons te behalen hebben we gemeenten tussentijds gebeld met het verzoek de vragenlijst in te vullen alsook herinneringsmails gestuurd. Daarnaast hebben Divosa en het ministerie van SZW de oproep tot het invullen van de KIS-monitor meegenomen in hun communicatie. Wij willen alle gemeenten, Divosa en het ministerie van SZW hartelijk danken voor hun bijdrage aan dit onderzoek.

Wij hebben vervolgens de enquête geanalyseerd. De gesloten vragen hebben wij geanalyseerd via SPSS. Waar relevant wordt een vergelijking met eerdere jaren gemaakt. In de analyse maken we geen gebruik van gewichten. De gerapporteerde cijfers gaan slechts over de vertegenwoordigde gemeenten – zie ook sectie 2.3. Bij een aantal onderwerpen, vragen we gemeenten naar percentages, cijfers en perspectief. De weergegeven antwoorden reflecteren de zelfrapportage van de gemeente.

Verder hebben we in de analyse gecontroleerd op de grootte van de gemeenten, daarbij is onderscheid gemaakt tussen G4, G40 en overige gemeenten, alsook of men meerdere gemeenten of een uitvoeringspartij vertegenwoordigt. Dit is mede relevant omdat gemeenten de uitvoering en/of het beleid van de Wet inburgering kunnen uitbesteden aan externe partners. Daarnaast werken gemeenten soms samen rond arbeidstoeleiding en inburgering van statushouders en gezinsmigranten. Waar relevant benoemen we verschillen die naar voren komen tussen de groepen. Ook hebben we daarbij gecheckt of deze verschillen statistisch significant zijn.

Ook hebben wij de open antwoorden op thematische wijze gecodeerd met ATLAS.ti. Dit geeft inzicht in de verschillende thema's die per antwoord naar voren komen. De weergegeven antwoorden geven dan ook de meest voorkomende thema's neer. Indien er iets uitspringt dat slechts door één of enkele gemeenten wordt benoemd, dan wordt dit ook als zodanig gerapporteerd.

Ten slotte organiseerden wij op 11 juli 2023 een expertmeeting voor onze samenwerkingspartners. Voorafgaand aan deze bijeenkomst presenteerden we hen onze onderzoeksresultaten en eerste conclusies en aanbevelingen. Tijdens de bijeenkomst zijn deze besproken en gevalideerd.

2.3. Respons

De enquête is ingevuld door 134 respondenten die samen 203 gemeenten vertegenwoordigen. Dit aantal is 59% van alle gemeenten. Dat percentage ligt lager dan voorgaande jaren (69% in 2022, 83% in 2021, 72% in 2020, 81% in 2019). Hier liggen diverse redenen aan ten grondslag. Het netwerk van regiocoördinatoren van Divosa bestaat niet meer. In eerdere jaren speelde dit netwerk een belangrijke rol bij het verhogen van de respons. Dit jaar konden we dit kanaal niet meer benutten. Daarnaast hebben we van gemeenten veelvuldig te horen gekregen dat medewerkers een hoge werkdruk ervaren en dat er daarom dit jaar voor is gekozen om de vragenlijst niet in te vullen. Tot slot geeft een aantal gemeenten aan het lastig te vinden om de hele vragenlijst in te vullen, omdat onderdelen van de uitvoering van de Wi2021 bij derden zijn belegd.¹⁸

De deelnemende gemeenten zijn een goede afspiegeling van alle gemeenten in Nederland - zie tabel 2.1. De grote gemeenten waar de meeste inburgeraars wonen zijn goed vertegenwoordigd in het onderzoek: alle vier gemeenten van de G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) en 31 gemeenten van het G40 Stedennetwerk hebben de vragenlijst ingevuld. Daarnaast hebben 168 middelgrote en kleine gemeenten deelgenomen.

Tabel 2.1 Gemeenten in de monitor vergeleken met alle Nederlandse gemeenten

Gemeente grootte	Gemeenten, vertegenwoordigd in de monitor	Gemeenten in Nederland	Percentage realisatie
G4	4	4	100%
G40	31	41	76%
Middelgrote/kleine gemeenten	168	297	57%
Totaal	203	342	59%

De respondenten die de vragenlijst hebben ingevuld zijn voor een groot deel in dienst van de gemeente, daarnaast is een deel werkzaam bij een uitvoeringsorganisatie die de sociale zekerheid uitvoert voor de gemeente(n). Van de respondenten is 58% beleidsadviseur of beleidsmedewerker. Verder is ruim 21% werkzaam als klantmanager, consulent of regievoerder.

2.4. Leeswijzer

Het rapport bestaat uit 9 hoofdstukken. In het rapport geven we alle resultaten van de enquêtevragen weer. Voor de open vragen gebruiken we citaten om de uitkomsten te illustreren. Ook staan in het rapport kaders met aanvullende informatie over, en verwijzingen naar andere onderzoeken en/of handreikingen. Op deze manier kan de lezer gericht en snel meer informatie over een specifiek onderwerp vinden. Het rapport start met de belangrijkste conclusies van het onderzoek en aanbevelingen voor gemeenten – *hoofdstuk 1*.

Hoofdstuk 3 gaat over de arbeidstoeleiding van bijstandsgerechtigde statushouders die onder de Wi2013 vallen. In het hoofdstuk staan we ook stil bij gemeentelijke ondersteuning van de groep statushouders die aan het einde van hun inburgeringstermijn en lening zitten. *Hoofdstuk 4 t/m 9* gaan over de inburgering en arbeidstoeleiding van statushouders én gezinsmigranten die onder de Wet inburgering 2021 vallen. De uitgebreide inhoudsopgave op pagina 2 van dit rapport kan gebruikt worden om snel te navigeren naar de voor u relevante informatie.

3 Arbeidstoeleiding en inburgering statushouders Wi2013

De komende jaren zal een deel van de inburgeringsplichtigen (statushouders en gezinsmigranten) nog onder de Wi2013 vallen.¹⁹ Gemeenten hebben voor deze (zogenaamde ondertussen-) groep een beperktere wettelijke taak dan voor de groep inburgeraars onder de Wi2021. De focus van de gemeentelijke taak voor inburgeraars Wi2013 ligt op de arbeidstoeleiding van bijstandsgerechtigde statushouders vanuit de Participatiewet. Gemeenten hebben de afgelopen jaren hun ondersteuning uitgebreid van louter arbeidstoeleiding naar bijvoorbeeld het aanbieden van extra taallessen, het begeleiden van de keuze voor de taalschool, ondersteuning bij het financieel zelfredzaam worden of de administratie rondom de inburgeringsexamens en de DUO²⁰-lening, vooral voor de ‘ondertussengroep’ en in het bijzonder de zogenaamde ELIP-groep²¹.

De ELIP-groep bestaat uit inburgeringsplichtige statushouders die vallen onder de Wi2013, maar die tegen het einde van zowel hun lening als hun termijn aanlopen. De ELIP-groep wordt als kwetsbaar gezien, omdat het deze inburgeraars mogelijk niet op eigen kracht lukt om hun inburgering op tijd succesvol af te ronden. Voor de begeleiding van de ELIP-groep is voor gemeenten tussen 2021 en 2026 in totaal 9 miljoen euro beschikbaar.²²

Sinds begin dit jaar is directe gegevensuitwisseling tussen DUO en gemeenten wettelijk mogelijk gemaakt in het kader van de begeleiding van de ELIP-groep. Gemeenten kunnen via DUO snel zicht krijgen op de groep statushouders die aan het einde van hun lening zitten en nog niet aan de inburgeringsplicht hebben voldaan. Het vroegtijdig signaleren en aanbieden van hulp kan (financiële) problemen voor de inburgeraar voorkomen.²³

Dit hoofdstuk beschrijft eerst de huidige situatie van bijstandsgerechtigde statushouders. Hierbij kijken we specifiek naar de start van de arbeidstoeleiding, de inzet van ‘dedicated’ klantmanagers, ondersteuningsaanbod bij de inburgering en arbeidstoeleiding, en de mogelijkheid om te studeren met behoud van een uitkering. Daarna zetten we de situatie uiteen voor statushouders die onder de ELIP-groep vallen.

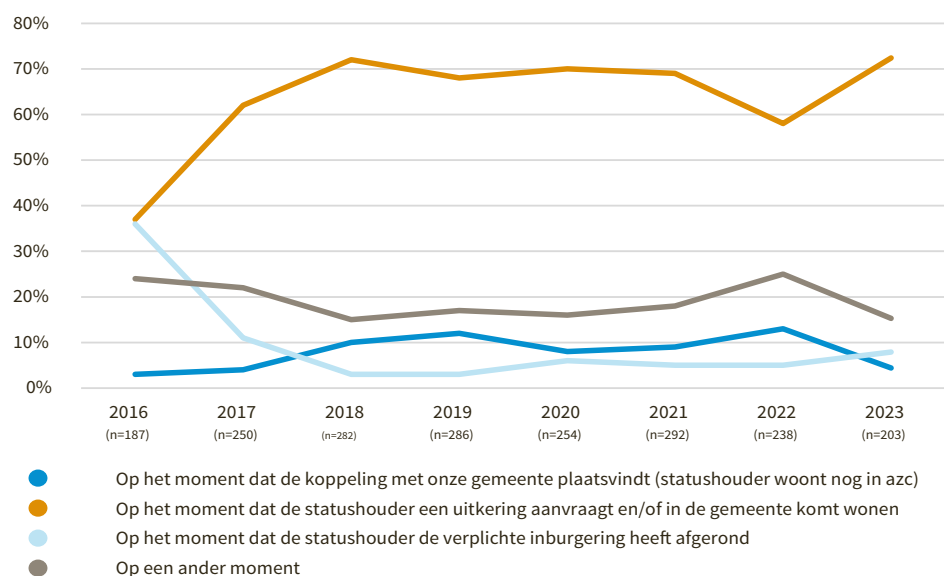
3.1. Bijstandsgerechtigde Statushouders

3.1.1. Start van de arbeidstoeleiding

Wij vragen gemeenten elk jaar op welk moment zij starten met de arbeidstoeleiding van statushouders die onder de Wi2013 vallen. Onder gemeenten bestaat een breed gedragen besef dat het proces van integratie zo snel mogelijk moet beginnen, mede door de in 2015 gepubliceerde policy brief ‘Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten’ van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR).²⁴ In deze policy brief werd geadviseerd om al in het asielzoekerscentrum een start te maken met de arbeidstoeleiding. In de afgelopen jaren bleek dit in de praktijk moeilijk te realiseren.

In figuur 3.1 is te zien dat ook dit jaar het merendeel van de gemeenten (72%) aangeeft dat de arbeidstoeleiding start op het moment dat de statushouder een uitkering aanvraagt en/of in de gemeente komt wonen. Slechts 4% van de gemeenten stelt dat de arbeidstoeleiding start op het moment dat de koppeling met de gemeente plaatsvindt (en de statushouder nog in het asielzoekerscentrum (azc) woont).²⁵ Dit percentage verdient wel nuancering: de meeste statushouders die in het azc verblijven vallen niet meer onder de Wi2013 maar onder de Wi2021.

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



In 15% van de gemeenten start men op een ander moment. Deze gemeenten geven vaak aan dat ze maatwerk leveren. Er wordt veelal gekeken naar het taalniveau van de statushouder en de inschatting van de consultant dat de statushouder kan starten. Daarnaast geven gemeenten aan dat de arbeidstoeleiding enkele maanden na de start van de inburgering of enkele maanden na de aanvraag van de uitkering begint.

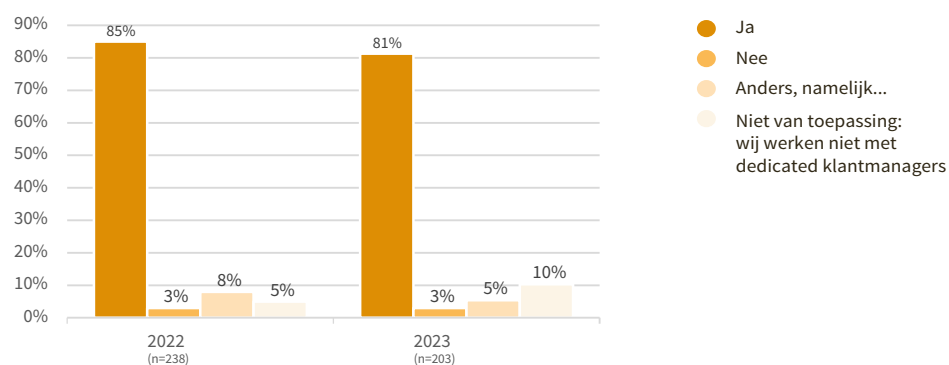
3.1.2. Inzet 'dedicated' klantmanagers

Veel gemeenten hebben klantmanagers in dienst die specifiek voor statushouders werken, ook wel 'dedicated' klantmanagers genoemd. In eerdere versies van de monitor gaven gemeenten aan dat zij de inzet van speciale klantmanagers voor statushouders als één van de belangrijkste werkzame elementen zien in het begeleiden van statushouders naar werk.²⁶ Deze 'dedicated' klantmanagers bieden intensieve begeleiding en persoonlijke aandacht aan statushouders. Uit eerdere versies van de monitor blijkt dat veel gemeenten gebruik maken van 'dedicated' klantmanagers. In 2021 gold dat voor 87% van de gemeenten (in 2020 was dit 85%, in 2018 en 2019 84%, en in 2017 72%).

Net als vorig jaar vroegen wij gemeenten of de ondersteuning van 'dedicated' klantmanagers voor statushouders die onder de Wi2013 vallen de komende jaren wordt gecontinueerd. In figuur 3.2 is te zien dat het percentage gemeenten dat ja antwoordt, is afgenomen van 85% naar 81%. Het percentage gemeenten dat zegt niet te werken met 'dedicated' klantmanagers is toegenomen van 5% naar 10%.

Daarnaast selecteren enkele gemeenten (5%, n=10) het antwoord ‘anders, namelijk’. Daarbinnen wordt met name benoemd dat de statushouders onder de Wi2013 in de toekomst begeleid gaan worden door of in samenwerking met participatieconsulenten.

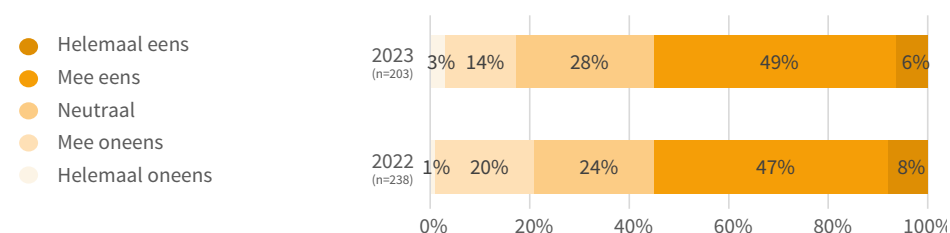
Figuur 3.2 Wordt de ondersteuning door dedicated klantmanagers, voor statushouders die onder de Wi2013 vallen, de komende jaren gecontinueerd?



Ook vroegen wij gemeenten naar hun standpunt over de stelling: “Wij kunnen statushouders die onder de Wi2013 vallen voldoende begeleiding en aanbod bieden om hen richting werk te begeleiden.” Gemeenten gaven aan in hoeverre zij het hiermee eens of oneens zijn. In figuur 3.3 zijn de antwoorden van dit jaar en van vorig jaar weergegeven. Het aandeel gemeenten dat het (helemaal) eens is met de stelling is met 55% gelijk gebleven.²⁷ Het percentage gemeenten dat (helemaal) oneens is met de stelling, is afgenomen van 21% naar 17%. Achtentwintig procent van de gemeenten is neutraal ten opzichte van 24% vorig jaar.

Vervolgens vroegen wij gemeenten hun antwoord op de stelling toe te lichten. De Participatiewet en de Wi2021 bieden gemeenten handvaten om de Wi2013 beter te kunnen begeleiden in de arbeidstoeleiding. Uit de antwoorden komt naar voren dat gemeenten een beroep doen op re-integratiemiddelen onder de Participatiewet.

Figuur 3.3 Wij kunnen statushouders die onder de Wi2013 vallen voldoende begeleiding en aanbod bieden om hen richting werk te begeleiden.



“Doordat we (naast intensieve begeleiding van inburgeraars onder de Wi2013) ook de Participatiewet uitvoeren, bieden we beide soorten dienstverlening aan deze doelgroep.

Daarnaast geeft een aantal gemeenten aan dat door de invoering van Wi2021 er een kanteling heeft plaatsgevonden waardoor ze de arbeidstoeleiding voor de Wi2013-groep beter kunnen vormgeven.

“Wij hebben een uitgebreid instrumentarium wat we kunnen aanbieden aan bijstandsgerechtigde inburgeraars. We zien echter, door de werkwijze bij de Wet Inburgering 2021 dat er nog meer mogelijkheden zijn die we nog onvoldoende uitbenut hebben. Denk hierbij bv aan inzet van een cultuurvertaler bij de jobcoaching, zoeken naar nog meer werkgevers die

bereid zijn te investeren in de doelgroep, aanvullende taallessen ook bij oud-inburgeraars.

Een ander element dat binnen de toelichting naar voren komt is dat gemeenten het belang van een passend aanbod onderstrepen. Grosso modo geven gemeenten aan dat bijstandsgerechtigde statushouders een intensievere aanpak nodig hebben richting de arbeidsmarkt dan andere mensen die een bijstandsuitkering ontvangen. Met name onvoldoende kennis van de Nederlandse taal wordt door gemeenten als een belemmering gezien om bijstandsgerechtigde statushouders te begeleiden naar werk. Zoals een gemeente ook aangeeft *“Door de taalbelemmering is de weg soms wel wat langer.”*

Om een passende begeleiding te bieden aan bijstandsgerechtigde statushouders werken sommige gemeenten werken met een menukaart van het aanbod, of het aanpassen van trainingen al naar gelang het opleidingsniveau of talenkennis.

“ Wat vanuit de uitvoering als gemis wordt genoemd is meer aandacht voor het ontwikkelen van vaardigheden die een klant nodig heeft om te solliciteren en aan het werk te gaan. Genoemd werd dat er meer inzet zou moeten zijn om een klant in een actieve stand te krijgen. Hierbij wordt in eerste instantie gedacht aan een standaard training op sollicitatievaardigheden ingericht op verschillende opleidingsniveaus en indien mogelijk in verschillende talen.

Echter met de hoge caseloads van de klantmanagers kan men niet goed kan inzoomen op de behoeften van deze doelgroep.

“ De caseloads lopen vol met inburgeraars die onder de nieuwe wet vallen. Tevens hebben alle andere bijstandsgerechtigden binnen de caseloads steeds intensievere begeleiding nodig. Deze mensen staan heel ver van de arbeidsmarkt af. Door de huidige arbeidsmarkt zijn de ‘makkelijke’ bemiddelbaren aan het werk. Dit betekent dat we meer personeel moeten hebben en daar zijn middelen voor nodig.

Gemeenten benoemen dan ook het gebrek aan personele capaciteit alsook financiële middelen als onderliggende factoren waardoor men niet voldoende begeleiding kan bieden aan bijstandsgerechtigde statushouders.

3.1.3. Ondersteuningsaanbod

De afgelopen jaren was er steeds meer aandacht voor taalverwerving en (voorbereiding op) werk voor statushouders die onder de Wi2013 vallen. Hierbij bieden gemeenten statushouders onder andere ondersteuning bij het opdoen van praktijkervaring door middel van stages, werkervaringsplekken en vrijwilligerswerk.

Wij hebben gemeenten gevraagd welke vormen van ondersteuning zij bieden aan bijstandsgerechtigde statushouders die onder de Wi2013 vallen. Aanvullend vroegen wij gemeenten een schatting te geven van het percentage statushouders dat deze ondersteuning ontvangt, wanneer deze beschikbaar is in de gemeente. De antwoorden van gemeenten zijn weergegeven in tabel 3.1. Alle gemeenten gaven aan in ieder geval één van de ondersteuningsvormen te bieden. Het bieden van een participatieplek/-activiteit wordt met 97% het vaakst genoemd door gemeenten en dit wordt aangeboden aan gemiddeld 66% van de bijstandsgerechtigde statushouders die onder de Wi2013 vallen. Dit gemiddelde wordt omlaag getrokken door een gemeenten met lage waarden.

Ondersteuning bij administratie rondom inburgering wordt met 69% het minst genoemd door gemeenten.

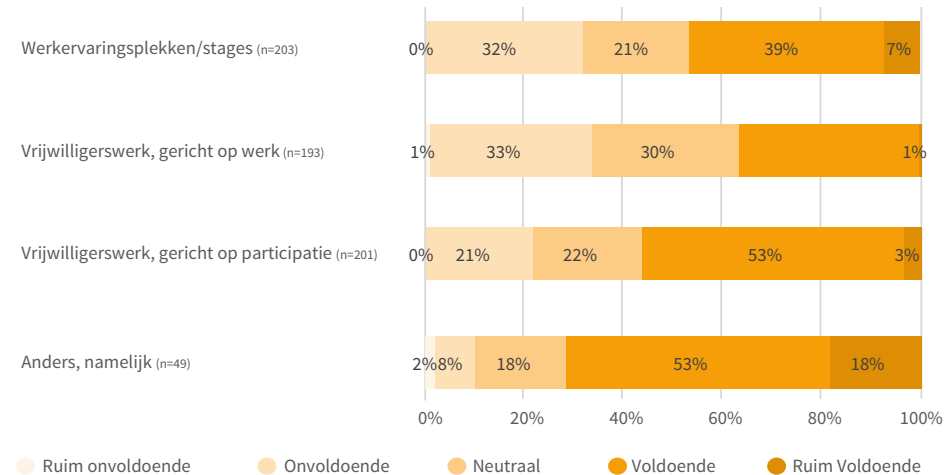
Tabel 3.1 Welke van onderstaande vormen van ondersteuning biedt u aan bijstandsgerechtigde statushouders onder de Wi2013?*

	Beschikbaar in gemeente	Gemiddelde percentage statushouders 28	Mediaan percentage statushouders 29
We bieden de inburgeraar een participatieplek/-activiteit aan (bv werkervaringsplek, vrijwilligerswerk).	97%	66%	70%
Voortgangsgesprekken met de inburgeraar om de voortgang van de inburgering te volgen.	92%	77%	85%
Adviseren over vervolgstappen in taalverwervingsproces.	88%	63%	70%
We bieden de inburgeraar extra taalaanbod aan (bv. Taal cursus, taalstage of taalmaatje).	88%	59%	50%
Advies omtrent bij de persoon passende taal cursus en taalschool.	78%	76%	95%
Contact met taalschool/onderwijsinstellingen om vorderingen in beeld te brengen.	74%	55%	50%
Ondersteuning bij administratie rondom inburgering: inschrijven examenonderdelen, aanvragen van verlenging, ontheffing en/of bij (onterechte) boetes.	69%	47%	35%

* Respondenten konden meerdere antwoorden selecteren. Gemiddeld geven gemeenten aan 5,9 van de 7 genoemde vormen van ondersteuning aan te bieden.

Ook vroegen wij gemeenten in hoeverre er voldoende participatieplekken beschikbaar zijn voor bijstandsgerechtigde statushouders die onder de Wi2013 vallen. Uit figuur 3.4 blijkt dat de helft van de gemeenten (n=201) inschat dat er (ruim) voldoende vrijwilligerswerk is, dat is gericht op participatie (56%), en een vijfde (21%) stelt dat dergelijke plekken (ruim) onvoldoende beschikbaar zijn. Daarnaast vindt 46% van de gemeenten (n=203) dat er (ruim) voldoende werkervaringsplekken en stages gericht op werk zijn, en 32% vindt dit (ruim) onvoldoende. Over vrijwilligerswerk dat is gericht op werk zijn gemeenten het minst tevreden. Maar 37% van de gemeenten (n=193) vindt dat er (ruim) voldoende plekken zijn, terwijl 34% vindt dat er (ruim) onvoldoende vrijwilligerswerk is, dat is gericht op werk. Aanvullend gaven 49 gemeenten aan ook andere vormen van participatieplekken te bieden, zoals proefplaatsen en leerwerkplekken.

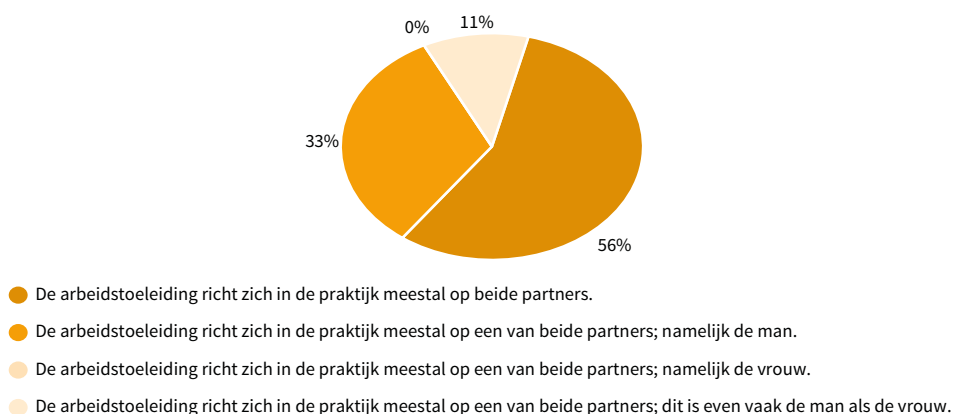
Figuur 3.4 Zijn er in uw gemeente voldoende participatieplekken beschikbaar voor bijstandsgerechtigde statushouders die onder de Wi2013 vallen?*



* Gemeenten konden de optie 'niet van toepassing' selecteren. Vandaar dat het aantal gemeenten verschilt tussen de antwoordcategorieën.

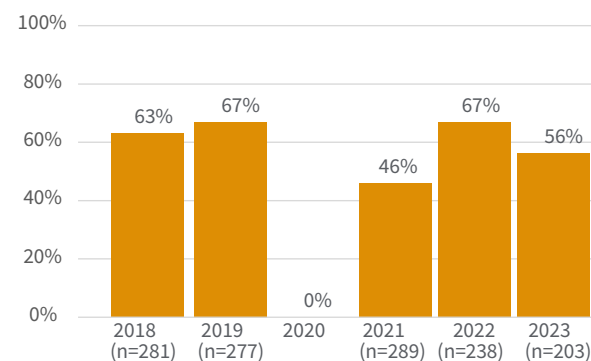
Daarnaast stelden wij de vraag op wie gemeenten hun arbeidstoeleiding richten indien ze te maken hebben met een echtpaar onder de Wi2013 dat een (gezins) uitkering vanuit de Participatiewet ontvangt. In 56% van de gemeenten richt de arbeidstoeleiding zich op beide partners. In 11% van de gemeenten richt de arbeidstoeleiding zich op één van beide partners; dit is even vaak de man als de vrouw. En 33% van de gemeenten richt zich binnen de arbeidstoeleiding alleen op de man; terwijl geen enkele gemeente zich alleen op de vrouw richt – zie *figuur 3.5*.

Figuur 3.5 Het komt voor dat een echtpaar een (gezins)uitkering krijgt vanuit de Participatiewet. Welk van de onderstaande stellingen is in de praktijk het meest van toepassing op de arbeidstoeleiding vanuit uw gemeente? (n=203)



Sinds 2018 stelt de KIS-monitor een vergelijkbare vraag waarbij gemeenten aangaven of zij de arbeidstoeleiding op beide partners richten. Alleen in 2020 is deze vraag niet gesteld. In 2021 gaf 46% aan zich op beide partners te richten. Dit steeg in 2022 naar 67% en is in 2023 gedaald naar 56% - zie *figuur 3.6*.

Figuur 3.6 Stelling: De arbeidstoeleiding richt zich in de praktijk meestal op beide partners.



3.1.4. Studeren met behoud van uitkering

Tot slot hebben wij gemeenten dit jaar gevraagd of zij de mogelijkheid om te studeren met behoud van uitkering aanbieden aan bijstandsgerechtigde statushouders die onder Wi2013 vallen.³⁰ De helft (50%) van de gemeenten geeft aan dat dit mogelijk is. Zeventien procent van de gemeenten biedt deze mogelijkheid niet en 33% antwoordde ‘anders, namelijk’. Uit de toelichtingen op de ‘anders, namelijk...’ vraag blijkt dat gemeenten voornamelijk maatwerk leveren en kijken naar verschillende factoren die een rol spelen zoals opleidingsverleden, arbeidsmogelijkheden, etc. Studeren met behoud van uitkering wordt dan niet in het algemeen aangeboden, maar wel in individuele situaties.

3.2. ELIP-Groep

Op de vraag aan hoeveel inburgeraars onder de ELIP-groep gemeenten ondersteuning hebben aangeboden, geeft twee derde van de gemeenten, namelijk 68%, aan dat ze dit het afgelopen jaar hebben gedaan. Een derde (32%) deed dat (nog) niet. Als we kijken naar de gemeentegrootte valt op dat alle G4 gemeenten en driekwart van de G40 gemeenten vertegenwoordigd in de monitor, het afgelopen jaar ondersteuning heeft geboden aan de ELIP-groep.

Vervolgens hebben wij gevraagd aan hoeveel statushouders binnen de ELIP-groep men ondersteuning aanbiedt. In totaal bieden de 138 gemeenten ondersteuning aan 1.264 statushouders die vallen onder de ELIP-groep. Op 1 januari 2023 waren ongeveer 3.300 statushouders geregistreerd die onder deze groep vallen.³¹ De vertegenwoordigde gemeenten in de monitor, waaronder dus de G4 en het merendeel van de G40, bieden aan iets meer dan een derde (38,3%) van de statushouders die landelijk onder de ELIP-groep vallen ondersteuning. Daarnaast gaat het bij 76% van de 138 gemeenten om 5 of minder inburgeraars die onder de ELIP-groep vallen, bij de overige 24% van de gemeenten die steun aanbieden, loopt het aantal inburgeraars uiteen van 6 tot 150.

Ook hebben we aan de 138 gemeenten die hebben aangegeven de ELIP-groep te ondersteunen, gevraagd om welke steun dit precies gaat. Daarbij gaven we de gemeenten een serie van 10 antwoordmogelijkheden, en ook de optie ‘anders’ – zie tabel 3.2. Gemiddeld selecteren gemeenten 4,2 antwoordopties.

De meeste gemeenten (56%) houden voortgangsgesprekken, of bieden deze groep ondersteuning aan of geven advies rondom taalwerving. Daarnaast biedt 55% van de gemeenten taallessen of examentraining aan die zij inkopen om statushouders te ondersteunen die een of enkele examenonderdelen moeten

afronden om aan de inburgeringsplicht te kunnen voldoen. Bovendien geeft 52% van de gemeenten aan taallessen aan te bieden voor inburgeringsplichtige statushouders die bij aanvulling van hun ‘uren’ (tot 600 uur gevolgd lesuren) in aanmerking komen voor ontheffing van de inburgeringsplicht. De helft (51%) van de gemeenten liet door DUO een brief sturen aan de ELIP-groep, met een uitnodiging voor direct contact met een klantmanager binnen de gemeente. Ook de helft (50%) van de gemeenten heeft aangegeven intakegesprekken te voeren om te onderzoeken welk type begeleiding nodig is voor een goede afronding van het inburgeringstraject. Verder bekostigt bijna de helft van de gemeenten (46%) bekostigt waar nodig examenonderdelen voor de ELIP-groep.

Daarnaast biedt ruim een derde (37%) van de gemeenten ondersteuning bij het aanvragen van een verlenging of ontheffing bij DUO en een kwart (25%) van de gemeenten biedt ondersteuning bij het inschrijven voor de examenonderdelen; dit laatste komt vaker voor bij gemeenten met 6 of meer inburgeraars onder de ELIP-groep (39% ten opzichte van 20% van de gemeenten met 5 of minder inburgeraars). In 17% van de gemeenten wordt duale trajecten aangeboden, waarbij taal en participatie geïntegreerd zijn. En 15% van de gemeenten biedt de cursus Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA) aan; deze cursus wordt vaker aangeboden door gemeenten met 6 of meer inburgeraars (36,4% ten opzichte van 8,7% van de gemeenten met 5 of minder inburgeraars).

Tot slot heeft 13% van de gemeenten heeft (ook) de categorie ‘anders, namelijk ...’ geselecteerd en toegelicht wat zij (nog meer) hebben aangeboden aan statushouders die tot de ELIP-groep behoren. In de antwoorden van deze gemeenten zien we dat zij de optie ‘anders, namelijk...’ benutten om eerder aangekruiste antwoordmogelijkheden te specificeren voor de eigen gemeentelijke situatie. Bijvoorbeeld: *“Wij ondersteunen bij de overstap van de ene naar de andere taalaanbieder en bij het aanvragen van medisch advies [t.b.v. een ontheffing]”*.

Een grote gemeente vertelt dat zij zich bij de ondersteuning van de ELIP-groep niet alleen richten op de ELIP-groep zelf, maar vooral ook op de taalaanbieders. De gemeente gaat met deze aanbieders in gesprek om te inventariseren of deze aanbieders binnen de contracten die zij met inburgeraars hebben afgesloten nog mogelijkheden zien om inburgeraars meer taallessen te bieden.

	Percentage Gemeenten
1. Het houden van voortgangsgesprekken met, het bieden van ondersteuning aan of het geven van advies aan de inburgeraar rondom taalwerving.	56%
2. Aanbieden van taallessen of examentraining, ingekocht door de gemeente aan statushouders die nog een of enkele examenonderdelen moeten afronden om alsnog aan de inburgeringsplicht te kunnen voldoen.	55%
3. Aanbieden van taallessen, ingekocht door de gemeente, voor inburgeringsplichtige statushouders die bij aanvulling van hun 'uren' (tot 600 uur gevolgde lesuren) in aanmerking komen voor ontheffing van de inburgeringsplicht.	52%
4. Wij lieten DUO een brief sturen aan de ELIP-groep, met een uitnodiging voor direct contact met een klantmanager van onze gemeente.	51%
5. Intakegesprek om te onderzoeken welk type begeleiding nodig is voor een goede afronding van het traject.	50%
6. Bekostiging van de examenonderdelen.	46%
7. Ondersteuning bij het aanvragen van verlenging, ontheffing en/of bij (onterechte) boetes.	37%
8. Ondersteuning bij inschrijving voor de examenonderdelen.	25%
9. Aanbieden van duale trajecten waarbij taal en participatie geïntegreerd zijn.	17%
10. Aanbieden van de cursus Oriëntatie Nederlandse Arbeidsmarkt die is ingekocht door de gemeente.	15%
11. Anders, namelijk...	13%

“ Niet klakkeloos inkopen van uren, maar onderhandelen met de taalaanbieders over het aanbod en de kosten. Soms ligt het deels aan de taalaanbieders dat het inburgeringsbudget op is. Wij creëren zo bewustwording bij de taalaanbieders.

In 32% van de gemeenten heeft het afgelopen jaar geen steun aangeboden aan inburgeraars die onder de ELIP-groep vallen. Wij hebben deze gemeenten gevraagd toe te lichten waarom zij deze inburgeraars niet hebben begeleid. Verreweg het vaakst zeggen gemeenten dat zij geen “Elippers” hebben of kennen. Vaak gegeven toelichtingen zijn: “Er zijn geen Elippers bij ons”, “We zijn deze groep nog niet tegengekomen” en “We hebben nog geen verzoeken voor ondersteuning gekregen”. In deze toelichtingen is vaak niet expliciet benoemd of er feitelijk geen inburgeraars zijn in de gemeente, die onder de ELIP-groep vallen, of dat men deze inburgeraars niet in beeld heeft.

Een aantal gemeenten is hier echter wel expliciet over. Zij geven aan dat ze de eventuele statushouders die onder de ELIP-groep vallen, in hun gemeente niet kenden. “We hebben te weinig kennis van de ELIP en weinig informatie hierover vanuit DUO”. Dit komt omdat tot voor kort gemeenten geen informatie van DUO kregen over de ELIP-groep in de gemeente en daar zelf om moesten vragen.

“ Eerder hadden we geen inzicht om welke inburgeraars het precies ging. DUO kon [op verzoek van de gemeente] een brief verzenden [naar de inburgeraar] en dan was het wachten of iemand zich zou melden. Wij waren bang dat we een heel aanbod op zouden tuigen, waar bijna niemand op af zou komen. Nu de wet AVG-technisch is aangepast, kijken we hier anders tegenaan. De mogelijkheden worden bekeken.

Maar naast het feit dat de ELIP-groep bij gemeenten niet altijd goed in beeld is, is er nog een andere reden om tot nu toe geen ondersteuning of begeleiding aan te bieden. De eventuele begeleiding is namelijk ook niet altijd goed belegd. Een aantal respondenten vanuit uitvoeringsorganisaties geeft aan dat zij van de gemeente weliswaar de opdracht hebben om uitkeringsgerechtigden in de Wi2013 te begeleiden, maar dat de betreffende gemeente hen geen expliciete opdracht (of middelen) heeft gegeven voor de eventuele extra begeleiding van de ELIP-groep.

“ *De uitkeringsgerechtigde inburgeraars Wi2013 begeleiden wij vanuit de begeleiding op hun uitkering en de bijbehorende arbeidsverplichting. In de begeleiding is het standaard dat wij vragen naar de voortgang van de inburgering. Daar waar de inwoner aangeeft extra ondersteuning te kunnen gebruiken, kijken wij mee wat we hier vanuit de participatiegelden kunnen bieden aan extra ondersteuning. Denk hierbij aan de inzet van taaltraining, taalmaatje, buddy's, etc. Voor de rest hebben wij geen inhoudelijke bemoeienis met de inburgering van de betreffende inwoner, daar is ons mandaat niet op gericht.*

Daarnaast is het begeleiden van inburgeraars, die onder de Wi2013 vallen, in een aantal gemeenten naar eigen zeggen geen prioriteit. Zij hebben eerst gefocust op het inwerking treden van de Wet inburgering 2021, en/of hebben te maken gehad met onvoldoende menskracht.

“ *We hadden een personeelstekort en we hebben ons gefocust op de 'nieuwe' inburgeraars. Vanaf 1 januari 2023 wordt deze groep wel opgepakt.*

3.2.1. Gegevensuitwisseling tussen DUO en gemeenten over de ELIP-groep

Met de Wet inburgering 2021 werd een grondslag gecreëerd voor gegevensuitwisseling tussen DUO en de gemeenten. Hierbij werd het begin dit jaar mogelijk voor gemeenten om gegevens over de ELIP-groep bij DUO aan te vragen. Dit stelt gemeenten in staat deze inburgeraars gericht te benaderen.³² De uitwisseling van gegevens lijkt een impuls te zijn voor gemeenten om met deze doelgroep aan de slag te gaan.

“ *We zijn nog bezig met het proces inrichten sinds de gegevensuitwisseling mogelijk is geworden. De eerste gesprekken zijn al wel gevoerd.*

We hebben de gemeenten gevraagd of zij van plan zijn om informatie op te zoeken over de ELIP-groep. Het merendeel van de gemeenten (84%) geeft aan van plan te zijn om daarover bij DUO informatie op te zoeken, en 16% van de gemeenten is dit niet van plan.

3.3. Samenvatting

3.3.1. Bijstandsgerechtigde statushouders

De arbeidstoeleiding van statushouders start in driekwart (72%) van de gemeenten op het moment dat een statushouder in de gemeente komt wonen en een uitkering aanvraagt.

Het lukt, net als in voorgaande jaren, niet om al eerder te starten, terwijl dit vanwege het vaak lange verblijf van statushouders in de centrale opvang, wel wenselijk zou zijn. Redenen hiervoor komen goeddeels overeen met redenen die gemeenten noemen bij het nog niet realiseren van een vroege start met de inburgering Wi2021, die aan de orde komen in hoofdstuk 4.

Gemeenten blijven zogenaamde ‘dedicated’ klantmanagers inzetten voor de begeleiding van bijstandsgerechtigde statushouders naar werk.

81% van de gemeenten zet ‘dedicated’ klantmanagers in. Deze klantmanagers hebben expertise ontwikkeld om de doelgroep statushouders te begeleiden.

In het algemeen zijn gemeenten positief over de begeleiding die zij statushouders die onder de Wi2013 vallen kunnen bieden bij de weg naar werk.

Slechts 14% van de gemeenten (21% in 2022) is het (helemaal) oneens met de stelling dat zij statushouders Wi2013 voldoende begeleiding kunnen bieden.

Gemeenten schatten dat zij gemiddeld aan twee derde (66%) van de statushouders in de gemeente een participatieplek/-activiteit aanbieden.

Het gaat dan bijvoorbeeld om een werkervaringsplek of vrijwilligerswerk.

Een derde deel van de gemeenten zegt desgevraagd dat er niet altijd genoeg plaatsen beschikbaar zijn voor participatieplekken direct gericht op werk (en niet bijvoorbeeld op activering).

Veel gemeenten blijven inburgeraars onder de Wi2013 ondersteuning bieden bij het inburgeren.

Zo worden in ruim driekwart van de gemeenten periodieke gesprekken gehouden met bijstandsgerechtigde inburgeraars om de voortgang van de inburgering te bespreken (77%) en wordt advies gegeven over passend taalaanbod (76%). Bijna zes op de tien (59%) gemeenten bieden bijstandsgerechtigde inburgeraars extra taalaanbod aan, zoals een taal cursus, taalstage of taalmaatje. En in bijna de helft van de gemeenten (47%) geeft de gemeente ondersteuning bij administratie rondom inburgering: inschrijven examenonderdelen, aanvragen van verlenging, ontheffing en/of bij (onterechte) boetes.

In ongeveer de helft van de gemeenten wordt toestemming gegeven om met behoud van de uitkering een studie te volgen.

Uit eerdere versies van de KIS-monitors is bekend dat gemeenten van elkaar verschillen als het gaat om het geven van toestemming om met behoud van uitkering een studie te volgen. Ook dit jaar zegt de helft van de gemeenten dat deze toestemming verleend kan worden. Een derde van de gemeenten geeft aan dat er geen gemeentelijk beleid is hieromtrent, maar dat gekeken wordt naar individuele situaties.

Als sprake is van een gezinsuitkering, dan richten gemeenten de arbeidstoeleiding niet altijd op beide partners.

Desgevraagd zegt ruim de helft van de gemeenten (56%) zich bij de arbeidstoeleiding van een echtpaar met een gezinsuitkering op beide partners te richten. Een derde van de gemeenten zegt zich in de praktijk meestal op de man te richten.

3.3.2. ELIP-groep

Veel gemeenten bieden een vorm van ondersteuning aan inburgeraars die onder de ELIP-groep vallen.

Desgevraagd zeggen bijna zeven op de tien gemeenten (68%) dat zij steun hebben geboden aan inburgeraars die onder de ELIP-groep vallen. Bij een derde (32%) van de gemeenten zijn inburgeraars, die onder de ELIP-groep vallen niet bekend: hetzij niet in beeld of wellicht niet aanwezig. Gemeenten die wel ondersteuning aanbieden geven aan dat het in de meeste gevallen gaat om voortgangsgesprekken, ondersteuning en advies rondom taalverwerving, of het aanbieden van extra taallessen of examentraining. Gemeenten bieden niet aan alle inburgeraars die onder de ELIP-groep vallen ondersteuning. De vertegenwoordigde gemeenten in de monitor, bieden aan iets meer dan een derde (38,3%) van de statushouders die landelijk onder de ELIP-groep vallen ondersteuning.

De grote meerderheid van de gemeenten (85%) is van plan om gegevens bij DUO op te vragen over de in hun gemeente woonachtige inburgeraars die onder de ELIP-groep vallen, zodat zij deze doelgroep beter kunnen (gaan) bedienen.

4 De start van de inburgering (Wi2021)

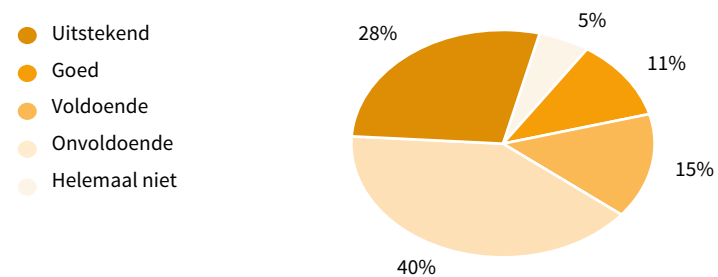
Het doel van de Wi2021 is dat alle inburgeringsplichtigen snel en volwaardig meedoen in de Nederlandse maatschappij, het liefst via betaald werk. Een tijdige start met inburgeren is belangrijk voor het realiseren van dit doel. De (regie)rol van gemeenten in de inburgering start op het moment dat statushouders aan de gemeenten worden gekoppeld voor huisvesting. Omdat statushouders doorgaans nog enige, of lange tijd in het azc verblijven totdat hun woning beschikbaar komt, is het de bedoeling dat gemeenten al contact met ‘hun’ statushouders hebben voordat zij zich in de gemeente kunnen vestigen. Gemeenten kunnen dit op hun eigen manier vormgeven. Dit wordt de ‘vroege start’ genoemd. Gemeenten nemen met alle inburgeraars – statushouders en gezinsmigranten – een brede intake af. Een leerbaarheidstoets is hier integraal onderdeel van. Op basis van de Brede Intake wordt voor alle inburgeringsplichtigen een persoonlijk Plan Inburgering en Participatie opgesteld waarin wordt vastgelegd op welke wijze zij aan de inburgeringsplicht moeten voldoen.

Dit hoofdstuk beschrijft allereerst in hoeverre gemeenten de vroege start realiseren. Daarbij zetten we belemmerende en bevorderende factoren uiteen. Vervolgens bespreken we hoe gemeenten de brede intake en het Plan Inburgering en Participatie vormgeven. We beschrijven onder andere de rol van tolken binnen dit proces alsook welke input meegenomen wordt bij het vaststellen van de leerroute.

4.1. Vroege start van statushouders

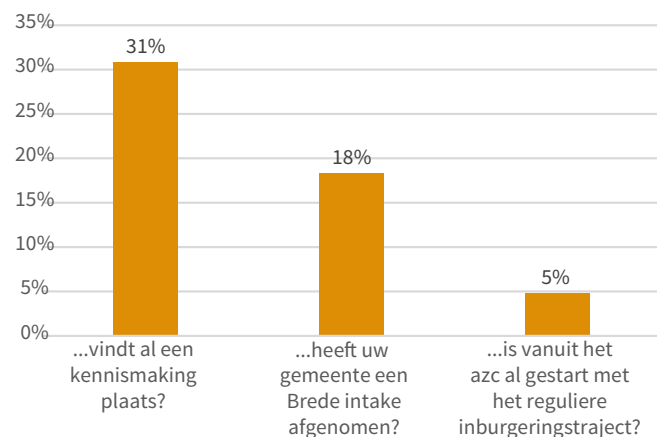
We hebben aan gemeenten gevraagd in hoeverre het hen lukt om een vroege start te realiseren - zie figuur 4.1. Het merendeel van de gemeenten (68%) geeft aan dat het hen niet lukt om de vroege start te realiseren. Daarbij geeft 28% aan dat het hen helemaal niet lukt en 40% dat het onvoldoende lukt. Vijftien procent van de gemeenten geeft aan een vroege start voldoende te kunnen realiseren, gevolgd door 11% bij wie het goed gaat en 5% waarbij het uitstekend gaat.

Figuur 4.1 In hoeverre lukt het om in uw gemeente de vroege start te realiseren? (n = 201)



Vervolgens hebben we gemeenten een aantal vragen gesteld die meer zicht geven op de wijze waarop zij de vroege start invullen – zie *figuur 4.2*.

Figuur 4.2 Met welk percentage statushouders dat aan uw gemeente gekoppeld is en nog in een azc verblijft... (n = 200)



Desgevraagd zeggen de gemeenten vertegenwoordigd in de monitor dat zij gemiddeld met ongeveer een derde (31%) van de aan hun gemeente gekoppelde statushouders al kennismaken, op het moment dat deze nog in het azc verblijven. Daarnaast geven gemeenten aan dat bij gemiddeld een op de vijf (18%) statushouders die aan hun gemeente zijn gekoppeld een brede intake wordt afgenomen, terwijl zij nog in het azc verblijven. Dit is een fors kleiner percentage dan dat gemeenten in de monitor van 2022 noemden. Toen sprak men de verwachting uit dat bij gemiddeld 31% van de statushouders al een brede intake in het azc zou kunnen worden afgenomen.

Vervolgens hebben we gevraagd welk percentage statushouders reeds met het reguliere inburgeringstraject starten terwijl ze in het azc verbleven. Gemiddeld starten gemeenten met het reguliere inburgeringstraject bij slechts 5% van de aan hen gekoppelde statushouders reeds in het azc. Ook dit is fors minder dan de verwachting van 14% die men in de monitor van 2022 uitsprak.

4.2. Belemmerende en bevorderende factoren

We hebben gemeenten gevraagd om hun antwoord toe te lichten op de vraag in hoeverre het lukt om in hun gemeente de vroege start te realiseren. Uit de antwoorden blijkt dat er bij gemeenten wel een groot draagvlak bestaat voor een vroege start met de inburgering. Maar gemeenten rapporteren ook belemmeringen die het realiseren van een vroege start in de weg staan. De bevorderende en belemmerende factoren worden hieronder uiteengezet.

4.2.1. Bevorderende factoren

Gemeenten die (deels) positief zijn over de mate waarin het lukt om een vroege start te realiseren, geven aan dat dit vooral te danken is aan de afwezigheid van, of oplossing voor de belemmeringen die in sectie 4.2.2 worden benoemd. Daarnaast zijn er een aantal specifieke factoren die hieronder uiteengezet worden.

Nabijheid van azc

Als, al dan niet via ‘regioplantsing’ – de aan de gemeente gekoppelde statushouders verblijven in een of enkele nabijgelegen azc’s, dan lukt het wél, of beter om een vroege start te maken.

“ *We hebben de keuze gemaakt de mensen, los van de huisvesting, zo snel mogelijk op te pakken. Zitten ze op relatief korte afstand van de gemeente dan pakken we ze vóór de huisvesting op, anders wordt het proces na huisvesting opgestart. Het grote voordeel is dat de meeste van onze statushouders ook op relatief korte afstand in een azc zitten.*

Huisvesting en potentiële rol Hotel- en Accommodatieregeling (HAR)

In de toelichtingen van gemeenten wordt een aantal keer benoemd dat het gemeenten die via de HAR over tijdelijke huisvestingslocaties beschikken, lukt om alsnog een vroege start te maken. Deze statushouders hebben weliswaar nog geen definitieve huisvesting, maar verblijven al wel in of nabij de eigen gemeente.

“ *Voor gemeente XX hebben wij wel vroegtijdig de dienstverlening opgestart voor 40 gezinnen verblijvend op een HAR-locatie. Inwoners zijn veelal al voorzien van een PIP voordat ze vaste huisvesting in de gemeente hebben gevonden. Het vroegtijdig beschikken en tevens het vroegtijdig opstarten van de activiteiten is bij de HAR-locatie succesvol verlopen.*

Eén gemeente benoemt daarnaast dat de huisvesting van statushouders in de gemeente niet onder druk staat. Hierdoor gaat een vroege start ‘vanzelf’.

Beschikbaarheid van taalaanbod in buurt van azc

Een aantal gemeenten licht toe dat zij een contract hebben met een landelijk opererende taalaanbieder. Hierdoor kunnen gemotiveerde statushouders die in een azc verblijven dat ver weg is van de gemeente, mogelijk toch starten met taallessen.

“ *Bij elke statushouder die met ons gekoppeld wordt, nemen wij de brede intake en leerbaarheidstoets af als zij nog in azc woonachtig zijn. Bij ons zitten zij verspreid over azc’s in het hele land. Indien iemand gemotiveerd is, leerbaar is en onze taalaanbieder heeft in de buurt van het azc een locatie, dan start al de reguliere inburgering (één van de leerroutes) als zij nog in azc wonen. De reiskosten vergoeden wij dan ook.*

Focus op jongeren

Tot slot geeft een klein aantal gemeenten aan dat zij zich bij het realiseren van een vroege start (vooral) toeleggen op jongeren (in de onderwijsroute).

“ *De uitvoering staat onder enorme druk, hierdoor is de focus komen te liggen op jongeren tot 27 jaar. Deze groep krijgt een vroege start aangeboden.*

Waarom deze gemeenten deze focus kiezen, is niet verder toegelicht. Mogelijk ervaren gemeenten dat er snel ‘winst’ is te behalen door jongeren snel te laten starten met een taalschakeltraject. De begeleiding van deze jongeren vindt dan goeddeels in de setting van de opleiding plaats. Bovendien kennen de taalschakeltrajecten vaste instroommomenten en leidt het missen van zo’n instroommoment tot een lange vertraging die kan worden voorkómen.

4.2.2. Belemmerende factoren

Naast bovenstaande bevorderende factoren, zijn er ook een aantal belemmerende factoren die geregeld door gemeenten benoemd worden.

Afstand gemeente en azc's waar statushouders verblijven

Verreweg de meest genoemde belemmering is dat de azc's waarin de aan de gemeente gekoppelde statushouders verblijven (te) ver weg zijn van de gemeente. De fysieke afstand zorgt ervoor dat het lastig of niet goed mogelijk is voor gemeenten en de aan de gemeente gekoppelde statushouder om met elkaar in gesprek te gaan. Een aantal gemeenten hebben in hun toelichtingen dan ook benadrukt dat zij investeren in een vroege start voor statushouders die in azc's in de eigen regio verblijven.

“ *Het streven is om elke statushouder die aan onze gemeente is gekoppeld te benaderen voor een Brede Intake. Voor de statushouders in onze gemeente en de regio lukt dit binnen afzienbare termijn. Voor statushouders die op azc's buiten de regio wonen is het al lastiger, maar ook hen benaderen we. Als ze buiten de regio wonen is het lastig om hen naar het aanbod in onze gemeente toe te leiden, vanwege de reisafstand en reiskosten.*

Een aantal gemeenten geeft aan dat zij met alle aan de gemeente gekoppelde statushouders een kennismakingsgesprek voeren als de statushouders nog in het azc zitten, maar dat een vervolg (brede intake, opstellen PIP en start van de leerroute) niet mogelijk is met statushouders die 'ver weg zitten'.

Huisvesting

Het gebrek aan passende huisvesting is onderliggend aan de door de gemeente genoemde belemmering dat de gekoppelde statushouders vaak op relatief

grote afstand van de gemeente verblijven. Hierdoor verblijven statushouders vaak lang nadat zij gekoppeld zijn aan een gemeente, in het azc. Als er sneller woningen beschikbaar zouden zijn, dan zouden statushouders sneller kunnen starten met inburgering in de gemeente. Nu moet er worden geïnvesteerd in het letterlijk en figuurlijk overbruggen van een afstand van de inburgeraar tot het inburgeringsaanbod. Enkele gemeenten hebben de ervaring dat de kosten hiervan niet opwegen tegen de baten.

“ *Eerder starten met de stappen in inburgering is voor ons minder zinvol omdat huisvesting soms lang duurt en het geen zin heeft om de eerste stappen al te zetten. Situatie van statushouders kan soms weer veranderen of ze worden omgekoppeld naar een andere gemeente.*

Een aantal gemeenten benoemt dat een vroege start van de inburgering in de praktijk bij statushouders die in het azc verblijven, kan leiden tot hoge verwachtingen wat betreft de huisvesting, waaraan niet tegemoet kan worden gekomen.

“ *Het duurt momenteel erg lang voordat we mensen een woning-aanbod kunnen doen. We willen mensen niet alvast activeren in de vorm van de brede intake en daarmee bedoeld of onbedoeld de verwachting wekken dat verhuizing snel volgt.*

Uitvoeringscapaciteit in de gemeente

Een deel van de belemmeringen voor het realiseren van een vroege start hebben te maken met de uitvoeringscapaciteit in de gemeente, ook in relatie tot een hogere taakstelling huisvesting statushouders, dan waarop men wellicht had gerekend.

“ *Vanwege een hoge caseload en daarbij hoge werkdruk is er op dit moment weinig ruimte om kandidaten vanaf het azc te begeleiden.*

Samenwerking met Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)

Aan de ene kant benoemen gemeenten dat ze een goede samenwerking met COA hebben, aan de andere kant geven diverse gemeenten aan dat er ook soms uitdagingen rondom de samenwerking met COA zijn. Hier liggen meerdere elementen ten grondslag, hoge caseloads bij COA, soms agenda's die niet aansluiten of gebrek aan medewerking vanuit COA.

“ *De contactpersonen vanuit het COA reageren meestal met verbazing dat wij dit initiatief nemen. Zij staan er ook niet altijd open voor, we hebben de vraag wat wij mogen verwachten van een azc bij de regiocoördinator van het COA gelegd.*

Vroege start in relatie tot inburgeringstermijn

Kortom, een vroege start brengt vanuit het perspectief van de gemeente risico's met zich mee. Een specifiek risico lopen gemeenten naar eigen zeggen als het PIP wordt vastgesteld voordat de huisvesting op orde is. Dan gaat de inburgeringstermijn lopen en is het van belang dat er voor de statushouder geschikt taalaanbod beschikbaar is, en dat de condities om hieraan deel te nemen, ook aanwezig zijn. Dat is nu vaak nog niet het geval.

“ *De start van de inburgeraar op azc met inburgering is een uitdaging omdat het PIP nog vaak als belemmering wordt ervaren. De inburgeringstermijn gaat dan namelijk lopen terwijl de inburgeraar nog in een onzekere situatie zit. Bijv. onrustige slaap- of studieplek op azc, aanstaande verhuizing, onzekerheden over toekomst.*

Het ligt volgens sommige gemeenten daarom voor de hand om in tijden van krapte en druk voorrang te geven aan inburgeraars die al wel in de gemeenten wonen.

Reiskosten inburgeringsactiviteiten

Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de bekostiging van reiskosten, aangezien deze meegenomen als onderdeel van de uitvoeringskosten die via het Gemeentefonds aan gemeenten worden verstrekt. Niettemin, is hier onduidelijkheid over wie dit moet vorm geven. Bij meerdere gemeenten komt de vraag terug wie verantwoordelijk is voor het vergoeden van reiskosten. Als dit niet geregeld is, kan een statushouder niet starten met inburgeringsactiviteiten die (ver) buiten het azc plaatsvinden.

“ *We starten de kennismakingsgesprekken in het kader van de Brede Intake in de azc's en kijken wat er mogelijk is op het gebied van taalverwerving. Soms is al starten met inburgeren een mogelijkheid, alleen de reiskosten vormen dan een probleem.*

Perspectief van statushouders op een vroege start

In de toelichtingen van een aantal gemeenten wordt verwezen naar pilots waarin het in bepaalde mate is gelukt om statushouders -ook als zij nog niet in de gemeente wonen – te enthousiasmeren voor het starten met hun inburgering. Maar gemeenten benoemen vaker dat inburgeraars aarzelend, of negatief staan tegenover starten met inburgeren als zij nog in een azc verblijven. Ze zijn nog niet ' bezig' of 'toe' aan inburgeren, omdat zij zich in een onzekere context bevinden. Pas als onzekerheden, bijvoorbeeld in relatie tot huisvesting of gezinshereniging zijn geadresseerd, komt er ruimte voor inburgeren. Voor

een aantal gemeenten is dit reden om bewust te wachten met de inburgering, totdat de statushouder zich in de gemeente heeft gevestigd.

“ Wij kiezen er bewust voor dit niet te doen. We willen eerst het eigen proces goed op orde hebben. Bovendien kost het bezoeken van een azc op diverse locaties te veel tijd en staat niet in verhouding tot wat het oplevert. Eerdere experimenten hierin hebben ons geleerd dat statushouders dan nog niet open staan voor een intake. De focus ligt dan op de woning, inrichting en verhuizing naar gemeente.

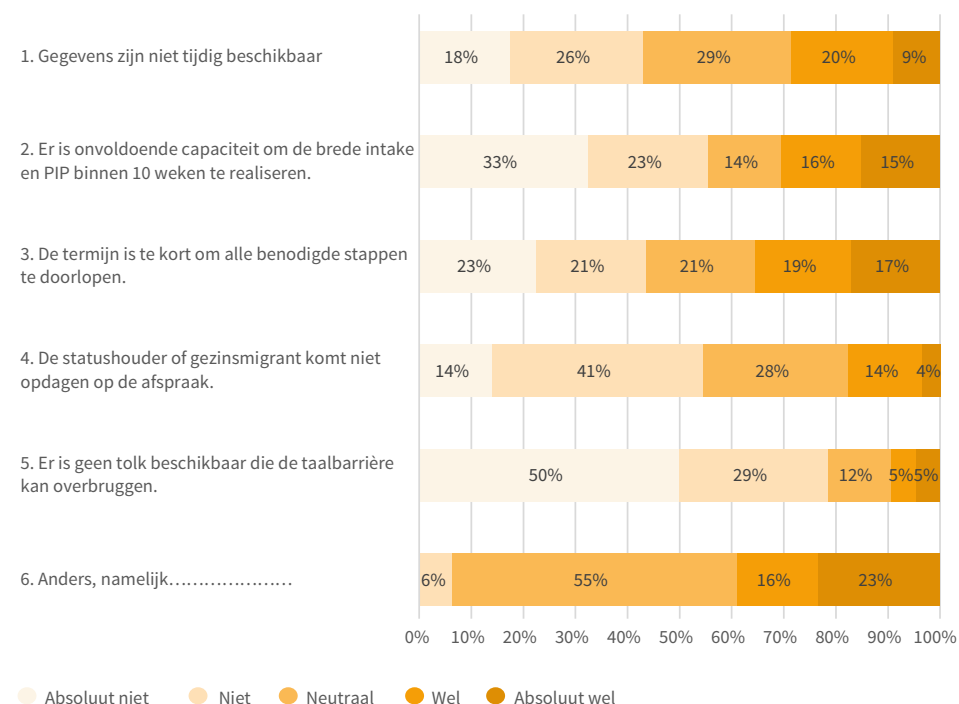
4.3. Brede Intake en Plan Inburgering en Participatie

De brede intake heeft een belangrijke plaats in het nieuwe inburgeringsstelsel. Het geeft gemeenten de mogelijkheid om een beeld te vormen over de startpositie van de inburgeraar en de ontwikkelingsmogelijkheden op het gebied van inburgering en participatie. De gemeenten kunnen op basis hiervan passende ondersteuning en begeleiding bieden. Op basis van de brede intake wordt het Persoonlijk plan Inburgering en Participatie opgesteld.

De wettelijke termijn voor het opstellen van het PIP bedraagt tien weken. Bij ongeveer helft van de inburgeraar lukt het gemeenten niet om de brede intake af te nemen en het PIP op te stellen voor statushouders binnen deze termijn.³³

Dit jaar vroegen wij aan gemeenten welke factoren hieraan ten grondslag liggen en in welke mate.

Figuur 4.3 In hoeverre spelen de volgende factoren een rol bij het niet tijdig kunnen uitvoeren van de Brede intake en afsluiting van de PIP bij statushouders? (n=200)



Uit figuur 4.3 blijkt dat 29% van de gemeenten aangeeft dat het niet tijdig beschikbaar hebben van gegevens (absoluut) wel een rol speelt. Verder geeft 36% van de gemeenten aan dat de termijn van 10 weken te kort is om alle benodigde stappen te doorlopen, en geeft 31% aan onvoldoende capaciteit te hebben om de brede intake en PIP binnen 10 weken te realiseren. Het niet op komen dagen van de statushouder speelt bij 18% van de gemeenten een rol en

tot slot speelt het niet hebben van een tolk bij slechts 10% van de gemeenten een rol.³⁴

Daarnaast geven gemeenten aan in de categorie ‘Anders, namelijk...’, dat jongeren (en specifiek jongeren die net 18 zijn geworden) niet goed bij hen in beeld zijn of dat het langer duurt voordat ze een signaal over hen van DUO krijgen. Verder is het soms onduidelijk of de jongere nog vrijstellend onderwijs volgt. Ook worden er enkele praktische zaken benoemd. Gemeenten ervaren bijvoorbeeld problemen met het ICT-systeem van de leerbaarheidstoets, of dat het inplannen van afspraken voor de Brede Intake en PIP soms moeizaam verloopt.

Verder geven gemeenten in de categorie ‘anders, namelijk...’ aan dat er veel verwacht wordt van de statushouders in 10 weken waardoor de termijn niet realistisch is. Een aantal gemeenten benadrukt echter dat het hen veelal wel lukt om binnen de wettelijke termijn de brede intake en de PIP uit te voeren, en dat het vooral om uitzonderingen gaat.

4.3.1. Inzet van tolken

Een aandachtspunt bij het afnemen van de brede intake is de taalbarrière tussen de statushouder en de begeleider vanuit de gemeente. Uit de monitor van vorig jaar blijkt dat een groot deel van de gemeenten verwachtte een tolktelefoon of een professionele tolk te gaan gebruiken bij de brede intake van statushouders (71%). Wanneer we naar de uitvoering vragen, rapporteren gemeenten dat ze bij 68% van de statushouders daadwerkelijk een tolk inschakelen. Dit komt dus grotendeels overeen met de verwachtingen. In sectie 8.1 maken we een vergelijking tussen de inzet van tolken tijdens de brede intake van statushouders en gezinsmigranten.

4.3.2. Input bij vaststellen leerroute

Tijdens de brede intake wordt ook verkend welke leerroute de inburgeraar zal volgen: de B1-route, de onderwijsroute of de zelfredzaamheidsroute (Z-route) – zie voor verdere informatie box op pag. 34. De leerroutes hebben als doel dat de inburgeraars zo snel en goed mogelijk kunnen participeren op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Zowel statushouders als gezinsmigranten volgen een leerroute. Gemeenten zijn verplicht om statushouders een inburgeringscursus aan te bieden voor de vastgestelde leerroute. Voor gezinsmigranten behoeven gemeenten geen inburgeringscursussen aan te bieden; voor het volgen en betalen van eventuele lessen, zijn gezinsmigranten zelf verantwoordelijk. Eventueel kunnen ze een lening aanvragen bij DUO voor de kosten van de inburgering.

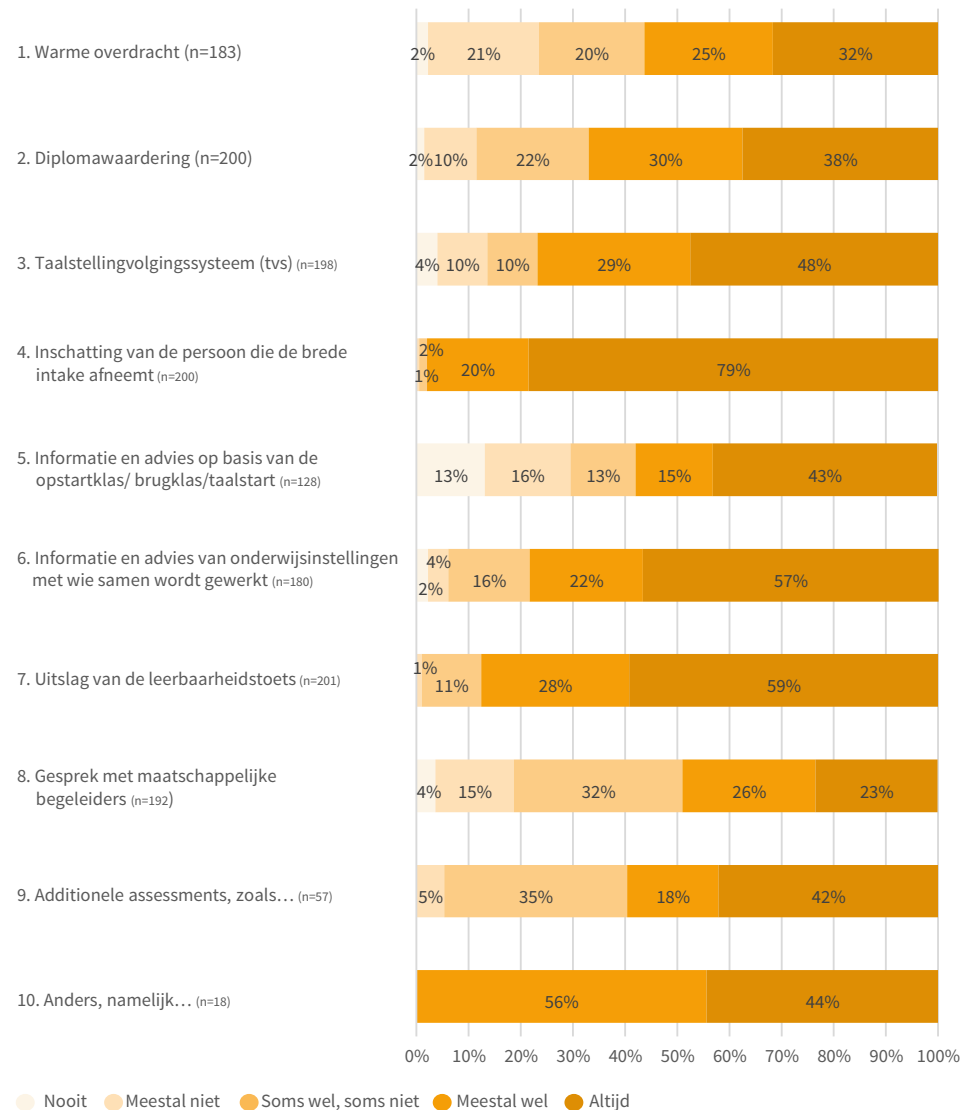
De B1-route is voor alle inburgeraars die taalniveau B1 kunnen halen, met als doel dat de inburgeraar een voldoende taalniveau behaalt om door te stromen naar betaald werk. De doelgroep is divers in leeftijd en opleidingsniveau. De onderwijsroute is voor de inburgeraars met een hoge leerbaarheid en motivatie om een Nederlandse mbo-, hbo- of wo-opleiding af te ronden. Het doel van deze route is om inburgeraars (binnen gemiddeld 1,5 jaar) te laten instromen in regulier vervolgonderwijs (mbo-2 of hoger). De Z-route is voor de inburgeraars met een lage leerbaarheid, waarvan verwacht wordt dat ze binnen drie jaar niet het A2-niveau kunnen behalen. Het doel van de Z-route is dat inburgeraars het voor hen hoogst haalbare taalniveau bereiken en dat zij hun weg kunnen vinden in de samenleving.³⁵

Dit jaar hebben wij gemeenten gevraagd welke input zij gebruiken bij het opstellen van het PIP en het vaststellen van de leerroute. Gemeenten blijken het vaakst de inschatting van de persoon die namens de gemeente de brede intake

afneemt, mee te wegen (99% van de gemeenten (n=200) antwoord meestal wel of altijd - zie figuur 4.4). Daarnaast neemt 87% van de gemeenten (n=201) de uitslag van de leerbaarheidstoets meestal of altijd mee bij het opstellen van het PIP en het vaststellen van de leerroute, en 79% van de gemeenten (n=180) informatie en advies van de onderwijsinstellingen met wie de gemeente samenwerkt.

Verder neemt 77% van de gemeenten (n=198) de gegevens van het TaakstellingVolgingsSysteem (TVS)³⁶ en 68% de resultaten van de diplomawaardering meestal of altijd mee. In mindere mate wordt de verkregen informatie en advies op basis van een opstartklas/brugklas/taalstart meegenomen (meestal of altijd in 58% van de 128 gemeenten). Een dergelijke startklas is overigens niet in alle gemeenten aanwezig. En ook gesprekken met maatschappelijke begeleiders worden in iets mindere mate door gemeenten meegenomen (49% van de 192 gemeenten geeft aan deze meestal of altijd mee te nemen). Aanvullend noemen 57 gemeenten diverse additionele assessments. 60% van deze 57 gemeenten geeft aan deze additionele assessments meestal of altijd te gebruiken in het opstellen van het PIP. Gemeenten benoemen dat ze o.a. additionele toetsen van het taalcentrum alsook NOA testen³⁷ gebruiken bij het opstellen van het PIP.

Figuur 4.4 Hoe vaak wordt de volgende input meegenomen bij het opstellen van het PIP/vaststellen van de leerroute?*



* Gemeenten konden de optie niet van toepassing selecteren. Vandaar dat het aantal gemeenten verschilt tussen de antwoordcategorieën.

Landelijke cijfers leerroutes

Welk aandeel van de inburgeringsplichtigen onder de Wi2021 volgt welke leerroute? Nog (lang) niet voor alle inburgeringsplichtige is de leerroute vastgesteld.

Statushouders

Cijfers uit het managementinformatiesysteem (peildatum 1 mei 2023) laten zien dat voor de helft (50%) van de statushouders die in 2021 inburgeringsplichtig is geworden, de leerroute vastgesteld is; voor de helft van het cohort van 2022 is dit dus nog niet het geval. Voor de statushouders die in 2023 inburgeringsplichtig zijn geworden, geldt dat voor 7% de leerroute is vastgesteld.

Daarvan is voor 56% van de statushouders van wie de leerroute de B1 route vastgesteld, 29% de Z-route en 15% de onderwijsroute.

Gezinsmigranten

Voor driekwart (76%) van de gezinsmigranten die in 2022 inburgeringsplichtig is geworden is de leerroute vastgesteld. Voor gezinsmigranten die in 2023 inburgeringsplichtig zijn geworden geldt dat voor 20% de leerroute is vastgesteld.

Voor bijna negen op de 10 (89%) van de gezinsmigranten is de B1-route vastgesteld; 10% de Z-route en voor 1% de onderwijsroute.

Bron: SZW, n.d. Managementinformatie die DUO periodiek aan het ministerie van SZW levert over Wi2021, peildatum 1 mei 2023. Intern document. Gedeeld met de onderzoekers 26 mei 2023.

4.4. Samenvatting

4.4.1. Vroege start

Het lukt het merendeel van de gemeenten (68%) naar eigen zeggen niet om een vroege start te realiseren.

De vroege start kan op diverse manieren worden ingevuld, bijvoorbeeld door een kennismakingsgesprek te voeren als de statushouder nog in het azc verblijft. Gemeenten geven aan dat zij met gemiddeld 31% van 'hun' statushouders een dergelijk gesprek voeren en met gemiddeld 18% al de brede intake afnemen.³⁸ Gemiddeld 5% van de gekoppelde statushouders start al in het azc met het reguliere inburgeringstraject.

Gemeenten geven aan bij het realiseren van een vroege start te maken te hebben met een reeks aan hardnekkige belemmeringen die goeddeels buiten hun invloedssfeer liggen.

Verreweg de meest genoemde belemmering is dat de azc's waarin aan de gemeente gekoppelde statushouders verblijven, (te) ver weg zijn van de gemeente. Hiermee in samenhang wordt door gemeenten het gebrek aan passende huisvesting voor statushouders genoemd. Het is daarnaast volgens gemeenten ook risicovol om in het azc al het PIP op te stellen: dan gaat immers de inburgeringstermijn lopen, terwijl er op locatie lang niet altijd mogelijkheden zijn om met het reguliere taaltraject te starten. Dit vinden statushouders zelf ook nadelig, zo stellen gemeenten. Bovendien zijn de condities in het azc om een vroege start te maken (privacy, studieruimte, maar ook rust en sociale veiligheid) niet altijd op orde. Gemeenten zien meer kansen voor een vroege start als in de gemeente tijdelijke huisvesting via de Hotel- en Accommodatieregeling aanwezig is.

Zestien procent van de gemeenten geeft desgevraagd aan dat het in hun gemeente goed (11%) of uitstekend (5%) gaat met het realiseren van een vroege start.

De belangrijkste factor die hieraan bijdraagt is de nabijheid van een azc. Als, al dan niet via 'regioplacering' – de aan de gemeente gekoppelde statushouders verblijven in een of enkele nabijgelegen azc's, dan lukt het wél, of beter om een vroege start te maken.

4.4.2. Brede intake en PIP

In zeven op de tien gemeenten (71%) wordt bij de brede intake van statushouders een tolk ingezet.

Een aandachtspunt bij het afnemen van de brede intake is de taalbarrière tussen de statushouder en de begeleider vanuit de gemeente. In de KIS-monitor van 2022 sprak ruim zeven op de tien gemeenten (71%) de verwachting uit dat zij bij de brede intake van statushouders een tolk zouden gaan inzetten. In 2023 blijkt een kleine zeven op de tien gemeenten (68%) dit ook te doen.

Gemeenten ervaren diverse obstakels bij het opstellen van het PIP binnen de wettelijke termijn van 10 weken.

Het is bekend dat het gemeenten niet lukt om binnen de wettelijke termijn van 10 weken na de inschrijving in de gemeente het PIP op te stellen.³⁹ Gemeenten noemen hiervoor diverse redenen. Het vaakst noemen zij dat de termijn te kort is om alle stappen te doorlopen, dat de gegevens over de inburgeraar niet op tijd beschikbaar zijn en dat er onvoldoende capaciteit is in de gemeente om de brede intake en PIP binnen tien weken te realiseren.

Gemeenten laten diverse input meewegen bij het opstellen van het PIP en het vaststellen van de leerroute.

Wij vroegen gemeenten welke input zij gebruiken bij het opstellen van het PIP en het vaststellen van de leerroute. Gemeenten noemen het vaakst dat zij de inschatting van de persoon die de brede intake afneemt, laten meewegen. Ook de uitslag van de leerbaarheidstoets wordt heel vaak meegenomen. Ander 'input' waarvan gemeenten aangeven dat zij vaak mee laten wegen, zijn informatie uit het Taakstellingvolgsysteem van het COA, informatie en advies van onderwijsinstellingen waar mee wordt samengewerkt en de maatschappelijke begeleiding, uitslagen van additionele assessments en informatie en advies op basis van deelname aan een opstartklas.

5 Onderwijsroute

De onderwijsroute is een van de drie inburgeringsroutes onder de Wi2021, deze route is gericht op het doorstromen naar een reguliere opleiding en het behalen van een Nederlands schooldiploma voor een goede startpositie op de arbeidsmarkt. Via taalschakeltrajecten op diverse niveaus worden inburgeringsplichtigen in gemiddeld 1,5 jaar geleid naar een Nederlandse opleiding waarmee een startkwalificatie kan worden behaald.⁴⁰ Uit de KIS-monitor van 2022 bleek dat in een flink deel van de gemeenten in het eerste kwartaal van 2022 nog geen onderwijsinstelling was gevonden die taalschakeltrajecten in het kader van de Onderwijsroute wilde aanbieden. Inmiddels wordt in bijna alle arbeidsmarktregio's de B1-Route aangeboden; een kanttekening is echter dat dit niet overal toereikend is voor alle varianten en niveaus.⁴¹

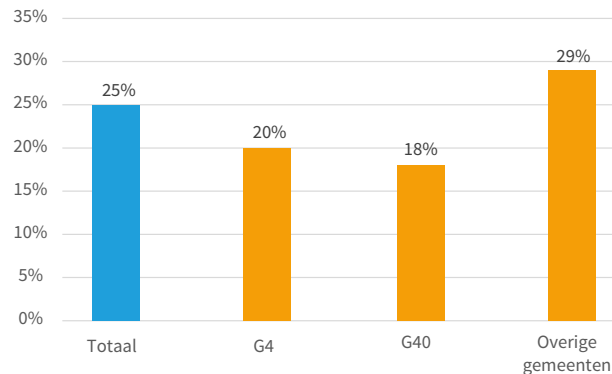
Dit hoofdstuk zet eerst het aantal inburgeraars in de vertegenwoordigde gemeenten voor wie de onderwijsroute is vastgelegd in het Persoonlijk Inburgeringsplan uiteen en vergelijkt dit ten opzichte van de inburgeraars die nog niet gestart zijn met het taalschakeltraject. Vervolgens bespreken we waarom sommige inburgeraars nog niet zijn begonnen. Ten slotte staan we stil bij het aantal gemeenten dat de mogelijkheid biedt aan statushouders boven de 30 jaar om de onderwijsroute te volgen.

5.1. Aantal inburgeringsplichtigen in de onderwijsroute

We hebben aan de gemeenten vertegenwoordigd in de enquête, gevraagd bij hoeveel inburgeraars in hun gemeente de onderwijsroute in het PIP is vastgelegd ten tijde van het uitstaan van de enquête - tussen 27 maart 2023 en 5 mei 2023. De door deze gemeenten genoemde aantallen hebben wij bij elkaar opgeteld. In totaal gaat het om 1.347 inburgeringsplichtigen in 181 gemeenten die de onderwijsroute (gaan) volgen.⁴²

Omdat er signalen zijn dat inburgeraars die de onderwijsroute gaan volgen, daarmee niet altijd vlot kunnen starten, hebben we de 181 gemeenten die aangegeven hebben dat zij minimaal 1 inburgeraar hebben voor wie de onderwijsroute is vastgesteld, gevraagd voor hoeveel inburgeraars nog niet daadwerkelijk gestart zijn met het taalschakeltraject en wat hiervoor de belangrijkste redenen zijn. In 91 gemeenten is vastgesteld dat 336 inburgeringskandidaten nog niet zijn begonnen met het taalschakeltraject.⁴³ Dit is een kwart van het totaal aantal inburgeraars voor wie de onderwijsroute in het PIP is vastgelegd – zie *figuur 5.1*.

Figuur 5.1 Welk percentage inburgeraars bij wie de onderwijsroute in het PIP is vastgelegd, is nog niet daadwerkelijk gestart met het taalschakeltraject? (n=185)

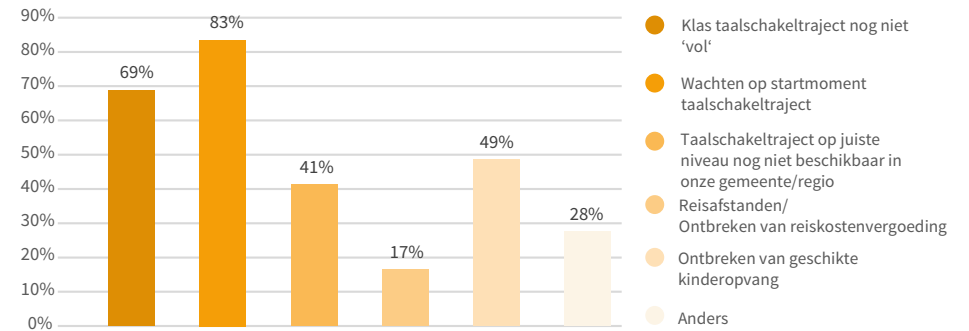


5.2. Redenen waarom inburgeraars nog niet gestart zijn met de onderwijsroute

We hebben vervolgens de 109 gemeenten met inburgeraars voor wie de onderwijsroute in het PIP is vastgesteld, maar die nog niet gestart zijn met het taalschakeltraject, gevraagd naar de drie meest belangrijke redenen waarom een inburgeraar nog niet gestart is – zie *figuur 5.2*. De belangrijkste reden is dat de inburgeraars moeten wachten op de vaste instroommomenten van het taalschakeltraject per jaar; 83% van de 109 gemeenten noemt deze reden. Bijna zeven op de tien gemeenten (69%) noemt daarnaast dat de inburgeraar moet wachten totdat de taalschakeltrajectklas vol is en de helft van de gemeenten noemen het ontbreken van geschikte kinderopvang als reden. Ruim vier op de tien van de vertegenwoordigde gemeenten (41%) rapporteert bovendien dat inburgeraars nog niet kunnen starten met de onderwijsroute omdat het voor hen geschikte niveau van het taalschakeltraject nog niet beschikbaar is, en

in 17% van de gemeenten vormen de reisafstand naar het aanbod en/of het ontbreken van reiskostenvergoeding een obstakel.

Figuur 5.2 Wat zijn de drie belangrijkste onderliggende redenen waarom een inburgeraar nog niet gestart is? (n=109)



* Respondenten konden maximaal 3 antwoorden geven op deze vraag. Gemiddeld gaven gemeenten 2,9 antwoorden.

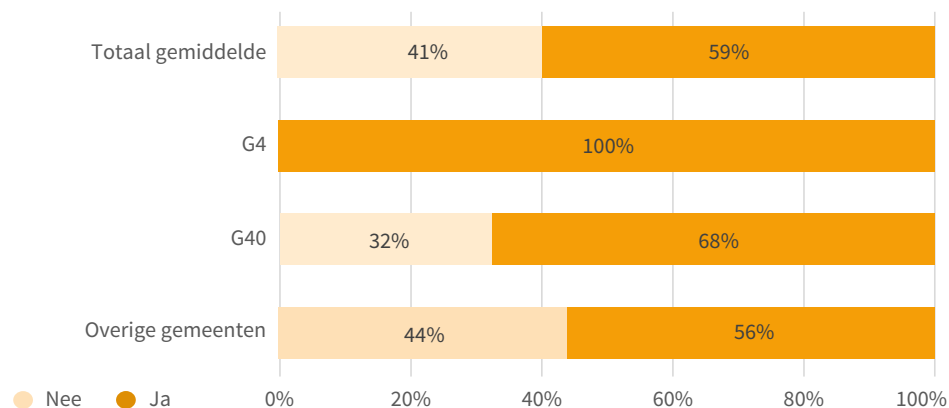
Ruim een kwart van de vertegenwoordigde gemeenten (28%, n=30) noemt daarnaast nog andere redenen waarom inburgeraars nog niet hebben kunnen starten met het taalschakeltraject van de onderwijsroute. Met name het tekort aan docenten speelt in diverse gemeenten een rol. Ook rapporteert een aantal gemeenten dat de statushouders in het azc zich niet in de juiste omgeving bevinden om te kunnen studeren.

“ *Leefomstandigheden en studiefaciliteiten in azc zijn niet geschikt om rustig te kunnen studeren. Gelukkig komt er beschikbare studieruimte op de taalschool, zodat dit geen belemmering meer hoeft te zijn.* ”

5.3. Onderwijsroute voor statushouders 30-jaar en ouder

Als laatste hebben we gemeenten gevraagd of statushouders boven de 30 jaar de onderwijsroute kunnen volgen. Om studiefinanciering te krijgen, moet een individu jonger zijn dan 30 op het moment dat de studiefinanciering ingaat.⁴⁴ Dit kan een beweegreden zijn om statushouders niet naar de onderwijsroute te begeleiden. In iets meer dan de helft van de gemeenten (59%) wordt deze mogelijkheid geboden. Verdere verdeling op gemeentegrootte toont aan dat binnen de G4 gemeenten dit altijd mogelijk lijkt te zijn, terwijl de G40 en overige gemeenten deze mogelijkheid niet altijd aanbieden – zie *figuur 5.3*.

Figuur 5.3 Biedt uw gemeente de mogelijkheid aan statushouders boven de 30 jaar om de onderwijsroute te volgen? (n=203)*



* Respondenten konden maximaal 3 antwoorden geven op deze vraag. Gemiddeld gaven gemeenten 2,9 antwoorden.

5.4. Samenvatting

De gemeenten die aan de KIS-monitor deelnemen, hebben samen ongeveer 1.300 inburgeringsplichtigen bij wie de onderwijsroute in het PIP is vastgesteld.

We hebben gemeenten gevraagd bij hoeveel inburgeraars de onderwijsroute in het PIP is vastgelegd en deze aantallen bij elkaar opgeteld. In totaal gaat het om 1.347 inburgeringsplichtigen die de onderwijsroute (gaan) volgen. Desgevraagd zeggen gemeenten dat 336 inburgeringsplichtigen voor wie de onderwijsroute is vastgesteld nog niet zijn begonnen. Dit is een kwart van het totaal.

De belangrijkste reden die gemeenten noemen voor het nog niet kunnen starten met het taalschakeltraject is dat kandidaten moeten wachten op de vaste instroommomenten in deze trajecten.

Drieëntachtig procent van de gemeenten noemt dit als (een van de drie) belangrijkste onderliggende redenen voor het nog niet kunnen starten. Ook veelgenoemd is dat kandidaten moeten wachten totdat een klas voldoende gevuld is, voordat het traject van start gaat. Negenenzestig procent van de gemeenten noemt deze reden. En de helft van de gemeenten (49%) noemt het ontbreken van kinderopvang als reden dat men nog niet is gestart.

Desgevraagd zeggen zes op de tien gemeenten dat zij aan statushouders boven de 30 jaar de mogelijkheid bieden om de onderwijsroute te volgen.

6 Participatie van Statushouders

Een belangrijk uitgangspunt van de Wi2021 is dat het leren van de taal en tegelijkertijd participeren elkaar kunnen versterken en bijdragen aan het volwaardig meedoen in de maatschappij. In de Wi2021 is ‘participatie’ op diverse manieren opgenomen. Enerzijds als modules binnen het aanbod van de leerroutes: Kennis Nederlandse Maatschappij (KNM), het Participatieverklaringstraject (PVT) en de Module Arbeidsmarktoriëntatie en Participatie (MAP). Anderzijds in de vorm van (betaald) werk, stage of opleiding.

De invulling van participatie binnen de leerroutes verschilt. In de onderwijsroute wordt het verplichte participatie-deel vormgegeven door deelname aan de onderdelen KNM en PVT. Voor de inburgeraars die de B1-route volgen geldt dat zij niet verplicht zijn om – naast de verplichte onderdelen KNM, PVT en MAP – deel te nemen aan op participatie gerichte activiteiten, maar dat dit wel wenselijk wordt geacht. Overigens kan de gemeente dit wel opleggen vanuit de Participatiewet, als men een bijstandsuitkering heeft. Statushouders die de Z-route volgen nemen niet alleen deel aan de verplichte KNM, PVT en MAP. Omdat activering en participatie een expliciet doel zijn van de Z-route zijn, moeten ze in totaal 800 uur aan op participatie gerichte activiteiten besteden.⁴⁵

In dit hoofdstuk bespreken we eerst de participatiecomponent; hieronder verstaan we de op participatie gerichte activiteiten, zoals betaald werk, werkervaringsplekken/stages, vrijwilligerswerk, of een opleiding. Waar relevant zullen

we een vergelijking maken tussen de B1- en Z-route. Vervolgens bespreken we de meest voorkomende typen praktijkervaring onder de MAP. Tot slot staan we stil bij de samenhang tussen de Participatiewet en Wet inburgering.

6.1. Participatiecomponent

We hebben dit jaar aan gemeenten diverse vragen gesteld over de participatiecomponent binnen de inburgering. Uit de enquête komt naar voren dat bij gemiddeld 37% van de statushouders die een B1 route volgt binnen de gerepresenteerde gemeenten, een participatiecomponent deel uitmaakt van de inburgering.

6.1.1. Aantal ingekochte werkervaringsplekken en stages

Op basis van eerdere monitors weten we dat gemeenten het vinden van participatieplekken als uitdaging zien. Om beter zicht te krijgen op hoe gemeenten participatieplekken invullen hebben we gemeenten gevraagd hoeveel werkervaringsplekken en stages men heeft ingekocht.

In juni 2020 dienden Tweede Kamerleden Gijs van Dijk en Jasper van Dijk een motie in waarin zij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verzochten te verkennen hoeveel stage- en werkervaringsplan beschikbaar worden gesteld voor inburgeringsplichtigen.⁴⁶ Om hieraan tegemoet te komen, hebben we vorig jaar gevraagd hoeveel werkervaringsplekken en stages men had ingekocht of toegezegd voor statushouders. Dit jaar hebben wij deze vraag opnieuw gesteld. Voor de respondenten die de enquête voor meerdere gemeenten hebben ingevuld gaan wij ervan uit dat zij het totaal aantal werker-

varingsplekken en stages van die gemeenten hebben ingevuld. Het gaat daarbij om een schatting op het moment dat men de enquête heeft ingevuld.

Het aantal werkervarings- en stageplekken is net als vorig jaar afhankelijk van de grootte van de gemeente. Voor dit jaar rapporteerden 197 gemeenten dat men in totaal 4.851 werkervaringsplekken en stages voor statushouders had ingekocht of toegezegd gekregen. Hoewel dit jaar de monitor een lager responsepercentage kent onder de gemeenten, constateren we een toename van 650 gerapporteerde werkervaringsplekken en stages ten opzichte van vorig jaar.

Hiervan is ongeveer 41% van het totaal aantal plekken gerealiseerd door de G4 gemeenten.⁴⁷ Dit komt neer op gemiddeld 672 werkervaringsplekken en stages per G4 gemeente, dit is ruim twee keer zo veel als vorig jaar. Daarnaast is ongeveer 59% van de plekken ingekocht door de G40 gemeenten en overige gemeenten.⁴⁸ Dit komt neer op gemiddeld 15 participatieplekken voor de G40 en overige gemeenten.⁴⁹ Dit is een stijging van 1 werkervaringsplek en stage per gemeente ten opzichte van vorig jaar.

Op basis van deze resultaten kunnen we een globale schatting maken van het totaal aantal ingekochte en toegezegde werkervaringsplekken en stages voor statushouders in 2023 in Nederland (gerapporteerd tussen 27 maart en 5 mei 2023). Hiervoor nemen wij verschillende aannames in overweging. Allereerst, nemen wij de respondenten voor de G40 en overige gemeenten samen omdat sommige respondenten de enquête invullen voor meerdere gemeenten. Daarnaast gaan wij van de aanname uit dat de statushouders evenredig verdeeld zijn over de gemeenten binnen Nederland en hierover een extrapolatie⁵⁰ mogelijk is.⁵¹

Middels de extrapolatie schatten we in dat de gemeenten in Nederland 7.627 participatieplekken heeft ingekocht ten tijde van de enquête (27 maart – 5 mei 2023) – zie tabel 6.1. Dit is een toename van bijna 2000 geschatte werkervaringsplekken en stages ten opzichte van vorig jaar; in 2022 werd er geschat dat gemeenten 5.774 werkervaringsplekken en stages had toegezegd/ingekocht.

Tabel 6.1 Geschatte totaal aantal werkervaringsplekken en stages voor statushouders in 2023.

	G43	G40 en overige gemeenten	Totaal
Totaal aantal werkervaringsplekken en stages die in de monitor zijn vertegenwoordigd	2.015	2.836	
Percentage vertegenwoordigde gemeenten in de monitor	66,67%	57,40	
Geschatte totale aantal werkervaringsplekken en stages in Nederland	2.687	4.940	7.627

6.1.2. Type participatieplekken

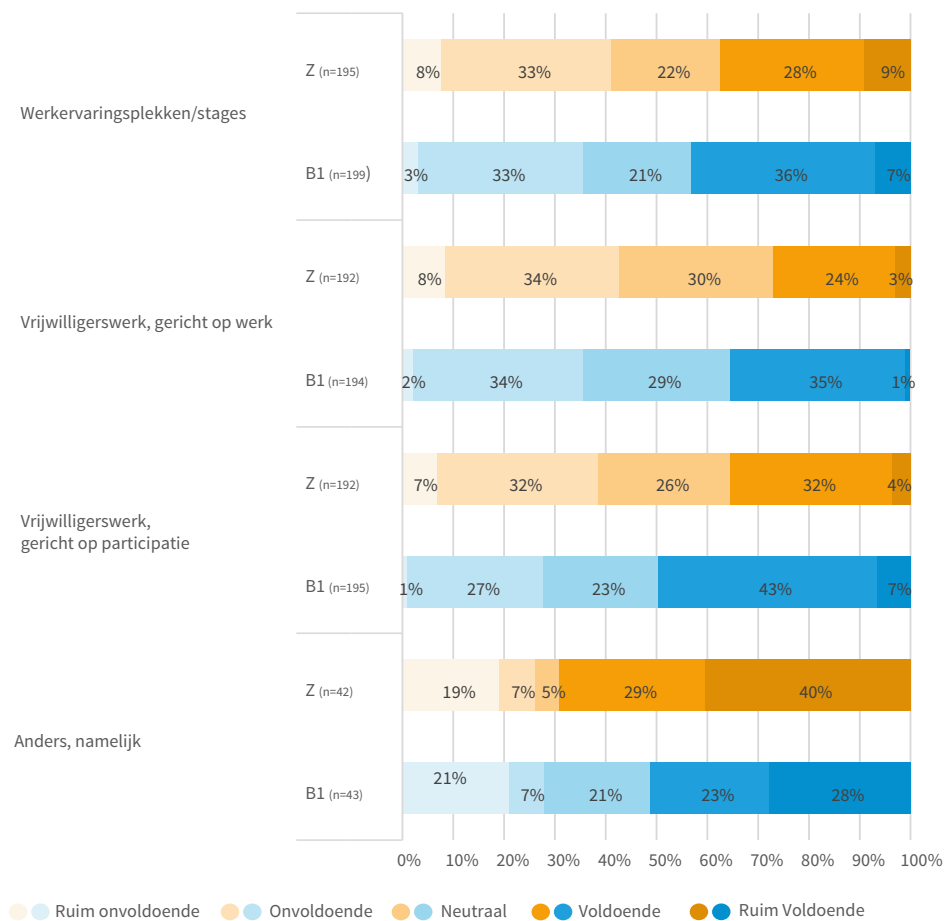
Daarnaast vroegen we gemeenten of ze kunnen inschatten of er voldoende participatieplekken beschikbaar zijn voor statushouders in respectievelijk de B1- en Z-route. We vroegen specifiek naar vrijwilligerswerkplekken gericht op werk, vrijwilligerswerkplekken gericht op participatie, en werkervaringsplekken en stages die meer gericht zijn op (het vinden van betaald) werk. In de KIS-monitor van 2022 maakten we geen uitsplitsing in participatieplaatsen voor respectievelijk de B1- en de Z-route. In 2023 doen we dit wel.

Als we de B1-route en de Z-route vergelijken (zie figuur 6.1), zien we dat een redelijk aantal gemeenten aangeeft dat er voldoende participatieplekken zijn voor statushouders in de beide routes. Vrijwilligersplekken gericht op participatie en werkervaringsplekken en stages zijn voor de Z-route (ruim) voldoende beschikbaar volgens respectievelijk 36% en 37% van de gemeenten, en voor de B1- route volgens respectievelijk 50% en 43% van de gemeenten. Daarbij valt het op dat men dit over het algemeen positiever inschat voor de B1-route dan voor de Z-route. Dit aandeel is aanzienlijk lager voor vrijwilligerswerkplekken gericht op werk binnen zowel de B1-route als Z-route (respectievelijk 36% en 27%). Deze bevindingen komen overeen met bevindingen uit de KIS-monitor 2017 alsook de KIS-monitor 2022 die stellen dat vrijwilligerswerk gericht op maatschappelijke participatie vaker beschikbaar is.

Daarnaast geven 43 gemeenten aan dat men andere typen participatieplekken aanbiedt, namelijk deeltijdbanen, stagetrajecten, proefplaatsing met uitzicht op baangarantie, of andere participatie-activiteiten zoals ontwikkelingstrajecten, taalstages/-clubs, en empowerment training. Van deze gemeenten geeft ruim de helft aan dat deze plekken (ruim) voldoende zijn voor de cursisten in de B1-route en Z-route (respectievelijk 51% en 69%).

Andersom, als we kijken naar het type participatieplekken dat niet voldoende beschikbaar is, geven gemeenten juist aan dat met name vrijwilligerswerk gericht op werk niet voldoende beschikbaar is (36% voor de B1-route en 42% voor de Z-route). We zien ook dat een groot deel van de gemeenten aangeeft dat de werkervaringsplekken en stages niet voldoende zijn (36% voor de B1-route en 41% voor de Z-route).

Figuur 6.1 Zijn er in uw gemeente voldoende van de volgende typen participatieplekken beschikbaar voor statushouders die de B1 of Z-route doorlopen?*



* Gemeenten hadden daarbij de optie 'niet van toepassing' te selecteren. Het aantal gemeenten verschilt dan ook tussen de verschillende antwoordcategorieën.

6.1.3. Bevorderende factoren binnen de organisatie van de participatiecomponent

Om beter inzicht te krijgen in bevorderende factoren binnen de organisatie van de participatiecomponent, hebben we gemeenten de vraag voorgelegd 'Wat zijn in uw gemeente succeservaringen als het gaat om het organiseren van de participatiecomponent?'. We hebben deze vraag voor zowel de B1-route en de Z-route gesteld. Hieronder worden de bevindingen voor beide routes uiteengezet.

B1 route

Niet alle gemeenten hebben ervaring met het organiseren van de participatiecomponent binnen de B1-route. Zevenentachtig gemeenten geven aan dat dit nog in ontwikkeling is en dat het momenteel nog te vroeg is om hier concreet iets over te zeggen. Sommige hebben reeds afspraken gemaakt met partnerorganisaties en bedrijven voor sociale werkvoorzieningsbedrijven (SW-bedrijven).

“ *We hebben zelf gebeld met de middenstand en stageplekken geregeld, we organiseren een Banenbeurs voor anderstaligen, en regelen vrijwilligerswerk in samenwerking met de gemeente.*

Daarnaast geeft een aantal gemeenten aan dat statushouders met behulp van de consultants werk en inburgering, of klantregisseurs, zelfstandig in staat zijn om werk te vinden. De motivatie en zelfredzaamheid van statushouders zijn hiervoor essentiële elementen.

“ *Statushouders vinden ook vaker zelfstandig werk met behulp van de consultants werk en inburgering.*

Gemeenten zien vaak de MAP als basis voor de participatiecomponent. Het biedt mede een verbinding naar werkontwikkelingstrajecten die gemeenten vanuit de Participatiewet aanbieden.

“ *MAP inzetten als brug naar Werkfit (reguliere werkontwikkeltraject vanuit de Participatiewet). Fysieke en mentale belastbaarheid wordt vastgesteld in onze brugklas. Er is een participatiecomponent ingekocht bij de taalaanbieder.*

Ook benoemen gemeenten dat het belangrijk is om bij de statushouder aan verwachtingsmanagement te doen. Dit doet men door duidelijke afspraken op te stellen in het participatieplan dat voortbordurt op het PIP, duidelijke voorlichting te geven over mogelijkheden, alsook te sturen op wederkerigheid en zelfredzaamheid.

Maatwerk is uiteindelijk essentieel. Idealiter sluit de participatiecomponent aan op de capaciteiten en ervaring van statushouders. Hierbij worden vrijwilligerswerk en lokale initiatieven als optie door enkele gemeenten genoemd om de participatiecomponent in te vullen en de inburgeraar te begeleiden.

“ *Op individueel niveau kijken we naar de mogelijkheden. Lokale taalclubs bieden wekelijks ondersteuning; dit is goed voor taal en integratie. Deze worden veelal gerund door autochtone, zeer betrokken vrijwilligers.*

Onder de gemeenten die al wel de participatiecomponent aanbieden zien we meerdere elementen die voor een succeservaring zorgen: goede afstemming tussen ketenpartners zoals een integrale aanpak tussen taalschool en leerwerkbedrijf (dual traject); het leveren van maatwerk door onder andere jobcoaches

of participatiecoaches in te zetten en het aanbieden van taalondersteuning op de werkvloer.

“ *Er is een goede samenwerking tussen de aanbieder van het participatiedeel en werkgevers of sociale aanbieders in de stad.*

“ *Wij zien dat door de MAP training te combineren met werkgevers, de ervaring die wordt opgedaan soms ook leidt tot directe plaatsing. Werkgever en statushouder kunnen alvast aan elkaar wennen en de werkgever ziet wat voor werknemer het is.*

Goede contacten en samenwerking met werkgevers wordt dan ook als belangrijk ervaren. Eén gemeente geeft aan dat ze de samenwerking aangaan met meerdere werkgevers die op verschillende niveaus van de taalbeheersing zijn gericht.

“ *Wij hebben hier in de gemeente een poule van werkgevers bereid gevonden om elke fase van het traject werkstages aan te bieden. Bijv. voor iemand die de Nederlandse taal helemaal niet spreekt, een beetje spreekt etc. In verschillende branches. We kijken per persoon wat bij iemand past. Zo hebben we een statushouder die in het land van herkomst docent was geplaatst bij een ISK.*

Indien de participatiecomponent goed is vormgegeven, helpt het de statushouder bij de verwerving van taalvaardigheden alsook om beter kennis te maken met de Nederlandse cultuur.

“ *Statushouders merken dat ze hun netwerk uit kunnen breiden en meer in aanraking komen met de Nederlandse taal.*

Z-route

In de antwoorden over de Z-route zien we dat ook hier 76 gemeenten aangeven dat het te vroeg is om succeservaringen te delen over de uitvoering de participatiecomponent. Verder zien we dat de antwoorden die gegeven worden overeenkomen met antwoorden voor de B1-route. Uit de antwoorden komt naar voren dat nog niet alle gemeenten afspraken hebben gemaakt met aanbieders. Dit terwijl de participatiecomponent een essentieel element is in de Z-route.

Onder de gemeenten die al wel afspraken gemaakt hebben, zien we dezelfde organisaties naar voren komen als bij de B1-route. Ook benoemen een aantal gemeenten dat ze samenwerken met welzijnsorganisaties en VluchtelingenWerk naast bijvoorbeeld SW-bedrijven of leerwerkbedrijven.

Ook hier wordt naar diverse mogelijkheden gekeken om dit goed vorm te geven. Wederom zien we dat volgens gemeenten het leveren van maatwerk, de samenwerking tussen de diverse ketenpartners, jobcoaches, en het bieden van taalondersteuning belangrijke componenten zijn. Net als bij de B1-route, wordt het belang van vrijwilligerswerk alsook lokale initiatieven die gericht zijn op het bevorderen van inburgering als onderliggende succesfactoren genoemd.

Gemeenten kunnen ervoor kiezen om bij het organiseren van de participatiecomponent in de Z-route samen te werken met meerdere partners. Volgens sommige gemeenten kunnen ze daardoor een divers aanbod aanbieden dat aansluit op de wensen en capaciteiten van de inburgeraar.

“ *Wij hebben interne participatieplekken vormgegeven. Denk hierbij aan verschillende leerlijnen en activiteiten op diverse vakgebieden. Dit biedt ons de zekerheid dat we een inburgeraar met een verschillend aanbod zoveel mogelijk kunnen laten participeren naar wens van de inburgeraar. Nu zijn we vooral ook binnen ons netwerk naar samenwerkingspartners aan het kijken hoe we ook externe werkervaringsplaatsen en participatieplaatsen kunnen verkrijgen. Zodat we een groter aanbod hebben voor onze inburgeraars en zij ook, indien gewenst, vooral veel en diverse ervaringen op kunnen doen. Op maat, passend bij de inwoner en zijn situatie.*

Terwijl een aantal andere gemeenten ervoor kiest om een aanbieder te contracteren die in staat is om het totaalpakket aan te bieden voor inburgeraars in de Z-route waarbij zowel het taalcomponent als participatie is ondergebracht. Zo stellen de gemeenten dat dit de dualiteit van de Z-route beter waarborgt.

“ *Taalonderwijs en participatie is in dezelfde omgeving, met dezelfde begeleiding ingericht. Bijv. in de ochtenduren les, in de middag participatie.*

6.1.4. Belemmerende factoren binnen de organisatie van de participatiecomponent

Daarnaast hebben we gemeenten de vraag voorgelegd ‘Wat zijn in uw gemeente uitdagingen als het gaat om het organiseren van de participatiecomponent?’. Ook deze vraag hebben we voor zowel de B1-route en de Z-route gesteld. Hieronder worden de bevindingen voor beide routes uiteengezet.

B1 route

Een van de grootste uitdagingen in het realiseren van participatie-plekken en stages in de B1-route is het bieden van een passend aanbod dat aansluit bij de wensen en capaciteiten van inburgeraars. Capaciteiten die veelal genoemd worden door gemeenten betreffen onder andere leervaardigheden, het taalniveau en opleiding van de inburgeraar. Met name voor inburgeraars met een afstand tot de arbeidsmarkt en inburgeraars die hoog opgeleid zijn, vinden gemeenten het niet altijd even makkelijk om passend aanbod aan te bieden.

“ *Een passend aanbod op het juiste moment voor de juiste doelgroep beschikbaar hebben. Maatwerk bieden is heel moeilijk. Binnen de B1-route zijn verschillende doelgroepen: snelle leeders, gemiddelde leeders en langzame leeders etc. We hebben diverse instrumenten zoals loonkosten-subsidie, jobcoaches of het inzetten van een proefplaatsing maar de groep die nu begonnen is met inburgeren, is heel divers en verschilt in niveau. Er zijn te weinig mensen gestart die nu al klaar zijn en een hoog genoeg taalniveau hebben om gebruik te maken van deze instrumenten.*

“ *Passende plaatsen zijn een uitdaging, zeker voor de mensen met een wat grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Juist de mensen met een kortere afstand worden door ons team goed en snel naar werk geholpen.*

“ *Het scheppen van realistische verwachtingen t.a.v. de stage. Inburgeraars hebben vaak hoge verwachtingen, zeker als men een wat hoger niveau heeft. Inburgeraars willen graag een stage in hun gewenste opleidingsrichting, of willen al aan een opleiding beginnen, of willen betaald werk in hun oude vak. Dat gaat moeilijk en inburgeraars moeten daaraan wennen.*

Veel gemeenten benoemen dat bedrijven huiverig zijn om participatieplekken aan inburgeraars aan te bieden, omdat deze inburgeraars de taal nog niet voldoende beheersen. Eén gemeente geeft daarnaast aan dat de plekken die wel geboden worden, de taalontwikkeling van de inburgeraar zelfs in de weg kunnen staan omdat er niet veel ruimte is om de taal verder te ontwikkelen op de werkvloer.

“ *De taal. Wat we merken is dat het een bepaald niveau van werk is, waar deze deelnemers terecht kunnen waarbij hard gewerkt moet worden en niet veel gepraat. Dit heeft geen positief bijeffect op het gebied van taalverwerving.*

Naast de taalbarrière benoemen een aantal gemeenten ook dat de werkgevers een cultuurbarrière ervaren, waardoor ze niet genoeg plaatsen kunnen werven.

“ *De uitdaging is (of het streven is) om voldoende externe partijen te vinden waarbij de inburgeraar met weinig tot geen kennis van de Nederlandse taal en cultuur voldoende tot zijn recht komt en de inzet niet spaak loopt.*

Een andere uitdaging die door 36 gemeenten benoemd wordt, betreft het inplannen van participatie en taallessen. Gezien de overlap in roosters en omdat taallessen veelal overdag plaatsvinden is dit moeilijk naast elkaar in te plannen. Ook benoemen gemeenten dat kinderopvang niet altijd toegankelijk is, en inburgeraars ook te maken hebben met reisafstand tot de participatieplek en beschikbaarheid van (openbaar) vervoer – zie ook sectie 9.1.2. Dit heeft invloed op de beschikbaarheid van de inburgeraar aangezien velen ook andere (zorg)taken hebben.

“ *Participatieplekken moeten aansluiten op lestijden (er zijn geen avondlessen beschikbaar). Dat wordt nog een puzzel. Daarbij zien we dat een gebrek aan taalbeheersing helaas nog steeds een rol speelt bij het vinden van een passende plek. Tevens speelt vervoer naar de plekken een rol. Openbaar vervoer is niet altijd voldoende waardoor mensen die bijvoorbeeld niet kunnen fietsen of lichamelijke klachten ervaren niet naar hun participatie plek kunnen.*

“ *Roosters inburgering wisselen regelmatig. Vaak moet dan de rest hierop aangepast worden. Zeker wanneer er sprake is van jongere kinderen is dit een uitdaging. Wie kan wanneer naar school, participeren, Map, p-verklaring, taalclub, het moet allemaal ingepland worden.*

Z-route

Wederom zien we binnen de Z-route dezelfde factoren als bij de B1-route naar voren komen, wanneer we gemeenten vragen naar uitdagingen rondom het realiseren van participatieplekken, vrijwilligerswerk en stageplekken. Wel zijn er een aantal factoren benoemd die alleen betrekking hebben op de Z-route.

Vooraf bij de Z-route zien gemeenten het beperkte niveau van de Nederlands taal bij de inburgeraar als een grote uitdaging. Gemeenten vinden het moeilijk om werkgevers te vinden die voor deze groep participatieplekken en stages openstellen.

“ *Communicatie in de beginperiode is erg moeilijk. Weinig bedrijven willen daarin investeren.*

Daarnaast geeft één gemeente aan dat als inburgeraars bij SW-bedrijven terecht kunnen, het een uitdaging is voor de inburgeraar om door te stromen naar de reguliere arbeidsmarkt.

“ *Doorstroom van sociale werkvoorzieningsbedrijven naar reguliere arbeidsmarkt is lastig wanneer taalontwikkeling ver achterblijft en eenvoudig repeterend werk nog te moeilijk is.*

Een goede begeleiding vanuit de werkgever is essentieel om de statushouder de participatiecomponent goed te laten doorlopen. Vooral binnen vrijwilligerswerk ontbreekt het soms aan de benodigde begeleiding.

“ *Het vraagt veel begeleiding. Bij het inzetten van participatie middels vrijwilligerswerk is vaak niet voldoende begeleiding. Dit is een uitdaging. Bij een werkstage is deze meer structurele begeleiding wel mogelijk.*

“ *Bij organisaties voor vrijwilligerswerk vraagt men basiskennis van het Nederlands en enige zelfredzaamheid en begrip van hoe het werkt in Nederland. Men heeft daar te weinig mogelijkheid om statushouders te begeleiden. Zeker voor de Z-route is het een uitdaging om bijvoorbeeld vrijwilligers te vinden die statushouders kunnen helpen met het zetten van stapjes. Vrijwilligers zijn dun gezaaid.*

Gezien de uitdagingen, is het proces om participatieplekken te rekruteren intensief en vinden gemeenten het moeilijk om voldoende en/of passende plekken voor de Z-route te realiseren. Een aantal gemeenten benoemen daarbij het gebrek aan financiële en/of personele capaciteit.

“ *Hier lijkt meer mogelijk aan informeel aanbod. De uitdaging zit hem er in deze route in dat de organisatie van deze plekken enorm tijdrovend is. En daar ontbreekt binnen de gemeente de capaciteit voor. Dit zal moeten worden uitbesteed wat weer tot budgettaire problemen leidt.*

Daarnaast ondervinden gemeenten dat het, net zoals bij de B1-route, in de praktijk niet altijd makkelijk is om de taallessen en de participatiecomponent op elkaar af te stemmen. En wederom noemen gemeenten het gebrek aan kinderopvang en het vervoer naar de participatieplek als potentiële obstakels.

Als laatste, en in tegenstelling tot de B1-route, benoemt een drietal gemeenten ook het aspect van zelfredzaamheid als een uitdaging. Ze geven aan dat inburgeraars eerst zelfredzaam dienen te zijn voordat gekeken kan worden naar participatie.

6.2. Module Arbeidsmarkt en Participatie

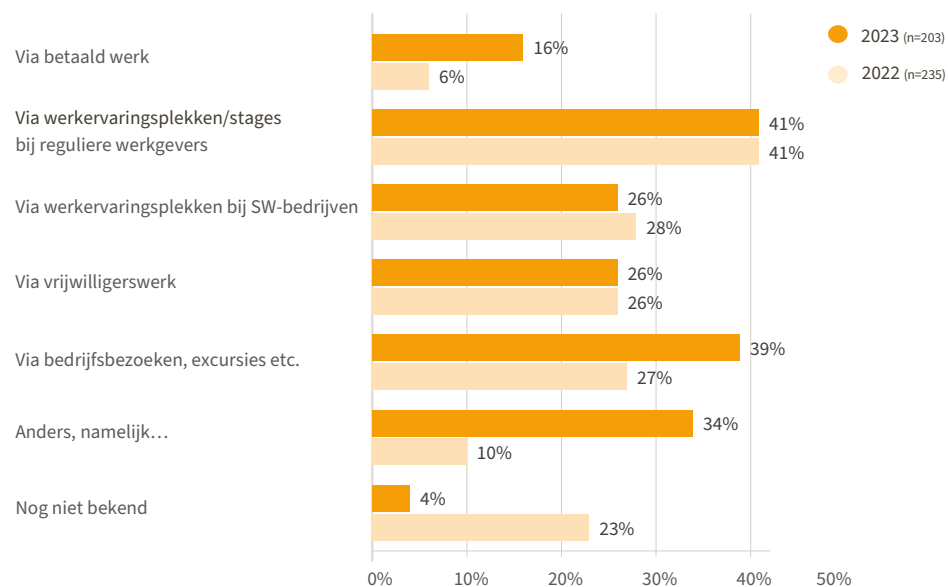
Een van de onderdelen van de B1- route en de Z-route is de Module Arbeidsmarkt en Participatie. In de MAP doet de inburgeringsplichtige (zowel statushouders als gezinsmigranten) kennis en ervaring op die nodig is om te kunnen participeren op de Nederlandse arbeidsmarkt. De inburgeraars maken daarbij kennis met, en bereiden zich voor op deelname aan de Nederlandse arbeidsmarkt. De MAP bevat ook een praktische element waarbij minimaal 40 uur gericht moet zijn op praktische inzet van de inburgeringsplichtige op de arbeidsmarkt.⁵²

Wij vroegen gemeenten welke twee typen praktijkervaring naar verwachting het meest voorkomen bij het invullen van het praktische element binnen de MAP. Dit hebben wij afzonderlijk gevraagd voor statushouders en voor gezinsmigranten. In dit hoofdstuk bespreken we de antwoorden van gemeenten voor statushouders. De invulling van het praktische element van de MAP voor gezinsmigranten komt in hoofdstuk 8 aan de orde.

In figuur 6.2 zijn de antwoorden van dit jaar en vorig jaar weergegeven. Een kanttekening daarbij is dat er in 2022 bij deze vraag geen onderscheid is gemaakt tussen statushouders en gezinsmigranten/overige inburgeraars. Gemeenten noemen net als vorig jaar het vaakst dat ze de praktijkervaring gaan invullen via werkervaringsplekken of stages bij reguliere werkgevers (41%). Waar vorig jaar bijna een kwart van de gemeenten (23%) aangaf nog niet te weten hoe zij het praktische element zouden invullen, is dat dit jaar slechts bij 4% van de gemeenten het geval. Het aandeel gemeenten dat aangeeft het praktische element in de MAP (ook) in te vullen via bedrijfsbezoeken en andere excursies is gestegen van 27% naar 39%. Ook het aandeel gemeenten dat het praktische element onder andere invult via betaald werk is gestegen van 6% naar 16%.

Opvallend is de toename van het aandeel gemeenten dat aangeeft (ook) een andere invulling te geven aan het praktische element; dit is gestegen van 10% naar 34%. Gemeenten geven vaak aan dat de invulling maatwerk is. Ze regelen dit onder andere via een leerwerkbedrijf, het aanbieden van een cursus in combinatie met eventueel werkbezoeken, of door het inzetten van het re-integratie instrumentarium. Tot slot geeft 4% van de gemeenten aan dat momenteel nog niet bekend is hoe ze het praktische element in de MAP gaan vormgeven.

Figuur 6.2 Hoe gaat uw gemeente het praktische element van tenminste 40 uur binnen de MAP invullen voor statushouders?*



* Respondenten konden meerdere antwoorden geven op deze vraag. Gemiddeld gaven gemeenten 1,9 antwoorden.

6.3. Samenhang tussen participatie en inburgering

Participatie is het hoofddoel van de Wi2021, het liefst via betaald werk. Als een inburgeraar een bijstandsuitkering ontvangt, heeft deze zowel met de Wi2021 als met de Participatiewet te maken. Gemeenten kunnen vanuit de Participatiewet instrumenten inzetten voor de arbeidstoeleiding van bijstandsgerechtigde inburgeraars, zoals proefplaatsingen, loonkostensubsidies, no-risk polis, jobcoaches, werkvoorzieningen (aanpassingen werkplek) en de mobiliteitsbonus.

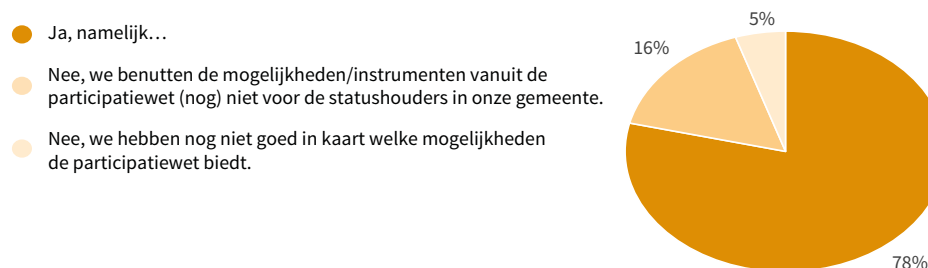
Om hier beter zicht op te krijgen, hebben we gemeenten eerst gevraagd of zij instrumenten van de Participatiewet inzetten binnen het duale traject (de participatiecomponent) van statushouders. Daarnaast hebben we gemeenten naar hun visie op verschillende stellingen rondom de samenhang tussen participatie en inburgering gevraagd.

6.3.1. Inzet instrumenten Participatiewet in duaal traject

Wij vroegen gemeenten of zij de mogelijkheden en instrumenten die de Participatiewet biedt, benutten bij het verzorgen van een duaal traject voor statushouders. Van alle respondenten, geeft 78% van de gemeenten (n=159) aan dit te doen – zie *figuur 6.3*.

De 159 gemeenten die hebben aangegeven deze mogelijkheden en instrumenten te benutten bij het verzorgen van een duaal traject voor statushouders, hebben toegelicht op welke wijze zij dit doen. Verreweg de meest gegeven toelichting is dat de in de gemeente beschikbare instrumenten voor arbeidstoeleiding (gefinancierd uit de Participatiewet), beschikbaar zijn voor alle bijstandsgerechtigden, en dus ook voor bijstandsgerechtigde inburgeraars.

Figuur 6.3 Benut uw gemeente de mogelijkheden en instrumenten die de Participatiewet biedt, bij het verzorgen van een duaal traject voor statushouders? (n=203)



“ Alles is beschikbaar voor deze doelgroep, maar het blijft maatwerk. Op het moment dat iemand klaar is voor de arbeidsmarkt dan zijn dit allemaal instrumenten die ingezet kunnen worden.

Veelgenoemde instrumenten die gemeenten inzetten zijn: proefplaatsingen, loonkostensubsidies en jobcoaches. Daarnaast benoemen gemeenten een enkele keer randvoorwaarden, zoals het verstrekken van fietsen voor deelname aan participatieplekken, het bieden van een reiskostenvergoeding, het inzetten van een tolk en kinderopvang.

“ De brede intake (kennismaking, opstellen van de PIP, afnemen van de leerbaarheidstoets, vaststellen van de route, starten bij taalaanbieder) gaat allemaal via de regievoerder van de gemeente. Aan uitkeringsgerechtigden bieden wij binnen het werkplein allerlei duale activiteiten aan die bekostigd worden uit [de Participatiewet].⁵³

Ongeveer een twintigtal gemeenten heeft in hun toelichting aangegeven dat het gemeentelijk ondersteuningsaanbod zó is ingericht dat het benutten van instrumenten uit de Participatiewet in de inburgering zo praktisch mogelijk wordt gemaakt.

“ *We hebben één klantregisseur voor zowel inburgering als participatie voor (uitkeringsgerechtigde) statushouders.*

“ *Naast begeleiding op de inburgering, begeleidt de regisseur de inburgeraar ook op re-integratie/ participatie. Hierbij is het reguliere instrumentarium beschikbaar voor de inburgeraar. Daarnaast hebben we steeds meer aanbod dat speciaal gericht is op anderstaligen.*

Op het aantal statushouders dat al daadwerkelijk ondersteund wordt met deze instrumenten, hebben we in deze monitor geen zicht gekregen. Enkele gemeenten geven echter aan dat ze maar op betrekkelijk bescheiden schaal ervaring opgedaan met het daadwerkelijk benutten van de mogelijkheden van de Participatiewet voor inburgeraars onder de Wi2021.

“ *Dat is nog te vroeg om te zeggen. We hebben diverse instrumenten zoals loonkostensubsidie, jobcoaches of het inzetten van een proefplaatsing maar de groep die nu begonnen is met inburgeren is heel divers en verschilt in niveau. Er zijn te weinig mensen gestart die nu al klaar zijn en werk-ontwikkeltrajecten en verschillende leer/werktrajecten doen. Deze zijn niet specifiek voor statushouders, maar voor alle uitkeringsgerechtigden toegankelijk.*

“ *Alles is beschikbaar voor deze doelgroep, maar het blijft maatwerk. Op het moment dat iemand klaar is voor de arbeidsmarkt dan zijn dit allemaal instrumenten die ingezet kunnen worden.*

Daarnaast benoemt één gemeente dat nog niet is verkend of de invulling van de participatie-activiteiten die zijn belegd bij een aanbieder, mogelijk kunnen worden ingevuld met instrumentarium uit de Participatiewet.

“ *We hebben het totale traject ingekocht bij een externe partner. We hebben onvoldoende zicht op eventuele combinatie mogelijkheden met de Participatiewet.*

Kortom, gemeenten hebben ideeën over het benutten van de mogelijkheden van de Participatiewet bij het aanbieden van een duaal traject en deze worden voor een deel al in de praktijk gebracht.

6.3.2. Stellingen

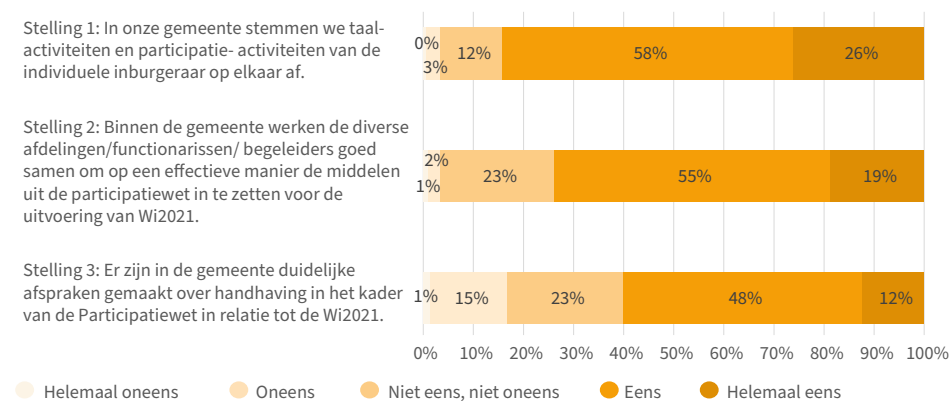
Ook hebben we gemeenten gevraagd in hoeverre zij het eens zijn met diverse stellingen rondom de samenhang tussen participatie en inburgering.⁵⁴ De eerste stelling die we gemeente hebben voorgelegd is ‘In onze gemeente stemmen we taalactiviteiten en participatieactiviteiten van de individuele inburgeraar op elkaar af.’ Over deze stelling is veel consensus; 84% van de gemeenten geeft aan het eens of helemaal eens te zijn met deze stelling. Slecht 3% is het oneens of helemaal oneens.

De tweede stelling die we gemeenten hebben voorgelegd betreft ‘Binnen de gemeente werken de diverse afdelingen/ functionarissen/ begeleiders goed samen om op een effectieve manier de middelen uit de participatiewet in te

zetten voor de uitvoering van Wi2021.’ Het overgrote deel van de gemeenten geeft aan het eens of helemaal eens te zijn (74%). Het verschil met de voorgaande stelling is dat een iets grotere groep neutraal staat tegenover de stelling.

De derde stelling die we gemeenten hebben voorgelegd is ‘Er zijn in de gemeente duidelijke afspraken gemaakt over handhaving in het kader van de Participatiewet in relatie tot de Wi2021.’ Iets meer dan de helft van de gemeenten is het eens of helemaal eens met deze stelling (60%). Echter, 16% van de gemeenten geeft aan dat ze het niet eens zijn met de stelling.

Figuur 6.4 Geef per stelling aan tot in welke mate u het eens bent met de stelling. (n=203)



6.4. Samenvatting

Ten opzichte van vorig jaar is er een toename van het aantal werkervaringsplekken en/of stageplekken die door de gemeenten zijn ingekocht of zijn toegezegd.

Ten tijde van het uitzetten van de monitor hebben 197 gemeenten vertegenwoordigd in de monitor in totaal bijna 4.900 werkervaringsplekken en/of stageplekken ingekocht of toegezegd. Hoewel dit jaar de monitor een lager responsepercentage kent onder de gemeenten, constateren we een toename van gerapporteerde werkervaringsplekken en stages ten opzichte van vorig jaar.

Een derde van de gemeenten geeft aan dat er in hun gemeente onvoldoende participatieplekken beschikbaar zijn voor inburgeraars in de B1 en de Z-route.

Ook grofweg een derde van de gemeenten schat in dat er (ruim) voldoende plekken zijn.⁵⁵

Vier op de tien gemeenten (41%) vullen de praktijkuren in de MAP voor statushouders onder andere in via werkervaringsplekken of stages bij reguliere werkgevers.

In de MAP moet minimaal 40 uur gericht zijn op praktische inzet van de inburgeringsplichtige op de arbeidsmarkt. De inburgeraars maken daarbij kennis met de Nederlandse arbeidsmarkt. We hebben gemeenten gevraagd hoe zij deze praktijkuren voor statushouders invullen. Net als vorig jaar vullen zij de uren het vaakst in via werkervaringsplekken of stages bij reguliere werkgevers, 41% van de gemeenten doet dit. Vorig jaar wist bijna een kwart van de gemeenten nog niet hoe zij de praktijkuren gingen invullen. Dit jaar is dit slechts in 4% van de gemeenten het geval. Het aandeel gemeenten dat aangeeft het praktijke-

lement in de MAP (ook) in te vullen via het gebruikmaken van bedrijfsbezoeken en andere excursies is gestegen van 27% naar 39%. Ook het aandeel gemeenten dat het praktischelement mede invult via betaald werk is gestegen van 6% naar 16%.

Ruim driekwart van de gemeenten (78%) zegt desgevraagd dat zij instrumenten uit de Participatiewet voor de arbeidstoeleiding van bijstandsgerechtigden kunnen inzetten voor inburgeringsplichtige statushouders, maar dit lijkt nog niet op grote schaal te gebeuren.

In hun toelichtingen vertellen gemeenten dat instrumenten uit de Participatiewet beschikbaar zijn voor alle bijstandsgerechtigden, dus ook voor statushouders. Het lijkt met andere woorden logisch dat ook statushouders hiervan gebruik kunnen maken. Tegelijkertijd blijkt uit de antwoorden van sommige gemeenten dat er nog maar op betrekkelijk bescheiden schaal ervaring is opgedaan met het voor de Wi2021-groep daadwerkelijk benutten van de mogelijkheden die de Participatiewet biedt: als reden hiervoor wordt genoemd dat veel inburgeraars nog aan het begin van hun inburgeringstraject staan. Omdat in de praktijk enige beheersing van het Nederlands wordt verwacht bij bijvoorbeeld deelname aan trainingen, of het doen van vrijwilligerswerk, kunnen inburgeraars die net begonnen zijn met de taal, hier nog niet aan meedoen.

7 Financieel ontzorgen en het bevorderen van financiële zelfredzaamheid

Statushouders met een bijstandsuitkering worden in de eerste zes maanden financieel ontzorgd, wat ingaat vanaf het moment dat er recht op een uitkering ontstaat. Het doel van ontzorgen is te voorkomen dat onzekerheid over de financiële positie in de beginfase van het inburgeringstraject afleidt van inburgering en om financiële problemen in de beginfase te voorkomen. Gemeenten betalen voor deze doelgroep de huur, de rekeningen voor gas, water en stroom en de verplichte zorgverzekering vanuit de bijstandsuitkering. Deze verplichting is met de invoering van de Wi2021 vastgelegd in de Participatiewet. Daarnaast kunnen gemeenten deze doelgroep begeleiden naar financiële zelfredzaamheid zodat de statushouder na de periode van financieel ontzorgen zichzelf financieel kan redden. Deze begeleiding kent geen wettelijke eisen zodat gemeenten beleidsruimte hebben om dit zelf vorm te geven.⁵⁶

Op basis van ervaringen met het verplicht ontzorgen door gemeenten is geconcludeerd dat de uitvoering niet altijd (en voor iedere statushouder) meerwaarde heeft. Daarom hebben de minister van SZW en de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen besloten om het betreffende wetsonderdeel te herzien en vooruitlopend daarop tijdelijk een ruimere uitleg te geven aan het wetsartikel over financieel ontzorgen.⁵⁷ Het financieel ontzorgen blijft verplicht, maar de vorm kan door de gemeente zelf worden ingevuld en afgestemd worden op de situatie van de statushouder.⁵⁸

Dit hoofdstuk biedt eerst een beeld van wat gemeenten tot nu toe gedaan hebben tijdens de eerste 6 maanden rondom het ontzorgen van bijstandsgerechtigde statushouders. Daarna gaan we in op de afwegingen die gemeenten maken in hun besluit om maar een deel (van de statushouders) te ontzorgen. Vervolgens beschrijven we aanvullende maatregelen die gemeenten hebben genomen om te ontzorgen, naast de wettelijke verplichting. Tot slot bespreken we hoe gemeenten invulling geven aan de begeleiding richting financiële zelfredzaamheid.

7.1. Algemeen beeld

We hebben gemeenten gevraagd wat zij tijdens de eerste 6 maanden doen rondom ontzorgen van bijstandsgerechtigde statushouders. In tabel 7.1 worden hun antwoorden uiteengezet desbetreffende het ontzorgen, financiële begeleiding en aanvullende maatregelen. Daarin komt naar voren dat 59% van de vertegenwoordigde gemeenten geheel of gedeeltelijk ontzorgt. Daarnaast zien we dat in meer dan de helft van de gemeenten verschillende vormen van ondersteuning wordt geboden om de financiële zelfredzaamheid van statushouders te bevorderen. We gaven gemeenten ook de optie ‘anders’ waarin eventuele andere vormen van ondersteuning toegelicht konden worden. Ongeveer de helft van de gemeenten (47%) benutten deze optie om hun eigen gemeentelijke situatie verder toe te lichten. In de volgende secties gaan we hier dieper op in.

Tabel 7.1 De eerste zes maanden moeten bijstandsgerechtigde statushouders onder de Wi2021 door de gemeente (financieel) worden ontzorgd. Wat heeft uw gemeente tot nu toe gedaan om statushouders in de eerste zes maanden te ontzorgen? (n=203)⁵⁹

	Percentage gemeenten
1. We verrichten voor alle statushouders betalingen uit de toegekende bijstand van huur, gas, water, stroom en de verplichte zorgverzekering in de eerste zes maanden.	42%
2. We verrichten voor een deel van de statushouders betalingen uit de toegekende bijstand van huur, gas, water, stroom en de verplichte zorgverzekering in de eerste zes maanden.	17%
3. Bieden van persoonlijke begeleiding op het gebied van financiële zelfredzaamheid.	63%
4. Bieden van een cursus op het gebied van financiële zelfredzaamheid.	63%
5. Financiële ondersteuning in de periode dat de toeslagen nog niet ontvangen zijn, bijvoorbeeld door een overbruggingskrediet.	50%
6. Anders, namelijk ...	47%

7.2. Ontzorgen

Uit bovenstaande antwoorden komt naar voren dat 42% van de gemeenten aangeven alle statushouders onder de Wi2021 te ontzorgen door de betalingen uit de toegekende bijstand van huur, gas, water, stroom en de verplichte zorgverzekering in de eerste zes maanden te verrichten. Daarnaast doet 17% dit voor een deel van de groep, in de volgende paragraaf beschrijven we hun overwegingen daarbij.

“ Dit is echt een groot hoofdpijndossier. De komende tijd gaan we kijken hoe we dit anders kunnen inrichten, waarbij we ook kijken of sommige statushouders dit NIET nodig hebben.

Uit de toelichtingen komt naar voren dat een aantal gemeenten ervoor heeft gekozen om de betalingen niet in te houden van de uitkering (doorbetaling), maar dat een maatschappelijk begeleider automatische incasso's instelt voor de statushouder.

Een deel van de gemeenten benadrukt in hun antwoorden dat verplicht ontzorgen soms domweg niet kán. Dit komt zowel naar voren binnen de 'anders namelijk...' categorie alsook binnen de toelichting op waarom men slechts voor een deel ontzorgt. Als de hoogte van de bijstandsuitkering niet toereikend is om de vaste lasten van te betalen, dan kiezen 41 gemeenten ervoor om slechts een deel van de vaste lasten in te houden van de uitkering: alleen de huur (benoemd door 27 gemeenten), of huur en zorgverzekering (benoemd door 11 gemeenten), of kiezen gemeenten voor maatwerk met als hoogste prioriteit huur.

“ Er is een prioritering van vaste last die ingehouden wordt: Hoogste prio: huur, daarna zorgverzekering, daarna energie, daarna waternet. Als uitkering niet toereikend is, vallen energie of waterkosten inhouden bijvoorbeeld af.

De statushouder moet dan zelf ervoor zorgdragen dat de overige vaste lasten betaald worden, bijvoorbeeld uit de toeslagen van de belastingdienst die de statushouder (met terugwerkende kracht) op eigen rekening krijgt gestort.

“ *Het financieel ontzorgen heeft nog veel haken en ogen. De vaste lasten kunnen niet in alle gevallen vanuit de uitkering worden doorbetaald omdat deze ontoereikend is. In dat geval moet de statushouder nog vaste lasten zelf betalen van zijn toeslagen van de belastingdienst.*

7.2.1. Afwegingen bij deels financieel ontzorgen

Aan de 34 gemeenten die hebben aangegeven dat zij een deel van de statushouders verplicht ontzorgen, hebben we gevraagd om toe te lichten hoe zij beslissen voor welke statushouders wél en voor welke niet gekozen wordt voor het verplicht ontzorgen.

In de meeste antwoorden komt terug dat de gemeente zélf per individu of gezin wil beoordelen of het ontzorgen noodzakelijk is. Een gemeente verwoordt dit als volgt:

“ *Enkele statushouders zijn aantoonbaar capabel, als we hen ontzorgen dan bereikt dat mogelijk het tegenovergestelde doel namelijk dat zij de vaardigheid verliezen. We ontzorgen ook langer dan 6 maanden als dat nodig is. [...] Overigens doen we dat ook voor andere kwetsbare bijstandsklanten.*

Door middel van een intake, een gesprek, op advies van de maatschappelijk begeleider of soms met gebruikmaking van een beoordelingskader wordt bepaald of de statushouder baat heeft bij financieel ontzorgen. Als dat niet het geval is, dan kiezen deze gemeenten ervoor om het ontzorgen niet toe te passen.

“ *We beslissen of we wel of geen ontzorgen inzetten door met de statushouders te praten en aan de hand van een checklist meten we de financiële bekwaamheid.*

“ *Maatschappelijke begeleiding heeft voordat de uitkering wordt toegekend al meerdere keren contact gehad. Zij maken de inschatting of financiële ontzorging noodzakelijk is en geven dit door bij de aanvraag uitkering.*

Een klein aantal gemeenten maakt de afweging voor wel of niet ontzorgen voor specifieke groepen statushouders, zoals bij gezinshereniging of jongeren.

“ *Bij gezinshereniging ontzorgen we niet altijd. Soms woont de referent hier al jaren en gaat de financiële zelfredzaamheid zo goed dat dit niet nodig is.*

“ *Jongeren die zelfstandig zijn gehuisvest krijgen beheer van inkomsten en uitgaven, de rest via automatische incasso's en monitoring, training.*

Draagvlak voor het ontzorgen bij de statushouder blijkt van belang. Een aantal gemeenten benoemt daarom dat zij voor de afweging om het ontzorgen wel of niet in te zetten, overleggen met de statushouder voordat zij de beslissing nemen. Een enkele gemeente voegt hieraan toe dat het ontzorgen van statushouders die voldoende financieel zelfredzaam zijn, zorgt voor onbegrip en weerstand bij deze statushouders.

“ *Wanneer mensen laten zien al voldoende zelfredzaam te zijn kiezen we er soms voor om niet te ontzorgen omdat het helaas ook vaak extra onrust veroorzaakt.*

Tot slot, komt uit de ‘anders namelijk...’ categorie naar voren dat gemeenten in de nazorggesprekken rondom de huisvesting en voortgangsgesprekken in de trajectbegeleiding inburgering met de statushouder bespreken hoe het ontzorgen verloopt.

7.3. Aanvullende financiële maatregelen

Daarnaast zien we dat in meer dan de helft van de gemeenten aanvullende maatregelen worden genomen om de financiële situatie van statushouders te ondersteunen. Deze maatregelen zijn niet verplicht gesteld via de Wi2021 en werden deels ook voor invoering van de wet al aangeboden.

De helft (50%) van de gemeenten geeft aan financiële ondersteuning aan te bieden in de periode dat de toeslagen nog niet ontvangen zijn, bijvoorbeeld door een overbruggingskrediet. Verder kwam met name uit de ‘anders, namelijk...’ categorie naar voren dat gemeenten inzetten op een bufferbudget⁶⁰ als onderdeel om financiële zelfredzaamheid te bevorderen. Ook wordt de inzet van bijzondere bijstand voor de eerste maand huur, woonkostentoeslag en het standaard verlengen van het ontzorgen van 6 maanden naar 1 jaar benoemd.

7.4. Begeleiding richting financiële zelfredzaamheid

Gemeenten hebben de taak om bijstandsgerechtigde statushouders te begeleiden naar financiële zelfredzaamheid zodat deze na de periode van financieel ontzorgen zichzelf financieel kan redden. Gemeenten bepalen zelf hoe zij dit vormgeven. De meeste gemeenten geven desgevraagd aan

persoonlijke begeleiding, zoals budgetcoaching, te bieden op het gebied van financiële zelfredzaamheid (63%). Ook gaf het merendeel (63%) van de gemeenten aan een cursus te bieden op het gebied van financiële zelfredzaamheid. In 45% van de gemeenten wordt zowel begeleiding als een cursus rondom financiële zelfredzaamheid aangeboden en in 19% van de gemeenten geen van beide.

7.5. Samenvatting

Desgevraagd zeggen vier op de tien gemeenten (42%) dat zij alle bijstandsgerechtigde statushouders in de eerste zes maanden ontzorgen.

Daarnaast ontzorgt 17% van de gemeenten een deel van de statushouders. Ze vertellen dat zij bij het maken van een afweging om statushouders wel of juist niet te ontzorgen diverse zaken laten meewegen. Gemeenten geven daarbij aan dat zij zélf per statushouder willen beoordelen of het ontzorgen (zoals dat in de Wi2021 is voorgeschreven) noodzakelijk is. Als reden om niet te ontzorgen wordt genoemd dat de statushouder voldoende zelfredzaam is.

Volledig ontzorgen is niet altijd mogelijk vanuit de uitkering

Meerdere gemeenten geven aan dat het volledig ontzorgen soms domweg niet kán: als de hoogte van de uitkering niet toereikend is om de vaste lasten te betalen, dan kiezen deze gemeenten ervoor om slechts een deel van de vaste lasten in te houden van de uitkering. De statushouder moet dan zelf ervoor zorgdragen dat de overige vaste lasten worden betaald, bijvoorbeeld uit de toeslagen van de belastingdienst die de statushouder (met terugwerkende kracht) op de eigen rekening krijgt gestort.

De helft van de gemeenten biedt aanvullende financiële ondersteuning.

50% van de gemeenten biedt financiële ondersteuning in de periode dat de toeslagen nog niet ontvangen zijn, bijvoorbeeld door een overbruggingskrediet. Ook worden een bufferbudget, bijzondere bijstand voor de eerste maand huur en woonkostentoeslag genoemd.

Gemeenten geven op diverse manieren invulling aan het bevorderen van financiële zelfredzaamheid.

Twee derde van de gemeenten biedt hieromtrent persoonlijke begeleiding en/of een cursus. 45% van de gemeenten biedt zowel individuele begeleiding als een cursus rondom financiële zelfredzaamheid en 19% van de gemeenten biedt geen van beide.

8 Gezinsmigranten

Gemeenten hebben een beperktere rol bij de inburgering van gezinsmigranten dan bij statushouders. De redenering hierachter is dat de startpositie van gezinsmigranten in Nederland anders is dan die van statushouders. Voor gezinsmigranten geldt dat zij de weloverwogen keuze hebben gemaakt om naar Nederland te verhuizen om zich te vestigen bij hun partner (de referent). Zij hebben zich voorbereid op hun komst en verplichtingen in Nederland. Zo hebben zij, met uitzondering van migranten uit enkele landen, het Basisexamen inburgering in het buitenland afgelegd. Daardoor hebben zij veelal al enige kennis van de Nederlandse taal (op niveau A1) als zij starten met hun inburgeringstraject in Nederland. Daarnaast beschikken ze vaak over meer doenvermogen, onder andere door het beschikbare netwerk en de partner die reeds geworteld is in de Nederlandse samenleving en die over een (voldoende hoog) inkomen beschikt.⁶¹

In tegenstelling tot het aanbod voor statushouders hoeven gemeenten gezinsmigranten geen inburgeringsaanbod ten behoeve van een leerroute aan te bieden. Wel hebben zij de verantwoordelijkheid voor het afnemen van de Brede Intake, het vaststellen van het Plan Inburgering en Participatie, het voeren van voortgangsgesprekken, en het aanbieden van de Module Arbeidsmarkt en Participatie en Participatieverklaringstraject.

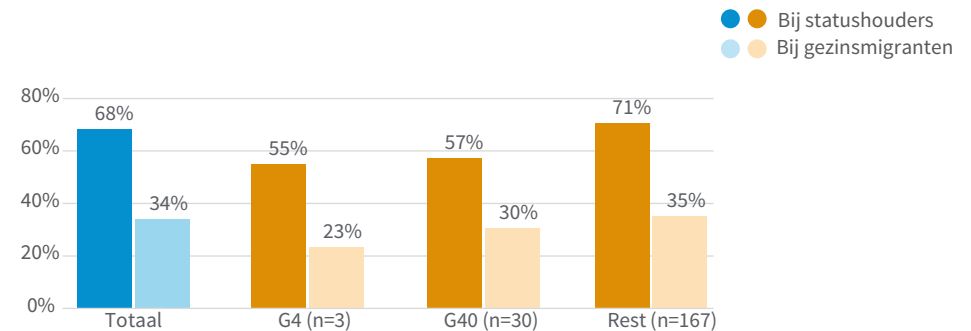
In dit hoofdstuk brengen we allereerst in beeld hoe vaak gemeenten gemiddeld een tolk inschakelen bij de brede intake van gezinsmigranten. Daarna bespreken we hoe gemeenten de MAP voor gezinsmigranten invullen.

Voor beide onderwerpen maken we een vergelijking met het aanbod aan statushouders. Vervolgens staan we in dit hoofdstuk stil bij welke eventuele additionele op inburgering gerichte activiteiten die gemeenten – naast het hierboven genoemde aanbod – nog meer aanbieden aan gezinsmigranten. Tot slot staan we stil bij de specifieke uitdagingen die gemeenten ondervinden bij de Brede Intake en het opstellen van PIP.

8.1. Het inschakelen van tolken bij de brede intake

Een aandachtspunt bij het afnemen van de brede intake is de taalbarrière tussen de gezinsmigrant en de begeleider vanuit de gemeente. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om bij de brede intake een tolk in te zetten.

Figuur 8.1 In hoeveel procent van de gevallen wordt voor de Brede intake bij statushouders/gezinsmigranten een tolk ingeschakeld? (n=200)



* Gemeenten konden maximaal 2 antwoorden invullen. Gemiddeld gaven gemeenten 1,9 antwoorden voor statushouders en 1,7 antwoorden voor gezinsmigranten.

In figuur 8.1 is te zien dat gemeenten bij de brede intake van gezinsmigranten gemiddeld in een derde van de gevallen (34%) een tolk inzetten. Dit is aanzienlijk minder dan bij statushouders. Daar zetten gemeenten gemiddeld in 68% van de gevallen een tolk in bij de brede intake. Uit de KIS-monitor van vorig jaar bleek dat ongeveer de helft van de gemeenten (51%) verwachtte voor de brede intake van gezinsmigranten een tolk in te zetten. In de praktijk doen gemeenten dit dus minder dan dat zij zelf hadden verwacht.

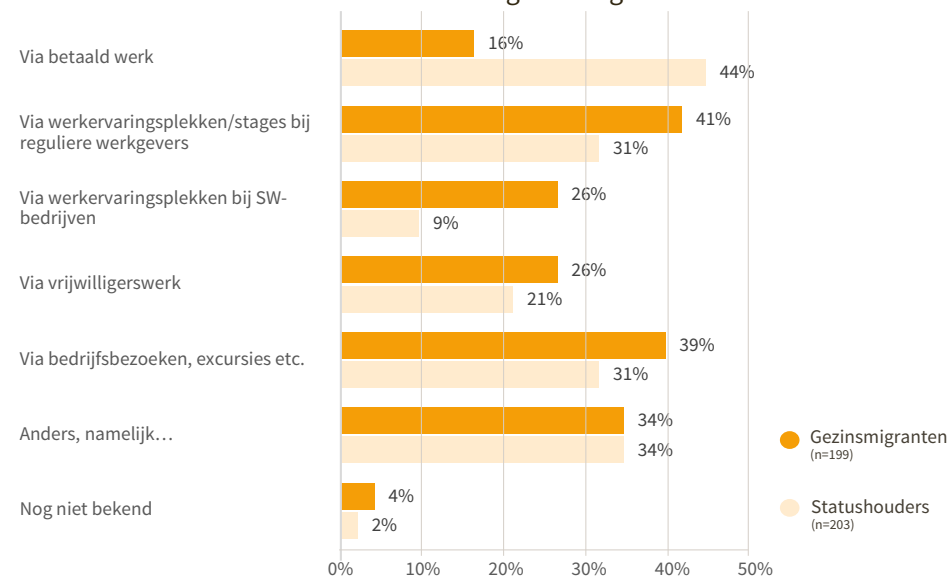
8.2. Module Arbeidsmarkt en Participatie

In sectie 6.2 bespraken wij reeds de invulling van het praktischelement binnen de MAP voor statushouders. In deze sectie kijken we hoe gemeenten de MAP voor gezinsmigranten invullen en vergelijken we deze met de antwoorden voor statushouders. In figuur 8.2 zijn de antwoorden van gemeenten voor respectievelijk statushouders en gezinsmigranten weergegeven.

Gemeenten vullen het vaakst het praktischelement voor gezinsmigranten in via betaald werk (44%). Betaald werk wordt bijna drie keer zo vaak genoemd bij de invulling voor gezinsmigranten als bij statushouders (16%). Tezamen ligt dit een stuk hoger dan vorig jaar.⁶² Vorig jaar gaf slechts 6% van de gemeenten aan het praktischelement voor inburgeraars via betaald werk in te vullen. Invulling van het praktischelement via werkervaringsplekken bij sociale werkvoorzieningsbedrijven wordt juist door slechts 9% van de gemeenten genoemd, ongeveer 3 keer minder dan bij statushouders (26%). Slechts 2% van de gemeenten zegt nog niet te weten hoe zij het praktischelement binnen de MAP invullen voor gezinsmigranten.

Het aandeel gemeenten dat een andere invulling geeft aan het praktischelement voor gezinsmigranten is 34%; dit is even hoog als voor statushouders. Gemeenten geven net als bij statushouders aan dat dit maatwerk is. Dit kan een combinatie zijn van de diverse bovenstaande mogelijkheden, al dan niet in samenhang met een cursus. Sommige gemeenten geven aan dat de gezinsmigranten die reeds werken hun werkuren mogen meetellen voor de MAP. Een aantal gemeenten hebben daarnaast de MAP uitbesteed aan een externe partij en geven aan er daarom geen zicht op te hebben. Ook geven gemeenten aan dat dit nog niet bekend is, onder andere omdat de invulling van het praktischelement voor gezinsmigranten nog niet in de praktijk is voorgekomen of omdat de groep niet in beeld is omdat ze geen uitkering onder de Participatiewet ontvangen.

Figuur 8.2 Hoe gaat uw gemeente het praktischelement van tenminste 40 uur binnen de MAP invullen voor gezinsmigranten en statushouders?*



* Gemeenten konden maximaal 2 antwoorden invullen. Gemiddeld gaven gemeenten 1,9 antwoorden voor statushouders en 1,7 antwoorden voor gezinsmigranten

8.3. Aanvullend aanbod voor gezinsmigranten

Zoals hierboven aangegeven zijn gemeenten onder de Wi2021 verplicht gezinsmigranten te begeleiden bij de inburgering. We hebben gemeenten gevraagd wat zij, naast het wettelijk verplichte ‘aanbod’, eventueel nog meer aanbieden aan gezinsmigranten. In tabel 8.1 zetten we de antwoorden uiteen en vergelijken die met de verwachtingen die gemeenten vorig jaar uitspraken. Waar vorig jaar 41% van de gemeenten aangaf (nog) geen plannen voor aanvullende ondersteuning te hebben, blijkt dit jaar dat slechts 5% van de gemeenten geen aanvullende ondersteuning biedt aan gezinsmigranten.

In vergelijking tot vorig jaar waarbij 44% van de gemeenten verwachtte gezinsmigranten te adviseren bij het kiezen van een taal cursus, blijkt dit jaar 93% van de gemeenten dit daadwerkelijk uit te voeren. Alleen het kosteloos openstellen van taalcursussen voor gezinsmigranten wordt minder toegepast (2%) dan de gemeenten aanvankelijk hadden verwacht in 2022 (7%).

Daarnaast hebben we gemeenten gevraagd naar de begeleiding naar werk. Uit de evaluatie van de pilot kwam namelijk naar voren dat gezinsmigranten vaak vragen hebben over het vinden van betaald werk.⁶³ Gemeenten hebben de taak om werkzoekenden naar werk te begeleiden en ook nuggers, oftewel niet-uitkeringsgerechtigden, kunnen onder bepaalde voorwaarden gebruikmaken van deze dienstverlening. Dit jaar zien we dat gemeenten meer dan aanvankelijk verwacht inzetten op het actief wijzen van gezinsmigranten op de mogelijkheden rondom arbeidstoeleiding vanuit het nuggers-beleid⁶⁴, en het actief begeleiden van gezinsmigranten naar een aanbod in de gemeente (54% en 49% respectievelijk).

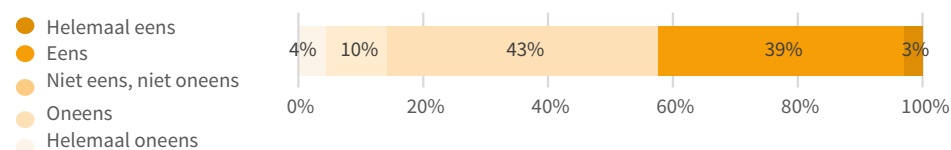
Tabel 8.1 Welke ondersteuning biedt uw gemeente, naast het wettelijk verplicht aanbod, ook aan gezinsmigranten? (n=203)*

	2022 (verwachting)	2023 (realisatie)
We adviseren gezinsmigranten bij het kiezen van een taal cursus.	44%	93%
We wijzen gezinsmigranten actief op de mogelijkheden rondom arbeidstoeleiding die er voor hen zijn vanuit het nuggers-beleid.	25%	54%
We leiden gezinsmigranten actief toe naar aanbod in de gemeente (bv. Een taalmaatje, cursus of vrijwilligerswerk).	21%	49%
We stellen taalcursussen voor statushouders kosteloos open voor gezinsmigranten.	7%	2%
Anders, namelijk...	8%	11%
Niet van toepassing/ (nog) geen plannen	41%	5%

*Respondenten konden meerdere antwoorden kiezen. Gemiddeld gaven gemeenten 2,1 antwoorden.

Ook kwam vorig jaar uit de KIS-monitor naar voren dat gemeenten nog niet goed zicht hadden op de behoeften van gezinsmigranten. Om te achterhalen in hoeverre gemeenten beter zicht hebben gekregen op de behoeften van gezinsmigranten rondom de arbeidsmarkt, legden we gemeenten de volgende stelling voor: ‘Binnen onze gemeente hebben wij goed zicht op de positie en mogelijkheden van gezinsmigranten op de arbeidsmarkt’, met de vraag in hoeverre zij het hiermee eens of oneens zijn. 42% van de gemeenten is het hier (helemaal) mee eens. Een vrijwel net zo groot aandeel is neutraal (43%) en 14% is het er (helemaal) mee oneens – zie figuur 8.3.⁶⁵ Ten opzichte van vorig jaar stellen gemeenten dat zij meer zicht hebben gekregen op de positie en mogelijkheden voor gezinsmigranten, bijvoorbeeld op het terrein van de arbeidsmarkt.

Figuur 8.3 Binnen onze gemeente hebben wij goed zicht op de positie en mogelijkheden van gezinsmigranten op de arbeidsmarkt. (n=203)



8.4. Uitdagingen bij de Brede Intake en het opstellen van Plan Inburgering en Participatie

Als laatste vroegen we gemeenten of zij specifieke uitdagingen ondervinden bij de Brede Intake en het vaststellen van het PIP bij gezinsmigranten. De helft van de gemeenten (50%) geeft aan dat zij specifieke uitdagingen ondervinden.⁶⁶

Om een beter beeld te krijgen van deze uitdagingen, hebben we de gemeenten gevraagd deze toe te lichten. Deze worden hieronder uiteengezet per thema.

Intrinsieke weerstand van de gezinsmigrant

De meeste toelichtingen van gemeenten hebben te maken met de weerstand die zij ervaren bij gezinsmigranten. Diverse gemeenten vertellen de ervaring te hebben dat (veel) gezinsmigranten niet willen inburgeren.

“ Ze hebben weerstand tegen de inburgering in het algemeen.

Diverse gemeenten benoemen dat bepaalde groepen gezinsmigranten niet willen inburgeren. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om Turkse gezinsmigranten “die moeten er aan ‘wennen’ dat er een inburgeringsplicht voor hen geldt” sinds 2022. Ook gezinsmigranten die niet van plan zijn om zich voor langere tijd in Nederland te vestigen kunnen om die reden ongemotiveerd zijn.

Tegelijk stellen gemeenten dat sommige gezinsmigranten in hun gemeente juist al langer in Nederland verblijven en reeds inburgeringsactiviteiten hebben ondernomen maar met het ingaan van de Wi2021 of door verandering van hun verblijfstatus komen te vallen onder andere regels. Deze gezinsmigranten kunnen het er niet mee eens zijn dat zij onder de Wi2021 moeten inburgeren.

“ Het is lastig met gezinsmigranten die al langer hier zijn, in sommige gevallen al examens hebben behaald en toch ineens inburgeringsplichtig zijn onder de nieuwe wet.

Tot slot wordt een aantal keer door gemeenten benoemd dat ook de partner van de gezinsmigrant het er niet mee eens is dat hun partner moet inburgeren.

“ Er is een groep gezinsmigranten die niet wil werken of anderszins participeren (meestal vrouwen). Hun partner is het hiermee eens. Het is heel lastig om doorheen te komen.

In bovenstaande toelichtingen geven gemeenten aan dat er gezinsmigranten zijn die tegen het inburgeren zijn. Vaak is in de toelichtingen van gemeenten gespecificeerd waar de weerstand om in te burgeren precies betrekking op heeft. Als gezinsmigranten werken, of al Engels, of Nederlands spreken, dan kunnen gezinsmigranten vinden dat (onderdelen van) de inburgering voor hen “niet nodig” zijn.

“ De meeste gezinsmigranten werken en door hen wordt vooral de MAP daarom als overbodig ervaren, zeker als zij hoogopgeleid zijn.

Weerstand tegen het zelf betalen van de inburgering

Veel gemeenten rapporteren dat er bij gezinsmigranten weerstand bestaat tegen het feit dat zij de inburgering zelf moeten betalen. Gemeenten benoemen daarbij (ook) dat gezinsmigranten aangeven de inburgering niet te kunnen betalen.

“ Velen geven bij voorbaat aan geen lessen te kunnen financieren en hierdoor niet te kunnen voldoen aan de inburgering.

Hoewel ze een lening kunnen afsluiten bij de DUO voor de inburgering, stellen gemeenten dat dit niet per definitie een mogelijkheid is waar gezinsmigranten voor open staan.

Weerstand tegen de Z-route

Gemeenten geven aan te ervaren dat gezinsmigranten de Z-route willen vermijden vanwege de kosten. In die route moeten zij verplicht 800 uur taalonderwijs inkopen bij een Blik op Werk gecertificeerde taalaanbieder.

“ In sommige gevallen is er discussie met de gezinsmigranten over de te kiezen leerroute. Met name de Z-route wordt door gezinsmigranten als niet aantrekkelijk ervaren vanwege de verplichte 800 uren taal en de kosten hiervan.

Door de hoge kosten van de Z-route, vinden diverse gemeenten het lastig om gezinsmigranten te motiveren om in te burgeren. Immers, in tegenstelling tot statushouders, moeten gezinsmigranten – hun inburgering zelf betalen.

“ In het geval van een advies voor de Z-route komt de gezinsmigrant voor wel heel hoge kosten te staan. Het is dan lastig hen op hun motivatie te blijven aanspreken.

“ Er is een spanningsveld tussen het taaltraject ‘opleggen’, maar dit niet kunnen faciliteren zoals bij de statushouders. Zeker voor de mensen in de Z-route.

Contacten met gezinsmigranten moeizaam

Mede door de hierboven beschreven weerstand, hebben gemeenten moeite om contact te krijgen met gezinsmigranten. Gezinsmigranten blijken daarnaast soms tijdelijk in het buitenland te verblijven. Ook praktische zaken dragen ertoe bij dat het contact soms moeizaam verloopt. Zo hebben gemeenten met gezinsmigranten doorgaans niet al op een andere manier kennisgemaakt en blijven ze uit beeld van de gemeente. Dit in tegenstelling tot statushouders, die ook (al) contact met de gemeente hebben in het kader van de huisvesting en de eventuele uitkering.

“ *Gezinsmigranten zien niet altijd de nut en noodzaak van contact met de gemeente. Het maken van contact is soms al een hele uitdaging. De meeste gezinsmigranten hebben geen uitkering en zijn daardoor niet altijd makkelijk te bereiken.*

Contact maken of krijgen met de gezinsmigranten vanuit de gemeente is dus vaak lastig. Men heeft vaak alleen het woonadres van de gezinsmigrant. Veel gemeenten melden dan ook dat gezinsmigranten niet komen opdagen bij de Brede Intake of de leerbaarheidstoets.

“ *Er is sprake van veel verzuim en no-show. Op dit moment is rond de 30% no show. Dat is heel veel en zorgt voor veel vertraging en verlies aan effectiviteit.*

Werken versus inburgeren

Meerdere gemeenten geven in hun toelichting aan dat veel gezinsmigranten (fulltime) werken en dat het contact, of het maken van afspraken, hierdoor lastig is.

“ *Veel gezinsmigranten zijn al fulltime aan het werk en willen niet altijd vrij vragen voor de afspraken met de gemeente.*

“ *Gezinsmigranten willen graag afspraken buiten werktijd.*

Het feit dat veel gezinsmigranten werken, vormt volgens gemeenten niet alleen een belemmering bij het onderhouden van contact met de gezinsmigrant. Juist ook het volgen van een leerroute kan in de praktijk op gespannen voet staan met (fulltime) werk.

“ *Een ander punt is dat de gezinsmigrant soms al fulltime werkt en dan omdat hij inburgeringsplichtig is, eigenlijk ook nog naar school moet, deze combinatie is voor iemand die fulltime werkt niet te doen. Waardoor er eigenlijk een keuze gemaakt moet worden tussen betaald werk of uitkering en inburgering.*

Rol van gemeente bij inburgering van gezinsmigranten heeft beperkingen

Een aantal gemeenten vertelt dat het lastig is om gezinsmigranten goed te adviseren over de voor hen geschikte leerroute. Zij hebben minder contactmomenten met gezinsmigranten (dan met statushouders) en minder informatie over de gezinsmigrant. Het advies en de in het PIP vastgelegde leerroute is daarom vaker louter gebaseerd op een eerste indruk en de uitslag van de leerbaarheidstoets.

“ *Je hebt maar één gesprek met een gezinsmigrant. Bij sommige van hen is het heel duidelijk dat ze de B1-route gaan volgen. Voor veel is dat niet duidelijk. Eén gesprek en een leerbaarheidstoets - dat een momentopname is - is dan te weinig om een goed beeld te krijgen van de gezinsmigrant.*

De beperktere rol van de gemeente bij de inburgering van gezinsmigranten (in vergelijking met statushouders) kan voor betrokken professionals frustrerend zijn, omdat zij ervaren dat hun adviezen (kunnen) worden genegeerd.

“ De rol van de gemeente is adviseren. Deze adviezen worden niet altijd opgevolgd. Wij kunnen vinden dat de lokale taalaanbieder het beste past maar daar hangt een prijskaartje aan welke velen niet willen betalen. Zij gaan dus (veelal minder goede) alternatieven zoeken en doen. Het is nu nog afwachten welke resultaten dit gaat hebben, of ze gaan voldoen aan hun inburgeringsplicht of niet.

Aan de andere kant vinden gemeenten het soms aan gezinsmigranten ook lastig uit te leggen dat de gemeente een stevige adviserende rol op zich neemt, terwijl de ondersteuningsmogelijkheden vanuit de gemeente als beperkt worden ervaren.

“ Gezinsmigranten vinden het vreemd dat de gemeente allerlei persoonlijke informatie opvraagt gedurende de Brede intake (op alle leefgebieden), maar vervolgens een beperkte rol heeft in de begeleiding van de gezinsmigrant. Dat strookt niet met elkaar.

Gezinsmigranten onvoldoende op de hoogte van plichten en rechten bij inburgeren

Tot slot vindt een klein deel van de gemeenten het uitdagend dat gezinsmigranten niet goed op de hoogte lijken te zijn van wat er in het kader van de inburgeringsplicht van hen verwacht wordt.

“ Wat een echte uitdaging is, is dat men op voorhand niet op de hoogte is van de eisen die gesteld worden in Nederland ten aanzien van inburgering en taalniveau. Men is ook niet bekend met de gevolgen als men zich niet houdt aan de wet- en regelgeving, inburgering.

8.5. Samenvatting

Gemeenten zetten in een derde van de gevallen (34%) een tolk in bij de brede intake van gezinsmigranten. Dit is minder dan zij vorig jaar zelf verwachten en minder dan bij statushouders.

Een aandachtspunt bij het afnemen van de brede intake is de taalbarrière tussen de gezinsmigrant en de begeleider vanuit de gemeente. Gemeenten blijken bij de brede intake van gezinsmigranten gemiddeld in een derde van de gevallen (34%) een tolk in te zetten. Dit is aanzienlijk minder vaak dan bij statushouders (68%). Dit percentage is lager dan de verwachting die gemeenten vorig jaar hadden uitgedrukt (34%). In de praktijk doen gemeenten dit dus minder dan zij zelf hadden verwacht.

Vier op de tien gemeenten (41%) vult de praktijken in de MAP voor gezinsmigranten mede in via betaald werk.

In de MAP moet minimaal 40 uur gericht zijn op praktische inzet van de inburgeringsplichtige op de arbeidsmarkt. De inburgeraars maken daarbij kennis met, en bereiden zich voor op deelname aan, de Nederlandse arbeidsmarkt. We hebben gemeenten gevraagd hoe zij deze praktijken voor gezinsmigranten invullen. Gemeenten noemen het vaakst betaald werk als invulling van de praktijkcomponent van de MAP. Opvallend is dat betaald werk bijna drie keer vaker wordt genoemd als invulling van de praktijken voor gezinsmigranten dan voor statushouders. Invulling van de praktijken voor gezinsmigranten via werkervaringsplekken bij SW-bedrijven wordt juist slechts door 9% van de gemeenten genoemd, ongeveer drie keer minder dan voor statushouders (26%).

Bijna alle gemeenten (95%) biedt gezinsmigranten aanvullende ondersteuning bij de inburgering (naast het wettelijk verplichte aanbod).

Gemeenten hebben wat betreft gezinsmigranten de verantwoordelijkheid voor het afnemen van de Brede Intake, het vaststellen van het PIP, het voeren van voortgangsgesprekken, en het aanbieden van de MAP en het PVT. Vorig jaar hebben we gemeenten gevraagd wat zij naast het wettelijk verplichte 'aanbod' eventueel nog meer verwachtten te gaan aanbieden aan gezinsmigranten. Dit jaar hebben we gevraagd naar het daadwerkelijke aanbod. Vorig jaar gaf ruim vier op de tien (41%) van de gemeenten aan (nog) geen plannen voor aanvullende ondersteuning te hebben. Dit jaar blijkt dat slechts 5% van de gemeenten geen aanvullende ondersteuning biedt aan gezinsmigranten. Verreweg het vaakst zeggen gemeenten gezinsmigranten te ondersteunen bij het kiezen van een taalcursus (93%). Ook wijzen meer gemeenten dan vorig jaar, op de mogelijkheden rondom arbeidstoeleiding vanuit het beleid voor niet-uitkeringsgerechtigden (25% vs. 54%), en het actief begeleiden van gezinsmigranten naar aanbod in de gemeente, zoals vrijwilligerswerk, een cursus of een taalmaatje (21% vs. 49%).

De helft van de gemeenten (50%) ondervindt specifieke uitdagingen bij de brede intake en het vaststellen van het PIP bij gezinsmigranten.

Gemeenten ervaren vooral weerstand bij gezinsmigranten rondom het inburgeren. Het gaat dan bijvoorbeeld om Turkse gezinsmigranten die sinds een wetwijziging ook inburgeringsplichtig zijn geworden, of gezinsmigranten die niet van plan zijn om zich langere tijd in Nederland te vestigen. Ook werkende gezinsmigranten kunnen weerstand hebben ten opzichte van de inburgeringsplicht. Men vindt inburgeren (dan) niet nodig. Gemeenten vinden het vaak ook lastig om gezinsmigranten te adviseren en te begeleiden bij de inburgering, terwijl gezinsmigranten de taalcursus zelf moeten betalen,

eventueel via een lening DUO. Dit geldt in sterkere mate wanneer het volgen van de Z-route de beste optie voor een gezinsmigrant lijkt te zijn. Omdat er verplicht 800 uur taalonderwijs moet worden ingekocht, willen gezinsmigranten deze relatief dure route vermijden. Al met al verlopen de contacten met gezinsmigranten soms moeizaam: er is een hoge 'no show' bij afspraken en het plannen van nieuwe afspraken gaat lastig, vooral bij werkende gezinsmigranten. Tot slot constateren gemeenten dat betaald werk op gespannen voet kan staan met de verplichtingen in de Wet inburgering: men heeft te weinig tijd om inburgeringsactiviteiten te ondernemen, of het inburgeringsaanbod is alleen onder werktijd beschikbaar.

9 Groepen met specifieke aandacht

In dit hoofdstuk staan we stil bij de inburgering van specifieke groepen die gerichte aandacht behoeven: *vrouwelijke inburgeraars* en *jonge inburgeraars*.

In de KIS-monitor van 2022 verwachtten gemeenten een aanzienlijk verschil in de participatie van vrouwen en mannen in de inburgering. Zo schatten ze dat slechts 59% van de vrouwelijke inburgeraars tegenover 72% van de mannelijke inburgeraars een participatietraject zouden doorlopen (naast deelname aan het verplichte op participatie gerichte aanbod van KNM, MAP en PVT). Dat zou betekenen dat vrouwelijke inburgeraars mogelijk minder kansen en ondersteuning zullen krijgen bij de weg naar werk.

Jonge inburgeraars die al voor hun 18^e jaar in Nederland verbleven, zijn op hun 18e niet langer leer-of kwalificatieplichtig en worden inburgeringsplichtig als zij geen (tijdelijk) vrijstellende opleiding⁶⁷ volgen of hebben afgerond.⁶⁸ Niet-vrijstellende opleidingen voor inburgering zijn praktijkonderwijs, entreeonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs. In de praktijk komt een deel van die jongeren in de Z-route terecht, als de onderwijsroute of de B1-route voor hen te hoog gegrepen is. Het is de vraag of en in hoeverre de invulling van deze route zoals deze wordt ingekocht door gemeenten aansluit bij wat jonge inburgeraars nodig hebben om zich optimaal voor te bereiden op een werkend bestaan. Voor een deel van deze jongeren zal een Z-route met een sterke nadruk op activering en zelfredzaamheid in het dagelijks leven passend zijn: bijvoorbeeld voor jongeren met langdurige (psychische) gezondheidspro-

blemen of een licht verstandelijke beperking. Maar voor een ander deel van de jongeren in de Z-route lijkt de voorziene invulling van de route mogelijk minder goed aan te sluiten.

Dit hoofdstuk bespreekt elke groep apart. In het eerste gedeelte beschrijft dit hoofdstuk de positie van vrouwelijke inburgeraars. Eerst zetten we uiteen in hoeverre meer mannen dan vrouwen een participatiecomponent volgen binnen de B1-route, vanuit het perspectief van de gemeente. Daarna zullen we dieper ingaan op wat de gemeenten inzet voor de arbeidstoeleiding van vrouwelijke inburgeringsplichtigen. Tot slot staan we stil bij de rol van de kinderopvang.

In het tweede gedeelte van dit hoofdstuk beschrijven we de situatie van jonge statushouders. Hierbinnen zijn twee groepen die specifiek aandacht nodig hebben. Allereerst bespreken we welke maatschappelijke begeleiding gemeenten aanbieden aan jongeren die naar Nederland zijn gevlucht, en op hun 18e jaar geen vrijstellende opleiding volgen en daarmee inburgeringsplichtig worden. Ten tweede, gaan we verder in op moeilijk leerbare jongeren die in de Z-route terecht gekomen zijn en welke uitdagingen gemeenten ondervinden in hun begeleiding.

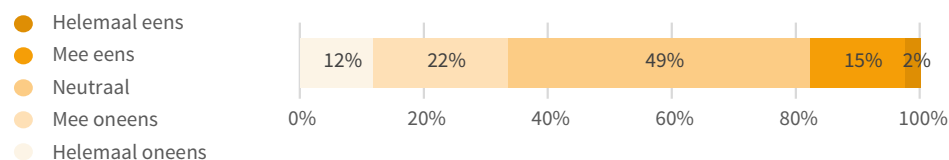
9.1. Vrouwelijke Inburgeraars

9.1.1. Deelname van vrouwelijke statushouders aan de participatiecomponent

In de KIS-monitor van 2022 verwachtten gemeenten een aanzienlijk verschil in deelnamen van vrouwen en mannen aan de participatiecomponent. Om zicht te krijgen op in hoeverre vrouwelijke statushouders minder vaak dan mannelijke statushouders een participatiecomponent doorlopen, hebben we gemeenten

de volgende stelling voorgelegd: ‘Binnen onze gemeente doen relatief meer mannen dan vrouwen een participatiecomponent binnen de B1-route.’ Uit de antwoorden blijkt dat 34% van de gemeenten het (helemaal) oneens is met de stelling dat meer mannen dan vrouwen de participatiecomponent doorlopen. Negenenveertig procent van de gemeenten staat neutraal tegenover deze stelling. Zeventien procent is het (helemaal) eens met de stelling – zie figuur 9.1.

Figuur 9.1 Binnen onze gemeente doen relatief meer mannen dan vrouwen een participatiecomponent binnen de B1-route. (n=203)



Aan de 36 gemeenten die het (helemaal) eens zijn met de stelling hebben we gevraagd wat volgens hen de redenen zijn waarom het aantal mannelijke en vrouwelijke statushouders dat een participatiecomponent doet, verschilt.⁶⁹ Veelgenoemde redenen zijn traditionele rolpatronen in de zorg voor kinderen en in de verdeling van arbeid en zorg.

“ *De traditie is dat de vrouwen thuis zorgen voor kinderen, huishouden en dat dit vanuit de cultuur ook een beetje wordt verwacht.*

Veel gemeenten benoemen dat de “cultuur in het land van herkomst” er (mede) voor zorgt dat mannen vaker een participatiecomponent doorlopen. Diverse gemeenten zeggen dat de opleiding en werkervaring van mannen hen vaak beter positioneert voor een participatiecomponent dan vrouwen die naar hun

indruk vaak minder hierover beschikken, en dat daarom meer mannen dan vrouwen een participatiecomponent doen.

“ *De grootste groep is afkomstig uit Syrië en Eritrea. De mannen hebben, over het algemeen, meer werkervaring in het land van herkomst. Vrouwen staan daardoor nog een stuk verder af van de arbeidsmarkt.*

Ook stellen gemeenten dat praktische belemmeringen ervoor zorgen dat vrouwen die voor de kinderen zorgen, minder vaak een participatiecomponent (kunnen) volgen. Er is schaarste aan opvangplekken voor de kinderen. Daarnaast zijn vrouwen door zwangerschap en zorg voor een jong kind soms een tijd niet beschikbaar.

“ *Soms spelen problemen bij het vinden van kinderopvang mee. Ook vanwege zwangerschap zijn sommige vrouwelijke statushouders niet in staat deel te nemen aan een participatiecomponent.*

Tot slot, benoemt één gemeente dat consultants er nog niet allemaal van doordrongen zijn dat alle statushouders, zowel mannen als vrouwen, een (participatietraject) op maat moeten krijgen, in plaats van dat – zoals eerder – wordt uitgegaan van de gezinssituatie. In die gevallen zou de consultant onbedoeld bijdragen aan verschil in deelname aan de participatiecomponent.

“ Ik heb de indruk dat bij niet alle consulenten het kwartje is gevallen dat de nieuwe inburgeringswet een benadering per individu in plaats van op gezinsniveau vraagt.

9.1.2. Arbeidstoeleiding

Om verder inzicht te krijgen in wat gemeenten inzetten om de arbeidstoeleiding van vrouwelijke statushouders en vrouwelijke gezinsmigranten te ondersteunen, hebben we gemeenten gevraagd welk aanbod zij inzetten om vrouwen te begeleiden – zie tabel 9.1. In 192 van de 203 gemeenten wordt er in de arbeidstoeleiding specifiek ingezet op vrouwelijke statushouders, en in 153 van de 203 gemeenten wordt er specifieke aandacht gegeven aan vrouwelijke gezinsmigranten.

In het merendeel van de gemeenten (81%) worden vrouwelijke statushouders in het geval van een echtpaar apart gesproken door klantmanagers. Voor vrouwelijke gezinsmigranten ligt dit percentage iets lager; zij worden slechts in 66% van de gemeenten apart gesproken.⁷⁰ Twee gemeenten geven onder de optie ‘anders namelijk’ aan dat ze niet standaard apart met de vrouw spreken, maar wel daarvoor de mogelijkheid bieden.

Ook zet slechts een klein percentage (16%) van de gemeenten de begeleiding van vrouwelijke statushouders voort wanneer het gezin geen bijstandsuitkering meer ontvangt vanwege het werk van de man. Voor vrouwelijke gezinsmigranten ligt dit percentage iets lager, namelijk 12%. Ongeveer een derde (32%) van de gemeenten daarentegen zet de begeleiding van vrouwelijke statushouders alleen voort op verzoek van de vrouw, als het gezin geen bijstandsuitkering meer ontvangt. Voor vrouwelijke gezinsmigranten is dat 28%.

Tabel 9.1 Wat zet de gemeente in voor de arbeidstoeleiding van respectievelijk vrouwelijke statushouders en gezinsmigranten?*

	Statushouders (n=192)	Gezinsmigranten (n=153)
Onze klantmanagers worden getraind in gendersensitief werken	12%	13%
In het geval van een echtpaar, spreken onze klantmanagers man en vrouw apart over hun wensen, belemmeringen en mogelijkheden m.b.t. participatie	81%	66% ⁷¹
De begeleiding van vrouwen wordt altijd voortgezet op het moment dat haar gezin geen bijstandsuitkering meer ontvangt (omdat de man werk gevonden heeft)	16%	12%
De begeleiding van vrouwen wordt enkel op verzoek van de vrouw voortgezet op het moment dat haar gezin geen bijstandsuitkering meer ontvangt (omdat de man werk gevonden heeft).	32%	28%
Wij hebben specifieke trajecten die zich richten op de arbeidstoeleiding van vrouwen (bv. een empowermenttraject of sollicitatiecursus)	35%	22%
Wij faciliteren kinderopvang.	38%	20%
Anders, namelijk...	14%	16%

*Respondenten konden meerdere antwoorden selecteren. Gemiddeld geven gemeenten 2,3 voor de vraag gericht op vrouwelijke statushouders en 1,8 antwoorden voor de vraag gericht op vrouwelijke gezinsmigranten.

Daarnaast hebben sommige gemeenten specifieke trajecten ontwikkeld, zoals empowermenttrajecten of sollicitatiecursussen. Dit wordt voor deze groep echter door een beperkt aantal gemeenten toegepast, namelijk voor vrouwelijke statushouders in 35% van de gemeenten in 16% van de gemeenten in het geval van vrouwelijke gezinsmigranten. Verder traint ongeveer één op de tien gemeenten hun klantmanagers op het gebied van gendersensitief werken, met het oog op vrouwelijke inburgeraars.

Daarnaast ondernemen 14% van de gemeenten specifieke initiatieven om de arbeidstoeleiding van vrouwelijke *statushouders* te ondersteunen, zoals bezoek aan bedrijven tijdens de brugklas of het aanbieden van specifieke cursussen. Een paar gemeenten geven aan dat ze er altijd naar streven om bij vrouwelijke cliënten een vrouwelijke cultuurvertaler in te schakelen, vooral wanneer de begeleider een man is. Een aantal gemeenten benutten de optie ‘anders namelijk...’ om te benadrukken dat mannen en vrouwen gelijk behandeld worden binnen hun gemeente.

Om de arbeidstoeleiding van vrouwelijke *gezinsmigranten* te bevorderen komt net als bij statushouders een scala aan suggesties naar voren bij 16% van de gemeenten. Niet altijd is er echter een specifiek beleid gericht op vrouwelijke gezinsmigranten in gemeenten omdat men niet tot weinig in de uitkering zit en de partner vaak al een baan heeft in Nederland. Men zet hier niet per definitie op in, maar biedt mogelijkheden voor begeleiding indien er behoefte aan is.

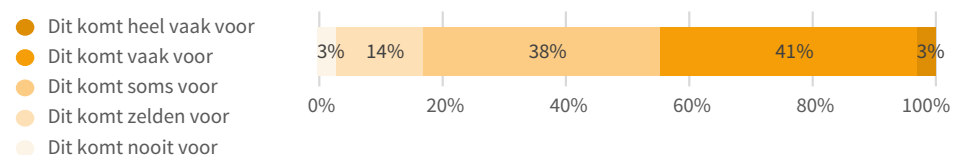
In voorgaande jaren stelden we een dergelijke vraag voor vrouwelijke bijstandsgerechtigde statushouders onder de Wi2013. Toentertijd gaven 48% van de gemeenten in 2022 en 37% in 2021 aan dat ze de vrouw en man in geval van een echtpaar apart spraken. We zien dat er met de Wi2021 in dat opzicht een verschuiving heeft plaatsgevonden. Dit kan mede worden verklaard doordat gemeenten onder de Wi2021 verplicht zijn voor alle inburgeraars een brede intake af te nemen. Ook voor andere maatregelen zoals gendersensitieve training van de klantmanagers, en voortzetting van begeleiding – al dan niet op verzoek van de vrouw- wanneer de man reeds werk heeft gevonden, zien we dat dit vaker wordt toegepast onder de Wi2021.

9.1.3. Faciliteren van kinderopvang

Kinderopvang is een essentiële voorwaarde voor een succesvolle inburgering. Als er geen kinderopvang is geregeld, gaat dit ten koste van het inburgeringsproces van vrouwen.⁷² Dit onderstreept de noodzaak van ondersteunende maatregelen, zoals voor kinderopvang, om de werkgelegenheidskansen voor vrouwen in deze groep te vergroten.

We hebben gemeenten daarom de vraag gesteld in hoeverre het gebrek aan kinderopvang een barrière vormt waardoor inburgeraars later of deels starten met het inburgeringsproces. Het merendeel van de gemeenten (44%) geeft aan dat dit (heel) vaak, en 38% geeft aan dat dit soms voorkomt. In 17% van de gemeenten komt dit zelden tot nooit voor – zie *figuur 9.2*.

Figuur 9.2 In hoeverre komt het in uw gemeente voor dat een statushouder of gezinsmigrant niet tijdig of slechts deels kan starten met zijn/haar leerroute omdat er geen kinderopvang beschikbaar is? (n=203)



Daarop werd aan de 197 gemeenten die aangeven dat het zelden tot heel vaak voorkomt, de vraag gesteld wat ze doen om statushouders of gezinsmigranten te ondersteunen indien er geen plek is in de kinderopvang. Negentien gemeenten geven aan geen aanvullende ondersteuning te bieden in dergelijke situaties. Daarentegen zien we bij de meeste gemeenten diverse vormen van

ondersteuning naar voren komen. Zo geven 58 gemeenten aan te werken met aangepaste roosters:

- “ *Er wordt gekeken naar online mogelijkheden, er zijn lessen mogelijk in de avond of in het weekend, indien nodig kunnen we een aangepast rooster aanbieden.*
- “ *Wij zetten man en vrouw op andere tijden op taallessen, zodat zij elkaar kunnen afwisselen, wij geven ook taallessen in de avonden. Vaak kan dan 1 partner toch een participatie activiteit doen.*

Daarnaast begeleiden en ondersteunen gemeenten ouders bij het vinden van kinderopvang, het tijdig aanmelden en het aanvragen van toeslagen. Dit kan door een intern of extern persoon worden gedaan, zoals bijvoorbeeld een interne coördinator voor de kinderopvang, een bemiddelaar tussen gemeenten en kinderopvang of via maatschappelijke begeleiding door bijvoorbeeld VluchtelingenWerk. Ook kijken meerdere gemeenten naar alternatieve vormen van opvang om aan de behoefte tegemoet te komen:

- “ *Wij hebben in samenwerking met taalschool en maatschappelijke organisaties vrijwillige oppasservice ingericht.*
- “ *Inzet van voor-en vroegschoolse educatie (WE).*

Bovendien zet een drietal gemeenten zich in om het bredere vraagstuk van kinderopvang regionaal aan te pakken:

- “ *We proberen regionaal een traject voor kinderopvang te ontwikkelen.*

Voorts bieden enkele gemeenten de mogelijkheid om later te starten of gedeeltelijk te starten met alleen de taalcomponent en niet de participatiecomponent. Enkele gemeenten maken daarbij gebruik van alternatieve methoden voor taalverwerving, zoals het inschakelen van taalcoaches of het faciliteren van taalcafés. Tevens wordt de nadruk gelegd op zelfstudie als leermiddel.

9.2. Jonge statushouders

9.2.1. Maatschappelijke begeleiding na hun 18^e jaar

Maatschappelijke begeleiding wordt aangeboden aan statushouders die inburgeringsplichtig zijn. De gemeente helpt deze groep met het regelen van basisvoorzieningen, biedt hulp met het starten van de inburgering en biedt begeleiding aan gericht op participatie tijdens de eerste periode.⁷³

Gezien jongeren inburgeraars die al voor hun 18e jaar in Nederland verbleven, inburgeringsplichtig worden als zij geen (tijdelijk) vrijstellende opleiding volgen of hebben afgerond, hebben we gemeenten gevraagd of dat er maatschappelijke begeleiding is geregeld voor jongeren die op hun 18^e inburgeringsplichtig worden. In 74% van de gemeenten is deze begeleiding geregeld. We hebben daarop de gemeenten gevraagd om toe te lichten hoe ze deze maatschappelijke begeleiding vormgeven. De antwoorden laten een grote variëteit zien.

Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) en jongeren die bij hun familie wonen.

AMV

Tot hun 18^e vallen amv's onder de verantwoordelijkheid van voogdijinstelling Nidos. Vanaf hun 18^e stopte in principe de voogdij en daarmee de opvang en begeleiding. Vanaf 2023 biedt Nidos echter verlengde opvang. De jongeren die 18 worden, kunnen dan kiezen uit een aantal opties met of zonder begeleiding. Uit de antwoorden van de gemeenten komt naar voren dat ook na hun 18^e jaar Nidos een belangrijke rol speelt. Daarnaast wordt maatschappelijke begeleiding door organisaties zoals Humanitas, Yoin, of andere professionele partijen reeds aanwezig voor hun 18^e ook benoemd door de gemeenten.

“ *Als het een amv'er is, dan is er vaak al begeleiding aanwezig door professionele partijen en ligt het eraan hoe deze begeleiding er nadat diegene 18 is geworden uit blijft zien. Mocht een jongere zich dan melden voor maatschappelijke begeleiding, dan wordt het zeker aangeboden.*

Gemeenten hebben voor inburgeringsplichtige jongeren de verplichting om maatschappelijke begeleiding te bieden, vanuit de Wi2021, en voor niet-inburgeringsplichtigen de mogelijkheid om bijvoorbeeld op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) of Participatiewet jongeren langer te ondersteunen. In de praktijk wordt dit echter op diverse manieren toegepast.⁷⁴

Jongeren die met hun gezin naar Nederland zijn gekomen

Als jonge statushouders met hun gezin naar Nederland zijn gekomen, dan ontvangen de inburgeringsplichtige volwassenen in het gezin reeds maatschappelijke begeleiding. Gemeenten hebben verschillende benaderingen ten aanzien

van de kinderen in deze gezinnen. De ene gemeente beargumenteert dat men de jongeren nadat deze 18 zijn geworden, niet apart zullen begeleiden. Wel kijkt de gemeente mee met eventuele verplichtingen. Andere gemeenten geven aan dat jongeren tot hun 18^e dezelfde begeleiding krijgen als die aan de rest van het gezin wordt aangeboden. Vanaf hun 18^e wordt de jongeren aparte begeleiding aangeboden:

“ *Het ligt eraan hoe zij in Nederland terecht zijn gekomen. Op het moment dat deze jongere 18 wordt als hij/zij met het gezin in een gemeente woont, is er al maatschappelijke begeleiding in het gezin aanwezig en krijgt deze jongere ook apart begeleiding.*

Het merendeel van de gemeenten geeft aan dat ze de maatschappelijke begeleiding voor jongeren na hun 18^e niet zelf uitvoeren, maar uitbesteden aan organisaties zoals Vluchtelingenwerk, lokale initiatieven of welzijnsorganisaties.

“ *Maatschappelijke begeleiding is door de gemeente ingekocht bij Vluchtelingenwerk en kan maximaal 2 jaar duren.*

Veelal wordt er volgens gemeenten maatwerk toegepast. De gemeenten bekijken per individu wat de behoeftes zijn en hoe de maatschappelijke begeleiding vormgegeven worden. Een aantal gemeenten bieden daarom slechts maatschappelijke begeleiding op verzoek van de jongeren.

“ *Jongeren die op hun 18^e inburgeringsplichtig worden krijgen de maatschappelijke begeleiding zoals dat voor elke inburgeringsplichtige statushouder is ingekocht aangeboden. Afhankelijk van de behoefte en de vraag van de 18-jarige wordt dit als maatwerk aangeboden. Jongeren*

bewegen zich sneller binnen de nieuwe omgeving en weten vaak waar zij moeten zijn. Wel vinden we het belangrijk om jongeren die net in de gemeente zijn komen wonen en dan 18 worden de volledige begeleiding te bieden zodat zij een goede start met integratie en participatie binnen de samenleving kunnen maken.

Om de begeleiding van de jongeren goed vorm te geven, werken gemeenten samen met onderwijsinstellingen, en andere betrokken partijen binnen de keten. Anderen kiezen ervoor om aparte bijeenkomsten of een specifiek inburgeringstraject in de vorm van een schakeltraject op te zetten dat specifiek op deze groep jongeren is gericht.

“ *Via onderwijs en leerplicht zorgen we dat we deze groep snel in beeld krijgen en voeren we gesprekken om tijdig te anticiperen op de inburgering. In samenwerking met de direct betrokken partners in de keten. Er is daarnaast een specifiek inburgeringstraject (schakeltraject) voor deze groep ingericht.*

Echter een aantal gemeenten geven aan dat de begeleiding van jongeren die inburgeringsplichtig worden binnen het reguliere inburgeringsproces wordt vormgegeven en dat er daarom geen aparte begeleiding plaatsvindt.

“ *Op reguliere wijze; dit zijn vooral jongeren die al in gemeente waren en 18 geworden zijn onlangs en dus inburgeringsplicht kregen.*

In 26% van de vertegenwoordigde gemeenten wordt *geen* maatschappelijke begeleiding aangeboden aan jongeren die op hun 18e inburgeringsplichtig worden. Verschillende gemeenten geven als reden aan dat de jongeren nog bij

hun gezin wonen. Ze hebben voorheen al begeleiding ontvangen toen ze in de gemeente kwamen wonen of worden begeleid via school.

“ *Veelal hebben de ouders van deze jongeren reeds begeleiding ontvangen omdat wij de begeleiding bieden aan statushouders vanaf het moment dat ze in onze gemeente gehuisvest worden.*

“ *De inburgeringsplichtige vindt zijn weg via de begeleiders van een school. We hebben dit binnen de gemeente niet ingeregeld.*

Een aantal gemeenten geven aan dat dit nog niet is voorgekomen en ze daarom de vraag hierover niet kunnen beantwoorden.

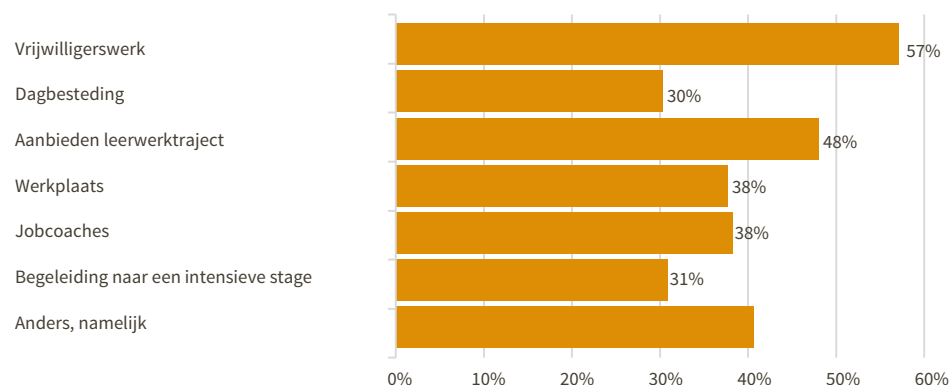
9.2.2. Jongeren en de Z-route

Daarnaast hebben we de gemeenten gevraagd naar hun ervaringen met jonge statushouders binnen de Z-route. Hierbij kijken we zowel naar activiteiten die aan jongeren met het advies Z-route worden aangeboden alsook naar uitdagingen die men mogelijk ervaart tijdens de begeleiding van jongeren in de Z-route.

In 86% van alle vertegenwoordigde gemeenten worden (specifieke) activiteiten aangeboden aan jongeren in de Z-route. In de overige 14% van de gemeenten dat zij geen aanvullende activiteiten aanbieden. Wanneer we vervolgens vragen naar het type activiteiten dat de gemeenten aanbieden, dan biedt men met name vrijwilligerswerk (57%) aan, gevolgd door het aanbieden van leerwerktrajecten (48%). Daarnaast biedt 38% van de gemeenten jongeren in de Z-route respectievelijk werkplaatsen en jobcoaches aan. In 30% van de gemeenten wordt een vorm van dagbesteding of begeleiding naar een intensieve stage

aangeboden als mogelijke activiteit aan jongeren met advies Z-route. Ook geeft 41% van de gemeenten aan dat ze nog andere activiteiten aanbieden aan jongeren in de Z-route – zie figuur 9.3.

Figuur 9.3 Welke (specifieke) activiteiten worden in uw gemeente aangeboden voor jongeren met het advies Z-route? (n=175)



Onder de 72 gemeenten die ‘anders, namelijk...’ aangeven, wordt vooral het belang van maatwerk benadrukt. De gemeenten geven aan dat de doelgroep van de Z-route divers is en er gekeken moet worden naar wat passend is per individu. Daarnaast zetten sommige gemeenten een samenwerking op met internationale schakelklassen (ISK's) of entreeopleidingen van het mbo om speciale (schakel)trajecten naar de B1- of onderwijsroute te ontwikkelen.⁷⁵ Ook wordt er gebruik gemaakt van trajecten om de jongeren sociaal te activeren, bijvoorbeeld door begeleiding aan te bieden van een participatiecoach.

Uitdagingen

Tot slot hebben we gemeenten gevraagd of ze specifieke uitdagingen ondervinden bij de begeleiding van jonge statushouders voor wie het advies Z-route is afgegeven. Daarop geeft 50% van de gemeenten aan dat zij hierbij specifieke uitdagingen tegenkomen. Op de vraag wat deze uitdagingen zijn komt het volgende naar voren.

Diverse gemeenten geven aan dat ze hun aanbod binnen de Z-route niet passend vinden voor jonge statushouders. De inburgeraars in de Z-route zijn vaak volwassenen. Hierdoor missen jongeren de aansluiting met hun klasgenoten in de taalgroep, evenals aansluiting bij hun leefwereld en ontwikkelingsfase in de lessen.

“ Er is vaak sprake van een groot leeftijdsverschil met andere deelnemers in de Z-route, dit zorgt voor conflict en gebrek aan motivatie. Taallessen sluiten vaak niet goed aan op de leefwereld van jongeren.

“ Hoe zorg je voor een passend traject voor jongeren dat ook recht doet aan hun ontwikkeling naar volwassenheid – dus niet per definitie in de Z-route voor volwassenen.

Ook andere belemmerende factoren zoals schulden, psychische problemen en/of gedragsproblemen van de jongeren kunnen een rol spelen bij het al dan niet succesvol afronden van de Z-route.

“ Bij enkelen spelen er meerdere problematieken, zoals vermoedens autismespectrumstoornis, leerproblematieken of andere psychische belemmeringen. Hierbij is passend aanbod op dit moment nog lastig in te regelen.

Jongeren hebben vaak intensievere begeleiding nodig. Dit is niet altijd even makkelijk voor gemeenten om aan te bieden. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld geen passende school, leerwerktraject en/of werkplekken vinden die deze begeleiding kunnen bieden.

“ Voldoende intensieve begeleiding bieden voor deze groep is lastig, maar wel cruciaal, omdat we zichtbaar moeten blijven voor deze groep.

Verder geven gemeenten aan dat jongeren zich gefrustreerd kunnen voelen omdat ze alsnog taallessen moeten volgen terwijl ze voorheen ook al onderwijs hebben genoten in Nederland. Dit kan van invloed zijn op hun motivatie. Daarnaast komt naar voren dat gemeenten jonge statushouders het liefst binnen het voltijds onderwijs willen plaatsen, omdat gemeenten de Z-route niet passend vinden.

“ Het staat haaks op het feit dat we voor jongeren zo voltijds mogelijk onderwijs willen inzetten.

Dit is ook de wens soms van de jongeren zelf. Ook al geven gemeenten aan dat dit te hoog gegrepen kan zijn.

9.3. Samenvatting

9.3.1. Vrouwelijke statushouders

Een derde van de gemeenten (35%) biedt specifieke trajecten aan, gericht op de arbeidstoeleiding van vrouwen, bijvoorbeeld een empowermenttraject en 22 % van de gemeenten biedt dergelijke trajecten aan vrouwelijke gezinsmigranten aan.

We hebben gemeenten gevraagd welk aanbod zij inzetten voor de arbeidstoeleiding van vrouwelijke statushouders en vrouwelijke gezinsmigranten. Het genoemde aanbod wordt door gemeenten iets vaker aan vrouwelijke statushouders, dan aan vrouwelijke gezinsmigranten aangeboden. Gemeenten benoemen vooral: het apart van de man en vrouw in het geval van een echtpaar (81% in geval van statushouders en 66% bij gezinsmigranten); het faciliteren van kinderopvang (38% bij statushouders en 20% bij gezinsmigranten); het aanbieden van specifieke trajecten (35% in geval van statushouders en 22% bij gezinsmigranten); en het voortzetten van op het moment dat haar gezin geen bijstandsuitkering meer ontvangt omdat de man werk gevonden heeft (32% bij statushouders en 28% bij gezinsmigranten).

Desgevraagd is een derde van de gemeenten (34%) het oneens met de stelling dat meer mannen dan vrouwen in hun gemeente een participatiecomponent doorlopen in de B1-route.

Zeventien procent is het eens met de stelling. Opvallend is dat de helft van de gemeenten de optie niet eens/niet oneens heeft gekozen. Mogelijk is het volgens gemeenten nog 'te vroeg' - omdat veel inburgeraars aan het begin van hun traject staan, is participatie (ook voor mannen) nog niet altijd aan de orde zoals in hoofdstuk 6 mede naar voren kwam.

Vijfenvertig procent van de gemeenten rapporteert dat het in hun gemeente vaak voorkomt dat een statushouder of gezinsmigrant niet tijdig of slechts deels kan starten met de leerroute, omdat er geen kinderopvang beschikbaar is.

En nog eens 38% zegt dat dit soms voorkomt. Gemeenten proberen in deze gevallen de inburgeraar te ondersteunen door het aanpassen van het lesrooster, het organiseren van alternatieve vormen van opvang en/of het stimuleren van zelfstudie en de inzet van taalmaatjes.

9.3.2. Jonge inburgeraars

In driekwart van de gemeenten (74%) is maatschappelijke begeleiding beschikbaar voor jongeren die op hun 18e inburgeringsplichtig worden.

Echter in 26% van de gemeenten is er geen maatschappelijke begeleiding beschikbaar voor jongeren die op hun 18e inburgeringsplichtig worden. De redenen die gemeenten noemen om geen maatschappelijke begeleiding te bieden zijn dat het gezin al maatschappelijke begeleiding krijgt, of dat er andere vormen van begeleiding worden ingezet.

Desgevraagd vertellen gemeenten dat zij specifieke activiteiten aanbieden aan jongeren in de Z-route.

We hebben gemeenten gevraagd welke (specifieke) activiteiten zij aanbieden aan jongeren in de Z-route. Het vaakst wordt vrijwilligerswerk genoemd (57% van de gemeenten) en het aanbieden van een leerwerktraject (48% van de

gemeenten). Gemeenten benoemen overigens het belang van maatwerk. Ook noemen enkele gemeenten dat zij een samenwerking opzetten met ISK's of met een entreeopleiding op het mbo om speciale (schakel)trajecten te ontwikkelen naar de B1- of onderwijroute.

De helft van de gemeenten (50%) ervaart specifieke uitdagingen bij de begeleiding van jonge statushouders die de Z-route (gaan) volgen.

Vaak genoemde uitdagingen zijn dat men het aanbod binnen de Z-route niet passend vindt voor jonge statushouders, bijvoorbeeld omdat zij les krijgen samen met 'oudere' inburgeraars en zo de aansluiting bij leeftijdgenoten missen. Een deel van de jongeren volgde eerder (ISK) onderwijs en zou dit liever vervolgen en voltijds onderwijs willen volgen. Gemeenten zien daarnaast dat een deel van de jongeren psychische problemen en/of schulden heeft, waarmee zij geholpen zouden moeten worden.

Lijst van afkortingen

amv	Alleenstaande minderjarige vreemdeling
azc	Asielzoekerscentrum
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
ELIP	Einde Lening nog Inburgeringsplichtig
HAR	Hotel- en Accommodatieregeling
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
ISK	internationale schakelklas
KIS	Kennisplatform Inclusief Samenleven
KNM	Kennis van de Nederlandse Maatschappij
MAP	Module Arbeidsmarkt en Participatie
nugger	Niet-uitkeringsgerechtigde
ONA	Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt
PIP	Plan Inburgering en Participatie
PVT	Participatieverklaringstraject
SER	Sociaal-Economische Raad
SW	sociale werkvoorziening
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TVS	TaakstellingVolgingsSysteem
VNG	De Vereniging der Nederlandse Gemeenten
VE	Voor- en vroegschoolse educatie
Wi	Wet inburgering
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WRR	Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid

Voetnoten

- 1 KIS staat voor Kennisplatform Inclusief Samenleven.
- 2 IND (2023). [Asiel: Laatste ontwikkelingen](#). Update 8 juni 2023. Geraadpleegd 19 juli 2023.
- 3 Rijksoverheid (n.d.). [Huisvesting statushouder](#). Geraadpleegd 19 juli 2023.
- 4 COA (2023). [Capaciteit en bezetting](#), peildatum 17 juli 2023. Geraadpleegd 19 juli 2023.
- 5 COA (n.d.). [Noodopvang en crisisnoodopvang](#). Geraadpleegd 19 juli 2023.
- 6 Zie ook sectie 4.3 van deze KIS monitor.
- 7 Van Gennip, C.E.G. (2023, 13 juli) [Uitvoeringsbrief inburgering](#). 2023-0000330655. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- 8 Uit eerder onderzoek blijkt dat de logeerregeling positief kan bijdragen aan een snellere start van de statushouder in de desbetreffende gemeente. Zie onder andere De Gruijter, M. en M. Van Rooijen (2019). [Evaluatie Logeerregeling COA](#). Juni 2019. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- 9 De Gruijter, M., Asmoredjo, J., en M. Sikkema (2021). [Evaluatie Pilots Veranderopgave Inburgering. Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten](#). Eindrapportage. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- 10 Van Gennip, C.E.G. (2023, 6 april). [Verzamelbrief inburgering](#). 2023-0000184844. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- 11 Avric, B., Odekerken, M., De Vries, S., en M. van Rooijen (2019). [De financiële zelfredzaamheid van statushouders: belemmeringen en bouwstenen](#). Utrecht: KIS.
- 12 Van Paaschen, L. et al. (2022). [Een status met weinig armslag. Onderzoek naar de financiële knelpunten van statushouders rond het sociaal minimum](#). Rapportnummer 2022/082. Nationale Ombudsman.
- 13 Commissie Sociaal Minimum (2023). [Een zeker bestaan - Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum](#). Rapport 1
- 14 Zie SZW (2022, 19 september). [Plan van aanpak monitoring en evaluatie Wet inburgering 2021](#). Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- 15 De Wi2021 heeft drie focusgroepen: statushouders, gezinsmigranten en overige migranten. De KIS-monitor voor 2023 focus zich specifiek op statushouders en gezinsmigranten, en laat de overige migranten buiten beschouwing.
- 16 Deze is op 1 januari 2022 in werking getreden.
- 17 SZW (2022, 19 september). [Plan van aanpak monitoring en evaluatie Wet inburgering 2021](#). Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- 18 Dit jaar hebben 16 gemeenten zich afgemeld vanwege diverse redenen. Ook zijn 21 gemeenten voortijdig gestopt met het invullen van de vragenlijst. Deze gemeenten worden dan ook niet meegenomen in het responspercentage.
- 19 Volgens de Uitvoeringsbrief Inburgering, gedateerd 13 juli 2023, vallen momenteel ongeveer 50.000 inburgeraars onder de Wi2013. De meeste zijn in de afgelopen jaren ingestroomd. Bron: Van Gennip, C.E.G. (2023, 13 juli) [Uitvoeringsbrief inburgering](#). 2023-0000330655. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid & Van Gennip, C.E.G. (2023, 13 juli). [Bijlage 1. Voortgang onder de Wet inburgering 2013. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid](#).
- 20 DUO staat voor Dienst Uitvoering Onderwijs.
- 21 ELIP staat voor Einde Lening nog Inburgeringsplichtig.
- 22 Van Gennip, C.E.G (2022, 9 juni). [Wijziging van de Wet inburgering 2021 in verband met aanpassing van het overgangsrecht](#). Kamerstuk 36078 nr. 7. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- 23 Van Gennip, C.E.G (2022, 9 juni). [Wijziging van de Wet inburgering 2021 in verband met aanpassing van het overgangsrecht](#). Kamerstuk 36078 nr. 7. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- 24 Engbersen, G., Dagevos, J., Jennissen, R. Bakker, L. & A. Leerkens (2015). [Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten](#). WRR Policy Brief nr. 4. Den Haag: WRR.
- 25 Hierbij moet als kanttekening worden geplaatst dat de meeste statushouders die in het azc verblijven vallen niet meer onder de Wi2013 maar onder de Wi2021.
- 26 In KIS-monitor van [2020](#), sectie 3.5, werd de inzet van ‘dedicated’ klantmanagers door 73% van de gemeente als belangrijkste element genoemd waardoor

- statushouders konden uitstromen naar betaald werk. In ruim een derde van de gemeenten hebben ze hiervoor een lage(re) caseload.
- 27 Van de 166 gemeenten die de monitor voor zowel 2022 alsook 2023 ingevuld hebben, antwoordt 14% van de gemeenten (n=23) nee/anders/niet van toepassing in 2022 terwijl zij het jaar ervoor aangaven de inzet te continueren. Zeven procent van de gemeenten (n=12) geeft aan de inzet te continueren terwijl zij vorig jaar niet/anders/niet van toepassing hadden geantwoord.
- 28 Dit percentage verwijst naar het gemiddelde van de gerapporteerde percentages binnen de gemeenten die deelgenomen hebben aan de monitor. Dit gemiddelde is niet gewogen al dan naar grootte van de gemeenten. De variatie tussen gemeenten is groot. Sommige gemeenten geven 1 aan als waarde en anderen 100%.
- 29 Mediaan verwijst naar de waarde die in het midden zit als je de data zou rangschikken van laag naar hoog. Door het gemiddelde tegen de mediaan te zetten krijg je een inzicht in de verdeling van de data en of het gemiddelde omhooggetrokken wordt door een aantal hogere waarden (groen) of juist omlaag wordt getrokken door lagere waarden (rood).
- 30 In KIS-monitor van [2018](#) en [2019](#) stelden we deze vraag specifiek voor bijstandsgerechtigde statushouders boven de 30 jaar. Dit jaar is de vraag echter niet gebonden aan een leeftijdsrestrictie en daarom is een directe vergelijking met voorgaande jaren niet mogelijk.
- 31 SZW, n.d. Mailwisseling 11 juli 2023 en 27 juli 2023.
- 32 Van Gennip, C.E.G (2022, 9 juni). [Wijziging van de Wet inburgering 2021 in verband met aanpassing van het overgangsrecht](#). Kamerstuk 36078 nr. 7. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- 33 Peildatum 1 mei 2023. Bron: Van Gennip, C.E.G. (2023, 13 juli) [Uitvoeringsbrief inburgering](#). 2023-0000330655. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- 34 Verder analyse toont aan dat met name antwoordoptie 4 'De termijn is te kort om alle benodigde stappen te doorlopen' en 5 'Er is geen tolk beschikbaar die de taalbarrière kan overbruggen' geen rol speelt in de G4-gemeenten, maar alleen in de G40 en overige gemeenten.
- 35 Divosa (2021). [Handreiking Leerroutes](#). Versie 3 mei 2021. Utrecht: Divosa.
- 36 Het TaakstellingVolgingsSysteem is een webapplicatie waarmee COA en gemeenten gegevens uitwisselen over statushouders. Bron: COA (2022, 1 januari). [Klantprofiel in TVS m.b.t integratie en participatie vergunninghouder](#).
- 37 Zie voor meer informatie, <https://noa-vu.nl/>.
- 38 De brede intake wordt afgesloten met het vaststellen van het PIP. Gegevens van DUO tonen aan 6% van de statushouders in de centrale opvang een vastgesteld PIP heeft (peildatum 1 mei 2023). Het lijkt er dus op dat gemeenten met statushouders in de azc met wie zij de brede intake uitvoeren niet in alle gevallen het PIP vaststellen. Bron: Van Gennip, C.E.G. (2023, 13 juli) [Uitvoeringsbrief inburgering](#). 2023-0000330655. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- 39 Vanaf 1 januari 2023 mogen gemeenten afwijken van de tienwekentermijn voor het vaststellen van het PIP, in situaties waarin de gemeente in afwachting is van essentiële informatie van een derde partij. Daarbij kan bijvoorbeeld worden worden gedacht aan een diplomawaardering.
- 40 Dit is gelijk aan mbo-niveau 2 of hoger.
- 41 De uitvoeringsbrief van 13 juli 2023 geeft aan dat in 33 van de 35 arbeidsmarktregio's de onderwijsroute wordt aangeboden. In 30 arbeidsmarktregio's is mbo- en hbo-aanbod beschikbaar, en in 29 arbeidsmarktregio's wo-aanbod. Ook komt uit de Marktmonitor van Significant naar voren dat de respondenten niet actief zijn op alle deelsegmenten van de taalschakeltrajecten, en men zeker op HBO en WO niveau beperkter aanbod hebben – zie figuur 10, pagina 22. Bron: Van Gennip, C.E.G. (2023, 13 juli) [Uitvoeringsbrief inburgering](#). 2023-0000330655. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid & Zwanepol, M., Onstenk, A., Van der Laan, S., Van der Maas, G., Huisman, M., en M. Blom (2022). [Monitor Werking en Ontwikkeling van de Inburgeringsmarkt. Eerste Meting – 2022](#). 8 december 2022. Utrecht: Significant
- 42 Op de vraag 'Bij hoeveel inburgeraars is in uw gemeente de onderwijsroute in het PIP vastgelegd?' gaven 22 gemeenten aan dat ze dit voor nul inburgeraars hebben vastgesteld. Van de 181 gemeenten die aangaven voor 1 of meerdere inburgeraars de onderwijsroute te hebben vastgesteld, hebben gemeenten dit gemiddeld voor 6,64 inburgeraars gedaan. Verder analyse toont aan dat de mediaan drie inburgeraars is, en een maximum van 100 inburgeraars.
- 43 Op deze vraag geven 89 van de 180 gemeenten aan dat dit voor nul inburgeraars van toepassing is. Een gemeente heeft wel gegevens voor vraag 26 aangeleverd maar niet voor vraag 27. Onder de 91 gemeenten die aangeven dat in hun gemeenten er minstens één inburgeraar is voor wie de onderwijsroute is vastgesteld maar die nog niet kan starten met het taalschakeltraject, kunnen gemiddeld 1,82 inburgeraars niet starten. Dit gemiddelde wordt omhooggetrokken aangezien één gemeente aangeeft dat 55 inburgeraars niet op tijd kunnen starten.
- 44 DUO (n.d.). [Studiefinanciering](#). Voorwaarden. Geraadpleegd 28 juli 2023.

- 45 Deze verplichting geldt niet voor gezinsmigranten binnen de Z-route.
- 46 In antwoord op de motie is in de kamerbrief van 4 juli 2022 door het Ministerie van SZW toegezegd dat de KIS-monitor zal verkennen hoeveel stage en werkervaringsplekken beschikbaar worden gesteld. Zie ook: Van Gennip, C.E.G (2022, 4 juli). [Uitvoering Inburgering](#). Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- 47 Slechts drie van de vier G4 gemeenten hebben deze vraag ingevuld.
- 48 Het onderscheid tussen de G40 en kleine/middelgrote gemeenten is niet mogelijk omdat sommige respondenten het totaal aantal participatieplaatsen voor zowel G40 als kleine/ middelgrote gemeenten gezamenlijk hebben ingevuld.
- 49 Dit gemiddelde wordt omlaag getrokken omdat 82 gemeenten hebben aangegeven 0 participatieplekken te hebben ingekocht.
- 50 We maken gebruik van de volgende formule: totaal aantal participatieplekken in de gemeenten die in onze monitor zijn vertegenwoordigd/ percentage vertegenwoordigde gemeenten in onze dataset x 100. Dit berekenen voor respectievelijk de G4, en de G40 en overige gemeenten.
- 51 De KIS-monitor wordt op vrijwillige basis door vertegenwoordigers van gemeenten en/of uitvoeringspartijen ingevuld. Hoewel alle gemeenten benaderd zijn, heeft 59% de online vragenlijst ingevuld. We kunnen niet stellen op basis van de ingevulde gemeenten tot in hoeverre dit representatief is voor het nationaal niveau.
- 52 Koolmees, W. (2021). [Memorie van Toelichting](#). Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- 53 Oorspronkelijk schreef de gemeenten “de P-deel”. Wij nemen aan dat ze bedoelen Participatiewet.
- 54 Op het moment dat we kijken hoe verschillende gemeenten deze stellingen beantwoord hebben valt allereerst op dat de G4 over het algemeen neutraal of eens zijn, en alleen overige gemeenten helemaal oneens invullen. Dit is echter niet statistiek significant.
- 55 Gemeenten konden bij stellingen rondom dit onderwerp ook aangeven een neutrale positie in te nemen.
- 56 Van Gennip, C.E.G. (2023, 6 april). [Verzamelbrief inburgering](#). 2023-0000184844. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid & Divosa (2022). [Handreiking Financieel ontzorgen en financiële zelfredzaamheid](#). Versie april 2022.
- 57 SZW (2023, 28 maart). [Nieuwsbrief Inburgering nr 32](#).
- 58 Van Gennip, C.E.G. (2023, 6 april). [Verzamelbrief inburgering](#). 2023-0000184844. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- 59 Respondenten konden meerdere antwoorden geven op deze vraag. Gemiddeld gaven gemeenten 2,8 antwoorden.
- 60 Het bufferbudget is een instrument onder de Participatiewet dat huishoudens in staat stelt om de schommelingen en onzekerheid van inkomstenverrekening te adresseren. Voor een evaluatie onder zes steden, zie: Witkamp, A., Talman, J., en L. de Ruig. 2022. [Rapport Bufferbudget als oplossing voor inkomstenverrekening?](#) Eindrapportage. Leiden: De Beeldsonderzoekers.
- 61 Koolmees, W. (2021). [Memorie van Toelichting](#). Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- 62 Vorig jaar betrof deze vraag alle inburgeringsplichtigen onder de Wi2021; in andere woorden statushouders, gezinsmigranten en overige migranten. Om beter inzicht te krijgen in hoe het praktischelement van de MAP voor respectievelijk statushouders en gezinsmigranten wordt vormgegeven, hebben wij dit jaar aparte vragen voor de beide groepen gesteld.
- 63 De Gruijter, M., Asmoredjo, J., en M. Sikkema (2021). [Evaluatie Pilots Veranderopgave Inburgering. Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten](#). Eindrapportage. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- 64 Dit verwijst naar beleid voor niet-uitkeringsgerechtigden.
- 65 Bij vergelijking tussen verschillende gemeenten valt allereerst op dat de G4 over het algemeen neutraal aankruisen of het er mee eens zijn, en alleen overige gemeenten oneens of helemaal oneens invullen. Dit is echter niet statistiek significant.
- 66 Een splitsing tussen grootte van gemeenten geeft aan dat alle G4 gemeenten aangeven specifieke uitdagingen te ondervinden, 61% van de vertegenwoordigde G40 gemeenten en 46% van de vertegenwoordigde overige gemeenten. Niettemin is dit niet statistiek significant.
- 67 Vrijstellend onderwijs betreft: voortgezet onderwijs, mbo-opleidingen van niveau 2, hbo-opleidingen, wo-opleidingen en voltijd VaVo-opleidingen.
- 68 Divosa, 2022. [Handreiking schoolgaande jongeren en inburgering. Versie juni 2022](#).

- 69 Uit de antwoorden komt mede naar voren dat drie gemeenten de stelling anders hadden geïnterpreteerd. Zij geven aan dat binnen hun gemeente het aantal mannen dat de B1-route volgt groter is dan het aantal vrouwen en dat dit het verschil verklaart.
- 70 In het geval van gezinsmigranten dient alleen de gezinsmigrant in te burgeren én niet de referent. We vermoeden dat de gemeenten hier hebben willen aangeven dat er het gesprek met de gezinsmigrant plaatsvindt zonder dat de partner hierbij aanwezig is. Vaak is de vrouwelijke gezinsmigrant niet verplicht om een participatiecomponent te volgen aangezien gezinsmigranten alleen naar Nederland mogen komen indien aan de inkomenseis voldaan wordt; dit houdt in dat de referent voldoet aan een bepaalde hoogte inkomen en deze een bepaalde duur heeft. Niettemin, zat 6,6% van de gezinsmigranten op 30 juni 2022 in de bijstand. Bron: Hazeleger, D., Van Es, L., Wajer, S., en W. Koning (2022). [Factsheet Statushouders en gezinsmigranten: rapportage inburgering, onderwijs, werk en bijstand](#). Utrecht: Divosa Benchmark.
- 71 Zie eindnoot 70.
- 72 De Gruijter, M., Asmoredjo, J., en M. Sikkema (2021). [Evaluatie Pilots Veranderopgave Inburgering. Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten](#). Eindrapportage. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- 73 Voor meer informatie, zie <https://duo.nl/zakelijk/inburgering-ketenpartners/participatieverklaring/maatschappelijke-begeleiding.jsp>.
- 74 Nationale Ombudsman. 2022. Rapport: [Alleen volwassen worden. Jonge statushouders hebben ook na 18 jaar begeleiding nodig. 25 Mei 2022](#).
- 75 De entreeopleiding mbo is mbo-niveau 1 en is niet een startkwalificatie. Deze opleiding duurt 1 jaar en vereist geen diploma van een vooropleiding. Met deze opleiding kan een student of doorstromen naar mbo-niveau 2 of als assistent werken op de arbeidsmarkt. Zie ook: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/middelbaar-beroepsonderwijs/vraag-en-antwoord/uit-welke-mbo-opleidingen-kan-ik-kiezen>.

Colofon

Financier: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Auteurs: Marjan de Gruijter, Tamara A. Kool, Youp Dusault

Met medewerking van: Farella Devilcin, Rahaf Kakhi, Morgan Whittaker

Foto: Canva (persoon die voor de klas staat)

Uitgave: Kennisplatform Inclusief Samenleven
Giessenplein 59-C
3522 KE Utrecht
T (030) 2300799
E info@kis.nl | www.kis.nl

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

ISBN 978-94-6409-252-3

© Kennisplatform Inclusief Samenleven, Utrecht, september 2023

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld. De inhoud van deze publicaties is met grote zorg samengesteld. Desondanks is het Kennisplatform Inclusief Samenleven niet aansprakelijk voor de eventuele schade die ontstaat door het gebruik van deze informatie.

