Gemeente Landsmeer

Evaluatie inburgering 2022-2025

Datum: 22-10-2026



Inhoud

Inleiding ... 3
Deel 1: De Wet inburgering 2021 in Landsmeer en Waterland ... 4
Wat is inburgering ... 4
Wettelijke taak ... 4
Leerroute voor het leren van de Nederlandse taal ... 4
Module Arbeidsmarkt en Participatie ... 5
Participatieverklaringstraject ... 5
Maatschappelijke begeleiding en financiële ontzorging ... 5
Dualiteit ... 5
Termijn en verlenging ... 6
Doelstelling van de wet inburgering 2021 ... 6
Doelgroep ... 6
Rol gemeente ... 8
Landelijke knelpunten ... 8
Cijfermatig beeld van de inburgeraars in Waterland en Landsmeer ... 10
Stand van zaken van de uitvoering ... 11
Capaciteitsproblemen ... 11
Huidige situatie ... 11
Instroom over de tijd ... 11
Verdeling van inburgeraars naar leerroute ... 12
Ontwikkelingen nog beperkt te duiden ... 12
Deel 2: Bevindingen ... 14
Introductie ... 14
Bevindingen ... 14
Aanbevelingen ... 16
Deel 3: Interviews met ketenpartners ... 18
Methodologie ... 18
Uitkomsten ... 19
Samenwerking met de gemeente ... 19
Aandachtspunten ... 19
Reflectie op de bevindingen ... 26

Inleiding

In 2022 is de Wet inburgering 2021 (Wi2021) in werking getreden. Met de inwerkingtreding van deze wet heeft de gemeente de regie gekregen over de inburgering. Daarmee is de gemeente verantwoordelijk voor het begeleiden van inburgeraars en het organiseren van een passend inburgeringsaanbod. Voorheen lag deze verantwoordelijkheid volledig bij de inburgeraar zelf en konden zij een lening aanvragen bij DUO voor het bekostigen van het inburgeringsaanbod.

In Waterland en Landsmeer zijn de eerste inburgeraars onder de Wi2021 eind 2022 begonnen met hun inburgeringstraject. In de afgelopen periode is er ervaring opgedaan in de uitvoering. Tegen deze achtergrond worden het inburgeringsbeleid en de uitvoering geëvalueerd. De gemeente Waterland verzorgt de uitvoering van de inburgering voor Landsmeer. De evaluatie heeft dan ook betrekking op inburgeraars uit zowel Waterland als Landsmeer in de periode van 2022-2025.

De inzichten en verbeterpunten die voortvloeien uit deze evaluatie worden meegenomen in het nieuwe uitvoeringsplan inburgering. Met het ontwikkelen van dit uitvoeringsplan wordt toegewerkt naar een verdere optimalisatie van de dienstverlening aan inburgeraars. Het uitvoeringsplan wordt gelijktijdig met deze evaluatie ter kennisname aan de gemeenteraad aangeboden.

Leeswijzer

De evaluatie bestaat uit drie delen en wordt afgesloten met een reflectie. Het eerste deel van de evaluatie bevat een korte toelichting op de inburgering. Daarin omschrijven we wat de inburgering inhoudt en welke rol de gemeente hierin heeft. Vervolgens geven we een contextschets. Hierin vatten we kort samen welke landelijke knelpunten de wet kent. Ook gaan we in op de ontwikkelingen in onze eigen organisatie en geven we een cijfermatige profielschets van onze inburgeraars.

Het tweede deel van de evaluatie bestaat uit de inzichten van inburgeraars die voortkomen uit groepsinterviews. Deze inzichten zijn samengevat in bevindingen en aanbevelingen.

In het derde deel van de evaluatie delen we de bevindingen van onze ketenpartners. Naast inburgeraars zijn ook alle ketenpartners gesproken zodat wij kunnen leren van hun inzichten. Zij reflecteren zowel op de samenwerking met de gemeente als op de behoeften en knelpunten die zij zien bij de doelgroep.

Tot slot bevat de evaluatie een reflectie. In de reflectie wordt gekeken naar de uitkomsten en de betekenis daarvan. Ook wordt hierin uiteengezet wat de vervolgstappen zijn.

Deel 1: De Wet inburgering 2021 in Landsmeer en Waterland

Wat is inburgering

Wettelijke taak

Sinds de invoering van de Wi2021 hebben gemeenten de regie over de inburgering. Daarmee zijn gemeenten verantwoordelijk voor het begeleiden van inburgeraars en het organiseren van een passend inburgeringsaanbod. Inburgeringsconsulenten van gemeenten vormen daarbij het eerste aanspreekpunt voor inburgeraars, bij wie zij laagdrempelig terecht kunnen met vragen over hun inburgeringstraject.

Het huidige inburgeringsstelsel bestaat uit verschillende onderdelen:

1. Leerroute voor het leren van de Nederlandse taal
2. Module Arbeidsmarkt en Participatie
3. Participatieverklaringstraject
4. Maatschappelijke begeleiding
5. Financiële ontzorging.

De leerroute, MAP en het PVT vormen de kern van het inburgeringstraject en maken onderdeel uit van het traject dat inburgeraars doorlopen. Daarnaast bieden gemeenten voor asielstatushouders maatschappelijke begeleiding en tijdelijke financiële ontzorging in de eerste periode na huisvesting. Deze onderdelen ondersteunen nieuwkomers bij hun start in de Nederlandse samenleving en bij participatie. Gemeenten zijn hierbij verantwoordelijk voor het organiseren van deze onderdelen. Zij doen dat zelf of besteden dit uit aan externe partijen.

Leerroute voor het leren van de Nederlandse taal

Binnen het inburgeringsstelsel zijn drie leerroutes voor het leren van de Nederlandse taal. Deze routes maken het mogelijk om het inburgeringstraject beter af te stemmen op de mogelijkheden van de inburgeraar.

1. Onderwijsroute

   Gericht op jongere inburgeringsplichtigen met de ambitie om een opleiding te volgen. Deze route bereidt hen voor op instroom in het middelbaar beroepsonderwijs of hoger onderwijs.

2. B1-route

Deze route is bedoeld voor inburgeringsplichtigen van wie verwacht wordt dat zij het taalniveau B1 of hoger kunnen behalen. Wanneer het B1-niveau niet haalbaar blijkt, kan worden afgeschaald naar het A2-niveau. Inburgeraars moeten dan wel minimaal 600 uur taallessen hebben gevolgd.

In Waterland en Landsmeer bestaat binnen de B1-route ook de mogelijkheid om het mbo-entreetraject te volgen. In dit traject combineren inburgeraars een mbo-entreeopleiding met extra taalondersteuning.

3. Z-route (Zelfredzaamheidsroute)

Gericht op inburgeraars voor wie het behalen van minimaal A2 niveau naar verwachting niet haalbaar is. In deze route ligt de nadruk op zelfredzaamheid en participatie. Inburgeraars volgen minimaal 800 uur taallessen en nemen daarnaast deel aan minimaal 800 uur participatieactiviteiten.

Module Arbeidsmarkt en Participatie

In de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) doen inburgeraars kennis en vaardigheden op die nodig zijn om deel te nemen aan de arbeidsmarkt. Daarbij wordt aandacht besteed aan het in kaart brengen en versterken van de competenties van de inburgeraar en aan het verkennen van kansen op de Nederlandse arbeidsmarkt die aansluiten bij hun interesses en mogelijkheden.

Participatieverklaringstraject

Het Participatieverklaringstraject (PVT) bestaat uit een traject van ten minste 12 uur waarin aandacht wordt besteed aan de kernwaarden van de Nederlandse samenleving. Aan het einde van het traject ondertekent de inburgeraar de participatieverklaring.

Maatschappelijke begeleiding en financiële ontzorging

Maatschappelijke begeleiding bestaat uit ondersteuning bij praktische zaken en het vertrouwd raken met de lokale omgeving en voorzieningen. Daarnaast kan de gemeente financiële ontzorging bieden. Dit houdt in dat het beheer van inkomsten en uitgaven tijdelijk geheel of gedeeltelijk wordt overgenomen. Waar nodig wordt begeleiding geboden. Financiële ontzorging is maatwerk. Per vergunninghouder wordt beoordeeld of en in welke mate ondersteuning nodig is, met als doel de financiële zelfredzaamheid te versterken.

Dualiteit

Dualiteit is een belangrijk uitgangspunt van het nieuwe inburgeringsstelsel; het leren van de Nederlandse taal en participatie versterken elkaar. Daarom worden taalverwerving en participatie zoveel mogelijk gecombineerd binnen het inburgeringstraject. Dit maakt het ook mogelijk om

verplichtingen vanuit de Wet inburgering en de Participatiewet met elkaar te verbinden. Gemeenten hebben ruimte om zelf invulling te geven aan deze duale aanpak.

Termijn en verlenging

Nadat het Plan Inburgering en Participatie (PIP) is vastgesteld, krijgen inburgeraars drie jaar de tijd om hun inburgeringstraject af te ronden. In bepaalde gevallen kan deze termijn worden verlengd, bijvoorbeeld bij langdurige ziekte of wanneer inburgeraars lange tijd hebben moeten wachten voordat zij met taallessen konden starten. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om vrijstelling van de inburgeringsplicht te krijgen. Dit gebeurt slechts in uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld wanneer een inburgeraar kan aantonen al voldoende te zijn ingeburgerd, of wanneer een ziekte of beperking zo ernstig is dat deelname aan het inburgeringstraject niet mogelijk is.

Doelstelling van de wet inburgering 2021

Het doel van het nieuwe inburgeringsstelsel is dat inburgeraars zo snel mogelijk volwaardig deelnemen aan de Nederlandse samenleving, het liefst via betaald werk.

Om dit doel te behalen kent de wet vijf subdoelen die als uitgangspunt dienen voor de invulling en uitvoering van de wet:

- Vroege start; inburgeringsplichtigen beginnen zo vroeg mogelijk aan hun inburgering.
- Snelheid van de inburgering; inburgeraars voldoen aan hun inburgeringsplicht binnen de inburgeringstermijn.
- Maatwerk; het inburgeringsaanbod sluit aan bij de startpositie en ontwikkelingsmogelijkheden van de inburgeraar.
- Dualiteit; combineren van taal en participatie.
- Kwaliteit; een divers en kwalitatief hoogwaardig inburgeringsaanbod.

Doelgroep

De groep inburgeraars is divers. Het betreft mensen van verschillende leeftijden, met uiteenlopende achtergronden, culturen, beroepen en opleidingsniveaus. Ook de gezinssamenstelling verschilt, variërend van grote gezinnen tot alleenstaanden en personen die in afwachting zijn van gezinshereniging.

De wet is van toepassing op nieuwkomers die op of na 1 januari 2022 inburgeringsplichtig zijn geworden. Deze plicht geldt voor nieuwkomers van 18 jaar tot de AOW-gerechtigde leeftijd die zich duurzaam in Nederland vestigen en beschikken over een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd.

Binnen deze groep wordt in de Wet inburgering onderscheid gemaakt tussen asielstatushouders en gezinsmigranten/ overige inburgeraars. In de volgende alinea worden deze groepen nader toegelicht.

Asielstatushouders

Asielstatushouders (ook wel vergunninghouders genoemd) zijn vluchtelingen aan wie door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd is verleend. Zij verblijven in eerste instantie in een asielzoekerscentrum (AZC), waar zij worden opgevangen door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Het COA koppelt vergunninghouders vervolgens aan een gemeente, waar zij worden gehuisvest.

Binnen deze categorie vallen ook de zogenoemde nareizigers. Dit zijn familieleden van de vergunninghouder die in het kader van gezinshereniging naar Nederland komen. Na aankomst voegen zij zich bij hun familielid dat al in de gemeente woont.

Gezinsmigranten en overige inburgeraars

Gezinsmigranten zijn personen die naar Nederland komen in het kader van gezinshereniging of gezinsvorming, bijvoorbeeld om zich bij een Nederlandse partner te voegen. Voor deze groep start de inburgering vaak al vóór aankomst in Nederland met het basisexamen inburgering in het land van herkomst. Tot de groep overige inburgeraars behoren onder meer geestelijk bedienaren, zoals dominees, priesters en imams, en vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor een niet-tijdelijk verblijfsdoel.

Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen gezinsmigranten en overige inburgeraars aan de ene kant en asielstatushouders aan de andere kant. Voor asielstatushouders heeft de gemeente namelijk een grotere rol in de uitvoering van de inburgering. De gemeente betaalt hun traject en de inburgeringsconsulenten volgen actief hoe het met de voortgang gaat, onder meer in contact met taalscholen en andere ketenpartners.

In tegenstelling tot asielstatushouders zijn gezinsmigranten in grotere mate zelf verantwoordelijk voor hun inburgering. Zij kiezen in beginsel zelf hoe zij zich voorbereiden op het inburgeringsexamen, bijvoorbeeld door zelf een taalaanbieder te kiezen, en dragen de kosten daarvan ook zelf. Toch moeten zij ook binnen de gestelde termijn voldoen aan de inburgeringseisen, waaronder het vereiste taalniveau Hoewel gezins- en overige migranten in grotere mate zelf verantwoordelijk zijn voor hun inburgering, biedt de gemeente ook ondersteuning. Zo organiseert de gemeente het Participatieverklaringstraject (PVT) en de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP), en voeren inburgeringsconsulenten voortgangsgesprekken. Daarnaast kunnen gezinsmigranten bij de gemeente terecht voor informatie en vragen over hun inburgeringstraject.

Inburgeringsaanbod door gemeente	Vergunninghouders	Gezinsmigranten
Leerroute	✓	
Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP)	✓	✓
Participatieverklaringstraject (PVT)	✓	✓
Maatschappelijke begeleiding	✓	
Financiële ontzorging	✓	

Rol gemeente

De taken die voor gemeenten voortvloeien uit de Wet inburgering zijn deels vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en uniformiteit vastgelegd in de wet en de daarop gebaseerde lagere regelgeving. Tegelijkertijd biedt de Wi2021 gemeenten ruimte om zelf invulling te geven aan de uitvoering. Hierdoor kunnen gemeenten de uitvoering laten aansluiten bij hun eigen dienstverlening en organisatie.

Gemeenten hebben daarnaast ruimte om te bepalen hoe de taken op het gebied van inburgering worden ingebed binnen de gemeentelijke organisatie. Dit maakt het mogelijk om de uitvoering van de inburgering te verbinden met andere taken binnen het sociaal domein en zo een meer integrale aanpak te realiseren.

Landelijke knelpunten

Voor de wet inburgering 2021 is een lerend stelsel opgezet. Dit houdt in dat de wet aangepast kan worden als deze op bepaalde onderdelen niet blijkt te werken of als er nieuwe wensen zijn vanuit de Tweede Kamer. Bovendien is er binnen dit stelsel aandacht voor kennisdeling tussen gemeenten en uitvoerende partijen, evenals voor het signaleren van knelpunten in de uitvoering.

Sinds de invoering van de wet zijn op basis van praktijkervaringen al verschillende aanpassingen gedaan. Tegelijkertijd ervaren gemeenten in het land nog diverse knelpunten in de uitvoering van de wet. De belangrijkste knelpunten zijn (De Rekenkamer 2026, Onbenut Potentieel):

- Een docententekort wat leidt tot langere wachttijden en minder maatwerk.
- Laag tempo van taallessen door continue instroom van nieuwe inburgeraars. Dit maakt het lastig om het taalniveau aan te bieden wat voldoende aansluit bij de capaciteit en ambitie van mensen.

- Gebrek aan kinderopvang waardoor ouders met kinderen pas laat kunnen beginnen met hun inburgering, en ook later in hun traject in de knel komen met hun verplichtingen.
- Werk en inburgering is moeilijk te combineren doordat de inburgeringslessen veel tijd in beslag nemen en er weinig aanbod is buiten werktijd. In combinatie met andere verplichtingen en zorgtaken is het moeilijk om de roosterpuzzel te leggen. Bovendien hebben niet alle werkgevers interesse in iemand die beperkt beschikbaar is. Dit zit ook de dualiteit van de inburgering in de weg; inburgeraars hebben te weinig mogelijkheden om de taal in de praktijk te gebruiken.
- Deelname aan de Z-route is groter dan verwacht. Gezien de Z-route meer begeleiding en gemiddeld meer taaluren vraagt dan de B1-route, betekent dit ook dat de totale kosten van de inburgering hierdoor hoger kunnen uitvallen.
- Voor jongeren die niet voldoende leerbaarheid of schoolervaring hebben voor de onderwijsroute of de mbo-entree route is er geen goed alternatief. In de Z-route zitten vaak veel oudere mensen. Voor veel jonge inburgeraars is dat geen stimulerende en passende leeromgeving waar ze zich voldoende kunnen ontwikkelen.
- De vroege start van de inburgering blijkt moeizaam. Inburgeraars wonen niet altijd in de buurt van de gemeente waar ze aan gekoppeld zijn, waardoor de reistijd naar de lessen lang is. Daarnaast hebben statushouders die nog in een AZC verblijven niet altijd de rust om zich op het leren van Nederlands te concentreren. Onzekerheid over huisvesting en gezinshereniging zorgen vaak voor veel onrust.

Cijfermatig beeld van de inburgeraars in Waterland en Landsmeer

In deze paragraaf worden de cijfers weergegeven van de in november 2025 actieve inburgeraars in Waterland en Landsmeer. De onderstaande tabellen geven een beschrijvend overzicht van de samenstelling van deze groep, uitgesplitst naar doelgroep, leerroute, leeftijd en fase van het inburgeringstraject. Daarmee wordt inzicht gegeven in de lokale context van de inburgering in Waterland en Landsmeer.

Tabel 1. Doelgroepen van inburgeraars in Waterland en Landsmeer (november 2025)

Doelgroep	Waterland	Landsmeer	Totaal
Asielstatushouders	60	29	89
Gezinsmigranten	19	11	30
Overig	1	3	4
Totaal	80	43	123

Tabel 2. Leerroutes van inburgeraars in Waterland en Landsmeer (november 2025)

Leerroute	Waterland	Landsmeer	Totaal
B1-route	53	30	83
Z-route	15	3	18
Onderwijsroute	4	3	7
Nog niet vastgesteld	8	7	15
Totaal	80	43	123

Tabel 3. Leeftijd van inburgeraars in Waterland en Landsmeer (november 2025)

Leeftijd	Waterland	Landsmeer	Totaal
17 jaar	0	1	1
18 tot en met 29 jaar	23	10	33
30 tot en met 49 jaar	48	25	73
50 tot en met 64 jaar	9	6	15
Ouder dan 64 jaar	0	1	1
Totaal	80	43	123

Tabel 4. Inburgeringsfase van inburgeraars in Waterland en Landsmeer (november 2025)

Inburgeringsfase	Waterland	Landsmeer	Totaal
Eerste jaar	28	25	53
Tweede jaar	22	6	28
Derde jaar	19	4	23
Verlenging inburgeringstermijn	2	2	4
Nog niet bezig	9	6	15
Totaal	80	43	123

Stand van zaken van de uitvoering

Capaciteitsproblemen

Na de invoering van de Wi2021 heeft het tijd gekost om de uitvoering organisatorisch op orde te krijgen. Tot in 2025 was daarbij sprake van verschillende knelpunten, zoals personeelswisselingen, uitval en capaciteitsdruk. Daardoor kon de begeleiding niet altijd goed en zonder onderbrekingen worden geboden. Inburgeraars kregen in die periode daarom niet altijd de begeleiding die zij nodig hadden. Hierbij speelde ook mee dat processen en systemen nog ingericht moesten worden, waardoor de uitvoering nog niet kon leunen op een stevige structuur.

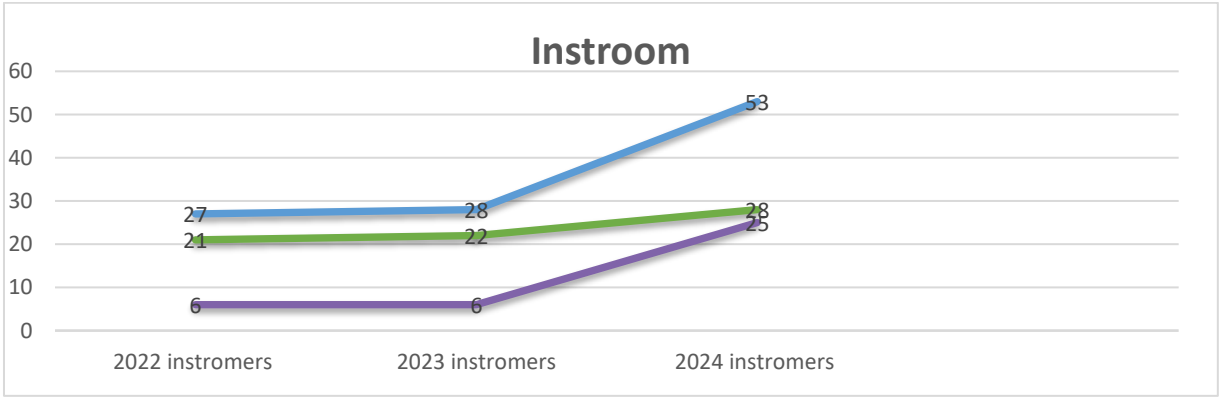
Huidige situatie

Sinds 2025 zijn er stappen gezet om de uitvoering te versterken, onder meer door extra consulenten aan te nemen. Inmiddels is de uitvoering gestabiliseerd, zijn eventuele achterstanden weggewerkt en is er voldoende capaciteit om inburgeraars tijdig te begeleiden en het inburgeringstraject zorgvuldig vorm te geven. Ook is er veel aandacht geweest voor de werkprocessen. Dit heeft een structuur gecreëerd die houvast biedt aan zowel consulenten als inburgeraars. De huidige situatie is dus aanzienlijk verbeterd ten opzichte van het eerder geschetste beeld

Instroom over de tijd

Eind 2025 bevond het merendeel van de inburgeraars zich nog in het eerste of tweede jaar van het traject. In Waterland gaat het om 50 van de 80 inburgeraars (62,5%) en in Landsmeer om 31 van de 43 inburgeraars (72,9%). Dit betekent dat een groot deel van de doelgroep nog niet klaar is met hun inburgeringstraject. De komende jaren zal daarom meer duidelijkheid ontstaan over de mate waarin inburgeraars hun traject tijdig afronden en uitstromen binnen de wettelijke termijn. Het is daarom van belang om de uitstroom en de kwaliteit van de dienstverlening in de komende jaren zorgvuldig te blijven monitoren.

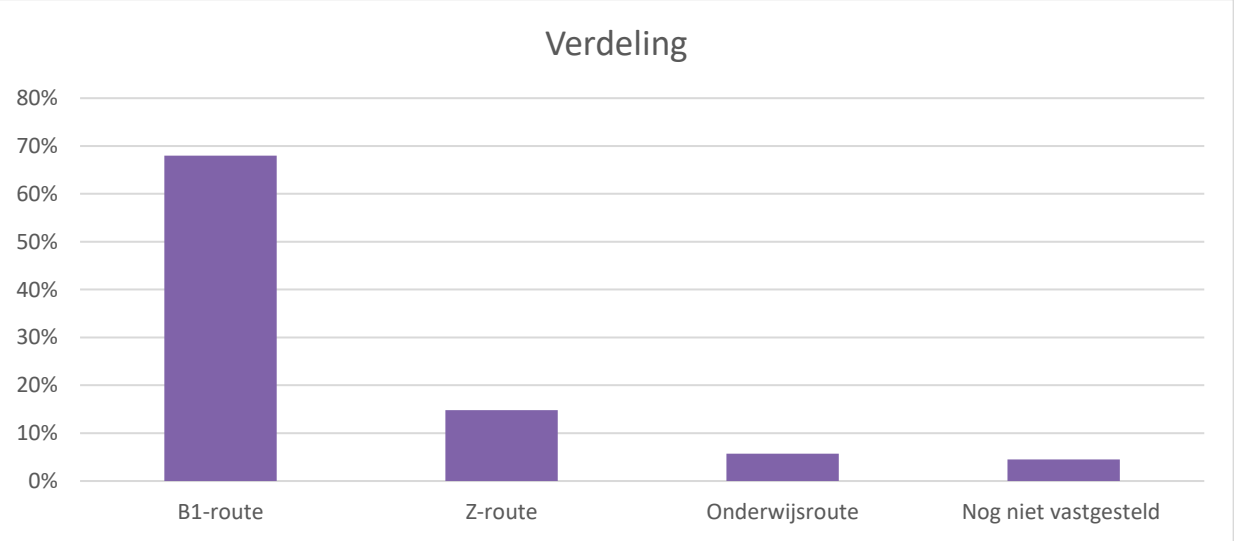
***De instroom inzichten zijn gebaseerd op inburgeraars die al zijn ingedeeld in een leerroute. Daarom komen de aantallen niet volledig overeen met de totalen hierboven.**



Verdeling van inburgeraars naar leerroute

De verdeling van de leerroutes laat zien dat zowel in Waterland als Landsmeer het grootste deel van de inburgeraars de B1-route volgt. De aantallen in de Z-route en de onderwijsroute zijn kleiner. Deze verdeling geeft in grote lijnen inzicht in het waarschijnlijke toekomstperspectief van de huidige groep inburgeraars en de benodigde ondersteuning. De relatief grote omvang van de B1-route wijst erop dat voor een groot deel van de inburgeraars perspectief bestaat op uitstroom naar werk. Een kleiner deel werkt toe naar een studie op het mbo, hbo of aan de universiteit. Voor een ander, eveneens kleiner deel, is het doel in eerste instantie zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie. Overigens zijn er binnen de Z-route ook zeker inburgeraars die kunnen uitstromen naar werk. De route zegt dus niet alles over het toekomstperspectief, maar kan wel een indicatie geven.

Daarbij hebben inburgeraars in de Z-route over het algemeen intensievere begeleiding nodig, en kost deze route meer dan de B1-route.



Ontwikkelingen nog beperkt te duiden

De Wi2021 is relatief recent ingevoerd. In Waterland en Landsmeer zijn de eerste mensen die onder deze wet moeten inburgeren eind 2022 begonnen. Dat betekent dat er slechts enkele inburgeraars zijn die hun inburgering al hebben afgerond. Daardoor is het op dit moment nog niet mogelijk om een volledig beeld te geven van de vraag of trajecten binnen de inburgeringstermijn worden afgerond en hoe mensen die de inburgering hebben afgerond zich over de tijd ontwikkelen.

Voor een volgende evaluatie is het daarom van belang om de komende jaren gericht te blijven monitoren hoe inburgeringstrajecten verlopen. Daarbij gaat het niet alleen om de uitstroom, maar ook om verlengingen, uitval en de duur van trajecten. Ook is het van belang om te volgen of hierin verschillen zichtbaar zijn tussen leerroutes. Door deze ontwikkeling over meerdere jaren te volgen,

ontstaat beter zicht op de voortgang van het stelsel. Op de mate waarin inburgeraars hun traject succesvol doorlopen en op de punten waarop in de uitvoering verdere verbetering nodig is. Om de cijfers beter te kunnen duiden is het ook belangrijk om structureel de ervaringen van de inburgeraars op te halen. Op de manier kan een volgende evaluatie een vollediger beeld geven van de resultaten van het inburgeringsbeleid.

Deel 2: Bevindingen

Introductie

In 2025 is er een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de ervaringen van inburgeraars onder de Wet Inburgering 2021 (WI2021), die sinds 1 januari 2022 van kracht is. Om dit in kaart te brengen zijn er groepsinterviews gehouden met 16 inburgeraars uit verschillende leerroutes en met uiteenlopende nationaliteiten. In de groepsinterviews hebben de inburgeraars hun ervaringen gedeeld. Onder de deelnemers waren ook inburgeraars die al een tijd geleden gestart zijn met inburgering. Daarmee reflecteren de bevindingen de situatie van de situatie van 2022 tot en met eind 2025. Dat betekent dat niet alle bevindingen nog betrekking hebben op de huidige situatie, omdat er de afgelopen jaren ontwikkelingen zijn geweest in het aanbod en de begeleiding.

Het onderzoek richtte zich hierbij op vijf overkoepelende thema's: taalverwerving, arbeidsparticipatie, begeleiding, psychosociaal welzijn en zelfredzaamheid. Ook is er gekeken hoe deze elementen elkaar versterken of juist belemmeren in de inburgering. Daarbij blijkt dat verschillen tussen inburgeraars, zoals leerroutes, opleidingsachtergrond of gezinssituatie, niet automatisch leiden tot verschillende uitkomsten; factoren als wachttijden, voorspelbaarheid en begrijpelijkheid zijn voor vrijwel iedereen bepalend. Centraal staat de vraag hoe uitwerking van beleid en programma's in de praktijk de kansen op duurzame participatie beïnvloeden.

Bevindingen

Taal en participatie

Het formeel taalaanbod startte voor veel van de inburgeraars die deelnemen aan het onderzoek laat, waardoor de eerste fase van de inburgering met name bestond uit zelfstudie. Dit leidt tot beperkte voortgang en onzekerheid. Lange wachttijden voor formeel taalonderwijs vergroten ongelijkheid tussen deelnemers, omdat zelfstudie niet voor iedereen in gelijke mate mogelijk is. Tegelijkertijd blijkt uit de ervaringen dat de kwaliteit van docenten, duidelijke structuur en differentiatie in het leeraanbod een sterk positief effect hebben op motivatie van inburgeraars en hun voortgang. Waar het aanbod aansluit bij hun niveau en leerbehoefte, ervaren deelnemers sneller vooruitgang en meer vertrouwen om de taal te spreken.

Werk en opleiding

Werk en opleiding worden door inburgeraars gezien als belangrijke stappen richting zelfstandigheid, een gevoel van waardigheid en het gevoel bij te kunnen dragen aan de maatschappij. In de praktijk blijkt toegang tot passend werk sterk afhankelijk van taalniveau en informele netwerken. Dit leidt ertoe

dat sommige inburgeraars die deelnemen aan het onderzoek, niet altijd werk/opleiding kunnen starten, passend bij hun achtergrond. Dit geldt met name voor hoogopgeleiden en jongeren.

Tegelijkertijd spelen stages en werkervaringsplekken waar leren in de praktijk centraal staat een belangrijke rol voor versnelde taalontwikkeling, sociale aansluiting en beroepsoriëntatie. Het is dan wel van belang dat deze mogelijkheden inhoudelijk aansluiten bij de achtergrond en ambities van deelnemers en voldoende taalrijk zijn.

Begeleiding en ondersteuning

De ervaringen met begeleiding verschillen per persoon en situatie. Wanneer begeleiding toegankelijk en persoonlijk is en er weinig tot geen wisselingen zijn, ervaren inburgeraars rust, en overzicht. Dit geeft hen meer vertrouwen in het verloop van de inburgering. Deze ervaringen laten zien dat de gemeentelijke inzet op persoonlijke begeleiding het meeste effect heeft wanneer continuïteit geborgd is. De momenten waarop begeleiding goed aansluit, functioneren voor deelnemers als ankerpunt in een stelsel dat verder als complex wordt ervaren.

Tegelijkertijd laten ervaringen zien dat ondersteuning vaak persoonsafhankelijk is: bij wisselingen van contactpersonen of beperkte bereikbaarheid ontstaat onbegrip en vertraging. Dit leidt bij mensen tot stress. Begeleiding is daarmee een belangrijk element in de uitvoering, maar tegelijkertijd ook kwetsbaar.

Psychosociaal welzijn

Psychosociaal welzijn blijkt een cruciale randvoorwaarde voor voortgang binnen inburgering. Stress ontstaat vooral door (mentale) druk om de taal te leren, onzekerheid over hoe bepaalde processen in Nederland werken en onduidelijkheid over verplichtingen in de inburgering en daarbuiten en de consequenties voor het niet (kunnen) naleven hiervan.

Tegelijkertijd voelen deelnemers zich over het algemeen veilig in Nederland en geven ze aan vertrouwen te hebben dat hun rechten worden gerespecteerd. Dit basisgevoel van veiligheid vormt een belangrijk fundament waarop begeleiding en ondersteuning verder kunnen doorbouwen. Wanneer er ruimte is voor duidelijke uitleg zodat er meer begrip ontstaat, ervaren deelnemers minder stress, wat een positief effect heeft op hun ervaring met de inburgering.

Zelfredzaamheid

Zelfredzaamheid ontwikkelt zich geleidelijk gedurende de inburgering en is sterk afhankelijk van taalvaardigheid, mentale belastbaarheid en sociaal netwerk. Praktische kennis over zorg, administratieve processen en vaardigheid in digitale communicatie draagt direct bij aan

zelfstandigheid en zelfvertrouwen. Het gebruik van digitale middelen in communicatie met de gemeente en partners, zoals e-mail en WhatsApp wordt als helpend ervaren om overzicht te houden.

Tegelijkertijd blijkt uit de ervaringen dat inburgeraars die deelnemen aan het onderzoek vaak onvoldoende informatie hebben om te kunnen navigeren in de complexe bureaucratie in Nederland. Dit heeft effect op hoe zelfredzaam mensen zich voelen.

Aanbevelingen

De bovenstaande bevindingen kunnen vertaald worden in concrete aanbevelingen die zich niet alleen richten op afzonderlijke onderdelen van de inburgering, maar vooral op het versterken van de startfase, het verminderen van kwetsbaarheden in de uitvoering en het vergroten van samenhang en voorspelbaarheid:

1. Start snel en gestructureerd met taal

- Start zo snel mogelijk met taallessen voor- en aan het begin van de inburgering, om vertraging en verlies van motivatie te voorkomen.
- Richt de eerste maanden expliciet in als een begeleide oriëntatie- en taalstartfase, waarin taalverwerving centraal staat, maar ook voorlichting plaatsvindt over wat er van mensen verwacht wordt.

2. Maak meer differentiatie binnen de inburgering mogelijk

- Maak differentiatie naar leervermogen, achtergrond en ambitie een expliciet uitgangspunt binnen het PIP, met aandacht voor o.a.
    - tempo in taaltrajecten
    - flexibiliteit in de volgorde en timing van modules zoals de MAP.
    - Verken samen met taalaanbieders de mogelijkheden om groepen met meer differentiatie in te delen en:
    - evalueer klassenindeling periodiek;
    - structurele voortgangsgesprekken met deelnemers;
    - laagdrempelige mogelijkheden om van groep te wisselen indien nodig.

3. Verbeter de communicatie richting inburgeraars

- Organiseer meer toegankelijkheid in de communicatie met inburgeraars en zet in op bereikbaarheid bij vragen. Elementen die volgens inburgeraars zelf bijdragen aan toegankelijkheid zijn gebruik van laagdrempelige kanalen (zoals Whatsapp of telefonisch) en waar mogelijk in de eigen taal.
- Borg duidelijke rolafbakening en doorverwijzing. Maak duidelijk welke ondersteuning de gemeente biedt en welke via partners loopt.

4. Zet in op nieuwe samenwerking in het kader van de inburgering:

- Versterk lokale basisvoorzieningen. Breng deze voorzieningen beter onder de aandacht bij inburgeraars. Kijk samen met deze locaties hoe inburgeraars hier informeel de taal kunnen oefenen en andere mensen kunnen ontmoeten.
- Werk samen met werkgevers en maatschappelijke organisaties ten behoeve van werkervaringsplekken en passend vrijwilligerswerk te creëren.

Deel 3: Interviews met ketenpartners

Methodologie

Voor dit deel van de evaluatie is gekozen voor digitale één-op-één interviews als methode om inzichten te verzamelen. Met zeven ketenpartners van de gemeenten Waterland en Landsmeer zijn individuele gesprekken gevoerd over hun ervaringen met de samenwerking met de gemeenten en de uitdagingen die zij signaleren bij inburgeraars. Tijdens de interviews zijn aantekeningen gemaakt, die naderhand zijn uitgewerkt en geanalyseerd. De bevindingen uit deze interviews zijn in de tekst geparafraseerd. Op enkele plaatsen is ter illustratie een citaat opgenomen.

De volgende medewerkers zijn gesproken:

Organisatie	Functietitel	Rol in inburgering
Fiolet Taaltrainingen	Coördinator	Taalonderwijs
IVIO-Opleidingen	Trajectbegeleider + docent NT2	Taalonderwijs
TopTaal	Relatiemanager	Taallessen in de mbo entree-route
VU (en HvA)	Penvoerder Taalschakeltraject Amsterdam (HvA en VU)	Onderwijsroute (TSA, hbo en WO)
WJ Bladergroen	Zorgcoördinator ISK	Internationale schakelklas (ISK)
VluchtelingenWerk	Teamleider + teamleider	Maatschappelijke begeleiding asielmigranten (o.a.)
NewBees	Regiocoördinator + coördinator Purmerend	Participatieuren Z-route
SosyTraining	Eigenaar	Participatieverklaringstraject (PVT) en Module Arbeid en Participatie (MAP)

Uitkomsten

Samenwerking met de gemeente

Alle gesproken ketenpartners geven aan tevreden te zijn over de samenwerking met de gemeente en de huidige overlegstructuur. Organisaties als TopTaal, VluchtelingenWerk, de VU, IVIO en SosyTraining typeren het contact met zowel de consulenten als de beleidsmedewerker als goed en laagdrempelig.

Daarnaast geven ISK (International Schakelklas) WJ Bladergroen en VluchtelingenWerk aan dat de communicatie met de gemeente zich in de afgelopen jaren positief heeft ontwikkeld. In de beginfase van de Wet inburgering 2021 was er namelijk sprake van personeelswisselingen onder consulenten en was er tijdelijk geen beleidsmedewerker Inburgering in Waterland. Inmiddels ervaren ketenpartners meer stabiliteit en continuïteit in het contact met de gemeente.

Aandachtspunten

Tijdens de interviews is ketenpartners gevraagd naar hun ervaringen met de inburgering. Het kan daarbij gaan om knelpunten waar zij in hun werkzaamheden tegenaan lopen, maar ook om signalen die zij zien bij inburgeraars. Deze signalen bieden context bij de uitvoering van de inburgering en geven inzicht in factoren die van invloed kunnen zijn op het verloop van trajecten.

Hoewel de genoemde signalen inhoudelijk van elkaar verschillen, laten zij gezamenlijk zien dat de uitvoering van de inburgering plaatsvindt in een complexe praktijk. Inburgeraars hebben hun eigen persoonlijke omstandigheden, terwijl het stelsel uitgaat van duidelijke verantwoordelijkheden en verplichtingen.

Logistieke afstemming in het inburgeringstraject

NewBees en de taalscholen Fiolet en IVIO geven aan dat het inburgeringstraject in de praktijk afstemming vraagt tussen verschillende verplichtingen en leefomstandigheden van inburgeraars. Taallessen, participatieactiviteiten, werk en afspraken met instanties lopen daarbij regelmatig naast elkaar. Daarbij is voor veel inburgeraars is de Nederlandse afspraakcultuur lastig. Het is voor hen lastig om tegen een autoriteit te zeggen dat ze andere verplichtingen hebben, wat soms resulteert in verzuim. Dat is deels cultureel bepaald maar kan ook komen door een gebrek aan taal. Wanneer daar ook factoren als ziekteverzuim, kinderopvang, wisselende roosters of andere praktische belemmeringen bij komen, kan dit de voortgang van het traject onder druk zetten:

> **De kinderopvang zorgt soms voor vertraging bij het starten van de taallessen. Het is lastig wanneer bijvoorbeeld de man en vrouw allebei naar de les moeten, soms gaat de één naar Fiolet en de ander naar IVIO, soms wijzigt een rooster omdat een docent stopt, of omdat ze**

dus in een andere groep worden geplaatst. Telkens moet dan de kinderopvang gewijzigd worden. We proberen hierover te overleggen, maar soms is het niet mogelijk." (Coördinator Fiolet Taaltrainingen).

Met name in het onderwijs kunnen de logistieke uitdagingen tot knelpunten leiden, omdat taalscholen binnen een beperkte capaciteit werken. Door de roosterproblematiek, de constante in-, door- en uitstroom van cursisten en de moeilijkheden rondom de planning lukt het scholen niet altijd om inburgeraars snel te plaatsen in de groep die het beste aansluit bij hun taalniveau.

Participatie

Uit de interviews komt naar voren dat participatie een belangrijk onderdeel van het inburgeringstraject vormt. In de praktijk vraagt dit echter om een goede aansluiting tussen inburgeraars, werkgevers en beschikbare plekken. Ketenpartners NewBees en Sosytraining geven aan dat het soms lastig is om passende participatieplekken voor inburgeraars te vinden. Daarbij wordt aangegeven dat werkgevers niet altijd een goed beeld hebben van wat het werken met inburgeraars vraagt. Daarnaast geven ketenpartners aan dat voor sommige functies een relatief hoog taalniveau wordt gevraagd, terwijl dit volgens hen niet altijd aansluit bij de het taalniveau wat feitelijk nodig is om het werk uit te voeren. Daardoor blijven kansen voor participatie mogelijk onbenut. Meer contact met werkgevers kan bijdragen aan het wegnemen van een deel van deze knelpunten en juist in gesprek te gaan over de mogelijkheden. Vooral ervaringsplekken bij praktische beroepen wordt genoemd als een behoefte van inburgeraars in hun participatieproces.

Ook vanuit het onderwijs wordt het belang van participatie benadrukt. Werkervaring kan bijdragen aan het behalen van het B1-taalniveau, omdat deelnemers hierdoor meer in aanraking komen met de Nederlandse taal en samenleving aldus de docent van IVIO:

B1-niveau kan eigenlijk niet gehaald worden als ze geen baan hebben, geen kennis van de wereld, geen contact met de maatschappij. Dus voor B1-niveau is het heel belangrijk dat ze gaan werken op een plek waar Nederlands wordt gesproken, ze hebben contact met de Nederlandse samenleving nodig om voor B1 te kunnen slagen. Aan de andere kant: als ze heel veel gaan werken - je ziet dit zeker bij gezinsmigranten - dan krijgen ze veel meer stress en druk om binnen de tijd B1 te halen.

In die zin blijkt uit de ervaringen van ketenpartners en onderwijsinstellingen dat participatie niet alleen wordt gezien als doel op zichzelf, maar ook als middel dat kan bijdragen aan taalontwikkeling en de bredere voortgang binnen het inburgeringstraject.

Jongeren in de Z-route en passend aanbod voor reguliere jongeren

De begeleiding van jonge inburgeraars vraagt om een aanbod wat aansluit op hun leeftijd, ontwikkelfase en ondersteuningsbehoefte. Dit beeld komt naar voren uit de interviews met diverse onderwijspartners. Zij geven aan dat zij in de praktijk verschillende uitdagingen ervaren bij de begeleiding van jonge inburgeraars. Met name voor jongeren in de Z-route is er geen passend aanbod.

> **We zien dat de nieuwe wet toch knelt voor jongeren, dat het niet past bij hun fase van leven. Er moet meer wendbaarheid zijn, en jongeren hebben baat bij contact met hun leeftijdsgenoten. Het is niet passend dat deze groep in de klas zit met ouderen, of zelfs met hun ouders (relatiemanager TopTaal).**

In het verlengde hiervan geven de diverse onderwijspartners aan dat zij ook uitdagingen ervaren bij inburgeraars met extra ondersteuningsbehoeften. Volgens hen ontbreekt binnen de huidige landelijke kaders passend aanbod voor deelnemers met cognitieve beperkingen, psychische problematiek of andere zorgbehoeften. Deze groep heeft vaak een leervermogen dat aansluit bij het niveau van de Z-route, maar heeft tegelijkertijd extra begeleiding nodig die binnen het reguliere aanbod niet altijd geboden kan worden. Het bestaande aanbod is daarin niet voor alle inburgeraars met een ondersteuningsbehoefte voldoende passend is.

Daarnaast stellen TopTaal en de penvoerder van het taalschakeltraject bij de VU dat zowel de onderwijsroute als de mbo-entree B1 route lange en intensieve trajecten zijn. Deze sluiten niet voor alle jonge inburgeraars goed aan bij hun levensfase. Voor sommige jongeren te zwaar, anderen willen liever gaan werken, waardoor zij voortijdig uitvallen. Bovendien vraagt het traject om voldoende studievaardigheden en een stabiele thuis- of gezinssituatie. Tegelijkertijd benadrukt TopTaal dat de B1-route voor andere jongeren juist een waardevolle kans kan zijn en dat het belangrijk is dat consulenten deze mogelijkheid onder de aandacht blijven brengen. Hieruit blijkt dat de passendheid van de beschikbare routes voor jongeren in de praktijk kan verschillen, afhankelijk van hun persoonlijke situatie, belastbaarheid en ontwikkelmogelijkheden.

Zelfredzaamheid en maatschappelijke ondersteuning

VluchtelingenWerk constateert dat het bereiken van hun doel – het bevorderen van zelfredzaamheid – in belangrijke mate afhankelijk is van de individuele inburgeraar. Waar sommige mensen na verloop van tijd hun zaken zelfstandig kunnen regelen, heeft een ander deel ook na achttien maanden maatschappelijke begeleiding nog ondersteuning nodig. Na deze periode kunnen inburgeraars terecht bij de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening (SMD). Waar VluchtelingenWerk proactief

ondersteuning biedt, werkt de SMD voornamelijk op basis van een hulpvraag. Dit houdt in dat inwoners zelf het initiatief moeten nemen om ondersteuning te vragen.

Volgens VluchtelingenWerk sluit deze werkwijze niet altijd goed aan bij de nieuwkomersdoelgroep, omdat sommige inburgeraars moeite hebben om hun ondersteuningsbehoefte onder woorden te brengen of zelf om hulp te vragen. De zorgcoördinator van de ISK herkent dit beeld en geeft aan dat ondersteuning niet altijd tijdig in beeld komt, omdat een hulpvraag niet altijd expliciet wordt uitgesproken. Volgens haar kunnen schaamte, taalbarrières en culturele verschillen ertoe leiden dat problemen binnen gezinnen minder snel als hulpvraag naar voren komen aldus de zorg coördinator van het ISK:

> **Maatschappelijke hulp ziet soms geen hulpvraag bij gezinnen, maar daarbij houden ze niet altijd rekening met schaamte of dat sommige dingen vanuit een bepaald cultureel perspectief misschien niet als probleem gezien worden**

De beschikbare hulpvraaggerichte werkwijze is dus niet voor alle inburgeraars vanzelfsprekend passend is, omdat een behoefte aan ondersteuning niet altijd direct zichtbaar is of expliciet wordt gemaakt.

Vrouwen in de inburgering

Vrouwenparticipatie is een onderwerp dat door verschillende ketenpartners wordt gesignaleerd. NewBees en IVIO constateren een patroon waarbij mannen vaak eerder richting werk gaan dan vrouwen. Volgens hen hebben vrouwen soms meer afstand tot de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld doordat zij zorgtaken hebben of nooit eerder hebben gewerkt.

Verschillende ketenpartners proberen hier actief op in te spelen. NewBees geeft aan vrouwen te stimuleren om stappen richting (vrijwilligers)werk te zetten. Daarbij spelen rolmodellen volgens hen een belangrijke rol: medewerkers met een migratieachtergrond laten zien dat het combineren van werk en gezin mogelijk is. Ook SosyTraining hanteert een vergelijkbare systematiek door ervaringsdeskundigen in dienst te nemen. Trainers van de MAP en PVT zijn vaak voormalig inburgeraars. Hun ervaringen, kennis van beide culturen én de beheersing van verschillende talen helpt bij het overbrengen van de inhoud en het voeren van gesprekken over participatie. Deelnemers voelen zich hierdoor vrij om vragen te stellen. Daarnaast besteedt VluchtelingenWerk aandacht aan de positie van vrouwen, bijvoorbeeld via de cursus *Omgaan met geld*, gericht op financiële zelfredzaamheid. Volgens hen kan het helpen om vrouwen in een veilige setting te laten deelnemen, zodat zij zich vrijer voelen om vragen te stellen en ervaringen te delen. Uit de gesprekken met

ketenpartners komt naar voren dat gerichte ondersteuning van waarde kan zijn voor de participatie en zelfredzaamheid van vrouwen binnen het inburgeringstraject.

Informatievoorziening en voorlichting

Diverse ketenpartners geven aan dat de informatievoorziening aan inburgeraars op verschillende punten kan worden verbeterd. Zo stellen VluchtelingenWerk en IVIO dat er bij sommige inburgeraars onrust bestaat over inburgeringstermijnen, verlengingen en verblijfsvergunningen. Een deel van de inburgeraars verwart bijvoorbeeld het einde van de verblijfsvergunning met het einde van de inburgeringstermijn. Dit kan ertoe leiden dat zij denken onvoldoende tijd te hebben om het B1-niveau te behalen en daarom willen afschalen. Met name bij inburgeraars die willen naturaliseren kan deze onrust invloed hebben op keuzes binnen het inburgeringstraject.

Ook binnen de onderwijsroute kan verwarring ontstaan. De penvoerder van het taalschakeltraject aan de VU geeft aan dat de Nederlandse taallessen op de universiteit worden gegeven, waardoor sommige inburgeraars denken dat zij automatisch zullen doorstromen naar een universitaire opleiding. In de eerste weken van het traject wordt echter gekeken welke vervolgopleiding het beste aansluit bij de capaciteiten van de deelnemer, wat ook een mbo- of hbo-opleiding kan zijn. Volgens de penvoerder kan dit bij sommige inburgeraars leiden tot gevoelens van statusverlies. Goede voorlichting over het Nederlandse onderwijssysteem en de mogelijkheden op de arbeidsmarkt kan volgens hem helpen om realistische verwachtingen te creëren.

Tot slot signaleren de coördinatoren van NewBees dat er onder inburgeraars soms onduidelijkheid bestaat over de gevolgen van werk voor hun uitkering. De vrees om inkomen te verliezen wanneer werk niet blijkt te passen, kan volgens hen een drempel vormen om stappen richting werk te zetten. Meer informatie over deze onderwerpen kan volgens hen bijdragen aan het wegnemen van onzekerheid.

Over het algemeen geven VluchtelingenWerk, IVIO, NewBees en de penvoerder van het taalschakeltraject aan dat de informatievoorziening richting inburgeraars op verschillende punten kan worden verduidelijkt. Een heldere en tijdige voorlichting verduidelijkt verwachtingen, biedt rust en bevordert de voortgang van het inburgeringstraject.

Overige uitdagingen

Een tijdige start van het inburgeringstraject lijkt van belang voor het vasthouden van motivatie bij inburgeraars. De teamleiders van VluchtelingenWerk geven aan dat lange wachttijden voor huisvesting een grote impact kunnen hebben op inburgeraars:

Op het moment van huisvesting hebben mensen heel veel motivatie, ze denken: Nu begint m'n leven. Als dat niet gebeurt, bijvoorbeeld wanneer ze lang op de start van de taalschool moeten wachten, dan valt dat ze tegen

Deze ervaring maakt duidelijk dat een tijdige start begeleiding en taallessen van grote waarde is. Hier ligt voor de gemeente en haar partners een belangrijk aanknopingspunt om de motivatie van inburgeraars vast te houden.

Kansen voor verdere verbetering van de dienstverlening

Tijdens de interviews is ook specifiek stilgestaan bij mogelijkheden om de dienstverlening verder te verbeteren. Aan ketenpartners is gevraagd wat de gemeente kan doen om bij te dragen aan een betere ondersteuning van inburgeraars, nu of in de toekomst. In de gesprekken werden met name drie punten door meerdere ketenpartners genoemd: de samenwerking tussen ketenpartners, de informatievoorziening en begeleiding vanuit de gemeente.

Allereerst geven verschillende ketenpartners aan behoefte te hebben aan meer onderling contact en uitwisseling. Regio Waterland (Purmerend, Edam-Volendam, Waterland en Landsmeer) organiseert eens in de zes maanden een ketenoverleg inburgering, wat gewaardeerd wordt door de uitvoerende partijen:

Het is fijn voor partijen om met elkaar te sparren. Statushouders zijn best een aparte groep, zeker als je als partij weinig ervaring met deze groep hebt (Vluchtelingenwerk)

Deze behoefte lijkt mede voort te komen uit de wens om beter inzicht te krijgen in elkaars werkwijze en verantwoordelijkheden. Dit kan volgens hen bijdragen aan een betere afstemming in de begeleiding van inburgeraars.

Wat betreft het tweede punt geven diverse ketenpartners aan dat de gemeente de dienstverlening op verschillende onderwerpen kan optimaliseren door meer voorlichting te bieden, bijvoorbeeld in de vorm van workshops, cursussen, trainingen of informatiebijeenkomsten. Een specifieke doelgroep hierbij zijn inburgeraars met kinderen. Recent heeft VluchtelingenWerk ouderschapssesies aangeboden in Waterland, waarin voorlichting werd gegeven over het onderwijs- en opvangsysteem en opvoeden in Nederland. Ketenpartners geven aan dat de dienstverlening op dit punt verder kan worden versterkt. Zo blijkt er onder meer behoefte te zijn aan aanvullende informatie over het Nederlandse schoolsysteem voor ouders met oudere kinderen.

Tot slot stellen verschillende onderwijspartners dat het belangrijk is dat consulenten goed op de hoogte zijn van de verschillende leerroutes binnen de inburgering en deze duidelijk kunnen toelichten aan inburgeraars. Daarbij is het volgens hen van belang dat consulenten bij de keuze voor een leerroute niet alleen kijken naar de studielast van de route, maar ook naar de persoonlijke situatie van de inburgeraar, zoals de gezinssituatie, huisvesting en mentale belastbaarheid. Zo kan er een weloverwogen keuze worden gemaakt ten aanzien van de inschaling. Vanuit dit perspectief benadrukken zij het belang van voldoende deskundigheid bij consulenten voor een succesvol verloop van het inburgeringstraject. Volgens hen ligt hier ook een rol voor de gemeente om deze deskundigheid en kennis binnen de uitvoering te borgen.

Reflectie op de bevindingen

In deze evaluatie is de stand van zaken met betrekking tot de Wet inburgering 2021(Wi2021) onderzocht en hoe inburgeraars en ketenpartners deze uitvoering de afgelopen jaren hebben ervaren. De bevindingen bieden inzichten die helpen bij het optimaliseren van het beleid en het verbeter van de dienstverlening.

Hoewel de verschillende onderdelen van de evaluatie ieder een eigen focus hebben, schetsen de bevindingen in samenhang een beeld van aandachtspunten die van belang zijn voor de uitvoering van de inburgering. In de onderstaande subparagrafen wordt hier dieper op ingegaan, met aanvullende toelichting en concrete actiepunten.

Organisatorische capaciteit als randvoorwaarde voor uitvoering

Voorop staat dat voldoende organisatorische capaciteit een voorwaarde is voor een goed functionerend inburgeringsstelsel. Wanneer die capaciteit onvoldoende aanwezig is, heeft dit directe gevolgen voor de uitvoering. Dit leidde tot achterstanden en minder continuïteit in de begeleiding, wat een negatieve impact had op de ervaring en motivatie van inburgeraars.

In de afgelopen jaren hebben Landsmeer en Waterland zich actief ingezet om dit knelpunt aan te pakken. De organisatorische capaciteit is versterkt, onder andere door extra personeel aan te nemen. Hierdoor hebben consulenten meer tijd voor begeleiding. Daarnaast zorgt het ervoor dat de uitvoering minder kwetsbaar is voor uitval of personeelswisselingen. Tegelijkertijd is een klantenreis uitgevoerd, waarin het volledige begeleidingsproces van inburgeraars in kaart is gebracht. Door te kijken naar de timing van informatievoorziening, de planning van voortgangsgesprekken en de inhoud daarvan, hebben consulenten meer handvatten voor effectieve en eenduidige begeleiding. Op basis van deze analyse zijn aanpassingen doorgevoerd, waardoor het begeleidingsproces beter aansluit op de behoeften van inburgeraars en de beschikbare capaciteit optimaal wordt benut.

Anno 2026 is de organisatorische capaciteit gestabiliseerd. Hierdoor verloopt de uitvoering beter: achterstanden zijn weggewerkt, vrijwel alle inburgeraars zijn ingedeeld in een leerroute en nemen deel aan een lopend traject, en ketenpartners ervaren de samenwerking als stabiel en laagdrempelig. Toch is er nog ruimte voor verbetering in de begeleiding van inburgeraars. De aandachtspunten die uit deze evaluatie naar voren komen bieden goede handvatten om deze verbetering te realiseren. Daarnaast is het van belang om dit aspect te blijven monitoren.

Samenhang tussen traject, taal en werk

Inburgering is in de praktijk complex, omdat taal en werk elkaar voortdurend beïnvloeden. Taalverwerving vindt daarbij niet alleen plaats in het klaslokaal, maar ook via werk en sociale contacten. Uit gesprekken met inburgeraars blijkt echter dat de taal die zij op school leren niet altijd aansluit bij de taal die zij in de praktijk nodig hebben. Ook docenten signaleren mogelijkheden om het onderwijs beter te koppelen aan andere onderdelen van het inburgeringstraject.

Omdat taal en werk een belangrijke rol spelen in de voortgang van het traject, is het van belang dat de gemeenten hierop inzetten bij het doorontwikkelen van het inburgeringsaanbod. Dit betekent onder meer dat toekomstige aanbestedingen expliciet aandacht moeten besteden aan de koppeling tussen taalonderwijs en participatie. Ook is het belangrijk om aan te sluiten bij de ontwikkelingen van het aanbod in de arbeidsmarktregio voor deze doelgroep. Daarnaast vraagt dit om een intensieve samenwerking tussen team inburgering en team participatie. Het streven is dat de begeleiding zo wordt ingericht dat er al tijdens de inburgering aandacht is voor de ambitie en het doorstroomperspectief van de inburgeraar. Er is een start gemaakt met het inrichten van deze samenwerking. De uitkomsten van de evaluatie helpen bij de verdere invulling hiervan.

Informatievoorziening en psychosociaal welzijn

Informatievoorziening is een ander aspect binnen de inburgering dat door inburgeraars als belangrijk wordt ervaren. Onduidelijkheid over procedures, rechten en verplichtingen kan leiden tot terughoudendheid bij het stellen van vragen, evenals tot onzekerheid en stress. Duidelijke en toegankelijke informatievoorziening draagt bij aan een positievere ervaring en een verbeterd welzijn tijdens het inburgeringsproces.

Om stress te verminderen, willen de gemeenten de communicatie over rechten en plichten verbeteren. Zo willen we voor iedere inburgeraar een tijdlijn van het inburgeringsproces opnemen in het Persoonlijk Plan Inburgering, zodat het traject overzichtelijker wordt. Daarnaast willen we kijken naar de momenten waarop bepaalde informatie wordt aangeboden, en zorgen we voor een schriftelijke terugkoppeling na ieder gesprek. Zo kunnen inburgeraars de informatie en afspraken nogmaals teruglezen.

Taal en onderwijsmaatwerk

Tot slot laten de bevindingen zien dat taalonderwijs een belangrijke basis vormt voor de taalontwikkeling van inburgeraars. Inburgeraars waarderen het onderwijs wanneer dit goed verloopt, terwijl het ontbreken van passend taalaanbod als een gemis wordt ervaren. De effectiviteit van taalontwikkeling hangt af van randvoorwaarden zoals wachttijden, verschillen in leervermogen, het tempo van trajecten en de aansluiting op de levensfase van inburgeraars.

Al voordat de bevindingen van deze evaluatie beschikbaar waren, waren wij bekend met deze knelpunten. Sommige uitdagingen zijn lokaal van aard, zoals schaalproblemen doordat wij een kleine gemeente zijn. Andere uitdagingen zijn landelijk, bijvoorbeeld het docententekort en beperkte differentiatiemogelijkheden. Voor de landelijke uitdagingen is extra aandacht, onder andere via mogelijke aanpassingen in wet- en regelgeving, maar deze overstijgen grotendeels onze invloed.

Toch zijn er op korte en lange termijn wel dingen die de gemeenten Landsmeer en Waterland kunnen doen om hiaten te verkleinen door kansen te benutten. Samenwerking met grotere gemeenten, zoals Zaanstad of Amsterdam, kan oplossingen bieden voor specifieke doelgroepen binnen de inburgering; voor de Onderwijsroute en B1-mbo-entree trajecten gebeurt dit nu al. Het voornemen is om daarnaast beter te onderzoeken voor welke andere doelgroepen regionale samenwerking nog meer kansen biedt.

Ook streven we ernaar om inburgeraars al eerder te benaderen; tot nu toe worden zij die in een AZC verblijven nog niet door consulenten bezocht. Dit is geen verplichting vanuit de wet. Desalniettemin is het de ambitie om dit op korte termijn wél te doen, zodat inburgeraars al in het AZC kunnen starten met inburgering, waardoor zij eerder kunnen beginnen met het traject en met actief participeren in de samenleving

Overige kansen

Tot slot zijn er enkele overige punten die het inburgeringsproces verder kunnen optimaliseren. Allereerst laten de bevindingen zien dat een sterke samenwerking met ketenpartners goed werkt, omdat de gemeente hierdoor activiteiten en informatie effectief bij inburgeraars kan onderbrengen. Ketenpartners geven aan dat ze over het algemeen tevreden te zijn met de samenwerking met de gemeenten. Tegelijkertijd is de samenwerking tussen ketenpartners onderling nog beperkt; meerdere partners geven aan graag vaker ketenpartneroverleggen te zien om kennis en informatie uit te wisselen en de communicatie te verbeteren.

In 2024 zijn we gestart met regionale ketenpartneroverleggen. Gegeven de bevindingen blijkt dat er dus behoefte is aan meer van dergelijke overleggen, bijvoorbeeld over specifieke doelgroepen of onderwerpen. Dit is een aandachtspunt waarvoor we gezamenlijk met de regio een plan willen opstellen.

Daarnaast willen we de monitoring verder versterken. Voor de volgende evaluatie willen we concrete doelen formuleren, zodat de effectiviteit van het inburgeringsbeleid beter kan worden gemeten en teruggekoppeld naar de uitvoering. Dit helpt om beleid, aanbod en uitvoering continu te verbeteren,

meer inzicht te krijgen in wat werkt voor inburgeraars en de raad beter te informeren met concrete resultaten.

Opzet

Als gemeenten hebben we bewust gekozen voor een evaluatie die grotendeels is gebaseerd op kwalitatieve gegevens, oftewel op ervaringen van inburgeraars en betrokkenen. Ons uitgangspunt is dat we onze burgers niet alleen als cijfers of statistieken willen zien, maar hun ervaringen en perspectieven centraal willen stellen. Op deze manier kunnen we beleid ontwikkelen dat echt aansluit bij wat inwoners meemaken en nodig hebben.

Kwalitatieve gegevens hebben diverse voordelen. Het geeft een diepgaand begrip van ervaringen en perspectieven; cijfers vertellen immers niet het hele verhaal. Daarnaast biedt het contextualisering van gedrag en processen, waardoor we niet alleen zien wat er gebeurt, maar ook waarom. Bij de inburgeraars hebben we bovendien gebruikgemaakt van groepsinterviews, waarbij de interactie tussen deelnemers vaak unieke inzichten oplevert die in individuele interviews soms niet naar voren komen. De groepssetting stimuleert reflectie, exploratie en het delen van ervaringen, waardoor nieuwe ideeën en perspectieven zichtbaar worden.

Tegelijkertijd kennen deze methoden – net als alle andere methoden – hun beperkingen. De analyse is een weergave van ervaringen, de resultaten zijn niet per definitie generaliseerbaar en groepsdynamiek kan invloed hebben op de uitkomsten. Voor een vollediger beeld is zowel kwalitatieve als kwantitatieve data van belang.

De beschikbare kwantitatieve gegevens zijn op dit moment nog beperkt omdat de nieuwe wet relatief recent is ingevoerd. Deze evaluatie moet vooral worden gelezen als een tussenstap, die de huidige situatie zichtbaar maakt en aanknopingspunten biedt voor verdere verfijning van beleid en uitvoering.

Vervolg

De uitkomsten van deze evaluatie zijn besproken binnen het team Inburgering van de gemeente Waterland en met de beleidsmedewerker van Landsmeer. De lessen die hieruit voortvloeiden, zijn uitgewerkt in een uitvoeringsplan. In dit plan wordt vastgelegd welke aanpassingen naar aanleiding van de evaluatie worden doorgevoerd en binnen welke termijn dit gebeurt. Het plan is bijgevoegd als bijlage. Tot slot staat de volgende evaluatie gepland in het jaar 2030.