KWALITATIEF ONDERZOEK TWEEDE FASE WET INBURGERING 2021

EINDRAPPORTAGE

KLANT	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
KENMERK	MH/sb/4276
AUTEUR(S)	Michiel Blom, Maaike de Boer, Hanneke Brouwers, Merel Huisman, Inte van der Tuin en Anneberthe Visser
DATUM	7 juli 2025
VERSIE	Definitief

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting 4

1 Inleiding 14
- 1.1 Achtergrond en aanleiding 14
- 1.2 Doelstelling en reikwijdte 14
- 1.3 Onderzoeksvragen 15
- 1.4 Onderzoeksaanpak en geselecteerde gemeenten 15
- 1.5 Leeswijzer 16

2 Achtergrondinformatie Wi2021 17
- 2.1 Theorie, doelstellingen en uitgangspunten Wi2021 17
- 2.2 Onderdelen tweede fase Wi2021 17
- 2.3 Doelgroepen onder de Wi2021 19
- 2.4 Verhouding met andere onderzoeken naar de Wi2021 20
- 2.5 Recente ontwikkelingen rondom de Wi2021 20

3 Inzicht in aantal inburgeringstrajecten 21
- 3.1 Taakstelling varieert en is afhankelijk van de grootte van gemeenten 21
- 3.2 In zes van de zeven gemeenten zijn meer asielmigranten dan gezinsmigranten; alleen in Den Haag zijn meer gezinsmigranten 21
- 3.3 Meer dan de helft van de asielmigranten in B1-route; bij gezinsmigranten ligt dit veel hoger 22
- 3.4 Eerste B1-trajecten zijn afgerond; afschaling naar A2-niveau lijkt vaker voor te komen bij gezinsmigranten 23
- 3.5 De zeven gemeenten hebben nog weinig afschalingen geregistreerd bij DUO 25
- 3.6 Het wisselen van leerroute gebeurt het vaakst van B1-route naar Z-route 26

4 Lokale keuzes en organisatie 28
- 4.1 Lokaal beleid: uitgangspunten voor beleid veelal gericht op werk en participatie 28
- 4.2 Meeste gemeenten geven voorrang aan inburgering ten opzichte van werk 28
- 4.3 Overzicht inkoop verschillende onderdelen van de tweede fase toont variatie 29
- 4.4 Voor de inkoop van het taalaanbod werken zes van de zeven gemeenten samen met andere gemeenten 32
- 4.5 Voor de inkoop van het participatieaanbod werken twee van de zeven gemeenten samen met andere gemeenten 34
- 4.6 MAP: Drie gemeenten nemen de MAP op in andere contracten; Tholen en Eindhoven organiseren de MAP zelf 36
- 4.7 PVT: In vier gemeenten verzorgt Vluchtelingenwerk het PVT, Tholen en Roermond organiseren dit zelf; in Den Haag zijn de taalaanbieders verantwoordelijk 36
- 4.8 Organisatie lokale uitvoering: consulenten vervullen in alle zeven gemeenten de regierol 37

5 Uitvoering per onderdeel 40
- 5.1 Invulling regierol en begeleiding gemeente: caseload consulenten varieert in de zeven gemeenten 40

5.2 Invulling preventie en handhaving: zeven gemeenten besteden aandacht aan voorlichting en handhavingsgesprekken; zes gemeenten als uiterste maatregel leggen sancties op 43
5.3 Invulling B1-route: alle zeven gemeenten hebben taalcomponent georganiseerd, invulling participatiecomponent verschilt; vier gemeenten hebben B1-entree aanbod georganiseerd 46
5.4 Invulling Z-route: alle zeven gemeenten hebben taal- en participatiecomponent georganiseerd 56
5.5 Invulling Onderwijsroute: de zeven gemeenten organiseren de verschillende niveaus van de Onderwijsroute op diverse manieren 65
5.6 Invulling MAP varieert in de zeven gemeenten 72
5.7 Invulling PVT lijkt vergelijkbaar in de zeven gemeenten 75
5.8 Alle zeven gemeenten hebben bij verschillende onderdelen aandacht voor specifieke doelgroepen 77

6 Duiding onderzoeksresultaten 81
6.1 Analyse van de onderdelen van de tweede fase 81
6.2 Analyse subdoelen en uitgangspunten van de Wi2021 in de zeven gemeenten 87
6.3 Beschouwing: hoe werkt de wet in de praktijk? 90

Casusverslag A: Den Haag

Casusverslag B: Eindhoven

Casusverslag C: Heemstede & Bloemendaal

Casusverslag D: Hilversum

Casusverslag E: Roermond

Casusverslag F: Tholen

Casusverslag G: Zutphen

Managementsamenvatting

Aanleiding en doelstelling

Op 1 januari 2022 is het nieuwe inburgeringsstelsel, op basis van de Wet inburgering 2021 (hierna: Wi2021), in werking getreden met als maatschappelijk doel inburgeringsplichtigen snel en volwaardig mee te laten doen in de samenleving, het liefst via betaald werk. Om deze doelstelling te bereiken, is inburgering gepositioneerd als onderdeel van het brede sociaal domein en is de regie op de uitvoering bij gemeenten belegd.

Als onderdeel van het monitoring- en evaluatieplan voor de Wi2021 heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 2023-2024 een kwalitatief onderzoek laten uitvoeren naar de uitvoering van de onderdelen van de eerste fase van de Wi2021. Met de eerste fase worden alle onderdelen tot aan het vaststellen van het persoonlijk inburgerings- en participatieplan bedoeld. Dit onderzoek richt zich op uitvoering van de tweede fase van de wet: alle onderdelen vanaf de aanmelding bij een leerroute.

De doelstelling van dit onderzoek is: inzicht krijgen in de werking van de tweede fase van de uitvoering van de Wi2021 met als doel om potentiële verbeteringen in wet- en regelgeving en de uitvoering daarvan in beeld te brengen en lessen voor gemeenten op te doen voor de uitvoering van de Wi2021.

Aanpak op hoofdlijnen

Dit onderzoek bestaat uit zeven casestudies bij gemeenten. We stellen hierbij diepgang boven representativiteit. Met deze casestudies wordt een zo volledig mogelijk beeld geschetst van de wijze waarop een gemeente invulling heeft gegeven aan de onderdelen van de tweede fase van de Wi2021, de samenhang tussen die onderdelen en de inrichtingskeuzes die hieraan ten grondslag liggen. Bij de volgende zeven gemeenten is een casestudie uitgevoerd: Den Haag, Eindhoven, Heemstede & Bloemendaal, Hilversum, Roermond, Tholen en Zutphen.

Door middel van documentstudie, interviews en observatiemomenten is door de onderzoekers een beeld gevormd van de inrichting, uitvoering en werking van de tweede fase van de Wi2021 in deze zeven gemeenten. Het onderzoek levert geen landelijk representatief beeld op. De onderzoeksactiviteiten vonden plaats tussen januari en april 2025.

Werking en samenhang onderdelen tweede fase uitvoering Wi2021

De tweede fase van de Wi2021 begint vanaf de aanmelding van de inburgeraar bij een leerroute en omvat ook de MAP en het PVT. Ook regie, begeleiding, preventie en handhaving gedurende deze fase van het inburgeringstraject zijn onderdeel van de reikwijdte van dit onderzoek. Onderstaand figuur toont de werking en samenhang van de onderdelen van de tweede fase binnen de uitvoering van de Wi2021. We beschrijven vervolgens hoe de onderdelen zijn georganiseerd en welke keuzes gemeenten hebben gemaakt. Daarna vergelijken we wat de wetgever heeft beoogd met deze onderdelen (vanuit de memorie van toelichting bij de Wi2021[1]) met hoe dit er in de praktijk uitziet bij de zeven gemeenten.

[1] Microsoft Word - Memorie van toelichting Wet inburgering en artikelsgewijze toelichting t.b.v. RvS

Figuur 1. Overzicht werking en samenhang onderdelen tweede fase uitvoering Wi2021

Lokale keuzes en organisatie

Gemeenten hebben vanuit de Wi2021 beleidsvrijheid om keuzes te maken rondom de inrichting van het inburgeringsaanbod. Dit moet een passend en kwalitatief inburgeringsaanbod bevorderen.

Alle gemeenten hebben een beleidsstuk opgesteld bij ingang van de nieuwe wet. Hierin beschrijven zij, van beknopt tot zeer uitgebreid, hoe ze invulling geven aan de Wi2021. Een aantal gemeenten stelt daarnaast aanvullende doelen voor de inburgering in de stukken. We zien echter ook dat het opgestelde beleid in de praktijk niet altijd gerealiseerd wordt. In zes van de zeven gemeenten heeft het inburgeringstraject voorrang op werk. Eén gemeente benoemt dit ook specifiek in het beleidsstuk. Dit betekent dat inburgeraars die werken in principe hun werkrooster moeten aanpassen op de inburgeringsactiviteiten. Soms is het in deze gemeenten echter wel mogelijk om bijvoorbeeld van klas te wisselen als dat beter uitkomt voor werk, maar dit is niet de standaard. In Eindhoven, waar werk voorgaat op inburgeren, moet het inburgeringsrooster aangepast kunnen worden op de werkuren.

We zien grote verschillen in hoe gemeenten de verschillende onderdelen hebben ingekocht of vormgegeven. De variatie zit met name in de grootte van het samenwerkingsverband en het aantal aanbieders dat gecontracteerd is. Gedeeltelijk zijn dit bewuste keuzes, vaak spelen toevalligheden en lokale contextfactoren ook een rol. Eén gemeente heeft de B1-route en Z-route zelfstandig georganiseerd. Andere gemeenten werken voor de leerroutes (deels) met andere gemeenten samen. De samenwerkingsverbanden kunnen ook variëren per onderdeel van de leerroute (taal en participatie). Gemeenten werken vaker samen voor de inkoop van het taalaanbod dan voor het participatieaanbod. Ook zien we grote verschillen in de keuzes qua aantal gecontracteerde aanbieders. Eén gemeente kiest voor één aanbieder voor alle leerroutes terwijl een andere gemeente kiest voor meerdere aanbieders per leerroute. Ook zien we dat gemeenten soms kiezen bepaalde onderdelen (MAP, PVT of participatieactiviteiten) zelf uit te voeren.

Regie en begeleiding

Door de regie en begeleiding in de Wi2021 te beleggen bij gemeenten beoogt de wetgever dat gemeenten de individuele inburgeringstrajecten passend kunnen inrichten en goed kunnen volgen, de verbinding kunnen maken met andere domeinen en de kwaliteit wordt geborgd.

In alle zeven gemeenten zien we de integrale benadering terug. De verbinding tussen de Participatiewet en Wi2021 wordt in alle zeven de gemeenten gemaakt. We zien bijvoorbeeld dat de consulent inburgering in alle zeven gemeenten gedurende het inburgeringstraject ook (gedeeltelijk) voor de uitvoering van de Participatiewet verantwoordelijk is. Daarnaast zien we dat gemeenten, gedurende het inburgeringstraject, aanbod vanuit de Participatiewet inzetten, hetzij in een aangepaste versie zodat het ook aansluit bij de doelgroep 'inburgeraars'. Daarnaast pikken consulenten signalen op in de begeleiding van de inburgeraars en geven dit door aan andere beleidsterreinen binnen de gemeenten, wijkteams of de uitvoerder van de maatschappelijke begeleiding.

De gemeenten hebben zicht op de individuele trajecten bij asielmigranten. De consulenten hebben drie tot vier voortgangsgesprekken per jaar. Naast het voortgangsoverleg bieden in de zeven gemeenten voortgangsrapportages vanuit de aanbieder inzicht in de voortgang. Wanneer de consulent deze rapportages niet (tijdig) ontvangt, zoals soms het geval in Hilversum, vormt dit een knelpunt in de monitoring. De stevigheid van het sturen verschilt: sommige gemeenten monitoren de voortgang nauwgezet en staan dicht bij de individuele inburgeraars, andere gemeenten minder. De caseload varieert sterk in de zeven gemeenten van 45 inburgeraars per consulent tot 150. Het verschilt hoeveel taken zijn belegd bij de consulent (Wi2021, Participatiewet, uitvoering MAP/PVT, etc.), dit heeft ook invloed op de gekozen caseload bij de gemeenten.

Gezinsmigranten bepalen zelf hoe zij Nederlands leren en of zij hiervoor een taalschool inzetten. De consulenten van de zeven gemeenten hebben hierdoor bij gezinsmigranten minder zicht op de voortgang. In vijf gemeenten hebben de consulenten ook minder voortgangsgesprekken dan met asielmigranten per jaar. De zeven gemeenten informeren gezinsmigranten over goede taalscholen en in Den Haag is zelfs een kwaliteitsconvenant afgesloten met een aantal aanbieders, maar gezinsmigranten blijven vrij om zelf een keuze te maken. De voortgangsgesprekken zijn vaak de enige momenten waarop de consulent ophaalt hoe ver de gezinsmigrant is met het leren van de taal. Een knelpunt in de regierol en begeleiding van gezinsmigranten is dat het opstarten van de inburgering niet lukt wanneer gemeenten geen contact krijgen met de gezinsmigrant. Vier gemeenten noemden dit knelpunt.

De zeven gemeenten stellen waar nodig het PIP bij, we zien dit vooral in het wisselen van leerroute en het afschalen naar A2-niveau. We zien dat inburgeraars in de B1-route bij de zeven gemeenten regelmatig op A2-niveau examen doen. Bij asielmigranten is dit 42% (n=33), bij gezinsmigranten 54% (n=90). In totaal wisselden 125 asielmigranten en veertien gezinsmigranten van route in de zeven gemeenten. Dit zijn voornamelijk wisselingen van de B1- naar de Z- en van de Onderwijs- naar de B1-route. De aantallen liggen nog laag en weinig inburgeraars rondden de inburgering al af. Hierdoor zijn de bovenstaande cijfers niet representatief voor alle inburgeraars in de zeven gemeenten.

Preventie en handhaving

Gemeenten hebben als onderdeel van de regierol op individuele trajecten ook een handhavende rol binnen de Wi2021. Allereerst horen zij de inburgeraars te informeren over hun rechten en plichten rond inburgering vanuit preventie. Wanneer een inburgeraar te weinig of geen inzet toont, kan de gemeente hierop handhaven met het doel hen te motiveren meer inzet te tonen. Als uiterste handhavende maatregel kunnen gemeenten sancties opleggen, bijvoorbeeld een boete vanuit de Wi2021. De wetgever beoogt

hiermee inburgeraars te motiveren zo snel mogelijk in te burgeren op het voor hen hoogst haalbare niveau. Naast boetes kunnen gemeenten ook maatregelen vanuit de Participatiewet opleggen.

We zien dat de gemeenten het handhavingsproces in drie fasen knippen: voorlichting over rechten en plichten, handhavingsgesprekken en tot slot het opleggen van boetes of maatregelen. We zien grote verschillen in het uitvoeren van de handhaving bij de zeven gemeenten. Het voorlichten van inburgeraars gebeurt in alle zeven gemeenten in de gesprekken tussen consulent en inburgeraar. Soms krijgen de inburgeraars de rechten en plichten vanuit de Wi2021 (en Participatiewet) vervolgens mee op papier (in eigen taal). Ook informatiebijeenkomsten vanuit gemeente of taalaanbieder dragen in een aantal gemeenten bij aan het goed informeren van de inburgeraar. Dit laatste geldt voornamelijk voor asielmigranten, enkel in Den Haag is er ook een bijeenkomst voor gezinsmigranten.

We zien dat gemeenten vaak inzetten op handhaving bij te hoog verzuim. Dit kan zowel bij de taallessen als participatieactiviteiten zijn. Wanneer consulenten doorkrijgen dat iemand te veel verzuimt volgt een handhavingsgesprek tussen consulent en inburgeraar. Dit gesprek is bij de meeste inburgeraars voldoende om het gedrag te verbeteren, waardoor het daadwerkelijk doorvoeren van een sanctie niet meer nodig is. Wanneer na het gesprek het verzuim niet verbetert gaan gemeenten over tot het opleggen van boetes of maatregelen. Uit het onderzoek blijkt dat er gemeenten zijn die enkel boetes opleggen vanuit de Wi2021. Ook zijn er gemeenten die enkel maatregelen vanuit de Participatiewet opleggen. We zien ook gemeenten die beide instrumenten inzetten afhankelijk van het type verzuim. Tot slot is er ook één gemeente die geen van beide instrumenten inzet.

De effectiviteit van de opgelegde sancties verschilt in de zes gemeenten. Gemeente Zutphen had veel te maken met verzuim en handhaafde niet. Sinds kort is ze boetes gaan opleggen in de hoop dat dit het verzuim doet afnemen. Tholen ervaart tot nu toe dat de inburgeraars die een boete opgelegd krijgen, vaak ook meerdere boetes krijgen. Bij een aantal inburgeraars (voornamelijk die werken en voldoende verdienen) lijken de boetes weinig effect te hebben. Heemstede & Bloemendaal ziet ditzelfde ook bij werkende gezinsmigranten. In Heemstede & Bloemendaal en Roermond geeft de gemeente voorkeur aan maatregelen vanuit de Participatiewet omdat zij veronderstellen dat deze meer financiële impact hebben en daardoor meer invloed.

B1-route

Het overkoepelende doel van de leerroutes is het snel en volwaardig kunnen meedoen in Nederland. Voor de B1-route is dit specifiek dat inburgeraars zo snel en effectief mogelijk B1-niveau bereiken. Als dat echt niet kan, is A2-niveau ook een mogelijkheid. Inburgeraars moeten daarnaast alfabetiseringslessen kunnen volgen. Ook kunnen ze lessen naar B2-niveau volgen wanneer zij hiertoe in staat zijn, dit is geen verplichting. Wanneer de Onderwijsroute op mbo 2-niveau niet haalbaar is, is een B1-entreeroute een goed alternatief voor jongeren.

In de DUO-cijfers voor de zeven gemeenten zien we, zoals hierboven benoemd, dat het lage aantal asielmigranten dat al examen heeft gedaan binnen de B1-route, dit meestal op B1-niveau doet. Voor gezinsmigranten is dit op A2-niveau. Bij zes gemeenten kunnen inburgeraars naar B2-niveau, bij vier gemeenten is dit echter onder strikte voorwaarden. Alfabetiseren kan in vijf gemeenten binnen de B1-route. In Heemstede & Bloemendaal en Tholen kan dit niet en worden niet-gealfabetiseerde inburgeraars (eerst) in de Z-route geplaatst. De B1-entreeroute is bij vier gemeenten aanwezig.

Daarnaast kan ook participatie gedurende het inburgeringstraject bijdragen aan het snel en volwaardig meedoen. In alle zeven gemeenten nemen inburgeraars in de B1-route naast de taallessen deel aan participatieactiviteiten. Participeren in de B1-route is gericht op het activeren van de inburgeraars en

ervoor zorgen dat ze na het inburgeringstraject geïntegreerd en met werk uitstromen. Bij vier gemeenten zijn de consulenten verantwoordelijk voor de toeleiding naar participatie en werk. In Hilversum en Zutphen komt het regelmatig voor dat de consulenten hier te weinig tijd voor hebben en de participatie geen prioriteit krijgt. In Den Haag en Heemstede & Bloemendaal is duaal ingekocht. Inburgeraars uit Roermond participeren allemaal vanuit de Participatiewet bij het sociaal ontwikkelbedrijf en Eindhoven heeft interne trajecten voor alle inburgeraars. Hierdoor is in deze vier gemeenten participatie een standaardonderdeel van de B1-route. Het participatieaanbod bestaat in de B1-route uit groepsbijeenkomsten, taalstages en individuele begeleiding vanuit een arbeidscoach en taalmaatje.

Z-route

De wetgever beoogt met de Z-route inburgeraars op een zo hoog mogelijk niveau de Nederlandse taal te leren, met A1 als streefniveau. Daarnaast moet de Z-route inburgeraars zelfredzaam maken en voldoende handvatten meegeven om in Nederland zelfstandig hun weg te vinden. Het niveau en de inhoud moeten aansluiten bij de leefwereld, capaciteiten en ontwikkelmogelijkheden van de inburgeraars. Activering en participatie is een belangrijk onderdeel.

De taalaanbieders van de Z-route in de zeven gemeenten geven aan dat ze in de 800 uur taalles inzetten op een zo hoog mogelijk taalniveau. De gemeenten en aanbieders stellen hier verder geen concrete doelen aan. De instroommogelijkheden en het aantal uur per week les zijn hetzelfde als in de B1-route bij de zeven gemeenten. In zes gemeenten krijgen inburgeraars ook toetsen die inzicht geven in het taalniveau, examens doen op onderdelen voor A2-niveau kan bij de zeven gemeenten. Dit is voornamelijk op advies van de taalschool, de zeven gemeenten spelen hierin bijna geen rol. Alfabetiseren kan bij alle zeven de gemeenten. Het zelfredzaam maken van inburgeraars is een belangrijk doel van de taallessen in de zeven gemeenten. De methodes en het huiswerk zijn hierop gericht en in de klas is veel aandacht voor situaties uit het dagelijks leven.

Het participatieaanbod in de Z-route is ook in alle gemeenten beschikbaar. Ook hier ligt de nadruk op zelfredzaamheid binnen de zeven gemeenten. Accentverschillen zijn er wel. Eindhoven en Roermond zetten in op een traject richting werk voor alle inburgeraars. In de andere gemeenten ligt de nadruk meer op vrijwilligers(werk), werkervaringsplekken en taalstages.

In vier gemeenten stelt de consulent het participatietraject samen. De consulenten kijken welke trajecten passend zijn en maken afspraken hierover met de organisaties waar de inburgeraars gaan participeren. In drie gemeenten is een participatieaanbieder verantwoordelijk voor het samenstellen van het traject.

Het toespitsen van de participatie op individuele behoeften lukt in de zeven gemeenten in zekere mate. Bij zes gemeenten zijn de participatieactiviteiten gedeeltelijk in groepsverband, wel kijkt een aantal aanbieders welke activiteiten passend zijn voor welke inburgeraars. Het individuele gedeelte bestaat veelal uit reguliere re-integratietrajecten of vrijwilligerswerk en/of taalmaatjes. Ook activiteiten op eigen initiatief van de inburgeraar tellen mee als participatie-uren. Inburgeraars die werken vullen zo hun participatie-uren in, maar ook het bezoeken van een taalcafé in de wijk telt bijvoorbeeld mee. De zeven gemeenten zoeken naar mogelijkheden om het individuele gedeelte aan te passen op individuele behoeften. Of dit lukt is veelal afhankelijk van het beschikbare re-integratieaanbod en de arbeidsmarkt binnen de regio. Het vinden van passende plekken voor de doelgroep (vaak een laag taalniveau en veel begeleiding nodig) bij werkgevers is in alle zeven de gemeenten lastig. Het moeten plannen van de participatie om de (wisselende) roosters van de taallessen heen bemoeilijkt dit verder in een aantal gemeenten.

Het eindgesprek, ter vervanging van de examenverplichting, heeft in vier gemeenten nog geen vaste vorm. Zij zijn nog bezig met het ontwikkelen hiervan. In drie gemeenten is wel een vast format beschikbaar. Alle zeven gemeenten geven aan dat de inburgeraar samen met de consulent in dit gesprek terugkijkt op het doorlopen inburgeringstraject en vooruitkijkt naar de toekomst.

Onderwijsroute

De taalschakeltrajecten binnen de Onderwijsroute vormen een opstap naar een Nederlandse opleiding, stelt de wetgever. Na afronding hiervan hebben inburgeraars voldaan aan de inburgeringsplicht, kennis van Nederland en voldoende overige (studie)vaardigheden om met succes een Nederlandse opleiding te volgen. In het taalschakeltraject kunnen zij de taal leren vanaf A0- tot minimaal B1-niveau. Wanneer het nodig is voor de vervolgopleiding tot B2-niveau.

De Onderwijsroute is in de zeven gemeenten een voltijdstudie en daarmee een stuk intensiever dan de B1-route en de Z-route. In de taalschakeltrajecten kunnen inburgeraars de taal leren vanaf A0-niveau tot en met B1-niveau. Bij de twee aanbieders naar hbo- en wo-niveau is dit altijd B2-niveau. Bij de mbo-instellingen verschilt dit. In vijf gemeenten kunnen inburgeraars, wanneer nodig voor een vervolgopleiding, altijd naar B2-niveau. Dit is dan een maatwerkvak.

Wanneer inburgeraars vanuit de zeven gemeenten na het afronden van het taalschakeltraject willen starten met een mbo-, hbo-, of wo-opleiding binnen dezelfde instelling verloopt dit over het algemeen soepel. Deze scholen zijn bekend met het taalschakeltraject en erkennen het diploma. Een knelpunt is hierin wel dat zij het taalschakeltraject niet als vooropleiding kunnen selecteren bij de centrale aanmeldplatforms. Wanneer inburgeraars zich aanmelden voor een vervolgopleiding bij een andere instelling, moeten inburgeraars hierdoor zelf aantonen dat zij voldoende toegerust zijn om de opleiding te kunnen volgen. Niet alle instellingen kennen het taalschakeltraject, waardoor dit lastig kan zijn.

MAP

Met de MAP beoogt de wetgever dat inburgeraars hun eigen competenties, arbeidskansen en de Nederlandse arbeidsmarkt in beeld krijgen en dat ze praktische ervaring op doen op de lokale arbeidsmarkt, die aansluit bij hun behoeften. Vanuit de wetgever is het wenselijk om vroegtijdig met de MAP te beginnen, zodat inburgeraars snel kunnen oriënteren op de arbeidsmarkt en geactiveerd worden.

De invulling van de MAP varieert in de zeven gemeenten. Wanneer de MAP plaatsvindt in het traject varieert van zo snel mogelijk, na negen maanden, bij start participatie tot als de inburgeraar A2-niveau heeft bereikt. Enkel in Eindhoven vindt de MAP vroegtijdig plaats. In de andere gemeenten is dit later in het traject zodat inburgeraars de inhoud, gegeven in het Nederlands, goed meekrijgen. De duur van het traject varieert van twee tot acht weken en het theoriegedeelte wordt vaak gegeven in het Nederlands, eventueel met tolk. Drie gemeenten maken voor de MAP onderscheid tussen asiel- en gezinsmigranten. Ook maken twee gemeenten onderscheid op taalniveau.

Het in kaart brengen van de eigen competenties, arbeidskansen en de Nederlandse arbeidsmarkt is vast onderdeel van de MAP in de zeven gemeenten. In zes gemeenten gebeurt dit via een vast programma met uitleg. Zij vullen het theoriegedeelte in met groepsbijeenkomsten, in enkele gemeenten wordt dit aangevuld met individuele gesprekken. In Roermond komt dit organisch aan bod tijdens de individuele begeleiding van de participatiecomponent.

Het maken van de verbinding tussen theorie en praktijk gebeurt enkel in Hilversum en Zutphen. Daar zijn de praktijkuren rechtstreeks verbonden met wat inburgeraars in het theoriegedeelte krijgen. In de andere

vijf gemeenten worden de praktijkuren ingevuld met de participatieactiviteiten die ze vanuit de B1- of Z-route volgen. Het laten aansluiten van de praktijkuren op de beroepswensen en -kansen van de inburgeraar is vaak wel de ambitie van de uitvoerende organisatie, maar niet altijd mogelijk door de beperkte beschikbaarheid van participatieplekken.

PVT

De wetgever beoogt met het PVT de Nederlandse kernwaarden over te dragen op inburgeraars. Het PVT moet daarom een excursie of activiteit bevatten waarin de praktische vertaling van de kernwaarden wordt gemaakt. Gemeenten hebben drie jaar om het PVT te organiseren. Later in het inburgeringstraject hebben inburgeraars meer ruimte in hun hoofd om na te denken en te reflecteren over waarden. Ook spreken zij beter Nederlands. De wetgever stelt daarom dat het goed kan zijn het PVT later in het traject te plaatsen. De wetgever stelt daarnaast dat het belangrijk is om tijdens het PVT tolken of eigen taalondersteuning beschikbaar te hebben, zodat iedereen de inhoud meekrijgt.

De invulling van de PVT is vergelijkbaar in de zeven gemeenten. In zes van de zeven gemeenten is de invulling twaalf uur in totaal, verspreid over vier dagdelen of twee dagen. Bij één gemeente duurt het traject langer en bestaat de invulling uit meer uren. We zien verschil in wanneer in het inburgeringstraject plaatsvindt. Dit varieert van zo snel mogelijk tot meer richting het einde van de taallessen. In alle gemeenten bestaat het PVT voornamelijk uit groepsbijeenkomsten waarin de kernwaarden aan bod komen en de deelnemers hierover met elkaar in gesprek gaan. Vijf gemeenten maken onderscheid in taalniveau, leerroutes en/of asiel- en gezinsmigranten.

Het goed kunnen overdragen van de kernwaarden is bij de zeven gemeenten voornamelijk afhankelijk van de taalbeheersing. Het PVT vindt bij vier gemeenten plaats in eigen taal of met tolk. In twee gemeenten is dit in het Nederlands op het moment dat inburgeraars dit goed genoeg begrijpen en spreken om met elkaar in gesprek te gaan. In Tholen wordt het PVT gegeven in het eerste jaar en enkel in het Nederlands (en getolkt naar het Arabisch). De gemeente merkt dat inburgeraars met een andere moedertaal de inhoud niet altijd goed meekrijgen. Ook in de andere gemeenten is het overbrengen van de inhoud soms lastig. Wanneer het PVT in het Nederlands is en iemand nog niet op A2-niveau zit of als er in één groep naar meerdere talen getolkt moet worden, is het overbrengen van de waarden lastig. De uitvoerende organisaties geven aan dat er een open sfeer heerst en inburgeraars, ook over spannende onderwerpen, met elkaar in gesprek gaan.

Voor de praktische toepassing van het PVT hebben inburgeraars in vijf gemeenten een excursie, in twee gemeenten komt een gastspreker langs. Lokale waardendragers die de organisaties kiezen zijn bijvoorbeeld: de bibliotheek, de politie, een stadsgids of het Nationaal Comité 4 en 5 mei. Vier gemeenten plannen het PVT later in, Eindhoven, Heemstede & Bloemendaal en Tholen doen dit relatief snel. De reden om dit vroeg te doen is dat inburgeraars direct de kernwaarden meekrijgen en dit ook kunnen gebruiken bij de andere inburgeringsonderdelen.

Invulling onderdelen voor specifieke doelgroepen

De wetgever beoogt dat het aanbod vanuit de Wi2021 bij gemeenten passend is voor de individuele inburgeraar. Daarnaast maakt de wet onderscheid tussen asiel- en gezinsmigranten en legt zij meer eigen verantwoordelijkheid bij gezinsmigranten ten opzichte van asielmigranten.

Gedurende het onderzoek is het woord ‘maatwerk’ veel genoemd. Enerzijds kopen de gemeenten aanbod in gericht op specifieke doelgroepen: zoals een B1-entreeroute, avond- en weekendlessen, verschillende participatietrajecten waarmee bepaalde doelgroepen bediend worden. Anderzijds zien we dat de

gemeenten ook op individueel niveau kijken wat passend is bij de inburgeraar. Alle zeven gemeenten passen de begeleiding aan op de individuele behoeften van de inburgeraar. Ook wanneer er vaste werkprocessen zijn opgesteld, is het mogelijk hiervan af te wijken. Dit geldt ook voor preventie, handhaving en participatiemogelijkheden.

Onderscheid tussen asiel- en gezinsmigranten zien we voornamelijk terug in de vorm en intensiteit van de begeleiding. Enkel gemeenten Roermond en Zutphen kiezen er bewust voor evenveel voortgangsgesprekken te voeren met zowel asiel- als gezinsmigranten. Bij de andere gemeenten ligt deze frequentie bij gezinsmigranten lager. Voor de MAP en PVT maken vier gemeenten onderscheid tussen asiel- en gezinsmigranten en zijn er aparte groepen of uitvoerende partijen.

Analyse subdoelen en uitgangspunten van de Wi2021

Tot slot beschrijven we in deze samenvatting wat de wetgever beoogt vanuit de subdoelen en hoe dit vorm krijgt bij gemeenten.

Snelheid: De wet beoogt dat inburgeringstrajecten niet onnodig lang duren, zodat inburgeraars zo snel mogelijk volwaardig kunnen meedoen in Nederland

De taaltrajecten in de B1-route duren bij de zeven gemeenten tussen de anderhalf en tweeënhalf jaar. Drie gemeenten hebben geen vaste instroommomenten, waardoor inburgeraars (wanneer er geen wachttijden zijn) snel kunnen beginnen na aanmelding. In Tholen starten vier keer per jaar nieuwe groepen, in drie gemeenten bij een bepaald aantal aanmeldingen. Naast het reguliere traject heeft gemeente Eindhoven een versneld traject voor snelle leerders, waar inburgeraars binnen een jaar naar B1-niveau gaan. Binnen de B1-route zouden inburgeraars van de zeven gemeenten de route binnen drie jaar moeten kunnen afronden. Verzuim, wachttijden voor de examens en het niet halen van examens vertragen dit wel. Op moment van schrijven zitten weinig inburgeraars al aan de drie jaar inburgeringstermijn. Het is hierdoor nog niet mogelijk te concluderen of de beoogde snelheid ook wordt gehaald in de zeven gemeenten.

De taaltrajecten in de Z-route duren twee tot tweeënhalf jaar, de instroommomenten zijn hetzelfde als in de B1-route. Door verzuim en wachttijden aan de voorkant hebben inburgeraars veelal de drie jaar nodig om te voldoen aan de 800 uur. Het participatiegedeelte start bij vier gemeenten gelijk bij begin van de inburgering, bij twee gemeenten iets daarna. Hierdoor hebben zij in principe voldoende tijd om binnen drie jaar de participatie-uren vol te maken. Wel geven gemeenten aan het lastig is om voldoende participatieplekken te vinden en zijn zij hiervoor afhankelijk van werkgevers en andere organisaties. Dit brengt het risico met zich mee dat gemeenten er niet in slagen om binnen drie jaar de 800 uur participatie te organiseren. In Tholen start de participatie pas na anderhalf jaar, ook daar verwachten ze dat het inburgeraars lukt de 800 uur te halen. Ook in Tholen geldt de afhankelijkheid tot andere partijen en de onzekerheid of het de gemeente daadwerkelijk lukt om de 800 uur binnen drie jaar te organiseren.

Het afronden van de Onderwijsroute zou moeten lukken in de zeven gemeenten binnen drie jaar, in een aantal gemeenten is dit ruim binnen drie jaar door continue instroom. De duur van de route zelf is in de zeven gemeenten anderhalf tot twee jaar. Voor de route op mbo-niveau hanteren twee gemeenten altijd continue instroom, één gemeente als er plek is. Eén aanbieder start elke vijf weken een nieuwe groep. In twee gemeenten moeten inburgeraars wachten tot een bepaald aantal deelnemers is aangemeld. In gemeente Tholen kunnen inburgeraars twee keer per jaar starten. Ook de hbo- en wo-route in Den Haag start twee keer per jaar. In Eindhoven is dit drie keer, maar kan er overbruggingstijd zitten tussen twee onderdelen.

De zeven gemeenten geven wel aan dat routewisselingen, voornamelijk naar de Z-route, het afronden van de inburgering binnen drie jaar bemoeilijkt. Zeker het volmaken van de 800 participatie-uren is een uitdaging. Of het lukt de 800 uur taalles af te ronden na een routewisseling, is afhankelijk van de intensiteit van de B1-route. Als inburgeraars in de B1-route maar zes uur per week les kregen, moeten zij na wisseling nog veel taaluren maken om aan de 800 uur te komen.

In totaal zijn er in de zeven gemeenten negentien verlengingen verleend. Dit zijn voornamelijk gezinsmigranten in de B1-route. Veel inburgeraars zitten voorlopig nog niet aan deze drie jaar, vanwege het moment van instroom.

Maatwerk: De uitvoering van de Wi2021 moet maatwerk zijn en passende inburgeringstrajecten voor alle inburgeraars mogelijk maken

Zoals hierboven genoemd is maatwerk bij de zeven gemeenten enerzijds gerealiseerd binnen de inkoop van de onderdelen voor specifieke groepen bij de zeven gemeenten. Anderzijds is maatwerk ook mogelijk binnen het (ingekochte) aanbod door subgroepen te onderscheiden en de begeleiding af te stemmen op het individu. We bespreken beide vormen in deze paragraaf. De mate waarin maatwerk wordt toegepast gebeurt, lijkt samen te hangen met de grootte van de gemeente (of het samenwerkingsverband van gemeenten). Een groter volume maakt meer maatwerk mogelijk.

In de begeleiding van inburgeraars vindt individueel maatwerk voornamelijk plaats doordat consulenten de begeleiding aanpassen op de individuele behoeften van inburgeraars. Een aantal gemeenten geven aan de caseload bewust laag te houden, zodat hier voldoende tijd voor is. Daarnaast zien we dat drie gemeenten specifieke consulenten hebben voor bepaalde doelgroepen (27- en 27+ en/of asiel- en gezinsmigrant).

Vier gemeenten hebben een B1-entreeroute. Zes gemeenten hebben bovendien avondonderwijs en vier hebben weekendlessen binnen de B1-route. Eindhoven heeft daarnaast een klas die gedeeltelijk online les volgt, in Hilversum volgen inburgeraars examentrainingen en lessen naar B2-niveau online. In gemeenten Eindhoven en Heemstede & Bloemendaal kunnen ook inburgeraars in de Z-route avondlessen volgen. In Heemstede & Bloemendaal is dit ook in het weekend. Passend aanbod voor jongeren, voornamelijk in de Z-route is bij alle zeven de gemeente een knelpunt. De taallessen sluiten niet altijd goed aan, omdat zij vaak met oudere inburgeraars in de klas zitten waar zij geen aansluiting mee hebben. In de Onderwijsroute komt dit niet voor in de zeven gemeenten. Het kunnen indelen van klassen naar taalniveau of leerbaarheid is logischerwijs afhankelijk van de instroom van inburgeraars met een vergelijkbaar niveau.

Of passend aanbod, toegespitst op de individuele behoeften, gerealiseerd wordt in de participatieactiviteiten is veelal afhankelijk van de beschikbaarheid van participatieplekken in de regio. Groepen voor de MAP of het PVT kunnen samenstellen op moedertaal of taalniveau is ook afhankelijk van het aantal inburgeraars dat op dat moment de MAP of het PVT moet volgen. Zo heeft gemeente Den Haag bijvoorbeeld drie soorten MAP georganiseerd (gezinsmigranten, asielmigranten op A2-niveau en onder A2-niveau). Terwijl in Tholen en Zutphen geldt dat de MAP en het PVT voor alle inburgeraars ongeveer hetzelfde zijn. Bij het PVT zien we ook dat vier gemeenten online groepen hebben voor werkende (gezins)migranten.

2

Dualiteit: Met het subdoel dualiteit beoogt de wetgever dat inburgeraars de taal leren in combinatie met participatie

In alle zeven de gemeenten hebben inburgeraars, in de B1- en Z-route, naast de taallessen ook participatieactiviteiten. Dit gebeurt gelijktijdig en in de meeste gemeenten ook vanaf de start van de

leerroute. De roosters van taal en participatie worden op elkaar afgestemd. Meestal is het de participatieaanbieder die het rooster moet aanpassen op de taallessen. Verder zien we dat enkel de taalaanbieder van de Z-route in Eindhoven de inhoud van de taallessen probeert af te stemmen op de participatieactiviteiten van de inburgeraar. In de andere gemeenten gebeurt dit niet. De inhoudelijke afstemming tussen taal en participatie komt hiermee beperkt uit de verf bij de zeven gemeenten. Dit geldt zeker wanneer de participatie volledig belegd is bij één aanbieder, die weinig contact heeft met de taalaanbieder en de gemeente hier verder geen rol in speelt.

★★★

Kwaliteit: De wetgever zet met de Wi2021 in op inburgeringsaanbod van hoge kwaliteit via het Blik op Werk-keurmerk en de regierol van gemeenten

Alle taalaanbieders in de zeven gemeenten hebben ofwel het Blik op Werk-keurmerk ofwel diploma-erkenning voor de Onderwijsroute. De zeven gemeenten hebben, via de consulenten, over het algemeen goed zicht op de individuele inburgeringstrajecten. Een aantal gemeenten zorgt voor een lage caseload (minder dan 60 inburgeraars per consulent) zodat de consulenten voldoende tijd hebben hiervoor. Dit draagt ook bij aan de kwaliteit van de begeleiding.

De kwaliteit van de taallessen hangt, in de zeven gemeenten, samen met het kunnen vormen van homogene groepen. Daarnaast speelt bij een aantal taalaanbieders het docententekort een rol. Hoewel we dit zowel bij aanbieders voor de B1- als de Z-route hebben gehoord, merken aanbieders dat het docentekort nijpender is voor de lessen in de Z-route. Zij geven als verklaring hiervoor dat NT2-docenten alfabetiseringslessen en de doelgroep minder leuk vinden. Het docentekort zet de kwaliteit onder druk. De kwaliteit van participatieaanbod is veelal afhankelijk van de beschikbare participatieplekken in de regio. Daarnaast speelt, wanneer consulenten dit zelf moeten organiseren ook de tijd die zij hiervoor hebben, een belangrijke rol. Tot slot zien we dat de beperkte en wisselende beschikbaarheid van inburgeraars (door taallessen en/of het ontbreken van kinderopvang) er soms toe leidt dat minder passend participatieaanbod kan worden gerealiseerd. Bij de MAP en het PVT zien we dat kwaliteit voornamelijk wordt gewaarborgd doordat de gemeenten ervoor zorgen dat de inhoud goed overkomt en inburgeraars met elkaar in gesprek kunnen. Door de twee onderdelen in eigen taal of met tolk aan te bieden of op een moment dat inburgeraars goed genoeg Nederlands spreken, proberen de meeste gemeenten dit te realiseren. Zij geven aan dat dit in de praktijk lastig blijkt, zeker bij het PVT.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Op 1 januari 2022 is het nieuwe inburgeringsstelsel, op basis van de Wet inburgering 2021 (hierna: Wi2021), in werking getreden met als maatschappelijk doel inburgeringsplichtigen snel en volwaardig mee te laten doen in de samenleving, het liefst via betaald werk. Om deze doelstelling te bereiken, is inburgering gepositioneerd als onderdeel van het brede sociaal domein en is de regie op de uitvoering bij gemeenten belegd. Gemeenten hebben hierbij de vrijheid gekregen de wet naar eigen inzicht uit te voeren, waarbij zij moeten voldoen aan een aantal samenhangende taken en verantwoordelijkheden. Zo nemen zij bijvoorbeeld een brede intake af, inclusief leerbaarheidstoets en stellen het persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP) op. Daarnaast kopen zij passend aanbod in voor inburgeringsplichtige asielstatushouders (gezinsmigranten kopen zelf het aanbod in) voor de drie leerroutes: de B1-route, Z-route en Onderwijsroute. Ook zijn gemeenten verantwoordelijk voor het organiseren van de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP), het Participatieverklaringstraject (PVT), de maatschappelijke begeleiding en het financieel ontzorgen.

1.2 Doelstelling en reikwijdte

De wetgever wilde met de Wi2021 het inburgeringsstelsel verbeteren ten opzichte van het voorgaande stelsel. In de voorbereiding van de wet zijn diverse stakeholders en experts betrokken om te zorgen dat het nieuwe stelsel zo veel mogelijk werkt zoals beoogd. Ook is een lerende aanpak in het inburgeringsstelsel ingebouwd, om waar mogelijk te kunnen bijsturen. Dit wordt onder andere mogelijk gemaakt door monitoring en evaluatie van de Wi2021.

Als onderdeel van het monitoring- en evaluatieplan (M&E-plan) voor de Wi2021[2] heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in 2023-2024 een kwalitatief onderzoek laten uitvoeren naar de uitvoering van de onderdelen van de eerste fase van de Wi2021.[3] Met de eerste fase worden alle onderdelen tot aan het vaststellen van het PIP bedoeld. SZW heeft Significant Public gevraagd eveneens een kwalitatief onderzoek uit te voeren naar de uitvoering van de Wi2021, nu gericht op de tweede fase van de wet: alle onderdelen vanaf de aanmelding bij een leerroute. Dit rapport is het resultaat van dit onderzoek.

De doelstelling van dit onderzoek is: inzicht krijgen in de werking van de tweede fase van de uitvoering van de Wi2021 met als doel om potentiële verbeteringen in wet- en regelgeving en de uitvoering daarvan in beeld te brengen en lessen voor gemeenten op te doen voor de uitvoering van de Wi2021.

In dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen asielstatushouders (hierna: asielmigranten) en gezins- en overige migranten (hierna: gezinsmigranten). De Wi2021 is voor gezinsmigranten namelijk anders ingericht dan voor asielmigranten. Zeker bij de onderdelen van de tweede fase hebben gezinsmigranten meer eigen verantwoordelijkheid doordat zij zelf kiezen hoe zij de taallessen invullen. Uit andere onderzoeken blijkt dat gemeenten vaak zoekend zijn in hoeverre begeleiding nodig is en hoe ver hun (advies)rol gaat[4]. Dit onderzoek brengt de verschillen tussen asiel- en gezinsmigranten in de uitvoering door gemeenten in beeld.

---

[2] Plan van aanpak monitoring en evaluatie Wet inburgering 2021.

[3] Uitvoering eerste fase Wet inburgering 2021 | Rapport | Rijksoverheid.nl.

[4] Marktmonitor derde meting, 2024.

1.3 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek is tweeledig:

1. Hoe hebben gemeenten en aanbieders de drie leerroutes (inclusief PVT en MAP) voor inburgeraars ingevuld en hoe hebben gemeenten de regie op de uitvoering en de begeleiding van inburgeraars ingevuld?
2. In hoeverre werken deze onderdelen van de Wet inburgering 2021 zoals de wetgever heeft beoogd?

De beleidstheorie achter de Wi2021 kent vijf subdoelen, die in samenhang moeten leiden tot de realisatie van de beleidsdoelen. In de tweede fase van de Wi2021 staan snelheid, maatwerk, kwaliteit en dualiteit centraal. In dit onderzoek gaan we na in hoeverre deze mechanismen in de praktijk werken zoals bedoeld. Het vijfde subdoel, tijdige start, valt buiten de scope van dit onderzoek aangezien dit betrekking heeft op het zo snel mogelijk laten starten van een inburgeringsplichtige met inburgeren. Dit valt binnen de scope van de eerste fase van de wet.

1.4 Onderzoeksaanpak en geselecteerde gemeenten

Binnen het onderzoek gaat diepgang boven representativiteit. Er is daarom gekozen om zeven casestudies uit te voeren. Met deze casestudies wordt een zo volledig mogelijk beeld geschetst van de wijze waarop een gemeente invulling heeft gegeven aan de onderdelen van de tweede fase van de Wi2021, de samenhang tussen die onderdelen en de inrichtingskeuzes die hieraan ten grondslag liggen. Gemeenten maken verschillende keuzes, onder andere afhankelijk van de grootte van de gemeente en de lokale context. In de praktijk maakt dit dat er veel inrichtingsvarianten zijn. Dit onderzoek levert geen landelijk representatief beeld op.

In de selectie van gemeenten is onder andere rekening gehouden met geografische spreiding, verschillen in omvang (inwoneraantal), uitvoering door de gemeente zelf of uitbesteed, de mate van regionale samenwerking, het aantal gecontracteerde aanbieders per route en de rol van het sociaal ontwikkelbedrijf. Dit heeft geresulteerd in een eerste selectie van gemeenten. Deze gemeenten zijn benaderd voor deelname aan het onderzoek. Uit de geïnteresseerde gemeenten zijn zeven deelnemers geselecteerd[5]:

a. Den Haag;
b. Eindhoven;
c. Heemstede & Bloemendaal;
d. Hilversum;
e. Roermond;
f. Tholen;
g. Zutphen.

Door middel van documentstudie, interviews en observatiemomenten is door de onderzoekers een beeld gevormd van de inrichting, uitvoering en werking van de tweede fase van de Wi2021 in deze zeven gemeenten. De onderzoeksactiviteiten vonden plaats tussen januari en april 2025.

Op basis van de zeven casestudies is vervolgens een overkoepelende analyse uitgevoerd. We zochten naar rode draden of overeenkomsten tussen de zeven gemeenten en brachten inrichtingskeuzes of lokale

[5] Roermond en Tholen hebben tevens deelgenomen aan het onderzoek naar de eerste fase van de Wi2021. Gemeenten Heemstede en Bloemendaal hebben een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Wi2021: Intergemeentelijke Afdeling Sociale Zaken, en zijn als één casestudie en gemeente beschouwd.

contextfactoren in beeld die ten grondslag liggen aan onderlinge verschillen. We keken ook naar de (lokale verschillen in) samenhang tussen de verschillende onderdelen. Zo komen we tot inzicht in hoeverre de Wi2021 werkt zoals beoogd (al dan niet gerelateerd aan de door gemeenten gemaakte inrichtingskeuzes) op basis van de subdoelen: snelheid, maatwerk, kwaliteit en dualiteit.

1.5 Leeswijzer

Voor het vervolg van dit rapport hanteren we de volgende hoofdstukindeling:

a. Hoofdstuk 2: in dit hoofdstuk gaan we in op relevante achtergrondinformatie van de Wi2021. We beschrijven de verschillende onderdelen van de tweede fase en gaan in op relevante contextfactoren en ontwikkelingen.
b. Hoofdstuk 3: in dit hoofdstuk tonen we een aantal cijfers rondom inburgering over de zeven gemeenten als achtergrondinformatie voor de daaropvolgende hoofdstukken.
c. Hoofdstuk 4: in dit hoofdstuk beschrijven we welke lokale keuzes rondom beleid en inkoop van het aanbod de zeven gemeenten hebben gemaakt.
d. Hoofdstuk 5: in dit hoofdstuk gaan we in op de uitvoering van de onderdelen van de tweede fase in de zeven gemeenten.
e. Hoofdstuk 6: in dit hoofdstuk duiden we de bevindingen vanuit de eerdere hoofdstukken. We maken voor de verschillende onderdelen van de tweede fase en de (sub)doelen van de wet een vergelijking tussen wat de wetgever beoogt en wat we zien bij de zeven gemeenten.

Tot slot zijn in de bijlage de zeven casusverslagen van onderzochte gemeenten opgenomen. Hierin zijn de onderdelen van de tweede fase gedetailleerd beschreven voor de desbetreffende gemeente. De opbouw van de casusverslagen is gelijk aan de opbouw van de hoofdstukken in dit rapport.

2 Achtergrondinformatie Wi2021

2.1 Theorie, doelstellingen en uitgangspunten Wi2021

De Wi2021, in werking getreden op 1 januari 2022, is een fundamentele herziening van het Nederlandse inburgeringsbeleid. Deze wet beoogt asiel- en gezinsmigranten sneller en effectiever te laten integreren in de Nederlandse samenleving. Onder de Wet inburgering 2013 (Wi2013) moesten inburgeraars zelf regie voeren over hun eigen inburgeringstraject, bijvoorbeeld door zelf een taalschool te kiezen en een lening aan te vragen. In de praktijk bleek de zelfredzaamheid van inburgeraars en hun kennis van het Nederlandse systeem hiermee te worden overschat. Bovendien lag de nadruk in het inburgeringstraject onder de Wi2013 op het leren van de taal en kwamen werk en participatie nauwelijks aan bod, waardoor inburgeraars lang 'aan de zijlijn' bleven staan. Dit leidde in de praktijk meer dan eens tot langlopende trajecten, schulden en beperkte beheersing van de Nederlandse taal.[6]

Door de regie bij gemeenten te leggen hoopt de Wi2021 het verloop van de inburgeringstrajecten te verbeteren. Zoals hierboven genoemd, heeft de Wi2021 als voornaamste doel dat inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk volwaardig meedoen aan de Nederlandse maatschappij, bij voorkeur via betaald werk. Concreet betekent dit dat inburgeraars binnen de inburgeringstermijn van drie jaar het voor hen hoogst haalbare taalniveau bereiken (liefst B1), kennis opdoen van de Nederlandse maatschappij en vanaf het begin gerichte inspanningen leveren gericht op participatie naar vermogen.

De beleidstheorie achter de Wi2021 is dan ook gericht op een integrale benadering van inburgering, waarbij taalverwerving, participatie en zelfredzaamheid centraal staan. Het uitgangspunt is dat de vijf eerdergenoemde subdoelen (snelheid, maatwerk, kwaliteit, dualiteit en tijdige start) essentieel zijn voor succesvolle integratie.

2.2 Onderdelen tweede fase Wi2021

De tweede fase van de Wi2021 begint vanaf de aanmelding van de inburgeraar bij een leerroute en omvat ook de MAP en het PVT. Ook regie, begeleiding, preventie en handhaving gedurende deze fase van het inburgeringstraject zijn onderdeel van de reikwijdte van dit onderzoek. In deze paragraaf beschrijven we de verschillende onderdelen.

a. De leerroutes bestaan bij voorkeur uit een taal- en participatiecomponent, dit is alleen verplicht in de Z-route. Hoe gemeenten invulling geven aan de participatie, mogen zij zelf bepalen. Welke leerroute passend is voor een inburgeraar, bepaalt de gemeente. Dit bepaalt zij aan de hand aan de leerbaarheidstoets, brede intake en persoonlijke situatie en achtergronden. In de afweging nemen gemeenten vaak het advies van de taalschool ook mee.

B1

   i. De B1-route is gericht op het zo snel mogelijk beheersen van de Nederlandse taal op B1-niveau of hoger en het vergroten van het perspectief op de arbeidsmarkt. Als na aanzienlijke inspanningen het taalniveau te hoog gegrepen blijkt, is het mogelijk om (onderdelen van) het examen op A2-niveau te doen. In de wet is geen minimum- of maximumaantal lesuren opgenomen (behalve wanneer een inburgeraar af wil schalen naar A2-niveau). Ook kan alfabetisering onderdeel zijn van de route. Gemeenten kunnen de B1-route ook aanbieden in combinatie met een mbo 1-opleiding, dit is echter niet verplicht vanuit de Wi2021. Dit wordt de B1-entreeroute genoemd.

[6] Inburgering: systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet inburgering 2013 (Significant, 13 juni 2018) - Eerste Kamer der Staten-Generaal

ii. De zelfredzaamheidsroute (hierna: Z-route) is bedoeld voor mensen met een lage leerbaarheid. Het doel van de route is dat inburgeraars uiteindelijk zelfstandig kunnen deelnemen aan de Nederlandse samenleving. De Z-route richt zich op het beheersen van de Nederlandse taal op het voor de inburgeringsplichtige hoogst mogelijke niveau. De voorkeur gaat uit naar minimaal A1-niveau. De inburgeringsplichtige moet minimaal 800 uur taalles volgen om de route af te ronden. Daarnaast is een participatiecomponent verplicht in deze leerroute. Op die manier leert een inburgeraar in de praktijk zelfredzaam te worden. Ook aan de participatiecomponent zit een urennorm, namelijk minimaal 800 participatie-uren voordat de route is afgerond. Als laatst maakt alfabetisering onderdeel uit van de route als de inburgeringsplichtige analfabeet of anders gealfabetiseerd is.

iii. De Onderwijsroute is bedoeld voor (jonge) inburgeraars met een hoge leerbaarheid en motivatie om een vervolgopleiding te volgen. De route bestaat uit een taalschakeltraject gericht op het zo snel mogelijk beheersen van de Nederlandse taal op minimaal taalniveau B1 en instroom in het regulier beroepsonderwijs (mbo 2, 3 of 4 of hbo) of wetenschappelijk onderwijs (wo).

b. De Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) bereidt inburgeraars voor op de arbeidsmarkt in Nederland. Het is voor alle inburgeringsplichten verplicht om de MAP te volgen, ook als iemand al werk heeft. De gemeente bepaalt hoe de MAP wordt vormgegeven en op welk moment in het inburgeringstraject deze wordt aangeboden. De MAP moet voldoen aan twee voorwaarden:

i. De MAP behandelt acht thema's die te maken hebben met werk en arbeidsmarkt.

ii. In de MAP doet de inburgeringsplichtige minimaal 40 uur aan praktijkervaring op.

Gemeenten kunnen maatwerk toepassen. Als een inburgeringsplichtige al bepaalde kennis en vaardigheden beheerst, kan de gemeente beslissen om bepaalde onderdelen uit de MAP niet aan te bieden. Deze afspraken worden in het PIP genoteerd. Indien een inburgeringsplichtige al fulltime werkt, mag dit meetellen voor de 40-urennorm.

c. Het Participatieverklaringstraject (PVT) is onderdeel van de inburgeringsplicht voor alle inburgeringsplichtigen. Het is de taak van de gemeente om alle inburgeringsplichtigen, inclusief gezinsmigranten, in haar gemeente hiertoe een passend aanbod te doen. Wanneer in het inburgeringstraject het PVT wordt aangeboden, is aan de gemeente. Wel is het van belang dat de gemeente rekening houdt met de capaciteiten, persoonlijke situatie en ontwikkelmogelijkheden van de inburgeringsplichtige. Het doel van dit traject is om inburgeringsplichtigen te laten kennismaken met de kernwaarden van de Nederlandse samenleving. Het PVT bestaat uit een inleiding in de vier Nederlandse kernwaarden en een ondertekening van de participatieverklaring. Het staat de gemeente vrij om andere accenten te leggen of onderwerpen toe te voegen. Het programma moet ten minste twaalf uur duren en bevat minimaal één relevante activiteit of excursie. De activiteit of excursie dient een praktische vertaling te zijn van één van de vier kernwaarden. De afspraken over de invulling van het PVT worden door de gemeente vastgelegd in het PIP.

d. De regie en begeleiding van de inburgeringsplichtigen is belegd bij gemeenten. De regierol is tweeledig. Enerzijds hebben gemeenten regie op de inburgeringstrajecten doordat zij bepaald aanbod inkopen voor asielmigranten. Anderzijds voeren zij ook regie op de individuele inburgeringstrajecten. De begeleiding start op het moment van koppeling aan een gemeente. Dit loopt door tot aan het afronden van het inburgeringstraject en is daardoor ook onderdeel van de tweede fase.

e. Preventie en handhaving. De regierol die gemeenten hebben binnen de Wi2021 maakt dat zij een verantwoordelijkheid hebben voor het succes van de inburgeringstrajecten. Zij hebben ook een handhavende rol wanneer inburgeraars hun verplichtingen niet nakomen. Om handhaving te voorkomen, zetten gemeenten preventiemaatregelen in. Handhaving is bedoeld als allerlaatste redmiddel om onwillige inburgeringsplichtigen te stimuleren hun verplichtingen na te komen. Gemeenten kunnen inburgeraars boetes geven vanuit de Wi2021. Ook is het mogelijk, wanneer inburgeraars een bijstandsuitkering hebben, een maatregel vanuit de Participatiewet op te leggen,

bijvoorbeeld wanneer zij niet meewerken aan arbeidsinschakeling. Een op te leggen boete of maatregel moet bijdragen aan het bereiken van de doelstelling van de wet. Een boete kan opgelegd worden als een inburgeraar verwijtbaar niet of onvoldoende meewerkt aan de geboden begeleiding en ondersteuning die nodig is om de leerroute succesvol af te ronden of niet voldoet aan de vastgestelde intensiteit van de verschillende onderdelen. Aan het opleggen van een boete of maatregel vinden voorafgaand preventieve maatregelen en onderzoek plaats.

Figuur 2. Overzicht werking en samenhang onderdelen tweede fase uitvoering Wi2021

2.3 Doelgroepen onder de Wi2021

De Wi2021is van toepassing op degenen die op of na 1 januari 2022 inburgeringsplichtig zijn geworden. We onderscheiden hierbij drie groepen:

a. Asielstatushouders (in dit rapport asielmigranten genoemd) hebben verblijfsrecht gekregen op basis van een asielverzoek. Nareizende familieleden van asielstatushouders vallen ook onder deze categorie. Gemeenten financieren en organiseren aanbod voor de asielstatushouders en begeleiden hun bij het inburgeringstraject.

b. Gezinsmigranten zijn personen die getrouwd zijn of een duurzame en exclusieve relatie hebben met een partner met de Nederlandse nationaliteit of een (gewezen) inburgeringsplichtige partner (met een andere verblijfsgrond dan asiel). Zij hebben over het algemeen via de Wet inburgering in het buitenland in hun land van herkomst al Nederlands geleerd voordat ze naar Nederland komen (examen op A1-niveau). In Nederland leren ze tijdens de inburgering de taal nog beter. Gezinsmigranten moeten zelf hun aanbod financieren (eventueel via een DUO-lening) en organiseren. Wel ontvangen zij ook begeleiding vanuit de gemeente.

c. Onder de categorie ‘overig’ vallen onder meer familieleden van kinderen die onder het kinderpardon vallen en geestelijk bedienaren. Ook zij moeten zelf hun aanbod financieren (eventueel via een DUO-lening) en organiseren en ontvangen ook begeleiding vanuit de gemeente. Als we in het verdere rapport spreken over gezinsmigranten bedoelen we gezinsmigranten én overige migranten.

2.4 Verhouding met andere onderzoeken naar de Wi2021

De Wi2021 omvat twee fases. In dit rapport gaan wij in op de onderdelen van de tweede fase, zoals in paragraaf 2.2 beschreven. Eerder is een rapport uitgebracht over de eerste fase van de wet, uitgevoerd door RadarAdvies. Verder lopen er nog meer onderzoeken rondom de Wi2021 vanuit het M&E-plan, waaronder de Marktmonitor die ingaat op de ontwikkelingen op de inburgeringsmarkt. De vierde meting van de Marktmonitor loopt parallel aan dit onderzoek en wordt ook dit jaar opgeleverd.

2.5 Recente ontwikkelingen rondom de Wi2021

We benoemen in deze paragraaf enkele ontwikkelingen vanaf de inwerkingtreding van de Wi2021, die relevant zijn voor de uitvoering van de tweede fase en belangrijk zijn als contextinformatie voor deze rapportage.

2.5.1 Huidige politieke ontwikkelingen hebben mogelijk impact op de uitvoering van de 2e fase

Sinds 2 juli 2024 is er een nieuw kabinet: kabinet-Schoof. Het kabinet heeft diverse plannen op het gebied van asiel, inburgering en integratie. Ten eerste werkt het kabinet aan een wetsvoorstel dat gemeenten verbiedt om statushouders voorrang te geven bij de toewijzing van sociale huurwoningen. Het doel is om alle woningzoekenden gelijk te behandelen, ongeacht hun achtergrond. Eén van de maatregelen is ook het mogelijk afschaffen van de taakstelling voor gemeenten om statushouders te huisvesten. Daarnaast overweegt het kabinet de mogelijkheid tot het verkrijgen van een permanente verblijfsvergunning te schrappen en het beperken van gezinshereniging. Tot slot wil het kabinet de Spreidingswet, die gemeenten verplicht om asielzoekers evenredig te verdelen, intrekken. Deze politieke plannen zorgen voor onzekerheid bij inburgeraars en gemeenten. Inburgeraars maken zich zorgen over de plannen en zijn daardoor niet altijd met hun hoofd bij hun inburgeringstraject, blijkt uit de casestudies.

2.5.2 NT2-docententekort

Het Blik op Werk-keurmerk stelt verschillende eisen aan het taalaanbod bij keurmerkhouders, waaronder de bevoegdheid van docenten voor de klas. Ondertussen speelt al langere tijd een NT2-docententekort in de sector. De minister van SZW heeft eind 2022 maatregelen aangekondigd om het tekort aan docenten voor Nederlands als tweede taal (NT2) terug te dringen. Om de kwaliteit en de beschikbaarheid van het inburgeringsonderwijs op peil te houden, zijn vanaf 1 januari 2023 maatregelen doorgevoerd met een duur van twee jaar, dus tot 2025. Deze maatregelen zijn geëvalueerd en er is besloten om deze maatregelen met de duur van één jaar te verlengen tot 2026 met onder andere verspoelde voorwaarden. Daarnaast gelden de maatregelen nu ook voor keurmerkhouders die alleen aanbod verzorgen voor de Wi2013-inburgeraars. Zo mogen specifieke groepen docenten die niet-gecertificeerd zijn maar wel veel ervaring hebben met het geven van Nederlands als tweede taal tijdelijk toch NT2-lessen geven en tellen docenten vanaf de start van hun NT2-docentenopleiding al mee voor de 80%-eis. Ook wordt soepel omgegaan met tijdelijke overschrijdingen van de maximaal toegestane groepsgrootte.

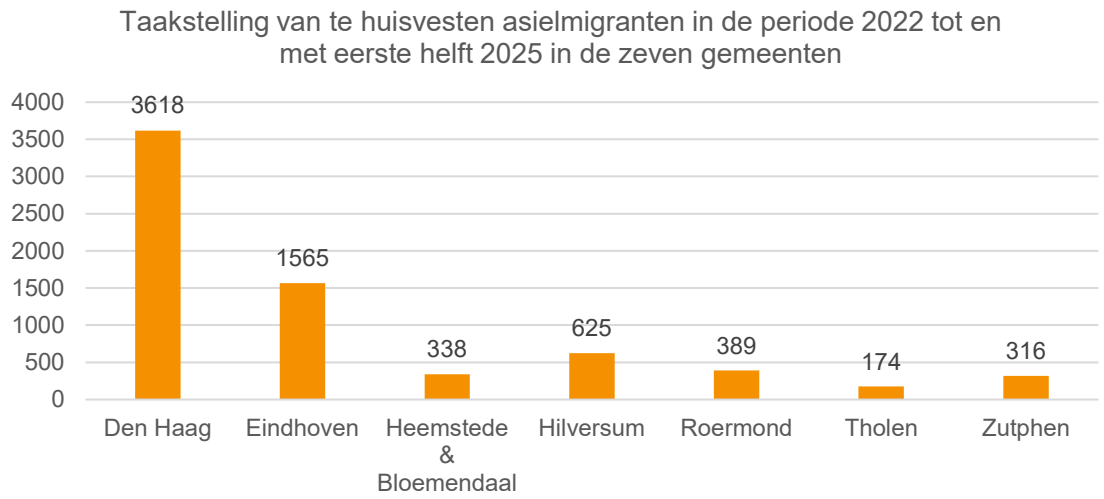
3 Inzicht in aantal inburgeringstrajecten

In dit hoofdstuk gaan we in op een aantal cijfers rondom inburgering bij de zeven onderzochte gemeenten. We beschrijven de taakstelling, maar ook het aantal inburgeraars en informatie over de trajecten die zij volgen. We hebben de bevindingen vanuit de cijfers niet gekoppeld aan de bevindingen in hoofdstukken 4 en 5. Het is hierdoor niet mogelijk op basis van de cijfers een waardeoordeel te geven over de inrichting van de tweede fase in de zeven gemeenten.

Het hoofdstuk is gebaseerd op openbare cijfers over de taakstelling (Peildatum: 1 april 2025; Bron: Rijksoverheid.nl) en op data van DUO over de inburgeraars in de zeven gemeenten. We hebben hiervoor de aantallen inburgeraars vanuit de cohorten[7] 2022, 2023, 2024 en 2025, tot peildatum 1 mei 2025, opgeteld. De verdeling over de cohorten is te vinden in de casusverslagen in de bijlagen.

3.1 Taakstelling varieert en is afhankelijk van de grootte van gemeenten

Onderstaande figuur geeft een overzicht van de taakstelling van te huisvesten asielmigranten in de periode 2022 tot en met de eerste helft van 2025 bij de zeven gemeenten.

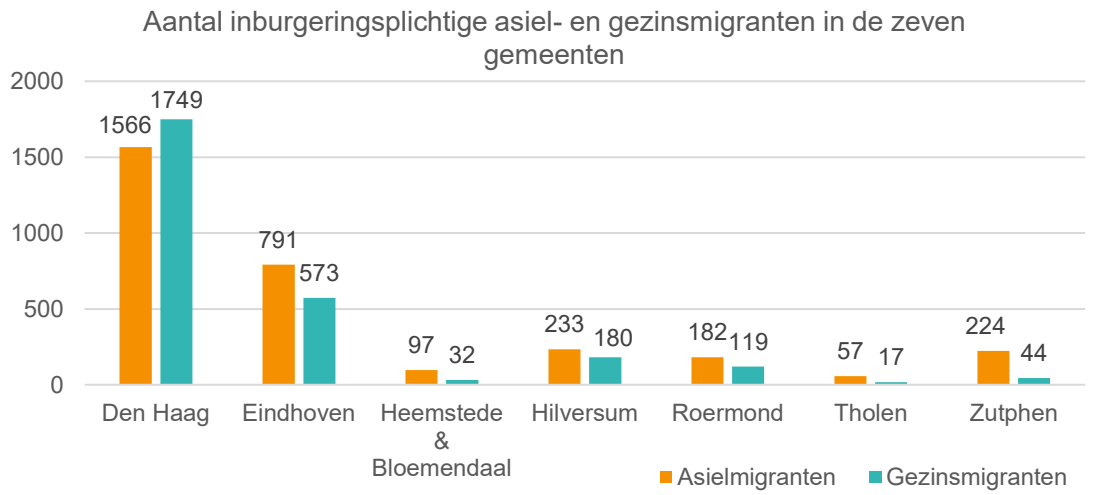


Figuur 3. Taakstelling van de zeven gemeenten over 2022, 2023, 2024 en de eerste helft van 2025 (peildatum: 1 april 2025, bron: Rijksoverheid.nl)

3.2 In zes van de zeven gemeenten zijn meer asielmigranten dan gezinsmigranten; alleen in Den Haag zijn meer gezinsmigranten

Onderstaande figuur geeft het aantal inburgeringsplichtigen onder de Wi2021, gehuisvest in de zeven gemeenten, op peildatum 1 mei 2025 weer. We zien dat Den Haag de meeste asielmigranten heeft, gevolgd door Eindhoven. Deze twee gemeenten hebben ook het hoogste aantal gezinsmigranten. In Den Haag is dit aantal zelfs hoger dan het aantal asielmigranten. Tholen en Heemstede & Bloemendaal hebben het kleinste aantal inburgeraars.

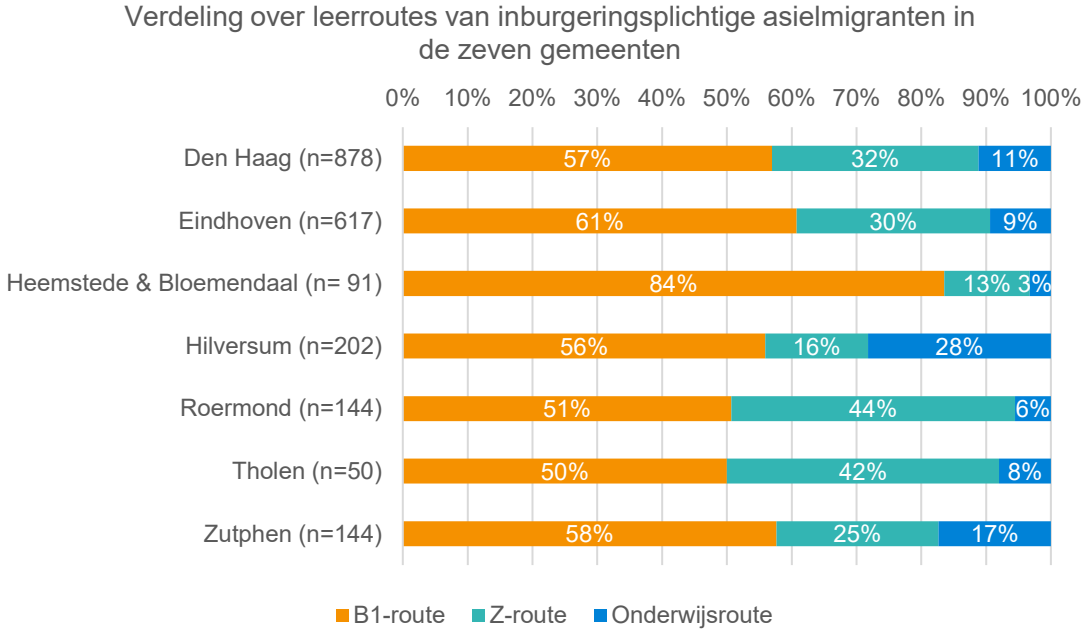
[7] De cohorten zijn ingedeeld op basis van het jaar waarin iemand inburgeringsplichtig wordt.



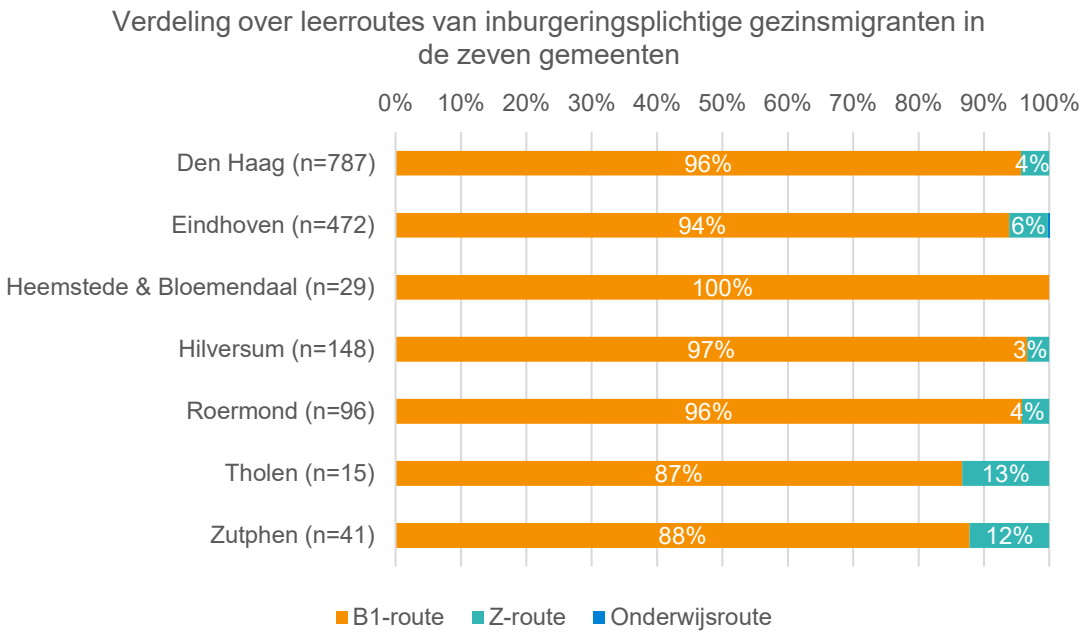
Figuur 4. Aantal inburgeringsplichtige asiel- en gezinsmigranten in de zeven gemeenten (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)

3.3 Meer dan de helft van de asielmigranten in B1-route; bij gezinsmigranten ligt dit veel hoger

We zien in figuur 5 de verdeling van asielmigranten over de drie leerroutes bij de zeven gemeenten. Heemstede & Bloemendaal heeft de meeste asielmigranten in de B1-route (84%), bij de andere gemeenten ligt dit percentage tussen de 50% en 61%. Roermond (44%) en Tholen (41%) hebben het hoogste percentage asielmigranten in de Z-route. Hilversum heeft, ten opzichte van de andere zes gemeenten, de meeste asielmigranten in de Onderwijsroute geplaatst (28%). Gezinsmigranten worden in alle gemeenten meestal in de B1-route geplaatst (het percentage varieert tussen de 87% in Tholen en 100% in Heemstede & Bloemendaal). Bijna alle overige gezinsmigranten zitten in de Z-route. Enkel in Eindhoven is één gezinsmigrant die de Onderwijsroute volgt.



Figuur 5. Verdeling van asielmigranten in de zeven gemeenten over de drie leerroutes (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)



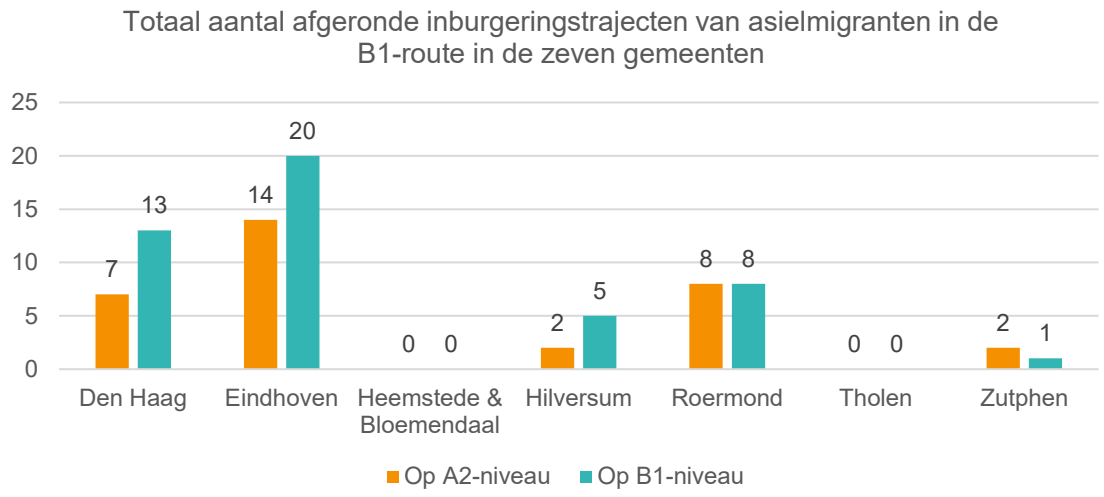
Figuur 6. Verdeling van gezinsmigranten in de zeven gemeenten over de drie leerroutes (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)

3.4 Eerste B1-trajecten zijn afgerond; afschaling naar A2-niveau lijkt vaker voor te komen bij gezinsmigranten

Onderstaande figuur laat zien hoeveel asielmigranten de B1-route hebben afgerond in de zeven gemeenten en op welk niveau. Dit zijn logischerwijs, gezien de inwerkingtreding van de wet in 2022 nog geen hoge aantallen afgeronde trajecten. De inburgeraars die op de peildatum hun traject al hebben afgerond, zijn snel ten opzichte van hun cohortgenoten. Het is daarom niet mogelijk om op basis van deze cijfers een conclusie te trekken over het niveau waarop inburgeraars examen doen en hoe snel zij gemiddeld hun trajecten afronden.

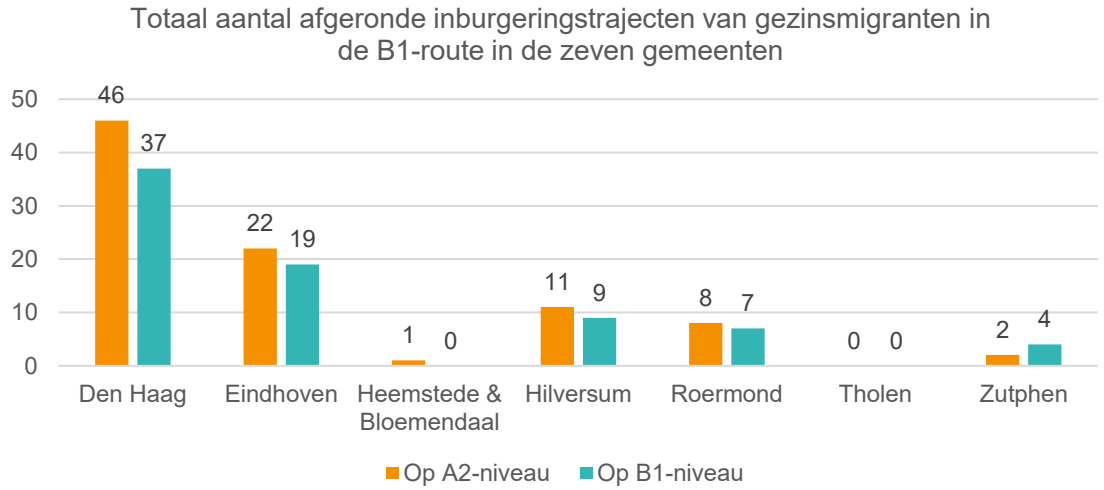
In Eindhoven hebben de meeste asielmigranten de B1-route afgerond (n=34), in Heemstede & Bloemendaal en Tholen zijn nog geen asielmigranten klaar. We zien dat in Den Haag, Eindhoven en Hilversum asielmigranten de inburgering vaker op B1-niveau afronden dan op A2-niveau. In Roermond is dit aantal gelijk, in Zutphen hebben twee inburgeraars op A2-niveau de inburgering afgerond en één op B1-niveau.

Het totaal aantal verlengingen dat is aangevraagd (en toegekend) bij de zeven gemeenten is negentien. Dit zijn twee verlengingen in de Z-route (één asielmigrant in Den Haag en één gezinsmigrant in Eindhoven). De overige zeventien verlengingen zijn in de B1-route. Dit zijn drie asielmigranten (twee uit Eindhoven, één uit Den Haag) en dertien gezinsmigranten. Negen gezinsmigranten komen uit Den Haag, drie uit Eindhoven, één uit Heemstede & Bloemendaal en één uit Hilversum. In drie gemeenten (Roermond, Tholen en Zutphen) zijn nog geen verlengingen toegekend.



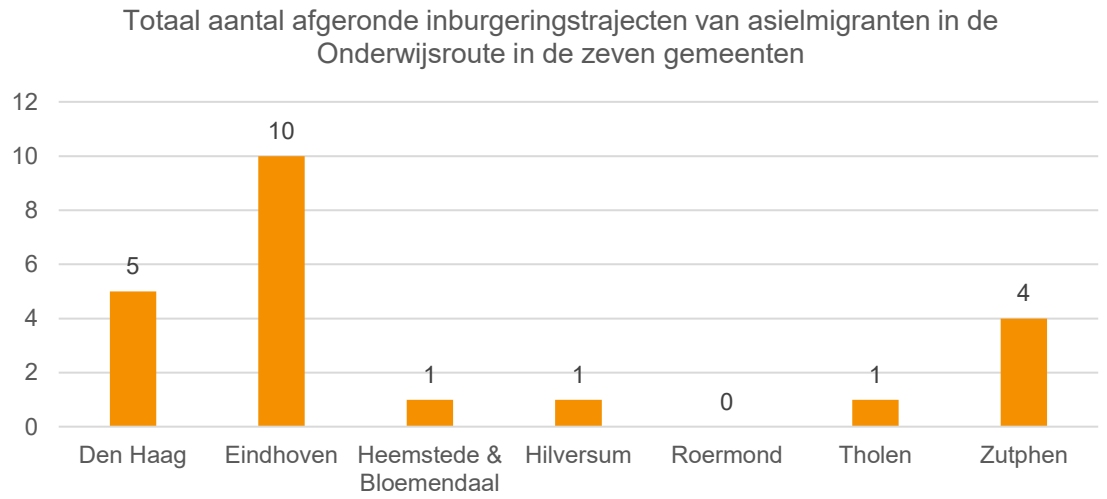
Figuur 7. Aantal afgeronde inburgeringstrajecten van asielmigranten binnen de B1-route in de zeven gemeenten op A2- en B1-niveau (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)

Het aantal gezinsmigranten dat de B1-route afrondde ligt hoger, wel doen zij de examens vaker op A2-niveau (zie figuur 8).



Figuur 8. Aantal afgeronde inburgeringstrajecten van gezinsmigranten binnen de B1-route in de zeven gemeenten op A2- en B1-niveau (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)

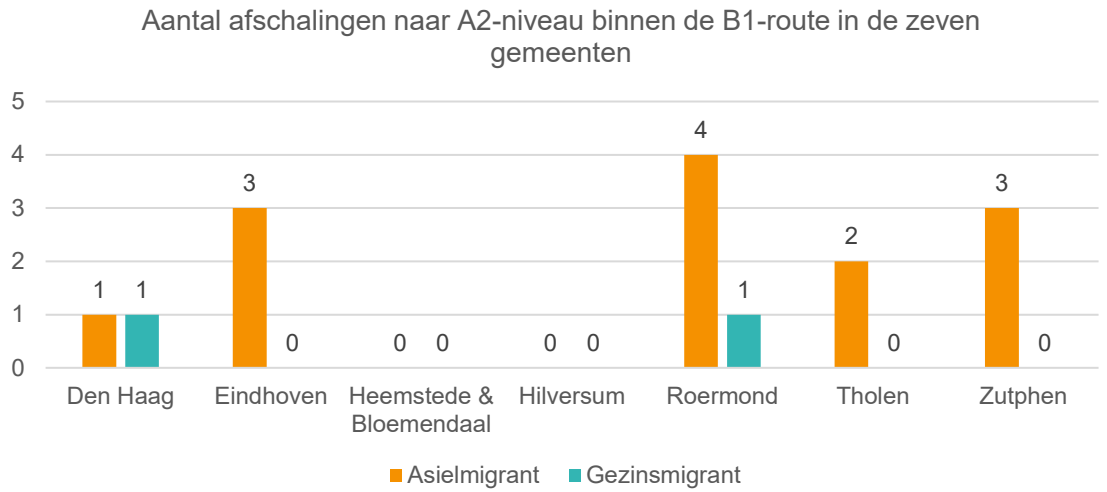
Eén asielmigrant uit Eindhoven heeft de Z-route afgerond. In de overige gemeenten zijn er geen inburgeraars die deze route afrondden volgens de cijfers van DUO. De Onderwijsroute is wel vaker afgerond. Onderstaande figuur geeft een overzicht van de verdeling over de zeven gemeenten voor asielmigranten. Bij DUO zijn geen gegevens bekend over het uitstroomniveau. De ene, eerdergenoemde, gezinsmigrant in de Onderwijsroute uit Eindhoven heeft de route nog niet afgerond.



Figuur 9. Aantal afgeronde inburgeringstrajecten van asielmigranten binnen de Onderwijsroute in de zeven gemeenten (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)

3.5 De zeven gemeenten hebben nog weinig afschalingen geregistreerd bij DUO

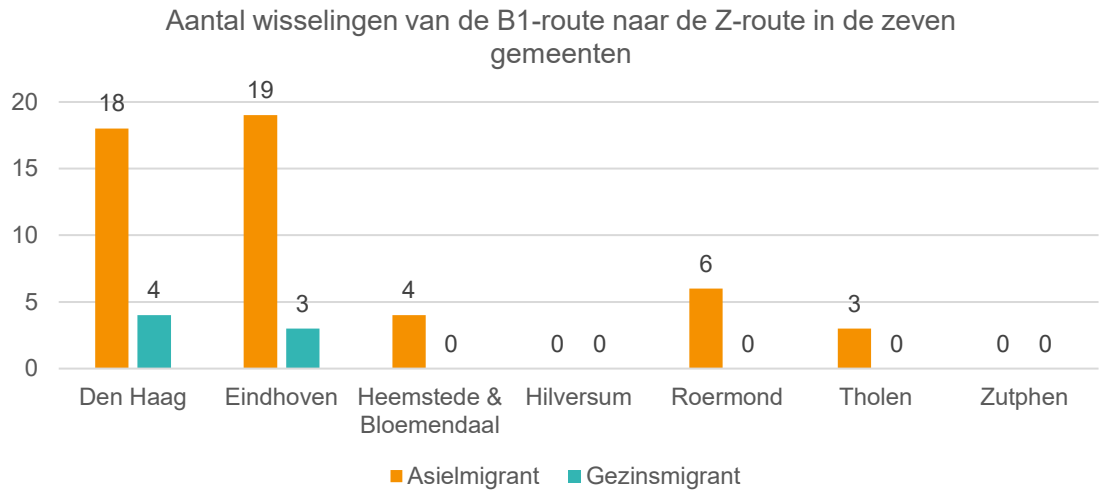
Het aantal geregistreerde afschalingen naar A2-niveau binnen de B1-route verschilt per gemeente. Figuur 10 geeft een overzicht. Het gaat hier om inburgeraars waarvoor de afschaling al is doorgegeven bij DUO, maar die nog geen examen hebben gedaan. Zij tellen daarom niet mee in de cijfers van afgeronde trajecten in figuur 7 en figuur 8. In Heemstede & Bloemendaal en Hilversum zijn nog geen geregistreerde afschalingen voorgekomen. In de andere gemeenten zijn er al wel afschalingen geregistreerd. Dit zijn voornamelijk asielmigranten. In Den Haag en Roermond is er één gezinsmigrant met een geregistreerde afschaling.



Figuur 10. Aantal al geregistreerde afschalingen naar A2-niveau binnen de B1-route in de zeven gemeenten, verdeeld over asiel- en gezinsmigranten (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)

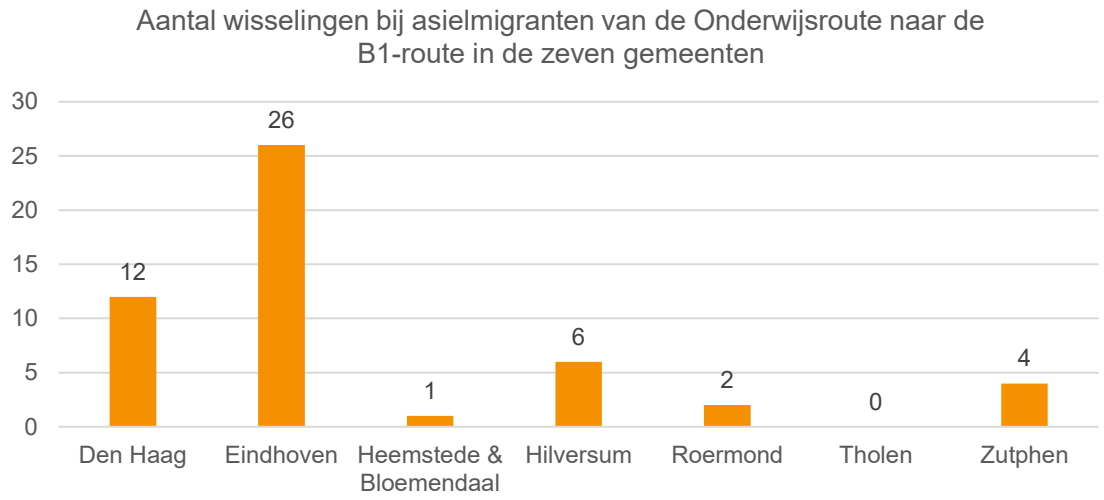
3.6 Het wisselen van leerroute gebeurt het vaakst van B1-route naar Z-route

Wisselingen van de B1-route naar de Z-route komen voornamelijk voor bij asielmigranten. Enkel in Den Haag (4) en Eindhoven (3) wisselden al gezinsmigranten naar de Z-route. In Hilversum en Tholen wisselden ook geen asielmigranten van de B1- naar de Z-route, bij de andere vijf gemeenten kwam dit al wel voor (zie figuur 11).



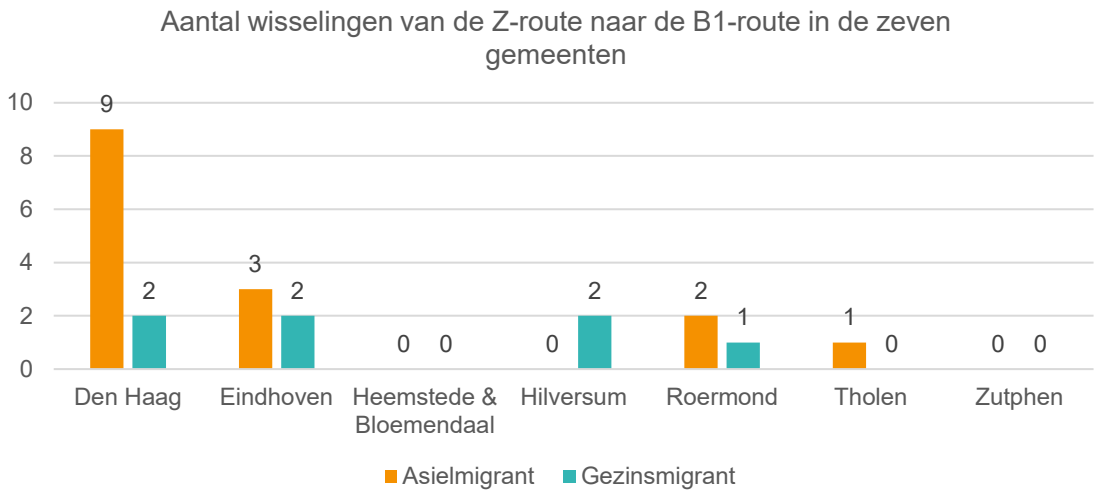
Figuur 11. Aantal wisselingen van de B1-route naar de Z-route in de zeven gemeenten, verdeeld over asiel- en gezinsmigranten (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)

Daarnaast zien we in zes gemeenten dat asielmigranten wisselden van de Onderwijsroute naar de B1-route. In Eindhoven gebeurde dit het vaakst (26 keer), in Tholen het minst (nog niet voorgekomen). Wisselen van de Onderwijsroute naar de Z-route kwam twee keer voor bij asielmigranten, één keer in Heemstede & Bloemendaal en één keer in Hilversum. De ene gezinsmigrant in de Onderwijsroute uit Eindhoven wisselde niet.

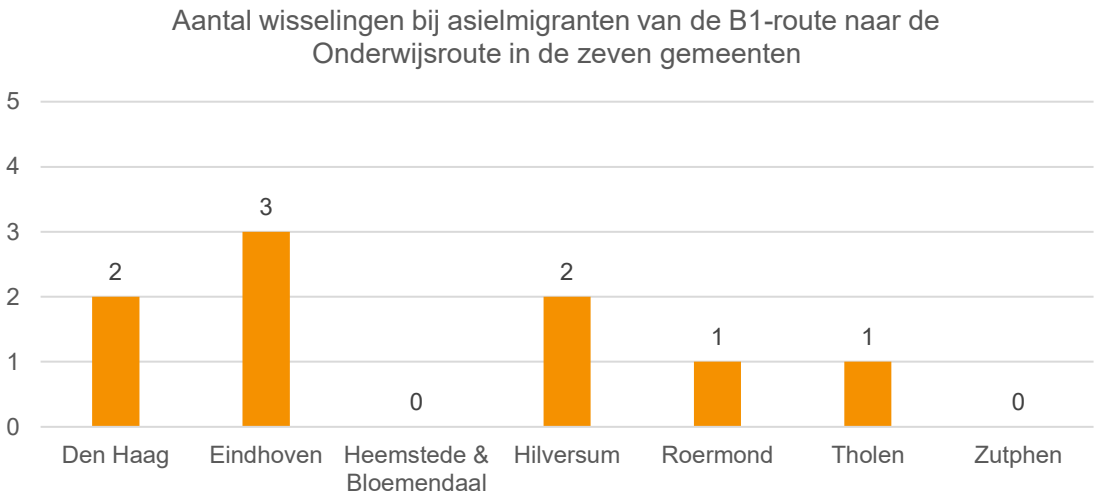


Figuur 12. Aantal wisselingen van de Onderwijsroute naar de B1-route bij asielmigranten in de zeven gemeenten, verdeeld over asiel- en gezinsmigranten (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)

In vijf gemeenten kwam het ook voor dat asielmigranten of gezinsmigranten wisselden van de Z-route naar de B1-route; figuur 13 geeft hiervan een overzicht. Wisselingen van de B1-route naar de Onderwijsroute kwamen enkel voor bij asielmigranten, bij dezelfde vijf gemeenten.



Figuur 13. Aantal wisselingen van de Z-route naar de B1-route in de zeven gemeenten, verdeeld over asiel- en gezinsmigranten (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)



Figuur 14. Aantal wisselingen van de B1-route naar de Onderwijsroute bij asielmigranten in de zeven gemeenten (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)

4 Lokale keuzes en organisatie

Dit hoofdstuk gaat in op de beleidsuitgangspunten van de zeven gemeenten voor de inburgeringstrajecten die zij bieden. Ook bespreken we hoe zij de verschillende onderdelen hebben ingekocht en waarom, en hoe zij de lokale uitvoering hebben georganiseerd.

4.1 Lokaal beleid: uitgangspunten voor beleid veelal gericht op werk en participatie

Alle zeven gemeenten hebben een beleidsstuk opgesteld bij ingang van de nieuwe wet. Hierin worden de verschillende onderdelen van de Wi2021 benoemd, wat deze inhouden en wie hiervoor verantwoordelijk zijn. Het verschilt in hoeverre de gemeenten hierbij ook ingaan op de (sub)doelen van de wet. De beleidsstukken van gemeenten Den Haag, Heemstede & Bloemendaal, Roermond, Tholen en Zutphen gaan hier niet specifiek op in. Bij gemeenten Eindhoven en Hilversum is dit wel het geval.

In sommige gemeenten (Hilversum, Tholen, Zutphen) gaat het beleidsdocument enkel in op de verschillende onderdelen van de Wi2021. De andere gemeenten (Eindhoven, Den Haag, Roermond, Heemstede & Bloemendaal) vullen dit aan met eigen uitgangspunten en hoe ze de onderdelen uit gaan voeren. Gemeente Eindhoven en Den Haag gaan bijvoorbeeld in op hoe zij de Participatiewet en Wi2021 met elkaar verbinden. Den Haag beschrijft ook de rol van de casemanagers. Roermond heeft uitgangspunten opgesteld en op basis daarvan een klantreis gemaakt, waarin zij aangeven een gemeente te willen zijn “waarin iedereen zich kan ontwikkelen om zelfstandig een sociaal en economisch bestaan op te bouwen.”[8] Ook wanneer de beleidsstukken geen aanvullende uitgangspunten benoemen, zien we in de keuzes voor de uitvoering dat de gemeenten deze vaak wel hebben. Gemeente Hilversum heeft als belangrijkste uitgangspunt: het toeleiden van inburgeraars naar werk. Tholen zet in op een inburgeringstraject dat bijdraagt aan duurzame integratie in de samenleving. Zutphen heeft als belangrijkste uitgangspunt “zorgen dat inburgeraars kunnen meedoen in Zutphen”.

Den Haag: aandacht voor mentale gezondheid
Zie casusverslag A: paragraaf B.1

Gemeente Den Haag ziet een goede mentale gezondheid als randvoorwaarde om te kunnen inburgeren. Dit is op verschillende manieren ingebouwd in het inburgeringstraject. In de brugklas, tijdens de MAP, maar ook op momenten tussendoor is hier aandacht voor. Zo kunnen inburgeraars bijvoorbeeld terecht bij een psycholoog van het sociaal ontwikkelbedrijf wanneer er iets speelt. Daarnaast draait de gemeente verschillende pilots waarin inburgeraars begeleiding krijgen rondom mentale gezondheid.

4.2 Meeste gemeenten geven voorrang aan inburgering ten opzichte van werk

In zes gemeenten heeft het inburgeringstraject voorrang op werk. Dit betekent dat inburgeraars die werken hun werkrooster moeten aanpassen op de inburgeringsactiviteiten. In Den Haag is dit zelfs expliciet opgenomen in de samenwerkingsafspraken tussen de verschillende afdelingen binnen de gemeente betrokken bij inburgeraars. Gemeente Roermond geeft aan dat hier vanaf geweken kan worden wanneer

[8] Gemeente Roermond. (2021). Inburgering 2021 en verder: Integratie, Participatie en meedoen naar vermogen. De aanpak van de Veranderopgave inburgering in Roermond.

dit wenselijk is voor een bepaalde inburgeraar. Enkel gemeente Eindhoven geeft aan dat werk en participatie voorgaan op de andere onderdelen van de inburgering. De taallessen moeten aangepast kunnen worden op het werkrooster.

4.3 Overzicht inkoop verschillende onderdelen van de tweede fase toont variatie

In onderstaande paragrafen bespreken we hoe gemeenten de verschillende onderdelen (taal en participatie) van de tweede fase hebben ingekocht. Onderstaande tabel geeft een overzicht.

		Den Haag	Eindhoven	Heemstede & Bloemendaal	Hilversum	Roermond	Tholen	Zutphen
B1-route taal	Samenwerking	Nee	12 gemeenten	amr	amr	Subregio amr	+/- amr	Nee
	Aanbieder	1: Sagènn	1: WerkvloerTaal	1: Danner & Danner	2: TopTaal en FairField	1: Gilde Educatie	1: ROC Scalda	1: CLC
B1-entree	Hoe georganiseerd	Belegd bij ROC Mondriaan	Belegd bij WerkvloerTaal en Summa College	Niet ingekocht	Niet ingekocht	Niet ingekocht	Belegd bij ROC Scalda	Belegd bij Aventus
Z-route taal	Samenwerking	Nee	3 gemeenten	amr	amr	Subregio amr	+/- amr	Nee
	Aanbieder	1: Sagènn	1: TopTaal	1: Danner & Danner	2: Fairfield & IVIO	1: Gilde Educatie	1: ROC Scalda	1: CLC
O-route mbo	Samenwerking	7 gemeenten	amr	amr	amr	amr	+/- amr	amr
	Aanbieder	1: ROC Mondriaan	1: ROC Koning Willem I college	1: Danner & Danner	1: Danner & Danner	1: ROC Gilde	1: ROC Scalda	Aventus
O-route hbo	Samenwerking	3 amr's	2 amr's	amr	amr	amr	Nee	Nee
	Aanbieder	1: Haagse Hogeschool, Hogeschool Leiden & Universiteit Leiden	1: Universiteit Tilburg & Fontys Hogeschool	1: Danner & Danner	1: Danner & Danner	1: ROC Gilde	Maatwerk	Maatwerk georganiseerd door Aventus
O-route wo	Samenwerking	3 amr's	2 amr's	amr	amr	amr	Nee	Nee
	Aanbieder	1: Haagse Hogeschool, Hogeschool Leiden & Universiteit Leiden	1: Universiteit Tilburg & Fontys Hogeschool	1: Danner & Danner	1: Danner & Danner	1: ROC Gilde	Maatwerk	Maatwerk
Participatie B1-route	Samenwerking	Nee	Nee	amr	Nee	Nee	Nee	Nee
	Uitvoerder	2: Sagènn en Den Haag Werkt	Gemeente zelf	Vluchtelingenwerk, SpaarneWerkt en Agros als onderaannemers van taalaanbieder	Gemeente zelf	1: Doon	Gemeente zelf	Gemeente zelf

Participatie Z-route	Samenwerking	Nee	Nee	amr	amr	Nee	Nee	Nee
	Uitvoerder	1: Sagènn	Gemeente zelf, Ergon, Buurt in Bloei, Refugee Team	Vluchtelingenwerk, SpaarneWerkt en Agros als onderaannemers van taalaanbieder	Vluchtelingenwerk Bewegen Werkt, ATC en Tomin Groep	1: Doon	Gemeente zelf	GelreWerkt! en CLC
MAP	Samenwerking	Nee	Nee	amr	amr	Nee	Nee	Nee
	Uitvoerder	Den Haag Werkt NCB Opleidingen	Gemeente zelf (onderdeel participatietraject)	Danner & Danner en Vluchtelingenwerk	VWN	Doon	Gemeente zelf	CLC
PVT	Samenwerking	Nee	Nee	amr	amr	Nee	Nee	Nee
	Uitvoerder	Taalaanbieders NCB Opleidingen	VWN	VWN	VWN	Gemeente zelf	Gemeente zelf	VWN

Tabel 1. Overzicht samenwerkingsverbanden en aanbieders van de taal- en participatieonderdelen in de zeven gemeenten

4.4 Voor de inkoop van het taalaanbod werken zes van de zeven gemeenten samen met andere gemeenten

In de tabel zien we veel variatie in met wie en hoe gemeenten het taalaanbod voor de verschillende leerroutes hebben ingekocht. Voor een deel zijn dit bewuste keuzes geweest, we zien echter ook dat toevalligheden en praktische overwegingen een rol spelen.

4.4.1 Zutphen heeft de B1-route zelfstandig ingekocht, de andere gemeenten werken regionaal samen om het volume inburgeraars te vergroten

Zes van de zeven gemeenten werken met andere gemeenten samen voor de inkoop van de B1-route. Zutphen is de enige gemeente die de route zelfstandig heeft ingekocht en waar geen andere gemeenten aanhaken. Dit is een bewuste keuze. Zutphen heeft als uitgangspunt 'lokaal waar kan' om verbinding en samenwerking met lokale organisaties mogelijk te maken. Gemeente Den Haag is zelfstandig begonnen met de aanbesteding voor de B1-route, maar Delft en Rijswijk zijn ook aangehaakt. Ook de andere gemeenten kochten de B1-route samen in. Drie gemeenten (Heemstede & Bloemendaal, Hilversum en Tholen) hebben alle routes met hetzelfde samenwerkingsverband ingekocht. In Heemstede & Bloemendaal en Hilversum zijn alle routes (en de participatie) samen ingekocht met de arbeidsmarktregio. Tholen werkt samen met twaalf Zeeuwse gemeenten. Eindhoven en Roermond werken niet voor alle routes samen in hetzelfde samenwerkingsverband, maar hebben de B1-route wel met andere gemeenten ingekocht. Eindhoven werkt samen met de dertien gemeenten in de arbeidsmarktregio, Roermond met een subregio van de arbeidsmarktregio.

Voor alle zes gemeenten geldt als belangrijke reden voor het samen inkopen dat dit het volume aan inburgeraars vergroot, waardoor meer differentiatie (naar doelgroepen en niveaus) en passend aanbod mogelijk is. Roermond en Heemstede & Bloemendaal verwachtten daarnaast dat samen inkopen goedkoper zou zijn. De arbeidsmarktregio Gooi- en Vechtstreek had al een gezamenlijke inkooporganisatie. Samen inkopen was daardoor een logische en praktische keuze.

4.4.2 Vijf gemeenten houden dezelfde samenwerking aan voor de Z-route; Den Haag en Eindhoven hebben een kleiner verband omdat omliggende gemeenten lokaal wilden inkopen; samenwerkingsverbanden voor de Onderwijsroute zijn groter

Gemeente Zutphen koopt, met dezelfde reden als voor de B1-route, ook de Z-route alleen in. Roermond houdt hetzelfde samenwerkingsverband aan. Bij Eindhoven doen enkel de direct omliggende gemeenten mee, Den Haag heeft de Z-route zelfstandig gecontracteerd. Deze twee gemeenten kozen voor een kleiner samenwerkingsverband omdat de andere gemeenten kozen om de Z-route lokaal in te richten. Dit vonden zij beter passen bij de opzet van deze route. Daarnaast geeft gemeente Eindhoven aan dat het makkelijker is om bij lokaal bestaande subsidies voor het participatieaanbod aan te sluiten, wanneer niet samen wordt ingekocht.

Voor de Onderwijsroute zijn de samenwerkingsverbanden bij de vier gemeenten, die niet alle routes met hetzelfde samenwerkingsverband inkochten, groter. Ook dit heeft voornamelijk te maken met volume. Zutphen en Roermond werken met de arbeidsmarktregio samen. In Eindhoven en Den Haag werken drie arbeidsmarktregio's samen.

B1

Z

4.4.3 *Hilversum heeft twee aanbieders voor de B1-route, de andere gemeenten één; bij vijf gemeenten is de B1-route bij dezelfde aanbieder belegd als de Z-route*

Zes gemeenten hebben één aanbieder gecontracteerd voor de B1-route. Voor vier gemeenten was dit een bewuste keuze, in Roermond en Heemstede & Bloemendaal waren er niet meer geïnteresseerde lokale aanbieders aanwezig. In Hilversum zijn er twee aanbieders voor de B1-route. Ook voor de Z-route contracteerde de arbeidsmarktregio twee aanbieders. Eén aanbieder doet zowel de B1- als de Z-route. Daarnaast zien we verschil in of gemeenten de B1-, Z- en Onderwijsroute bij verschillende of bij dezelfde aanbieders beleggen. In Heemstede & Bloemendaal en Tholen is één aanbieder gecontracteerd voor alle routes. Gemeente Tholen belegde alle routes bij één aanbieder zodat routewisselingen makkelijk zijn, het totaal volume groter is en omdat de aanbieder dit graag wilde. In Heemstede & Bloemendaal heeft de regio bewust gekozen voor één aanbieder met een totaalaanbod om vergelijkbare redenen (zie ook onderstaand kader).

In gemeente Den Haag, Roermond en Zutphen voert dezelfde aanbieder zowel de B1- als de Z-route uit. Zutphen koos voor één aanbieder omdat de gemeente een langdurig partnerschap wilde aangaan waarin gemeente, aanbieders en andere partijen samen een inburgeringsaanbod van hoge kwaliteit kunnen neerzetten. Dit is makkelijker met één partner dan meerdere, verwachtte de gemeente. Den Haag koos voor één aanbieder om eventuele routewisselingen te vergemakkelijken. Roermond geeft aan dat het beleggen van de twee routes bij één aanbieder zorgt voor efficiëntie doordat het volume hoger is (net zoals bij Tholen). In Hilversum voert één van de aanbieders van de B1-route ook de Z-route uit, dit maakt het wisselen van leerroute makkelijk.

Eindhoven heeft voor de B1-route één aanbieder die geen andere routes verzorgt. De reden hiervoor is voornamelijk dat de gemeente het risico niet wilde lopen dat zij bij ontevredenheid over de aanbieder vast zaten aan die aanbieder voor alle routes. Ook voor de Z-route hebben zij één aanbieder gecontracteerd.

Heemstede & Bloemendaal: alles als onderaannemerschap bij de ene aanbieder
Zie casusverslag C: paragraaf B.2

De arbeidsmarktregio waarvan Heemstede & Bloemendaal onderdeel is, heeft bewust gekozen voor één aanbieder met een totaalaanbod en voor resultaatafspraken. De gemeente betaalt per inburgeraar een totaalbedrag (verschillend per route) voor alle onderdelen van het inburgeringstraject. Taalaanbieder Danner & Danner organiseert het taal- en participatieaanbod van alle leerroutes in samenwerking met onderaannemer Vluchtelingenwerk. Vluchtelingenwerk voert het participatieonderdeel uit en werkt daarbij weer samen met twee onderaannemers: regionaal sociaal ontwikkelbedrijf Spaarne Werkt en re-integratiebedrijf Agros. In de praktijk worden asielmigranten willekeurig verdeeld over de drie uitvoerders, die alle drie ongeveer een derde van de doelgroep begeleiden. Ten slotte werkt Danner & Danner nog samen met Double Dutch Haarlem, dat de B1-route voor zeer snelle leerders en de B2-module uitvoert. In de praktijk geeft dit voor- en nadelen voor zowel de gemeente als aanbieders. Aan de ene kant hebben consulenten één aanspreekpunt, zijn de lijnen kort en verlopen routewisselingen soepel. Aan de andere kant kan de gemeente minder direct sturen op de uitvoering van de participatieonderdelen. Danner & Danner ervaart dat met de huidige contracten (te)veel financieel risico bij hen ligt: de taalschool moet door verzuim aanzienlijk meer lessen aanbieden dan begroot en het is onduidelijk wie financieel verantwoordelijk is bij een verlenging. Ook Vluchtelingenwerk vindt het huidige budget (te)

Eindhoven: alfabetisering in de B1-route los ingekocht
Zie casusverslag B: paragraaf B.1

Gemeente Eindhoven heeft de alfabetisering binnen de B1-route apart ingekocht bij een andere aanbieder. De gemeente had dit niet opgenomen in de contracten met de aanbieders van de B1-route en Z-route, waardoor inburgeraars in de B1-route geen alfabetiseringslessen konden volgen. Eindhoven heeft Basten Training als aparte aanbieder gecontracteerd hiervoor. Inburgeraars die nog gealfabetiseerd moeten worden, volgen eerst bij hen alfabetiseringslessen voor ze naar de aanbieder van de B1-route gaan.

4.4.4 Vier gemeenten bieden de B1-entreeroute aan bij het ROC; Roermond, Hilversum en Heemstede & Bloemendaal niet

In vier gemeenten kunnen inburgeraars een B1-entreeroute volgen. De B1-entree is bij Den Haag, Tholen en Zutphen belegd bij de aanbieder van de Onderwijsroute mbo, een ROC. Zij werken hiervoor samen met dezelfde gemeenten als deze route. In Eindhoven voert de taalaanbieder van de B1-route de taallessen uit en op het moment dat inburgeraars op een bepaald taalniveau zitten gaan zij de entreeopleiding volgen op het lokale ROC. In Hilversum, Roermond en Heemstede & Bloemendaal is geen B1-entree aanwezig.

4.4.5 De Onderwijsroute ligt bij twee gemeenten bij een private aanbieder, bij de andere vijf bij een ROC of samenwerkingsverband tussen universiteit en hogeschool

Voor de onderwijsroute zien we voornamelijk verschil in of gemeenten onderscheid maken tussen mbo-, hbo- en wo-niveau bij de contracten met de aanbieders. Heemstede & Bloemendaal en Hilversum hebben private aanbieder Danner & Danner gecontracteerd, zij verzorgt de Onderwijsroute op alle niveaus. Ook in Roermond doet één aanbieder alle niveaus, dit is ROC Gilde Opleidingen. De andere vier gemeenten maken onderscheid in mbo-, hbo- en wo-niveau. In Tholen en Zutphen verzorgt het lokale ROC de mbo-route. Voor hbo- en wo-niveau kunnen losse maatwerkcontracten afgesloten worden. In Tholen organiseert de gemeente dit zelf en is dit nog niet voorgekomen. In Zutphen sluit de aanbieder van de Onderwijsroute mbo contracten af met hogescholen en universiteiten in de regio wanneer iemand richting hbo- of wo-niveau wil en kan. Eindhoven en Den Haag werken met een ROC voor de mbo-route, en met een samenwerkingsverband tussen een universiteit en hogeschool voor de hbo- en wo-route.

4.5 Voor de inkoop van het participatieaanbod werken twee van de zeven gemeenten samen met andere gemeenten

Ook voor het participatieaanbod zien we in tabel 1 dat de zeven gemeenten dit verschillend inkopen en organiseren. Meer nog dan bij het taalaanbod spelen lokale contextfactoren bij de zeven gemeenten een rol.

Gemeente Heemstede & Bloemendaal en Hilversum zijn de twee gemeenten die voor het participatieaanbod samenwerken met andere gemeenten. Zij doen dit in hetzelfde samenwerkingsverband als de taaltrajecten; met alle gemeenten van de arbeidsmarktregio. De vijf andere gemeenten organiseren het participatieaanbod zelfstandig. Dit geldt voor zowel het participatieaanbod in de Z-route, als de B1-route.

4.5.1 *De consulenten van gemeente Tholen en Zutphen organiseren zelf het participatieaanbod in de Z-route*

In Tholen en Zutphen is de gemeente zelf verantwoordelijk voor het organiseren van de participatieactiviteiten. De consulenten organiseren zelf (groeps)activiteiten en regelen individuele trajecten voor de inburgeraars. Hiervoor maken zij, waar nodig, ook gebruik van de sociaal ontwikkelbedrijven, partijen in de regio die werkervaringsplekken aanbieden en welzijnsorganisaties. Tholen kiest hiervoor omdat de gemeente zo zelf de regie heeft op de participatietrajecten en deze zo kan inrichten dat dit aangepast is op de individuele behoeften van de inburgeraars, maar ook op overkoepelende noden die zij zien binnen de doelgroep. In gemeente Zutphen zijn de consulenten van de inburgeraars onder de Wi2013 en andere bijstandsgerechtigden altijd al verantwoordelijk voor het organiseren van de participatie en re-integratie. Zij kozen ervoor dit gelijk te houden bij de consulenten voor de inburgeraars onder de Wi2021. In Zutphen verzorgt de taalaanbieder daarnaast ook 200 uur van de participatie-uren. Hierdoor kan de verbinding tussen taal en participatie gemaakt worden. Ook sluit het aan bij de wens van gemeente Zutphen om intensief samen te werken met de taalaanbieder.

4.5.2 *In Den Haag en Roermond is één aanbieder verantwoordelijk voor alle participatie-uren in de Z-route*

Bij twee gemeenten is één aanbieder verantwoordelijk voor alle participatie-uren van alle asielmigranten in de Z-route. In Roermond is dit het lokale sociaal ontwikkelbedrijf Doon, in Den Haag is dit de re-integratietak van het bedrijf waar ook de taalschool onder valt: Sagènn. Roermond koos voor Doon omdat de gemeente het bedrijf kende en het een lokaal netwerk heeft. Door één participatieaanbieder te contracteren kunnen zij regie voeren op de volledige 800 uur. Den Haag wilde duaal inkopen en koos er daarom voor om de taal- en participatie bij dezelfde aanbieder te beleggen. Het sociaal ontwikkelbedrijf binnen de gemeente had weinig ervaring met participatie bij een doelgroep met een taalniveau op A0-A1. mensen. Ze vonden het daarom niet passend om de participatie bij hen te beleggen. De gemeente verwachtte dat een partij als Sagènn de participatie beter kon invullen.

4.5.3 *Drie gemeenten beleggen het participatieaanbod bij verschillende aanbieders zodat ze verschillende type trajecten beschikbaar hebben*

In de overige drie gemeenten zijn verschillende trajecten ingekocht voor het participatiegedeelte van de Z-route. In Heemstede & Bloemendaal verzorgen, zoals hierboven uitgelegd, drie partijen (als onderaannemers) het participatieaanbod. In Hilversum zet de gemeente twee sociaal ontwikkelbedrijven, ATC en Tomin Groep, en daarnaast Vluchtelingenwerk en Bewegen werkt in. Zij bieden alle verschillende trajecten aan, gericht op bepaalde doelgroepen. Inburgeraars kunnen trajecten en uren combineren of bij bijvoorbeeld ATC en Tomin Groep de volledige 800 uur volgen. Hilversum koos voor deze aanbieders omdat deze organisaties bekend waren bij de gemeente (vanuit reguliere re-integratietrajecten en de maatschappelijke begeleiding).

In Eindhoven beginnen alle asielmigranten in de Z-route met een intern traject. Daarna stromen zij door naar een ander intern traject, de reguliere re-integratietrajecten bij sociaal ontwikkelbedrijf Ergon of buurtteamorganisatie WIJeindhoven. Daarnaast verzorgt Refugee Team voor bepaalde asielmigranten trajecten. In deze trajecten maken de asielmigranten de 800 uur vol. Deze drie gemeenten kozen voor verschillende aanbieders en uitvoerders van het participatiegedeelte zodat verschillende typen trajecten beschikbaar zijn voor de inburgeraars. De drie gemeenten willen op deze manier passend aanbod realiseren.

4.5.4 Participatie in de B1-route is bij vier gemeenten belegd bij sociaal ontwikkelbedrijven

Voor het participatieaanbod in de B1-route hebben minder gemeenten trajecten ingekocht. Den Haag heeft als enige gemeente 300 uur (per inburgeraar) ingekocht bij een aanbieder, opnieuw Sagènn. Ook hiervoor geldt dat Den Haag inburgeraars in de eerste periode nog niet bij het sociaal ontwikkelbedrijf van de gemeente wil laten participeren, omdat dat minder ervaring heeft met deze doelgroep. Wanneer asielmigranten een hoger taalniveau hebben, kunnen zij wel bij het sociaal ontwikkelbedrijf terecht. In drie gemeenten is het participatieaanbod voor inburgeraars in de B1-route gelijk aan het aanbod voor de Z-route. Dit geldt voor Tholen en Zutphen, waar de consulent individuele trajecten organiseert voor de inburgeraars. Hiervoor geldt dat bij inburgeraars in de B1-route meer ingezet wordt op toeleiding naar werk. Ook in Heemstede & Bloemendaal is het aanbod gelijk aan dat in de Z-route.

In Eindhoven beginnen inburgeraars in de B1-route met hetzelfde traject als in de Z-route. Ook zij stromen daarna door naar vervolgtrajecten. Meestal zijn dit, vanwege wat de doelgroep aankan, het interne traject richting werk of de reguliere re-integratietrajecten.

In gemeente Hilversum kunnen inburgeraars in de B1-route gebruikmaken van de reguliere re-integratietrajecten. Bij gemeente Roermond is sociaal ontwikkelbedrijf Doon ook voor de inburgeraars in de B1-route verantwoordelijk voor de participatie. Dit doen zij vanuit de Participatiewet.

4.6 MAP: Drie gemeenten nemen de MAP op in andere contracten; Tholen en Eindhoven organiseren de MAP zelf

In drie gemeenten is de MAP opgenomen in een contract samen met ander inburgeringsaanbod. Hierdoor zijn de samenwerkingsverbanden ook hetzelfde als dit aanbod. In Heemstede & Bloemendaal is het onderdeel van het contract van de arbeidsmarktregio met Danner & Danner. De taalschool voert zelf het theoriegedeelte uit. In Roermond is de MAP opgenomen in het contract met sociaal ontwikkelbedrijf Doon voor de participatie-uren. In Zutphen is de MAP belegd bij de taalaanbieder, zij huurt hiervoor een externe zzp'er in.

Gemeente Den Haag heeft de MAP voor asielmigranten belegd bij het sociaal ontwikkelbedrijf van de gemeente. Zij heeft veel ervaring met en kennis van arbeidstoeleiding en was daarom een logische keuze. De MAP voor gezinsmigranten is los ingekocht bij NCB Opleidingen. Deze partij verzorgt ook (een deel van) de introductiebijeenkomst en het PVT voor deze doelgroep. Zij hebben ervaring met de doelgroep en kunnen daarom passend aanbod bieden.

In Eindhoven en Tholen organiseert de gemeente de MAP intern. Gemeente Eindhoven had al een intern traject over arbeidsmarktoeleiding waar de MAP goed bij aansloot. In Tholen zijn geen andere partijen die de MAP goed konden uitvoeren.

4.7 PVT: In vier gemeenten verzorgt Vluchtelingenwerk het PVT, Tholen en Roermond organiseren dit zelf; in Den Haag zijn de taalaanbieders verantwoordelijk

In twee gemeenten is het PVT opgenomen in de contracten voor het taalaanbod. In gemeente Den Haag voeren de verschillende gecontracteerde taalaanbieders het PVT voor hun cursisten uit. Gezinsmigranten volgen het PVT bij NCB Opleidingen. Heemstede & Bloemendaal heeft het PVT ook opgenomen in het contract met Danner & Danner. Vluchtelingenwerk verzorgt dit.

Drie andere gemeenten hebben het PVT ook bij Vluchtelingenwerk belegd. Eindhoven, Hilversum en Zutphen kochten dit voor hun eigen gemeente in. In Tholen en Roermond organiseert de gemeente het PVT zelf. In Tholen is dit omdat de gemeente de onderdelen (behalve het taalaanbod) graag zelf organiseert zodat zij dit kunnen inrichten volgens hun eigen standaarden. Roermond had, bij inrichting van de Wi2021, binnen de gemeente iemand beschikbaar die geschikt was om het PVT te verzorgen.

4.8 Organisatie lokale uitvoering: consulenten vervullen in alle zeven gemeenten de regierol

In deze paragraaf bespreken we welke functies aanwezig zijn bij de zeven gemeenten die betrokken zijn bij de uitvoering van de onderdelen van de tweede fase en onderdeel zijn van de afdeling inburgering binnen de gemeente. We bespreken kort welke functies dit zijn en hoe deze worden ingevuld. Onderstaande tabel geeft een overzicht.

	Consulent	Beleids-medewerker	Kwaliteits-medewerker	Overig binnen afdeling inburgering
Den Haag	X	X	X	• Ketenregisseur • Projectmanager
Eindhoven	X	X		
Heemstede & Bloemendaal	X	X		
Hilversum	X	X	X	• Junior consulent • Sleutelfiguur
Roermond	X	X	X	• Persoonlijk begeleider
Tholen	X	Vacature		• Regisseur inburgering • Medewerker spreekuur • Consulent werk en inkomen
Zutphen	X	X		

Tabel 2. Overzicht organisatie van de lokale uitvoering in de zeven gemeenten

4.8.1 In de zeven gemeenten zijn consulenten inburgering verantwoordelijk voor de regie en begeleiding

Alle zeven gemeenten hebben consulenten in dienst; wel gebruiken zij hiervoor verschillende termen (consulent, klantmanager, casemanager, specialist). In de casusverslagen in de bijlage gebruiken we de term die de gemeenten zelf gebruiken, in dit rapport houden we de generieke term ‘consulent’ aan. De consulenten zijn bij al deze gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de regie (op het individuele inburgeringstraject) en begeleiding van de inburgeraars. In tabel 3 geven we een overzicht van de type consulenten bij de zeven gemeenten. In hoofdstuk 5 lichten we verder toe hoe dit er in de praktijk uitziet. Zoals hierboven besproken, hebben de consulenten in Tholen en Zutphen ook de taak het participatiegedeelte te organiseren. Gemeente Hilversum gebruikt ook ‘junior consulenten’. Zij zijn verantwoordelijk voor alle administratieve processen (aanmeldingen bij ketenpartners, contact met DUO, et cetera) en ondersteunen hierin de consulenten. Gemeente Den Haag heeft deze behoefte ook, vanwege de hoge administratieve last bij de consulenten, en verkent op dit moment of zij een vergelijkbare functie kan creëren.

	Alle consulenten doen alle doelgroepen	Aparte consulenten voor gezinsmigranten	Aparte consulenten voor jongeren	Aparte consulenten voor taal en participatie
Den Haag		X	X	
Eindhoven		X		X
Heemstede & Bloemendaal	X			
Hilversum	X			

Roermond			X	
Tholen	X			
Zutphen	X			

Tabel 3. Overzicht takenpakket van de consulenten in de zeven gemeenten

Daarnaast hebben alle gemeenten een beleidsmedewerker voor inburgering (in Tholen is er op dit moment een vacature voor deze functie). Deze is verantwoordelijk voor het beleid rondom inburgering. In Eindhoven, Heemstede & Bloemendaal en Zutphen zijn deze twee de enige functies binnen de gemeente die zich bezighouden met inburgering.

4.8.2 In zes gemeenten hebben inburgeraars gedurende het inburgeringstraject met de consulent inburgering te maken voor de uitvoering van zowel de Wi2021 als de Participatiewet

In zes gemeenten is een aparte afdeling inburgering. In Zutphen is het team inburgering onderdeel van de afdeling Participatie. Bij zes gemeenten is de consulent inburgering zowel verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wi2021, als de Participatiewet. Inburgeraars hebben gedurende het inburgeringstraject in principe eenzelfde consulent voor de uitvoering van beide wetten. In geen van de gemeente volgen inburgeraars re-integratietrajecten vanuit de Participatiewet naast de inburgering. Wel komt het voor dat voor inburgeraars (en hun participatieonderdelen van de inburgering) reguliere Participatiewettrajecten worden ingezet vanuit de afdeling inburgering. De praktische organisatie van de bijstandsuitkering ligt soms wel bij de afdeling werk en inkomen.

In Hilversum is het anders georganiseerd. Naast de consulenten inburgering zijn er binnen de afdeling werk en inkomen twee werk en inkomensconsulenten die zich specifiek richten op inburgeraars. Zij zijn naast het regelen van de uitkering ook verantwoordelijk voor het uitvoeren van minimabeleid en alles rondom financiën voor statushouders.

4.8.3 Vier gemeenten hebben daarnaast nog aanvullende functies

Vier gemeenten (Den Haag, Hilversum, Roermond en Tholen) hebben ook andere functies. In drie gemeenten is een kwaliteitsmedewerker in dienst. Deze houdt zicht op de kwaliteit van het aanbod binnen de gemeente. In gemeente Hilversum betekent dit dat de kwaliteitsmedewerker kijkt welke onderdelen minder goed lopen. Zij gaat vervolgens in gesprek met de ketenpartners om dit te verbeteren. De kwaliteitsmedewerkers in Den Haag vormen de schakel tussen de consulenten en projectmanagers, ketenregisseur en mt-leden. Zij halen bij de consulenten op wat er speelt en waar zij tegenaan lopen, zodat dit verbeterd kan worden. Ook zorgen ze voor de implementatie van veranderingen en verbeteringen die vanuit de programmamanagers en ketenregisseur zijn doorgevoerd. In Roermond is de kwaliteitsmedewerker onder andere verantwoordelijk voor het uitwerken en verbeteren van processen en werkwijzen en het volgen van wetswijzigingen, beleidsaanpassingen en andere relevante ontwikkelingen.

Verder heeft Den Haag projectmanagers die zich bezighouden met het opstellen en doorontwikkelen van het aanbod en een ketenregisseur die verantwoordelijk is voor het overzicht op alle onderdelen van de Wi2021. Hilversum heeft twee consulenten werk en inkomen (binnen de afdeling werk en inkomen) die zich specifiek richten op het regelen van de uitkering, de financiën en het minimabeleid bij statushouders. In Roermond werken ze met een persoonlijk begeleider, Tholen heeft een regisseur, consulent werk en inkomen en een medewerker spreekuur. In onderstaande kaders lichten we deze twee gemeenten verder toe.

Roermond: inzet ervaringsdeskundige als persoonlijk begeleider
Zie casusverslag E: paragraaf C.1

In het inburgeringsteam van de gemeente Roermond zitten drie persoonlijk begeleiders. Dit kunnen ervaringsdeskundigen zijn. Wegens een hoge caseload lukt het de klantmanager niet om zelf voldoende begeleiding te kunnen bieden, daarom kunnen zij de hulp van de persoonlijk begeleider inschakelen. De persoonlijk begeleiders bieden ondersteuning bij de inburgering op allerlei vlakken en helpen bij hulpvragen van inburgeraars. Dit loopt van praktische ondersteuning bij het aanschaffen van een fiets, het inschakelen van ondersteuning bij schuldenproblematiek tot motiverende gespreksvoering als mensen vaak afwezig zijn. Ook kunnen zij optreden als tolk. Als het eerste contact is gelegd tussen de inburgeraar en persoonlijk begeleider via de klantmanager, kan de inburgeraar vervolgens ook zelf de persoonlijk begeleider benaderen wanneer dit nodig is.

Tholen: een team van vier personen voor alles rondom inburgering
Zie casusverslag F: paragraaf C.1

Bij gemeente Tholen houden vier medewerkers zich bezig met inburgering. De regisseur en consulent inburgering zijn samen verantwoordelijk voor de regie op alle inburgeringstrajecten. Zij zijn ook verantwoordelijk voor de begeleiding. Zij verzorgen de participatie, maar organiseren ook de MAP en het PVT. Hoewel verschillende termen, houdt hun functie hetzelfde in. Daarnaast zorgt de consulent werk en inkomen voor de inplaatsing, uitkeringen en de vergoeding van reiskosten. Ook helpt ze de consulent bij de toeleiding naar werk en stages, is betrokken bij het PVT en ondersteunt ze inburgeraars met financiën. Tot slot is er een medewerker spreekuur (als onderdeel van de maatschappelijke begeleiding). Deze ervaringsdeskundige helpt de inburgeraars met praktische vragen en fungeert als tolk Arabisch wanneer nodig.

5 Uitvoering per onderdeel

In dit hoofdstuk gaan we in op de uitvoering van de onderdelen van de tweede fase in de zeven gemeenten. Onderstaande tabel toont in welke paragraaf wel onderdeel wordt beschreven.

	Onderdeel
Paragraaf 5.1	Invulling regierol en begeleiding
Paragraaf 5.2	Invulling preventie en handhaving
Paragraaf 5.3	Invulling B1-route taalaanbod, dualiteit, examen en B1-entreeroute
Paragraaf 5.4	Invulling Z-route taalaanbod, participatieaanbod, afstemmen taal- en participatieaanbod en eindgesprek
Paragraaf 5.5	Invulling Onderwijsroute Onderwijsroute mbo, Onderwijsroute hbo en wo, examen
Paragraaf 5.6	Invulling MAP Theoriegedeelte en praktijkgedeelte
Paragraaf 5.7	Invulling PVT
Paragraaf 5.8	Invulling voor specifieke doelgroepen

Tabel 4. Overzicht van de onderdelen die in hoofdstuk 5 aan bod komen

5.1 Invulling regierol en begeleiding gemeente: caseload consulenten varieert in de zeven gemeenten

In deze paragraaf gaan we in op de regiegrol (op de individuele inburgeringstrajecten) en begeleiding bij de zeven gemeenten. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de inrichting bij de zeven gemeenten.

	Regierol	Begelei-ding	Voortgangs-gesprekken asielmigranten	Voortgangs-gesprekken gezinsmigranten	Caseload
Den Haag	Consulent	Consulent	4	3	Asiel: 70 Gezin: 110
Eindhoven	2 consulenten	2 consulenten	4	2	Consulent taal: 90 Consulent participatie + gezin: 100-150
Heemstede & Bloemendaal	Consulent	Consulent	3-4	2	55
Hilversum	Consulent	Consulent	4	2	80-100
Roermond	Consulent	Consulent	4	4	50
Tholen	Consulent & regisseur	Consulent & regisseur	Geen vaste frequentie	Geen vaste frequentie	Consulent en regisseur samen: 90
Zutphen	Consulent	Consulent	4	4	90-100

Tabel 5. Overzicht regierol en begeleiding bij de zeven gemeenten

5.1.1 Regierol ligt bij de zeven gemeenten bij de consulent, zij zijn specialist en generalist

Bij alle zeven gemeenten ligt de regierol op de individuele inburgeringstrajecten bij de consulenten. Zij houden hier zicht op en zijn ook eindverantwoordelijk hiervoor. Bij vijf gemeenten heeft elke inburgeraar een consulent, in Tholen en Eindhoven zijn dit er twee. In Tholen komt dit doordat de consulent en regisseur inburgering gezamenlijk optrekken bij alle inburgeraars. In Eindhoven is één consulent verantwoordelijk voor de regie op de taaltrajecten en één voor de participatie en overzicht op het gehele traject.

Naast de regierol op inburgering betrekken de consulenten andere afdelingen (Wmo, werk & inkomen, et cetera) wanneer nodig. Hierin hebben zij veelal een signalerende rol. Signalen die raken aan andere domeinen dan inburgering, pikken zij op. Vervolgens verwijzen ze inburgeraars door naar de juiste partij voor de specifieke hulpvraag. Dit maakt dat de consulenten zowel de rol van specialist (inburgering), als van generalist (kennis van het brede sociale domein) moeten vervullen. Bij alle zeven gemeenten heeft de uitvoerder van de maatschappelijke begeleiding (voor zolang deze is betrokken) ook een signalerende rol richting de consulent.

5.1.2 *In vier gemeenten adviseert de consulent gezinsmigranten taallessen te volgen, in drie gemeenten hebben de consulenten enkel een informerende rol hierin*

De regierol bij gezinsmigranten begint in de zeven gemeenten met het begeleiden bij de inrichting van het inburgeringstraject. Gemeente Den Haag heeft een convenant afgesloten om kwalitatief aanbod aan te kunnen raden aan gezinsmigranten (zie onderstaand kader). De consulenten wijst hen hierop en raadt hen aan lessen te volgen bij één van die aanbieders. Ook in Eindhoven, Roermond en Zutphen adviseren de consulenten gezinsmigranten NT2-lessen te volgen bij taalaanbieders. Zij informeren hoe ze een goede school kunnen vinden (bijvoorbeeld via de website van Blik op Werk) en kijken samen met de gezinsmigrant wat passend is. In Heemstede & Bloemendaal, Hilversum en Tholen geeft de gemeente aan dat zij gezinsmigranten enkel informeren over mogelijke taallessen en -scholen in de omgeving. In Hilversum wijst de consulent hen ook op informele manieren om de taal te leren zoals taalcafés en taalmaatjes.

Den Haag: kwaliteitsconvenant voor kwalitatief goed aanbod voor gezinsmigranten
Zie casusverslag A: paragraaf B.1

Gemeente Den Haag heeft een kwaliteitsconvenant waar alle aanbieders in de regio zich (na een kwaliteitsscan door de gemeente) bij kunnen aansluiten. Op dit moment zijn negen aanbieders convenantpartner. De gemeente wijst gezinsmigranten op het aanbod van deze partijen. Op die manier zorgt gemeente Den Haag voor kwalitatief goede taalaanbieders voor gezinsmigranten. Daarnaast leveren convenantpartners, wanneer gezinsmigranten bij hen les volgen, ook voortgangsrapportages op waardoor de gemeente zicht houdt op de voortgang van deze inburgeraars.

5.1.3 *Bij de zeven gemeenten bestaat de begeleiding voornamelijk uit drie tot vier voortgangsgesprekken per jaar; bij vier gemeenten is dit hetzelfde voor zowel asiel- als gezinsmigranten*

Ook de begeleiding is in de zeven gemeenten belegd bij dezelfde consulenten als de regierol. Hoe de begeleiding eruitziet, verschilt wel. In zes gemeenten zijn werkwijzen opgesteld op basis waarvan de consulenten de begeleiding inrichten. In Hilversum wordt deze in de praktijk niet nageleefd. In Tholen is geen vaste werkwijze. In de praktijk is de begeleiding vergelijkbaar in de zeven gemeenten. Belangrijk onderdeel van de begeleiding zijn voortgangsgesprekken. Zes gemeenten hanteren een vaste frequentie; Tholen doet dit niet, maar kijkt per inburgeraar wat nodig is. Voor asielmigranten is dit bij alle zes de gemeenten drie tot vier keer per jaar. In Roermond en Zutphen is de frequentie voor gezinsmigranten gelijk, bij de andere vier gemeenten ligt deze lager (op twee of drie keer per jaar). Bij de zeven gemeenten geldt voor beide doelgroepen dat, wanneer nodig, afgeweken wordt en vaker of minder vaak voortgangsgesprekken plaatsvinden. De inhoud van de gesprekken is in de zeven gemeenten

vergelijkbaar. Met de inburgeraar kijkt de consulent naar de voortgang van het PIP. Ze bespreken hoe het gaat met de inburgeraar en wat er speelt. Daarnaast bieden voortgangsrapportages, vanuit de taal- en participatieaanbieder, ook input voor de gesprekken.

5.1.4 *Drie gemeenten maken onderscheid in doelgroepen: asiel- of gezinsmigrant en/of 27-/27+*

Vier gemeenten (Heemstede & Bloemendaal, Hilversum, Tholen en Zutphen) maken geen onderscheid in doelgroepen voor de begeleiding. De consulenten hebben daar zowel asiel- als gezinsmigranten in de caseload die in verschillende routes zijn geplaatst. In de andere drie gebeurt dit wel. In Den Haag zijn drie aparte teams voor de inburgeraars onder de Wi2021: één voor gezinsmigranten, één voor asielmigranten die 27 jaar en ouder zijn en één voor jongeren tot en met 26 jaar oud. Eindhoven maakt onderscheid tussen asiel- en gezinsmigranten. Asielmigranten hebben twee consulenten: één voor het taalgedeelte en één voor de participatie en algehele regie. Gezinsmigranten maar één. In Roermond richt één consulent zich specifiek op de doelgroep onder de 27.

Heemstede & Bloemendaal: een PIP met SMART doelen en een deadline
Zie casusverslag C: paragraaf E1

In Heemstede & Bloemendaal is het PIP een soort stappenplan waarin consulenten en inburgeraars naast de leerroute ook tussentijdse doelen met streefdata vastleggen. Zo bevat het PIP een onderdeel voor taal waarin het einddoel en tussentijdse doelen met een streefdatum en concrete acties worden beschreven. Voorbeelden van tussentijdse doelen zijn het behalen van A1 met behulp van lessen bij de taalaanbieder, zelfstudie en participatie en wekelijks één keer per week Nederlands oefenen met een taalcoach. De opzet van het onderdeel participatie is vergelijkbaar en daarin wordt onder andere concreet gemaakt in welke periode en hoe vaak per week of hoeveel uur een inburgeraar vrijwilligerswerk gaat doen. Tijdens voortgangsgesprekken worden tussentijdse doelen regelmatig aangescherpt en/of aangevuld. Het document biedt duidelijkheid voor zowel inburgeraars als voor aanbieders, want in het PIP staat ook vanaf welk taalniveau aanbieders participatieactiviteiten moeten inzetten. Consulenten ervaren dat het concreet maken van de beoogde voortgang van een inburgeraar zorgt voor doelgerichte begeleiding en evaluatie.

5.1.5 *De caseload van consulenten verschilt bij de zeven gemeenten tussen de 45 en 150*

De caseload van de consulenten verschilt in de zeven gemeenten tussen de 45 en 150. In Tholen hebben de consulent en regisseur samen een caseload van 90 inburgeraars, in Roermond heeft een consulent 50 inburgeraars in de caseload, in Heemstede & Bloemendaal 55. Gemeente Hilversum hanteert een caseload van 80-100 inburgeraars, Zutphen 90-100. In Den Haag en Eindhoven verschilt de caseload per type consulent. Consulenten voor asielmigranten hebben in Den Haag een caseload van 70 inburgeraars, voor gezinsmigranten 110. In Eindhoven heeft de consulent voor taaltrajecten 90 inburgeraars in de caseload, voor de consulenten participatie en de algehele regie is dit tussen de 100 en 150 inburgeraars. Dit tweede type consulenten heeft ook gezinsmigranten in de caseload.

Zowel gemeente Roermond als Hilversum en Den Haag (voor jongeren) geven aan dat ze caseload willen verlagen. Zij ervaren dat de consulenten op dit moment niet genoeg tijd hebben om de inburgeraars voldoende te begeleiden. Roermond heeft hiervoor recentelijk een nieuwe consulent in dienst genomen. De regierol kost de consulenten een groot deel van hun tijd. Het lukt de verschillende onderdelen van de

tweede fase voor de verschillende inburgeraars te organiseren, maar de nodige begeleiding bieden die inburgeraars nodig hebben lukt niet altijd. In Hilversum betekent dit dat consulenten het inburgeringstraject maar beperkt kunnen aanpassen op de individuele behoeften van de inburgeraars. Ook in Zutphen ervaren de consulenten de caseload als hoog. Vooral de begeleiding in participatie en richting werk (zeker in de B1-route) verdwijnt hierdoor soms naar de achtergrond.

5.1.6 Knelpunten in regie en begeleiding verschillen in de zeven gemeenten

In de zeven gemeenten ervaren de consulenten verschillende knelpunten rondom de regie en begeleiding. In Den Haag, Heemstede & Bloemendaal en Tholen benoemen ze dat het contact krijgen met gezinsmigranten soms lastig verloopt. Wanneer zij niet reageren op de brief die de gemeente naar het doorgekregen adres stuurt, kunnen de consulenten weinig doen omdat zij niet meer contactgegevens hebben. Hierdoor kan het inburgeringstraject niet opgestart worden. Consulenten in Zutphen ervaren ook minder grip op gezinsmigranten. In Hilversum lopen de consulenten er tegenaan dat passende hulp voor inburgeraars met psychische klachten beperkt aanwezig is. Dit herkent ook gemeente Tholen. Gemeente Zutphen ervaart hierbij dat de zwaarte en complexiteit van de problematiek in de afgelopen jaren toeneemt. Verder merkt gemeente Den Haag dat het huidige politieke klimaat in Den Haag de inburgeraars demotiveert. Gemeente Eindhoven en gemeente Roermond benoemen geen specifieke knelpunten in de regie en begeleiding.

5.2 Invulling preventie en handhaving: zeven gemeenten besteden aandacht aan voorlichting en handhavingsgesprekken; zes gemeenten als uiterste maatregel leggen sancties op

In deze paragraaf gaan we in op de preventie en handhaving binnen de zeven gemeenten. We zien dat gemeenten het handhavingsproces in drie fasen knippen: voorlichting over rechten en plichten, handhavingsgesprekken en tot slot het opleggen van boetes of maatregelen.

5.2.1 In de zeven gemeenten wijst de consulent de inburgeraars op de verplichtingen vanuit de Wi2021; in Heemstede & Bloemendaal en Zutphen krijgen de inburgeraars dit mee op papier

In de zeven gemeenten hebben de consulenten een belangrijke rol bij preventie. Tijdens de verschillende gesprekken die zij voeren met de inburgeraars besteden zij aandacht aan de rechten en plichten vanuit de Wi2021. Zij leggen de inburgeraar (vaak meermaals) uit wat er van hen wordt verwacht gedurende het inburgeringstraject. In Tholen en Hilversum is dit de enige manier waarop aan preventie wordt gedaan. De andere gemeenten ondernemen aanvullende acties. In Zutphen krijgen de inburgeraars de rechten en plichten vanuit de Wi2021 mee op papier (in verschillende talen). Zowel de taalaanbieder als de consulent heeft hier documenten voor. In Heemstede & Bloemendaal krijgen inburgeraars met een bijstandsuitkering een document over inkomen en vermogen met de rechten en plichten vanuit de Participatiewet in het Nederlands. Consulenten nemen dit op verschillende momenten in de inburgering met hen door en inburgeraars kunnen dit ook later op hun gemak opnieuw doornemen. Tholen verkent op dit moment ook of zij dit ook op deze manier kan inrichten. Zij merkt namelijk dat inburgeraars niet alle informatie die de consulent en regisseur vertellen opslaan en ze meermaals hetzelfde moeten herhalen. Deze twee vormen van preventie gelden zowel voor asiel- als gezinsmigranten.

5.2.2 Vier gemeenten organiseren daarnaast bijeenkomsten en informatiesessies om inburgeraars te informeren over hun rechten en plichten

Inburgeraars in Roermond krijgen niet enkel vanuit de gemeente informatie over de rechten en plichten, ook de taalaanbieder besteedt hier aandacht aan. In Den Haag is tijdens de brugklas voor asielmigranten aandacht voor de verplichtingen vanuit de Wi2021 (en de Participatiewet). Daarnaast heeft de gemeente

voor gezinsmigranten een introductiebijeenkomst. Hierin wordt ook ingegaan op hun rechten en plichten. In Zutphen krijgen alle asielmigranten (en gezinsmigranten die les volgen bij de taalaanbieder) tijdens een introductiebijeenkomst, georganiseerd door taalaanbieder en gemeente samen, uitleg over de Wi2021 en wat er van hen wordt verwacht. In Eindhoven zijn de rechten en plichten vanuit de Wi2021 (en Participatiewet) onderdeel van het eerste (interne) participatietraject dat alle asielmigranten volgen.

5.2.3 *Handhaving vindt bij zes gemeenten plaats bij te hoog verzuim; afspraken tussen aanbieder en gemeente zorgen ervoor dat consulenten hier zicht op hebben*

Wanneer inburgeraars, voornamelijk asielmigranten, gedurende het inburgeringstraject niet aan de verplichtingen voldoen, volgen handhavingsgesprekken (met als uiterste mogelijkheid: het opleggen van een boete of maatregel). Handhaving vindt voornamelijk plaats bij te hoog verzuim. Dit kan zowel bij de taallessen als participatieactiviteiten zijn. De aanbieders zijn de eerste die dit opmerken in de zeven gemeenten. Zo merkt de taaldocent, trainer of begeleider van de participatieactiviteiten het als iemand niet naar de les of activiteit komt. Vaak hebben zij hierover rechtstreeks contact met de inburgeraar. Dit kan laagdrempelig via Whatsapp of een telefoongesprek, maar ook formeler in een fysiek gesprek met de trajectbegeleider bijvoorbeeld.

Daarnaast hebben de zeven gemeenten afspraken gemaakt wanneer de aanbieders moeten doorgeven aan de gemeente dat iemand te veel verzuimt. Wanneer verzuim te hoog is, verschilt ook per gemeente. In Eindhoven krijgen de consulenten bijvoorbeeld via het portaal een melding wanneer iemand meer dan 20% verzuimt. In Den Haag is afgesproken dat consulenten voor de B1- en Z-route een melding krijgen bij meer dan 30% verzuim, en 20% voor de Onderwijsroute. Doordat gezinsmigranten zelf verantwoordelijk zijn voor de inkoop van de taallessen, hebben gemeenten geen zicht op hun verzuim en gaan hier ook niet over. Handhaving bij gezinsmigranten vindt daarom zeer beperkt plaats. De consulenten in gemeente Zutphen houden wel vinger aan de pols bij de gezinsmigranten. Als een gezinsmigrant wel naar de taalschool gaat, maar weinig aanwezig is bij de taallessen, benadert een consulent diegene.

In zes gemeenten hebben de consulenten goed zicht op het verzuim van asielmigranten. Via voortgangsrapportages, dashboards (Den Haag en Eindhoven) en wanneer nodig telefonisch contact met de taalschool houden zij zicht op de aanwezigheid van inburgeraars. Enkel in Hilversum is dit niet altijd het geval. Niet alle aanbieders leveren op tijd de voortgangsrapportages aan of bellen de consulent tussendoor. Consulenten hebben hierdoor soms geen zicht op het verzuim en kunnen hier ook niet op acteren. In gemeente Eindhoven is niet enkel verzuim een reden om te gaan handhaven, maar ook ongewenst gedrag tijdens de taalles of participatieactiviteiten.

Tholen: verzuimbeleid opgesteld door taalaanbieder en gemeenten
Zie casusverslag F: paragraaf E2

In Tholen heeft de taalaanbieder samen met de gemeenten een verzuimbeleid opgesteld zodat duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is bij verzuim. Hierin is opgenomen wat ongeoorloofd en geoorloofd verzuim is en wanneer de taalaanbieder de gemeente benadert. Bij een eerste keer ongeoorloofd verzuim voert de taalaanbieder een gesprek met de cursist en maken zij afspraken voor het vervolg. Wanneer de cursist de afspraken niet nakomt of nogmaals ongeoorloofd afwezig is, stuurt de taalaanbieder deze door naar de gemeente. Het is vervolgens aan de gemeenten om dit op te pakken, nieuwe afspraken te maken en eventueel over te gaan tot het opleggen van een boete. De gemeente koppelt dit terug aan de taalaanbieder.

5.2.4 *Consulenten voeren een handhavingsgesprek met de inburgeraar bij te hoog verzuim; wanneer dit niet verbetert, volgt handhaving*

Wanneer de consulenten de melding krijgen dat iemand te veel verzuimt, volgt er in alle zeven gemeenten een handhavingsgesprek tussen consulent en inburgeraar. Hier gaan ze in op de reden van het verzuim en de verplichtingen vanuit de Wi2021. Vaak maken ze ook afspraken over het vervolg. Alle zeven gemeenten geven aan dat dit gesprek bij de meeste inburgeraars voldoende is om het gedrag en de aanwezigheid te verbeteren. In dat geval zijn verdere acties niet nodig.

Wanneer de inburgeraar de afspraken niet nakomt of het verzuim niet verbetert, gaan zes gemeenten over op het opleggen van boetes of maatregelen. Enkel in Hilversum gebeurt dit niet. De consulent blijft wel gesprekken voeren met de inburgeraar, maar kan verder niks doen. Dit komt doordat de gemeente nog niet heeft geregeld hoe zij boetes of maatregelen kan opleggen. Zij wil dit wel gaan inregelen.

5.2.5 *De zes gemeenten zetten maatregelen of boetes in; bij drie gemeenten ook beide*

Onderstaande tabel geeft voor de zes gemeenten die wel handhaven een overzicht van de ingezette maatregelen, en de uitvoerder daarvan. Gemeente Tholen en Zutphen leggen enkel boetes op vanuit de Wi2021. Het niet voldoen aan de inburgeringsplicht is voor hen de reden voor het opleggen van de boete. Zij vinden daarom dat de boete ook vanuit de Wi2021 moet worden opgelegd. Zutphen voegt hieraan toe dat een boete duidelijk gekoppeld is aan (ongewenst) gedrag en zij dit beter vindt passen. Bovendien kunnen boetes aan iedere inburgeraar opgelegd worden en maatregelen enkel aan inburgeraars met uitkering.

	Boetes Wi2021	Uitvoerder	Maatregelen Participatiewet	Uitvoerder
Den Haag	Ja	Aparte afdeling	Ja	Aparte afdeling
Eindhoven	Ja	Consulent 1	Ja	Consulent 1
Heemstede & Bloemendaal	Ja	Consulent	Ja	Consulent
Hilversum	Nee	N.v.t.	Nee	N.v.t.
Roermond	Nee	N.v.t.	Ja	Consulent
Tholen	Ja	Consulent & regisseur	Nee	N.v.t.
Zutphen	Ja	Consulent	Nee	N.v.t.

Tabel 6. Overzicht handhaving bij de zeven gemeenten

Gemeente Roermond legt enkel maatregelen op vanuit de Participatiewet. Zeker bij jongeren zien zij dat dit effectiever is. In de praktijk gebeurt dit bijna nooit.

In de andere drie gemeenten kunnen inburgeraars zowel een boete vanuit de Wi2021 als een maatregel vanuit de Participatiewet opgelegd krijgen. In Den Haag en Eindhoven is dit afhankelijk van het type verzuim. Voor verzuim bij de taallessen krijgen inburgeraars boetes; niet of onvoldoende deelnemen aan de participatieactiviteiten leidt tot maatregelen, bijvoorbeeld korten op de uitkering. In Den Haag ligt het opleggen van boetes op dit moment stil vanwege de uitspraken van het Europese Hof.[9] In Heemstede & Bloemendaal legt de gemeente in principe maatregelen op vanuit de Participatiewet, omdat zij stelt dat die volgens de wet (impliciet) voorrang hebben en een eenduidige werkwijze van belang is. Enkel wanneer iemand geen uitkering heeft, worden boetes ingezet op grond van de Wi2021. Consulenten ervaren het

[9] Europese Hof doet uitspraak over Nederlands inburgeringsbeleid | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl.

feit dat maatregelen voorrang hebben als knelpunt, omdat het financiële gevolg van maatregelen doorgaans (veel) hoger is dan bij boetes en een hoge administratieve last met zich meebrengen.

Hoe het opleggen van boetes of maatregelen verloopt, verschilt bij de zes gemeenten. In vijf gemeenten zijn hier vaste werkwijzen voor opgesteld. In Tholen passen de consulent en regisseur voor de verschillende inburgeraars wel hetzelfde proces toe, maar is geen werkwijze opgesteld. Na het eerste gesprek tussen consulent en asielmigrant volgt een waarschuwingsgesprek. Wanneer de aanwezigheid niet verbetert, legt de gemeente de boete of maatregel op. Wanneer de boete of maatregel ook niet tot verbetering leidt kan deze verhoogd worden. In Eindhoven kan de gemeente het aanbod uiteindelijk ook stoppen. Gemeente Tholen geeft aan dat zij merkt dat de boetes bij bepaalde inburgeraars weinig effectief lijken te hebben. Bij de werkende inburgeraars die de boetes kunnen betalen en werk belangrijker vinden dan inburgering zorgen boetes tot nu toe niet voor verbetering van hun aanwezigheid.

Eindhoven: vaste werkwijze met verschillende stappen voor het opleggen van boetes
Zie casusverslag B: paragraaf E.2

Gemeente Eindhoven hanteert een vaste werkwijze voor het opleggen van boetes vanuit de Wi2021 bij verzuim of ongewenst gedrag in de taalles. Bij melding van hoog verzuim voert de consulent eerst een gesprek met de inburgeraar. Hierin besteden ze aandacht aan de verplichtingen vanuit de Wi2021 en maken ze afspraken over gedragsverandering. De inburgeraar heeft vervolgens vier tot zes weken de tijd om gedragsverandering te laten zien. Wanneer het gedrag niet verbetert in die periode volgt een waarschuwingsgesprek. Opnieuw maken consulent en inburgeraar afspraken. Ook vertelt de consulent dat de inburgeraar de volgende keer een boete krijgt. Als verbetering uitblijft volgt een hoor- wederhoorgesprek. Hierin krijgt de inburgeraar de kans uit te leggen waarom het gedrag niet is verbeterd. Wanneer dit geen goede reden is, krijgt de inburgeraar een boete van € 50. Ook moet hij of zij binnen zes weken het gedrag alsnog verbeteren. Als dit zes weken later nog niet is gebeurd, volgt een boete van € 100. Hierna kunnen ook nog boetes van € 150 en € 250 worden opgelegd. Als dit niet werkt, kan de gemeente het aanbod stoppen. De inburgeraar mag vervolgens niet meer naar de lessen gaan.

5.3 Invulling B1-route: alle zeven gemeenten hebben taalcomponent georganiseerd, invulling participatiecomponent verschilt; vier gemeenten hebben B1-entree aanbod georganiseerd

Taalaanbod

In deze paragraaf gaan we in op het taalaanbod binnen de B1-route binnen de zeven gemeenten. Tabel 7 geeft een overzicht van de inrichting bij de zeven gemeenten.

	Den Haag	Eindhoven	Heemstede & Bloemendaal	Hilversum	Roermond	Tholen	Zutphen
Eigen intake	Nee, onderdeel brugklas	Ja	Nee, onderdeel brugklas	Ja	Ja	Ja	Ja
Instroommoment	Bepaald aantal aanmeldingen	Continu	Bepaald aantal aanmeldingen	Bepaald aantal aanmeldingen	Continu	4x per jaar	Continu
Intensiteit	Regulier: 3x3 uur Snel: 2x3 uur	3x3 uur	Regulier: 3x3 uur Snel: 2x3 uur	Regulier: 3x3 uur Snel: 3x2 uur	4x3 uur	Start: 6x3,5 uur Rest: 3x3,5 uur	3x3 uur
Duur traject	2,5 jaar	2 jaar	2 – 2,5 jaar	2- 2,5 jaar	Ca. 1,5 jaar	2 jaar	Ca. 1,5 jaar
Inkoop	Traject ingekocht	780 uur	Traject ingekocht	Traject ingekocht	600 uur	Traject ingekocht	Traject ingekocht (ca. 600 uur)
Methode	LINK en LINK+	LINK en LINK+ Materiaal van Ad Appel	TaalCompleet LINK en LINK+	TaalCompleet LINK en LINK+ Eigen methode	TaalCompleet	TaalCompleet	TaalCompleet
Ondersteuner/vrij williger in de klas	Nee	Klassenassistent in dienst	Soms een vrijwilliger	Onbekend	Nee	Vrijwilliger aanwezig	Soms een vrijwilliger
B2-niveau	Mogelijk binnen traject onder strikte voorwaarden	Mogelijk binnen traject onder strikte voorwaarden	Aparte onderaannemer van taalaanbieder	Bij beide aanbieders mogelijk, bij 1 aanbieder onder strikte voorwaarden	Mogelijk binnen traject	Mogelijk binnen traject	Niet mogelijk
Zicht op verzuim	Rapportages Portaal	Rapportages Dashboard	Rapportages	Rapportages	Rapportages	Rapportages	Rapportages
Avondlessen	Ja	Ja	Ja	Bij 1 aanbieder	Ja	Nee	Ja
Weekendlessen	Ja	Ja	Ja	Bij 1 aanbieder	Nee	Nee	Nee
Afstandsonderwijs	Nee	Klas die online en fysiek les heeft	Nee	Voor bepaalde onderdelen	Nee	Nee	Nee
Alfabetisering	Ja	Bij aparte aanbieder	In de Z-route	Bij 1 aanbieder	Ja	In de Z-route	Ja
B1-entree	Ja, aanbieder Onderwijsroute mbo	Ja, taalaanbieder en ROC	Nee	Nee	Nee	Ja, aanbieder Onderwijsroute mbo	Ja, aanbieder Onderwijsroute mbo

Tabel 7. Overzichtstabel aanbod binnen het taalaanbod binnen de B1-route bij de verschillende aanbieders in de zeven gemeenten

5.3.1 *Aanbieders nemen doorgaans een eigen intaketoets af*

Zodra inburgeraars worden aangemeld voor het taalonderwijs nemen aanbieders in vijf van de zeven gemeenten een eigen intaketoets af. Daarmee toetsen ze het taalniveau. Resultaten van deze intakes komen niet altijd overeen met de uitkomsten van de leerbaarheidstoets van de gemeenten. Als de taalaanbieder en gemeente het niet eens zijn over de beoogde leerroute, wordt doorgaans het advies van de taalschool opgevolgd. De consulent is echter degene die uiteindelijk de beslissing neemt. Bij twijfel kiezen de meeste gemeenten voor het hoogst haalbare (taal)niveau.

Twee van de gemeenten, Den Haag en Heemstede & Bloemendaal, hebben een brugklas. Asielmigranten starten in deze brugklas met taalles, themabijeenkomsten en/of excursies. Deze brugklasperiode heeft als doel inzicht te krijgen in het leervermogen, de vaardigheden en eventuele (belemmerende) persoonlijke omstandigheden van asielmigranten. Op basis daarvan wordt een passende route bepaald. Een intaketoets is dan niet meer nodig. Gezinsmigranten in deze twee gemeenten nemen geen deel aan de brugklas. In Heemstede & Bloemendaal krijgen gezinsmigranten na aanmelding bij de taalaanbieder wel een intake.

5.3.2 *Over het algemeen hanteren de taalaanbieders geen vaste instroommomenten*

In zes van de zeven gemeenten hanteren de taalaanbieders geen vaste instroommomenten. In Den Haag, Heemstede & Bloemendaal en Hilversum moeten inburgeraars wachten tot er voldoende aanmeldingen (van vergelijkbaar niveau) zijn om een groep te starten. In Eindhoven en Roermond kunnen inburgeraars elke week instromen. Als er geen plek is in een bestaande groep, starten zij in een brugklas tot er wel plek is of een groep gevormd kan worden met inburgeraars met een vergelijkbaar niveau. In Zutphen moeten inburgeraars wachten tot er een plek is in een bestaande groep. Enkel in Tholen zijn er vaste instroommomenten, namelijk vier keer per jaar.

Het verschilt vervolgens per gemeente en taalaanbieder hoe er wordt omgegaan met de klassamenstelling. In de meeste gemeenten is het mogelijk om tussentijds te wisselen, om niveauverschillen binnen de klas te verminderen (Den Haag, Heemstede & Bloemendaal, Hilversum en Roermond). In andere gevallen hebben tussentijdse wisselingen een meer praktische oorzaak, zoals lesroosters of een docenten- of ruimtetekort (Roermond en Tholen). In Eindhoven en Zutphen kan iemand ook van klas wisselen wanneer zijn of haar beschikbaarheid (bijvoorbeeld door een nieuwe baan) verandert.

5.3.3 *Indeling van klassen zo veel mogelijk op taalniveau*

Vrijwel alle zeven gemeenten delen klassen zo veel mogelijk in op taalniveau en instroommoment. Door de doorlopende instroom in de meeste gemeenten is het lastig om homogene groepen te creëren. In Den Haag maakt het hoge volume van inburgeraars het mogelijk om een klas te laten starten zodra er voldoende inburgeraars van een vergelijkbaar niveau aangemeld zijn. In andere gemeenten zijn deze volumes er niet of minder.

In Hilversum, Zutphen en Heemstede & Bloemendaal wordt daarnaast rekening gehouden met de gezinssituatie. In Zutphen betekent dit dat echtparen doorgaans niet in dezelfde klas worden geplaatst, omdat dit knelpunten oplevert in lesroosters en bij de zorg voor eventuele kinderen. Bij het vormen van de klassen houden de taalscholen rekening met de maximale groepsgrootte volgens het Blik op Werk-

keurmerk. Voor de B1-route geldt een maximale groepsgrootte van twintig cursisten, en 25 wanneer zij gebruikmaken van het Addendum.[10] De meeste taalscholen zitten hier ruim onder.

5.3.4 *Inburgeraars in de B1-route hebben negen tot twaalf uur per week les, met één uitschieter naar boven*

De B1-route omvat in vijf van de zeven gemeenten negen uur taalles per week (drie dagdelen van drie uur per week). In Roermond is dit twaalf uur. De taaltrajecten duren anderhalf tot tweeënhalf jaar. In Tholen is dit meer (zie kader hieronder).

In een aantal gemeenten is daarnaast speciaal aanbod voor snelle groepen. In Den Haag en Heemstede & Bloemendaal krijgen inburgeraars uit deze groep twee dagdelen van drie uur per week les. In Heemstede & Bloemendaal is één dagdeel online en volgen inburgeraars dit bij een andere taalaanbieder (onderaannemer van Danner & Danner). In Hilversum krijgen snelle cursisten drie dagdelen van twee uur taalles. In Eindhoven heeft de snelle groep evenveel taalles als de reguliere (3x3 uur), maar zijn zij binnen een jaar klaar met de B1-route.

Gemeenten Roermond en Zutphen gaan uit van zo'n 600 uur taalles in de B1-route. Bij negen lesuren per week resulteert dit in zo'n anderhalf jaar les, bij vrijwel volledige aanwezigheid. In Roermond en Eindhoven is een vast aantal uren ingekocht, in Zutphen het volledige traject (resultaatverplichting). Ook in Heemstede & Bloemendaal is het taaltraject op basis van een resultaatverplichting ingekocht. De taalaanbieder vertaalt het trajectbedrag naar zo'n 800 uur voor 'langzame' cursisten en 500 uur voor de snelle groep. Met name wanneer de taaltrajecten met een resultaatverplichting zijn ingekocht lijkt er in de praktijk soms verwarring te ontstaan of wisselende beelden te zijn van de afspraken tussen de gemeente en taalaanbieder. Dit heeft voornamelijk betrekking op het aantal lesuren dat de taalaanbieder binnen het gestelde budget zou moeten verzorgen.

Tholen: B1-route start met een intensieve taalboost van achttien weken
Zie casusverslag F: paragraaf E.3

Inburgeraars uit gemeente Tholen in de B1-route starten met een taalboost van achttien weken. Hierin hebben inburgeraars zeventien en een half uur per week taalles, verspreid over zes dagdelen. Na de taalboost vindt een taaltoets plaats op basis waarvan de vervolgstappen worden gekozen. Wanneer het taalniveau niet hoog genoeg is en blijkt dat inburgeraars het niveau niet aankunnen, wisselen zij naar de Z-route. In een enkel geval kunnen inburgeraars de taalboost nogmaals volgen. De andere inburgeraars gaan door met de reguliere B1- of B1-entreerroute. Hierin hebben de inburgeraars tien uur taalles per week.

5.3.5 *Twee lesmethoden voeren de boventoon, ook bij het meten van voortgang*

Er zijn twee taallesmethoden die door taalaanbieders van de zeven gemeenten gebruikt worden. Heemstede & Bloemendaal, Hilversum, Roermond, Tholen en Zutphen maken gebruik van TaalCompleet van uitgeverij KleurRijker. In Heemstede & Bloemendaal is dit één van de twee beschikbare methodes, bij Hilversum gebruikt één van de aanbieders TaalCompleet. In de andere drie gemeenten is TaalCompleet de enige officiële methode. In Eindhoven, Den Haag, Hilversum (andere aanbieder) en Heemstede & Bloemendaal wordt gebruik gemaakt van methode LINK (en LINK+).

[10] Handleiding-Inburgeren-2024.pdf.

Ook het meten van de voortgang van een cursist gebeurt aan de hand van de methode. De lesboeken bevatten aan het einde van ieder thema en/of onderdeel tussentijdse toetsen. Cursisten maken deze toetsen en de resultaten brengen de voortgang in beeld.

In alle zeven gemeenten krijgen cursisten huiswerk. De mate waarin verschilt per taalaanbieder. In alle gevallen worden digitale leermiddelen en praktijkoefeningen toegepast, in aanvulling op de lesmethode.

5.3.6 NT2-docenten en soms vrijwilligers of klassenassistenten voor de klas

Alle taalscholen van de B1-route in de zeven gemeenten beschikken over een Blik op Werk-keurmerk, een aantal maken gebruik van het Addendum. De lessen worden gegeven door NT2-docenten of docenten in opleiding. Soms maken de taalscholen daarnaast gebruik van een vrijwilliger of klassenassistent in de klas. Bijvoorbeeld om lesstof één op één met cursisten door te nemen. Dit helpt de docenten om gedifferentieerd les te geven aan de veelal heterogene groepen.

5.3.7 B2-niveau wordt in de meeste gemeenten aangeboden, maar onder strikte voorwaarden

Zes van de zeven gemeenten bieden de mogelijkheid taallessen te volgen tot B2-niveau binnen de B1-route. In Zutphen is deze mogelijkheid er niet. In Heemstede & Bloemendaal werkt de taalaanbieder met een aparte onderaannemer voor deze groep. In Den Haag, Eindhoven, Hilversum, Roermond en Tholen is het mogelijk om bij de reguliere taalaanbieder(s) van de B1-route, taalles op B2-niveau te volgen. Vaak gaat dit gepaard met strikte voorwaarden, zoals het moeten hebben van werk en 10% zelf betalen (Eindhoven), nog een jaar aan taalles over hebben na B1-gehaald te hebben en een minimum leerbaarheid (Den Haag) of het doorlopen van de snelle groep zonder vertraging en het behalen van de examens op B1-niveau in een keer (Hilversum). In de ene gemeente is het de taalaanbieder die deze strikte voorwaarden hanteert, in andere is het de gemeente zelf.

5.3.8 Verzuim is in alle zeven gemeenten een knelpunt

Alle taalscholen in de zeven gemeenten ervaren verzuim als een belangrijk probleem. Zij rapporteren periodiek over de voortgang van cursisten aan de gemeenten. In Eindhoven gebeurt dit via een dashboard, de gemeente kan volgen of iemand aanwezig is in de les. Gemeenten Den Haag, Roermond, Tholen en Zutphen ontvangen periodieke rapportages van de taalschool. De frequentie hiervan verschilt. In Zutphen is dit wekelijks, in Den Haag twee keer per jaar. Ook Heemstede & Bloemendaal ontvangt periodieke rapportages, maar werkt ondertussen aan een (gedeeld) cliëntvolgsysteem. Tot slot heeft ook Hilversum met de taalaanbieders afgesproken voortgangsrapportages te ontvangen. In de praktijk gebeurt dit echter niet altijd.

In alle gemeenten nemen de taalscholen daarnaast (telefonisch) contact op en delen actief signalen met de gemeente als er sprake is van urgente individuele knelpunten met betrekking tot voortgang en verzuim.

De ervaringen van de gemeenten met de mate van verzuim binnen de verschillende leerroutes lopen uiteen. In de ene gemeente is verzuim een groter probleem in de B1-route en in de andere juist in de Z-route. Ook de verklaringen die gemeenten geven voor hoger verzuim in een leerroute zijn niet eenduidig: van leerbaarheid en betrokkenheid tot de urennorm en het einddoel/niveau.

5.3.9 *In de meeste gemeenten kunnen werkende inburgeraars lessen volgen in avond of weekend*

In drie van de zeven gemeenten bieden taalscholen de mogelijkheid om lessen te volgen in de avond en in het weekend (Den Haag, Heemstede & Bloemendaal en Eindhoven). In Hilversum kan dit enkel bij één (van de twee) aanbieders. In Roermond en Zutphen bieden de taalscholen enkel avondlessen aan. Inburgeraars uit gemeente Tholen kunnen geen avond- of weekendlessen volgen. De belangrijkste reden voor gemeenten om lessen buiten kantoortijden aan te bieden is dat zij willen zorgen dat werkende inburgeraars taallessen kunnen volgen naast hun (fulltime) baan. In sommige gemeenten zijn de lessen in de avond en het weekend dan ook alleen beschikbaar voor inburgeraars met een betaalde baan. In andere gemeenten is maatwerk leidend en wordt op basis van de (gezins)situatie van een inburgeraar bepaald of deelname aan avond- en/of weekendlessen wordt toegestaan.

In de meeste gemeenten bieden taalaanbieders geen onlinelessen aan. In Hilversum zijn de examentrainingen en lessen richting B2-niveau online. Hierdoor kan de taalaanbieder inburgeraars uit verschillende gemeenten samenvoegen in één groep. De taalaanbieder in gemeente Eindhoven heeft daarnaast een groep die twee fysieke lesdagen en een lesdag online volgt. Dit heeft vooral de praktische reden dat de taalschool ruimte tekort heeft.

5.3.10 *Taalscholen zijn bij routewisseling of afschalen meestal initiatiefnemer*

In de zeven gemeenten is over het algemeen de taalschool de eerste die signaleert dat een inburgeraar onvoldoende voortgang boekt en de gekozen leerroute mogelijk niet passend is. Meestal nemen taalscholen het initiatief om met een inburgeraar en vervolgens met de gemeente in gesprek te gaan over een routewisseling. In de zeven gemeenten komen routewisselingen voor (zie ook paragraaf 3.5). De uiteindelijke beoordeling van een verzoek voor een wisseling ligt bij consulenten. In de praktijk volgen zij meestal het advies van de taalschool. In de gemeenten is vooral sprake van wisselingen van de B1-route naar de Z-route en van de Onderwijsroute naar de B1-route. Wanneer routewisselingen plaatsvinden, is verschillend per taalaanbieder en vaak ook per inburgeraar. Dit is ook afhankelijk van hoe de taalaanbieder de route opbouwt. In Tholen, waar de route begint met achttien weken intensieve taalles, is vaak na dit traject duidelijk of de B1-route passend is. Ook andere taalscholen hanteren vaste (toets)momenten waarop inzichtelijk wordt of iemand mee kan. Gemeente Den Haag stelt daarnaast dat het eerste halfjaar niet gewisseld wordt omdat in deze periode het vaak nog niet mogelijk is te bepalen of iemand echt niet in de juiste route zit of nog moet wennen.

Ook afschalen naar A2-niveau komt voor in de zeven gemeenten. Opnieuw neemt de taalschool hiertoe meestal het initiatief. In alle gemeenten is afschalen maatwerk en bepalen de consulenten of zij akkoord gaan met het afschalen. Afschalen is mogelijk wanneer een inburgeraar binnen de leerroute minimaal 600 uur taalles heeft gevolgd. De meeste taalscholen in de zeven gemeenten geven aan al eerder in het traject in te kunnen schatten of een inburgeraar B1-niveau zal gaan halen of niet. In Roermond worden inburgeraars bijvoorbeeld na tien weken opgedeeld in twee groepen op basis van een toets: een groep die zich richt op het behalen van A2-niveau en een groep met als doel het halen van B1-niveau. In Hilversum wordt een vergelijkbaar onderscheid gemaakt bij de verdeling van inburgeraars over de twee taalaanbieders. Inburgeraars die langzamer leren en/of taalniveau B1 mogelijk niet zullen halen, worden ingedeeld bij de taalschool die ook de Z-route aanbiedt, zodat inburgeraars gemakkelijker van route kunnen wisselen. In de andere gemeenten is dit later. Zo maakt de taalaanbieder in Den Haag na ongeveer een jaar les een inschatting van het taalniveau dat een inburgeraar kan halen en communiceert Scalda naar gemeente Tholen rond de 500 uur taalles of afschalen wenselijk is. Bij een deel van de taalscholen is de A2-taaltoets leidend bij het afschalen. Zo krijgen inburgeraars in Eindhoven na een jaar taalles een toets op A2-niveau. Wanneer zij deze niet halen, vervolgen zij het traject richting A2-niveau. Anders naar B1-niveau.

5.3.11 *In alle zeven gemeenten vormen kinderopvang en gezinshereniging in meer of mindere mate een knelpunt*

In alle zeven gemeenten vormt het vinden van formele of informele kinderopvang een belemmerende factor voor inburgeraars met kinderen. In de meeste gemeenten zijn (behoorlijke) wachttijden voor formele kinderopvang, waardoor inburgeraars weinig tot niet beschikbaar zijn voor taallessen. In sommige gemeenten kunnen deze inburgeraars terecht in de avond- of weekendklassen. Een andere oplossing is echtparen verspreiden over verschillende klassen zodat zij niet op hetzelfde moment les hebben. Het komt echter ook voor dat de inburgeraars een tijd (nog) geen taalles hebben. Weerstand tegenover formele opvang speelt soms ook een rol. Sommige inburgeraars willen hun kinderen niet naar een kinderdagverblijf brengen, maar liever onderbrengen bij familie of vinden dat de vrouw thuis voor de kinderen moet zorgen. De consulenten hebben de taak inburgeraars te motiveren toch gebruik te maken van kinderopvang.

Ook gezinshereniging is in de meeste gemeenten een vertragende factor voor inburgeraars. Enerzijds hebben inburgeraars voordat de gezinshereniging heeft plaatsgevonden weinig ruimte in hun hoofd om bezig te zijn met andere dingen, zoals het leren van een nieuwe taal. Hierdoor verloopt de voortgang bij de taalschool niet altijd zoals vooraf gedacht. Anderzijds kost het regelen van de gezinshereniging (zowel de aanvraag als het verhuizen) veel tijd waardoor inburgeraars lessen missen. In Tholen heeft de taalschool met de gemeente recentelijk afspraken gemaakt over hoeveel lessen iemand mag missen voor gezinshereniging. Verder ziet een deel van de gemeenten dat psychische problemen en zwangerschap inburgeringstrajecten kunnen stagneren. In Tholen vormt de reistijd ook een belemmerende factor.

5.3.12 *Jongeren die uitstromen uit de ISK vormen een uitdagende groep*

Drie gemeenten benoemen dat inburgeringsplichtige jongeren die uitstromen uit de Internationale Schakelklas (ISK) tussen wal en schip vallen op dit moment. In Roermond ziet de gemeente dat deze jongeren weinig gemotiveerd zijn om nog taallessen te volgen. Bij de ISK hebben zij al taallessen naar A2-niveau gevolgd, maar deze uren tellen niet mee wanneer zij inburgeren in de B1-route. Voor ze kunnen afschalen en examen doen op A2-niveau, moeten zij dus (opnieuw) 600 uur aan taalles volgen. Zij ervaren de taallessen als dubbelop en worden door de eisen vertraagd in het zetten van de stap naar werk. Tholen ervaart vooral knelpunten bij jongeren die een mbo 1-opleiding volgen op het moment dat zij achttien worden. Zij worden dan inburgeringsplichtig omdat ze geen vrijstellende opleiding volgen. De jongeren moeten de leerbaarheidstoets doen. Bovendien moet de gemeente volgen of zij een mbo 2-opleiding gaan doen daarna of niet. Indien dit niet het geval is, moeten zij alsnog inburgeren. In Heemstede & Bloemendaal heeft de taalaanbieder als pilot binnen de B1-route een aparte jongerenklas gevormd voor jongeren die uitstromen uit de ISK en bijvoorbeeld door verzuim niet kunnen doorstromen naar een mbo-opleiding.

Dualiteit

In de volgende subparagrafen gaan we in op hoe de zeven gemeenten dualiteit binnen de B1-route vormgeven. In alle zeven gemeenten kunnen inburgeraars in de B1-route gebruikmaken van participatieaanbod.

5.3.13 *Bij vier gemeenten zijn de consulenten verantwoordelijk voor toeleiding naar (vrijwilligers)werk*

In vier gemeenten spelen de consulenten hierin een belangrijke rol en zijn zij verantwoordelijk voor de toeleiding naar participatie en werk. Hiervoor zijn geen vaste formats, de consulent kijkt wat past bij de inburgeraar. Inburgeraars hebben geen vast aantal uur voor de participatie of moment waarop ze hiermee

starten. Participeren in de B1-route is bij deze vier gemeenten gericht op het activeren van de inburgeraars en ervoor zorgen dat ze na het inburgeringstraject geïntegreerd en met werk uitstromen.

In Hilversum kan de consulent bijvoorbeeld de jobcoaches en jobhunters vanuit de Participatiewet inzetten om inburgeraars naar werk toe te leiden. Deze zijn intern in dienst bij de gemeente. De consulenten hebben verder zelf geen contact met werkgevers of andere organisaties betrokken bij de participatie. In Eindhoven, Tholen en Zutphen is dit wel het geval. Daar krijgen inburgeraars in de B1-route hetzelfde aanbod als inburgeraars in de Z-route: individuele begeleiding richting (vrijwilligers)werk en groepsactiviteiten. Hoe het participatiegedeelte er in Eindhoven uitziet is toegelicht in onderstaande kader. Tholen en Zutphen zetten onder andere werkervaringsplaatsen in. Tholen gebruikt ook subsidies voor werkgevers om werkgevers aan te moedigen inburgeraars in dienst te nemen. Daarnaast organiseren gemeente Tholen en Zutphen ook groepsactiviteiten waaronder trainingen rondom mentale gezondheid, bezoek aan het buurthuis, sportactiviteiten van buurtsportcoaches, zwemles en fiets- en verkeerslessen.

Eindhoven: stapsgewijs programma richting werk
Zie casusverslag B: paragraaf E.3

In Eindhoven is de consulent participatie verantwoordelijk voor het vormgeven van de toeleiding naar werk in de B1-route. Alle asielmigranten beginnen met een intern participatietraject georganiseerd door de gemeente. Dit duurt twaalf tot zestien weken. Tijdens groepsbijeenkomsten krijgen de inburgeraars uitleg over de Participatiewet, de Wi2021 en werken in Nederland. Daarnaast dient het als diagnose-instrument. De trainers kijken of iemand gelijk aan het werk kan of hier begeleiding in nodig heeft. Inburgeraars die werkfit zijn worden doorverwezen naar het werkgelegenheidsteam van de gemeente. Daarnaast heeft de gemeente een tweede traject van tien tot twaalf weken voor inburgeraars die iets meer begeleiding nodig hebben voor ze aan het werk kunnen. Hierin krijgen ze sollicitatietraining en worden ze toegeleid naar werk. Wanneer inburgeraars niet aan het werk kunnen, maken de consulenten afspraken met sociaal ontwikkelbedrijven of welzijnsorganisaties die inburgeraars bij hen kunnen volgen.

5.3.14 *Knelpunten in de individuele begeleiding richting werk zijn de beperkte beschikbaarheid van inburgeraars, beperkte tijd bij consulenten en beperkt passend aanbod*

Eindhoven en Tholen zijn over het algemeen tevreden over hoe dualiteit in de B1-route verloopt. Zij geven aan dat het lukt om participatie- en werkplekken te vinden en inburgeraars stromen over het algemeen duurzaam uit. Wat een belemmering vormt in Tholen is dat de participatie aangepast moet worden op het taalrooster. Hierdoor zijn inburgeraars minder beschikbaar. Ook wisselt het rooster weleens, waardoor de beschikbaarheid verandert. Werkgevers zijn minder snel bereid iemand aan te nemen die weinig en wisselend beschikbaar is. De consulenten in Tholen motiveren de werkgevers inburgeraars toch aan te nemen met de werkervaringsplekken en subsidies. In Eindhoven is dit minder een belemmering omdat participatie en werk in principe voor gaat op de taallessen.

Hilversum en Zutphen zien verbetermogelijkheden. Zoals eerder beschreven hebben de consulenten in Zutphen, vanwege de hoge caseload, niet altijd voldoende tijd om dualiteit goed vorm te geven. Hierdoor lukt het hun niet om de begeleiding naar werk goed op te pakken. Ook merken de consulenten dat het vinden van duurzame werkplekken voor inburgeraars lastig is. De taalbarrière maakt dat veel begeleiding nodig is, wat werkgevers niet bieden. Daarnaast kampen sommige inburgeraars met psychische klachten die een belemmering vormen op de werkvloer. In Hilversum merkt de gemeente veel verschil tussen wat

voor trajecten inburgeraars aangeboden krijgen. De gemeente zou hier graag meer uniformiteit in aanbrengen en trajecten ontwikkelen waarin inburgeraars in stapjes (vrijwilligerswerk, taalstage, werkervaringsplek, werk) richting werk gaan.

5.3.15 *Den Haag biedt 300 uur aan groepsbijeenkomsten en taalstages voor inburgeraars in de B1-route; in Roermond verzorgt het sociaal ontwikkelbedrijf de participatie; Heemstede & Bloemendaal heeft een stapsgewijsprogramma*

In de andere drie gemeenten is één aanbieder verantwoordelijk voor het organiseren van de participatie. De 300 uur aan participatie bij taalaanbieder Sagènn, die inburgeraars in de B1-route volgen, start gelijktijdig met de taallessen. Inburgeraars hebben maandelijks een groepsbijeenkomst. Hierin staan ze stil bij verschillende thema's uit de leefwereld van de cursisten. De overige uren besteden de inburgeraars met individuele trajecten. Dit zijn voornamelijk taalstages waarin ze vrijwilligerswerk doen in een Nederlandstalige omgeving. Verder kunnen inburgeraars later in de inburgeringstermijn gebruikmaken van re-integratietrajecten vanuit de Participatiewet. In Roermond volgen alle inburgeraars in de B1-route re-integratietrajecten vanuit de Participatiewet bij het sociaal ontwikkelbedrijf. In Roermond merkt de gemeente dat het beschikbare aanbod niet altijd goed aansluit bij de persoonlijke omstandigheden en interesses van de inburgeraars. Recentelijk is, specifiek voor inburgeraars, een jobhunter aangesteld om dit te verbeteren. In Heemstede & Bloemendaal is Vluchtelingenwerk verantwoordelijk voor de dualiteit. Onderstaand kader geeft weer hoe dit eruitziet.

Heemstede & Bloemendaal: stapsgewijs programma richting werk
Zie casusverslag C: paragraaf E.3

Heemstede & Bloemendaal hebben voor asielmigranten voor alle leerroutes een duale route ingekocht. Participatie is voor alle asielmigranten op een vergelijkbare manier vormgegeven en bestaat uit drie fases die richting geven aan het inburgeringstraject:

a. Fase 1. Wanneer asielmigranten starten met de leerroute en het taalonderwijs, worden ze direct bij Vluchtelingenwerk aangemeld voor de participatie. Vluchtelingenwerk doet een intake en maakt samen met de inburgeraar een participatieplan op maat voor de eerste zes tot negen maanden. Inburgeraars richten zich op het uitbreiden van het persoonlijk netwerk en kunnen ook gebruikmaken van laagdrempelig groepsaanbod, zoals fietsles. Fase 1 is afgerond als asielmigranten ongeveer A1-niveau hebben behaald.
b. Fase 2. Asielmigranten die taalniveau A1 beheersen meldt Vluchtelingenwerk bij lokale stichtingen aan voor een taalmaatje. Daarnaast krijgen zij een arbeidscoach die samen met hen andere vormen van participatie regelt, zoals (taal)stage, vrijwilligerswerk of (beschut) werk. Ook kunnen de inburgeraars trainingen volgen. De inburgeraar en arbeidscoach werken in deze fase toe naar een plan voor de toekomst.
c. Fase 3. In de derde fase richten asielmigranten zich op het afronden van de inburgeringsexamens en het vinden van betaald werk.

Examen

In deze paragraaf gaan we in op de inrichting van de (voorbereiding op de) examens binnen de B1-route bij de zeven gemeenten.

Inhoudelijk verloopt de voorbereiding op de examens in de B1-route in de zeven gemeenten vergelijkbaar. De cursisten krijgen extra oefeningen (vanuit de methode) en maken oude examens. Op individueel niveau kijken de docenten welke onderdelen extra aandacht nodig hebben. De cursisten krijgen hiervoor extra oefeningen. Hoe de examentrainingen zijn vormgegeven, verschilt wel. In vijf gemeenten starten de examentrainingen richting het einde van het taaltraject wanneer de verschillende onderdelen van de methode zijn doorlopen. In Hilversum stellen de taalaanbieders daarnaast de eis dat iemand alle toetsen heeft gehaald. In Tholen kijkt de taalschool op individueel niveau wanneer iemand klaar is voor de examens. In Den Haag starten examentrainingen als iemand het doelniveau heeft bereikt.

De examentrainingen vinden in Den Haag en Hilversum plaats in aparte klassen. In Den Haag is dit een aparte examenklas van acht weken. In Hilversum zijn de examentrainingen bij TopTaal online. Cursisten volgen dit samen met cursisten uit andere gemeenten, hierdoor is het mogelijk homogene groepen te vormen. In de andere vijf gemeenten (en de andere aanbieder in Hilversum) zijn de examentrainingen onderdeel van de laatste lessen van het taaltraject.

Alle taalaanbieders van de B1-route besteden in de lessen aandacht aan het aanmelden voor de examens. In Heemstede & Bloemendaal, Roermond en Zutphen melden cursist en docent de cursist samen aan voor de examens. De taalscholen geven aan dat zij zo grip hebben op wanneer iemand examen gaat doen en ook op de hoogte zijn van het ingeplande moment. In Den Haag, Eindhoven en Tholen is de cursist, na uitleg van de taalschool, zelf verantwoordelijk voor het aanmelden. In Hilversum is de ene taalaanbieder wel betrokken bij het aanmelden, de andere niet. Zowel wanneer de taalschool helpt, als wanneer de inburgeraar de aanmelding zelf doet, komt het in de zeven gemeenten voor dat een cursist zich te vroeg of te laat aanmeldt. In de zeven gemeenten adviseert de taalaanbieder wanneer iemand zich kan aanmelden voor de examens. In zes gemeenten is de gemeente hier niet bij betrokken, enkel in Roermond gaat dit in samenspraak met de consulent.

In zes gemeenten is al voor de examentrainingen duidelijk of iemand op B1- of A2-niveau examen gaat doen. De cursisten doen de examens dan ook gelijk op dit niveau. Enkel in Zutphen stimuleert de taalaanbieder alle cursisten eerst B1-niveau te proberen. Zij kunnen dan in de tweede poging alsnog op A2-niveau examen doen. Wanneer iemand examens op B2-niveau kan doen, moet hij of zij in alle gemeenten in principe eerst de examens op B1-niveau halen. In Hilversum geeft één van de twee aanbieders aan dat wanneer ze verwachten dat iemand sowieso B2-niveau gaat halen, hij of zij wel direct op B2-niveau examen kan doen.

B1-entreeroute

5.3.16 In Eindhoven en Hilversum volgt de mbo 1-opleiding na het afronden van de B1-route; in drie gemeenten loopt dit parallel

Een route ‘binnen’ de B1-route is de B1-entreeroute. Zoals beschreven in paragraaf 4.2.4 is dit aanbod in vier van de zeven gemeenten aanwezig. De entreeopleiding wordt logischerwijs altijd uitgevoerd door een ROC. In Eindhoven is de route opgesplitst bij twee aanbieders. De taallessen worden hierbij verzorgd door de aanbieder van de B1-route. Vanaf dat zij op een bepaald taalniveau zitten, starten zij daarnaast op het ROC met de entreeopleiding.

In drie gemeenten voert het ROC de volledige route uit. We beschrijven kort hoe deze invulling er bijvoorbeeld uitziet. In Den Haag volgen inburgeraars eerst 50 weken twaalf uur Nederlandse les per week (vier dagdelen), in totaal 660 uur. In deze 50 weken hebben ze één keer een periode van tien weken KNM. Na de vijftig weken start de entreeopleiding. De resterende Nederlandse lessen volgen ze parallel aan de opleiding. Het totale traject duurt tweeënhalf jaar. In Tholen start de B1-entree route net als de reguliere

B1-route met de taalboost van achttien weken. Hierin krijgen de cursisten zeventien en een half uur per week Nederlandse les. Hierna volgen de cursisten naast tien uur aan taallessen en KNM-lessen ook een entreeopleiding. Het totale traject duurt twee jaar. De lessen in de B1-route zijn voor alle gemeenten overdag en niet in de avonden of weekenden.

5.4 Invulling Z-route: alle zeven gemeenten hebben taal- en participatiecomponent georganiseerd

Taalaanbod

In deze paragraaf gaan we in op het taalaanbod binnen de Z-route bij de zeven gemeenten. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de inrichting bij de zeven gemeenten.

	Den Haag	Eindhoven	Heemstede & Bloemendaal	Hilversum	Roermond	Tholen	Zutphen
Eigen intake	Nee, onderdeel brugklas	Ja	Nee, onderdeel brugklas	Ja	Ja	Ja	Ja
Instroommoment	Bepaald aantal aanmeldingen	Continu	Bepaald aantal aanmeldingen	1 aanbieder: Bepaald aantal aanmeldingen 1 aanbieder: Continu	Continu	4x per jaar	Continu
Intensiteit	3x3 uur	3x3 uur	3x3 uur	3x3 uur	3x3 uur	4x3,5 uur	3x3 uur
Duur traject	2,5 jaar	2 jaar	Ca. 2,5 jaar	2,5 jaar	2 jaar	2 jaar	2 jaar
Inkoop	Traject ingekocht	Traject ingekocht	Traject ingekocht	Traject ingekocht	810 uur	Traject ingekocht	Traject ingekocht (ca. 800 uur)
Methode	TaalCompleet DigLin	DigLin	TaalCompleet	TaalCompleet	TaalCompleet	TaalCompleet	TaalCompleet
Toetsing	Vanuit methode Eigen toetsen	Geen toetsen, wel portfolio	Geen toetsen, wel portfolio	Toetsen en portfolio	Onbekend	Eigen toetsen	Eigen toetsen
Ondersteuner/vrij-williger in de klas	Nee	Nee	Soms een vrijwilliger aanwezig	Ja bij één aanbieder altijd een vrijwilliger aanwezig	Nee	Vrijwilliger aanwezig	Soms een vrijwilliger
Zicht op verzuim	Rapportages Portaal	Rapportages Dashboard	Rapportages	Rapportages	Rapportages	Rapportages	Rapportages
Avondlessen	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee
Weekendlessen	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee
Alfabetisering	In een aparte klas	In een aparte klas	In dezelfde klassen	In een aparte klas	In een aparte klas	In dezelfde klassen	In een aparte klas

Tabel 8. Overzichtstabel aanbod binnen het taalaanbod binnen de Z-route bij de verschillende aanbieders in de zeven gemeenten

5.4.1 *Vaak nemen aanbieders een eigen intaketoets af*

Net als in de B1-route nemen aanbieders in de meeste gemeenten (vijf van de zeven) een eigen intaketoets af na de aanmelding van inburgeraars voor het taalonderwijs. Met de intaketoets brengen zij het taalniveau in beeld. Ook voor de Z-route geldt dat de uitkomsten van de intaketoets en de leerbaarheidstoets van de gemeenten soms verschillen. In dat geval volgen gemeenten meestal het advies van de taalschool. Twee van de gemeenten, Den Haag en Heemstede & Bloemendaal, hebben een brede intake in de vorm van een brugklas.

5.4.2 *In de meeste gemeenten kunnen inburgeraars doorlopend instromen en is taalniveau leidend bij de klassenindeling*

Net als bij de B1-route hanteren de taalaanbieders in bijna alle gemeenten (zes van de zeven) geen vaste instroommomenten. Over het algemeen moeten zij wachten tot er voldoende inburgeraars zijn aangemeld om een nieuwe groep te vormen of tot een plek vrij is in één van de groepen. Alleen in de gemeente Tholen kunnen inburgeraars op vier vaste momenten in het jaar instromen bij de taalschool.

Hoe klassen worden samengesteld verschilt per gemeente en taalaanbieder. Overal streven taalaanbieders ernaar om inburgeraars op basis van taalniveau in te delen in klassen. Door de doorlopende instroom en/of het beperkte volume is het in de praktijk lastig om homogene groepen te vormen. In sommige gemeenten wijzigen taalscholen de klassenindeling tussentijds om te zorgen dat de taalniveaus binnen klassen zo veel mogelijk overeenkomen. In een deel van de gemeenten houden taalaanbieders bij de groepsindeling rekening met de gezinssituatie van een inburgeraar, om te voorkomen dat bij echtparen de zorg voor de kinderen een knelpunt vormt voor deelname aan de taallessen. In vijf gemeenten maken de taalscholen aparte klassen voor alfabetisering.

De maximale groepsgrootte ligt bij de taalscholen onder of op het maximum volgens het Blik op Werk-keurmerk. Voor de Z-route geldt een maximale groepsgrootte van twaalf cursisten, vijftien wanneer zij gebruikmaken van het Addendum.

5.4.3 *Inburgeraars in de Z-route hebben in zes gemeenten negen uur per week les, in Tholen meer*

De Z-route omvat, net zoals in de B1-route, in zes van de zeven gemeenten negen uur taalles per week (drie dagdelen van drie uur per week). De taaltrajecten duren twee tot tweeënhalf jaar. In Tholen volgen inburgeraars veertien uur taalles per week (vier dagdelen van drieënhalf uur). De totale geschatte trajectduur komt overeen met die van de andere gemeenten.

De meeste gemeenten hebben volledige trajecten ingekocht van circa 800 uur met een resultaatverplichting. In de praktijk zijn afspraken tussen de gemeente en taalaanbieder niet altijd duidelijk, bijvoorbeeld over het maximum aantal lesuren dat een taalaanbieder moet aanbieden binnen het budget (vanwege verzuim moeten soms aanzienlijk meer uren worden aangeboden dan 800). In de praktijk doen de meeste inburgeraars drie jaar over hun traject, ook wanneer zij dit op basis van de urenplanning sneller zouden kunnen afronden.

In Eindhoven en Heemstede & Bloemendaal is het mogelijk lessen te volgen in de avond en/of in het weekend. In de andere vijf gemeenten kan dit niet. Zij geven aan dat avond- en weekendlessen voor de meeste mensen in de Z-route niet passend is. Eindhoven zet hier juist specifiek op in zodat ook inburgeraars in de Z-route makkelijk kunnen werken naast de taallessen.

5.4.4 *Meestal geen concreet streefniveau voor taal, nadruk ligt op zelfredzaamheid en participatie*

In de zeven gemeenten ligt de nadruk binnen de Z-route op zelfredzaamheid en participatie en streven taalaanbieders ernaar dat inburgeraars het hoogst haalbare taalniveau behalen. De gemeenten Tholen en Heemstede & Bloemendaal noemen dat het streven is taalniveau A1 te behalen binnen de Z-route, maar dit is geen harde eis. In de andere gemeenten is dit niet benoemd. Zij geven aan dat zelfredzaamheid het belangrijkste doel is.

5.4.5 *Twee lesmethoden zijn leidend, voortgang meten meestal met eigen toetsen*

De taalaanbieders in de zeven gemeenten gebruiken twee verschillende lesmethoden binnen de Z-route. Roermond, Zutphen, Hilversum, Tholen, Den Haag en Heemstede & Bloemendaal maken gebruik van de TaalCompleet methodes van KleurRijker[11]. Den Haag maakt daarnaast ook gebruik van de methode DigLin. In Eindhoven gebruikt de taalaanbieder alleen DigLin.

Anders dan binnen de B1-route bevat de meest gebruikte lesmethode (TaalCompleet) geen tussentijdse toetsen. In een deel van de gemeenten heeft de taalaanbieder zelf toetsen ontwikkeld om de voortgang van inburgeraars te meten (Den Haag, Hilversum, Tholen en Zutphen). In Eindhoven en Heemstede & Bloemendaal maken taalscholen weinig tot geen gebruik van toetsen en bouwen inburgeraars een portfolio op waarop zij aan het einde van het traject worden beoordeeld.

Bij een deel van de taalaanbieders krijgen cursisten huiswerk, maar minder dan in de B1-route. Soms hangen de hoeveelheid huiswerk en de opdrachten af van het niveau van een klas. Huiswerk bestaat vooral uit praktijkopdrachten en soms uit opdrachten waarbij digitale leermiddelen worden gebruikt. Taalaanbieders hebben verschillende beelden van de aansluiting van digitale leermiddelen bij de doelgroep van de Z-route: sommige aanbieders zetten die amper in omdat zij ervaren dat de digitale vaardigheden van cursisten zeer beperkt zijn. Andere aanbieders geven juist aan dat de inburgeraars goed om kunnen gaan met een laptop en digitaal huiswerk geen probleem is.

5.4.6 *NT2-docenten en soms vrijwilligers of klassenassistenten voor de klas*

Ook alle taalscholen die taaltrajecten binnen de Z-route aanbieden beschikken over een Blik op Werk-keurmerk. Ook voor de Z-route maken veel taalscholen gebruik van vrijwilligers of klassenassistenten in de klas, wat meer differentiatie binnen de les mogelijk maakt. In Heemstede & Bloemendaal zet de taalaanbieder binnen de Z-route vaker vrijwilligers in dan binnen de B1-route, omdat inburgeraars binnen de Z-route meer begeleiding nodig hebben tijdens de lessen. Docenten bepalen meestal of zij een ondersteuner inzetten en op welke manier. Binnen de Z-route is het docententekort in de meeste gemeenten nijpender dan binnen de B1-route, omdat docenten alfabetisering en de doelgroep binnen de Z-route minder leuk lijken te vinden.

5.4.7 *Verzuim is in alle zeven gemeenten een knelpunt*

Net als binnen de B1-route ervaren taalaanbieders in de zeven gemeenten verzuim als een belangrijk knelpunt. In de ene gemeente is verzuim een groter probleem in de Z-route en in de andere juist in de B1-route. Door verzuim moeten taalaanbieders aanzienlijk meer uren aanbieden dan 800 om ervoor te zorgen dat inburgeraars kunnen voldoen aan de urennorm. Zij ervaren de financiering hiervan als knelpunt en investeren regelmatig met gemeenten in het terugdringen van verzuim. Taalaanbieders rapporteren op dezelfde manier als binnen de B1-route over de voortgang van een inburgeraar aan de gemeenten. Naast

[11] Dit zijn andere methodes dan de methodes die gebruikt worden voor de B1-route.

de voortgangsrapportages nemen taalscholen ook contact op met de gemeenten wanneer knelpunten als verzuim spelen bij specifieke inburgeraars.

5.4.8 *Routewisselingen komen minder vaak voor dan in de B1-route; wisselen naar de Z-route kan een uitdaging vormen voor het behalen van de 800 uur*

Routewisselingen verlopen net zoals in de B1-route. In de praktijk wisselen weinig inburgeraars van de Z-route naar de B1-route. Wat bij wisselingen van de B1- naar de Z-route een knelpunt kan zijn is het behalen van de urennorm. Zeker wanneer de intensiteit van de lessen in de B1-route lager is dan in de Z-route, moeten inburgeraars in korte tijd veel taalles krijgen om de urennorm te behalen binnen de driejarige inburgeringstermijn.

Zutphen: gemengde klas B1- en Z-route voor inburgeraars die er tussenin zitten
Zie casusverslag G: paragraaf E.3

In Zutphen is de Z-route en de B1-route belegd bij dezelfde taalschool. Na de leerbaarheidstoets en de intake op de taalschool, waar ook een toets wordt afgenomen, wordt het taalniveau bepaald. De klassen worden gevormd op basis van taalniveau. In Zutphen is er vervolgens niet enkel de optie om naar de B1-route of de Z-route te gaan, maar ook een derde optie namelijk: de 'tussenin-groep'. Deze groep is speciaal voor inburgeraars die tussen het niveau van de Z-route en de B1-route inzitten.

5.4.9 *Knelpunten zijn vergelijkbaar met de B1-route; drie gemeenten geven aan dat het aanbod niet altijd aansluit op jongeren*

De overige knelpunten die gemeenten en taalaanbieders in de Z-route ervaren zijn vergelijkbaar met die in de B1-route: het organiseren van kinderopvang, gezinshereniging en psychische problemen kunnen belemmerende factoren zijn voor inburgeraars. In de gemeenten wordt binnen de Z-route geen onderscheid gemaakt tussen doelgroepen. Wel ervaren gemeente Den Haag, Hilversum en Tholen dat het aanbod binnen de Z-route onvoldoende aansluit bij de doelgroep jongeren. Hun leefwereld is anders dan de andere (vaak oudere) inburgeraars in deze route. De taalaanbieder in Den Haag zou graag aparte klassen vormen met jongeren, maar hiervoor zijn niet genoeg jongeren binnen de Z-route beschikbaar op dezelfde momenten.

Participatieaanbod

In deze paragraaf gaan we in op hoe de zeven gemeenten het participatieaanbod binnen de Z-route vormgeven. Onderstaande tabel geeft een overzicht. In hoofdstuk drie hebben we beschreven hoe de zeven gemeenten dit hebben ingekocht en bij welke partij.

	Den Haag	Eindhoven	Heemstede & Bloemendaal	Hilversum	Roermond	Tholen	Zutphen
Groeps-activiteiten	X	X	X	X		X	X
Individuele trajecten	X	X	X	X	X	X	X
Cursus/training		X	X	X	X	X	X

Taalstage	X					X	
Taalmaatje	X		X	X			X
Vrijwilligerswerk	X	X		X		X	X
Werk	X	X		X	X	X	X

Tabel 9. Overzichtstabel aanbod binnen het participatieaanbod binnen de Z-route in de zeven gemeenten

5.4.10 *In vier gemeenten stelt de consulent het participatietraject samen; in de andere drie is de participatieaanbieder verantwoordelijk*

In Eindhoven, Hilversum, Tholen en Zutphen zijn de consulenten verantwoordelijk voor het samenstellen van de participatietrajecten. De consulenten kijken welke trajecten passend zijn en maken afspraken hierover met organisaties waar de inburgeraars gaan participeren. Vanuit de verschillende organisaties krijgen de consulenten door hoeveel uur de inburgeraar maakt. Wanneer een inburgeraar bij meerdere organisaties of activiteiten participatie-uren maakt, zijn zij verantwoordelijk voor het bijhouden van de verschillende uren. In Den Haag, Heemstede & Bloemendaal en Roermond is de participatieaanbieder verantwoordelijk voor het samenstellen van het participatietraject. In Roermond sluit de consulent van de gemeente wel aan bij het intakegesprek, zodat deze op de hoogte is van de invulling. De participatieaanbieders van deze drie gemeenten zijn verantwoordelijk voor het bijhouden van de uren en volmaken van de 800 uur.

5.4.11 *In vier gemeenten richten groepsactiviteiten zich op het wegwijs maken van inburgeraars in Nederland*

In zes gemeenten bestaat een deel van de 800 participatie-uren in de Z-route uit groepsactiviteiten. Enkel Roermond heeft dit niet. De inhoud van de groepsactiviteiten bij de zes gemeenten verschilt. In Den Haag en Zutphen hebben inburgeraars wekelijks een bijeenkomst gericht op het wegwijs maken van inburgeraars in Nederland. Dit is een vast programma dat voor elke groep hetzelfde is. In Heemstede & Bloemendaal en Hilversum, waar Vluchtelingenwerk vergelijkbare groepsactiviteiten organiseert, verschilt het per inburgeraar welke activiteiten iemand volgt. Vluchtelingenwerk organiseert verschillende groepsactiviteiten; op basis van de persoonlijke interesse en situatie van de inburgeraars wordt gekeken waar iemand bij aan kan sluiten. Inburgeraars mogen vervolgens zelf kiezen of zij aansluiten of niet. Een alleenstaande jonge man zonder kinderen hoeft bijvoorbeeld niet aan te sluiten bij bijeenkomsten over opvoeding. Inburgeraars in Zutphen hebben in totaal ongeveer 200 uur aan groepsbijeenkomsten, in Den Haag is dit 300 uur, in Hilversum 400.

In vier gemeenten komen in de groepsactiviteiten voornamelijk thema's uit het dagelijks leven aan bod. Daarnaast krijgen de inburgeraars uitleg en informatie over Nederland en gaan ze samen in gesprek hierover. Thema's die worden besproken zijn bijvoorbeeld de gezondheidszorg en het onderwijssysteem in Nederland, geldzaken, emancipatie, etc. In Den Haag heeft elke groep een vaste coach vanuit Sagènn die de bijeenkomsten verzorgt. In de andere drie gemeenten komen regelmatig ook gastsprekers van relevante organisaties langs. Zo verzorgt de GGD in Zutphen de bijeenkomst over seksualiteit en komt de brandweer in Hilversum langs om uitleg te geven over brandveiligheid. In Zutphen gaan de groepen daarnaast ook langs bij organisaties in de gemeente (bibliotheek, politiek, etc.) om in de praktijk te zien wat zij doen. GelreWerkt! in Zutphen en Vluchtelingenwerk in Heemstede & Bloemendaal en Hilversum organiseren naast de bijeenkomsten ook workshops en trainingen zoals fietslessen en trainingen digitale vaardigheden.

In Tholen zijn de groepsactiviteiten meer gericht op het welzijn van de individuele inburgeraar. De verschillende trajecten richten zich op mentale gezondheid, maar ook op stilstaan bij wie je bent, wat je

kan en wie je wilt worden. In Eindhoven zijn de twee groepstrajecten, ook besproken in paragraaf 5.3.13, gericht op de toeleiding naar werk.

5.4.12 *In vijf gemeenten volgen inburgeraars veelal reguliere re-integratietrajecten; andere mogelijkheden zijn vrijwilligerswerk en taalmaatjes*

In de zeven gemeenten hebben de inburgeraars (ook) individuele trajecten voor de participatie. In vijf gemeenten kunnen inburgeraars aansluiten bij de reguliere re-integratietrajecten vanuit de Participatiewet bij sociaal ontwikkelbedrijven in de regio. Dit zijn Eindhoven, Heemstede & Bloemendaal, Hilversum, Roermond en Tholen. Zij zetten hiervoor het instrumentarium in dat zij ook inzetten voor andere inwoners met een bijstandsuitkering.

In Roermond is dit het enige participatieaanbod dat beschikbaar is voor deze inburgeraars. Wel is de aanbieder bezig meer mogelijkheden te creëren, zoals vrijwilligerswerk. De andere vier gemeenten hebben ook andere mogelijkheden. In Eindhoven verzorgt Refugee Team individuele participatietrajecten voor inburgeraars, in Heemstede & Bloemendaal en Hilversum is dit Vluchtelingenwerk. In Tholen zoekt de consulent zelf naar participatieplekken voor deze inburgeraars. De inhoud van de trajecten bij deze vier gemeenten zijn voornamelijk vrijwilligerswerk en taalmaatjes.

In Zutphen en Den Haag volgen inburgeraars voor het individuele gedeelte van de participatie geen reguliere re-integratietrajecten. Zutphen heeft met het sociaal ontwikkelbedrijf in de gemeente toegespitste participatietrajecten ontwikkeld. Dit zijn werkervaringsplekken. Wanneer een inburgeraar liever ergens anders werkervaring opdoet, ondersteunen de consulent en accountmanager van GelreWerkt! hierbij. In Den Haag begeleiden de coaches van Sagènn de inburgeraars naar individuele participatieplekken. Dit zijn voornamelijk taalmaatjes en taalstages: vrijwilligerswerk in een Nederlandstalige omgeving.

5.4.13 *Werk of activiteiten gericht op Nederlands in de praktijk tellen mee voor de participatie-uren*

Daarnaast zien we dat in de zeven gemeenten ook activiteiten op eigen initiatief van de inburgeraar meetellen als participatie-uren. Inburgeraars die werken vullen de participatie hiermee in. Het verschilt of de zeven gemeenten de eis stellen dat dit in een Nederlandstalige omgeving moet zijn. In Zutphen is dit een harde eis, in Eindhoven niet. De andere vijf gemeenten hebben voorkeur voor werk in een Nederlandstalige omgeving, maar merken ook dat dit lastig te realiseren is. Hierdoor komt het voor dat inburgeraars geen Nederlands spreken op hun werk. Hetzelfde geldt voor werken met collega's in plaats van in een afgezonderde omgeving. De voorkeur is bij de zeven gemeenten dat inburgeraars in contact komen met andere mensen, maar dit lukt niet altijd.

Naast werkuren geven gemeente Den Haag en Tholen aan dat ook zelf georganiseerde activiteiten van de inburgeraars meetellen voor de participatie-uren. Inburgeraars die bijvoorbeeld naar het taalcafé in de wijk gaan in Tholen of Den Haag, kunnen dit doorgeven aan de consulent (in Tholen) en coach van Sagènn (in Den Haag). Zij tellen dit op bij de participatie-uren.

5.4.14 *Het lage taalniveau, de benodigde begeleiding en beperkte en wisselende beschikbaarheid maakt dat het vinden van werkplekken voor inburgeraars lastig is*

Het kunnen invullen van passende plekken voor inburgeraars in de Z-route is in de zeven gemeenten een uitdaging. Werkgevers zijn niet snel bereid iemand in dienst te nemen die de Nederlandse taal beperkt spreekt. Daarnaast hebben inburgeraars in de Z-route vaak veel begeleiding nodig op de werkvloer. Weinig werkgevers zijn hiertoe bereid. Daarnaast maakt de beperkte (en soms wisselende) beschikbaarheid van inburgeraars, door de andere verplichtingen binnen de inburgering, het ook minder

aantrekkelijk voor werkgevers om inburgeraars in dienst te nemen. In Eindhoven en Zutphen betaalt de gemeente, wanneer gewenst, een taalcoach op de werkvloer om de drempel om inburgeraars aan te nemen te verlagen. In Roermond is de inzet van taalonderwijs op de werkvloer ook mogelijk. Dit is in de praktijk echter nog niet voorgekomen, aangezien in de afspraken tussen het sociaal ontwikkelbedrijf en de taalaanbieder is afgesproken dat een bepaald aantal deelnemers (circa tien tot twaalf) bij dezelfde werkgever geplaatst dienen te zijn. De taalaanbieder vraagt daarnaast een zekere mate van gelijke taalniveaus. Tholen probeert werkgevers te overtuigen met een proefperiode waarin werkgever en inburgeraar (met behoud van uitkering) samen kijken of het werk goed gaat en past. Ook het vinden van vrijwilligersplekken is niet altijd gemakkelijk.

Aanwezigheid bij participatie is in zes gemeenten over het algemeen geen probleem. Sagènn ziet in Den Haag dat de aanwezigheid bij participatieactiviteiten hoger ligt dan bij de taallessen. Inburgeraars vinden de participatie leuk en komen trouw. Dit zien ze ook in Heemstede & Bloemendaal, Hilversum en Tholen. Ook in Eindhoven is verzuim bij de participatieactiviteiten geen groot probleem. De consulent maakt duidelijke afspraken met de inburgeraar over aanwezigheid. Wanneer de inburgeraar deze niet naleeft, worden maatregelen vanuit de Participatiewet ingezet. Bij de meeste inburgeraars is dit effectief, bij een aantal niet. Dit is de eigen verantwoordelijkheid, wanneer verlenging van het aanbod nodig is, moeten de inburgeraars dit zelf betalen. In Zutphen is de aanwezigheid wel een probleem. Enerzijds hebben inburgeraars regelmatig andere afspraken (met de huisarts, IND, etc.) tijdens de participatie, anderzijds is een deel van de inburgeraars niet gemotiveerd en komen zij zonder reden niet.

Gemeente Roermond en Den Haag geven aan dat het behalen van de 800 uur participatie binnen de gestelde drie jaar een knelpunt is. Inburgeraars beginnen in Roermond soms pas later in het inburgeringstraject met participeren (bijvoorbeeld door wachttijden bij de kinderopvang) of kunnen vanwege persoonlijke omstandigheden gedurende een periode minder uren maken. In gemeente Den Haag lukt het Sagènn niet altijd de participatie zo in te vullen dat inburgeraars genoeg uren in een week maken. Daarnaast ziet de gemeente dat inburgeraars die wisselen vanaf de B1-route achterlopen op de participatie-uren en in de periode die nog rest veel moeten participeren om binnen drie jaar klaar te zijn.

Afstemmen taal- en participatieaanbod

In deze paragraaf gaan we in op in hoeverre het taalaanbod afgestemd wordt op het participatieaanbod in de zeven gemeenten. Onderstaande tabel geeft een overzicht.

	Logistiek	Inhoudelijk	Wanneer start participatie
Den Haag	Ja	Nee	Tegelijk met taalles
Eindhoven	Ja	Taalaanbieder probeert dit	Start gelijk
Heemstede & Bloemendaal	Ja	Nee	Start gelijk
Hilversum	Ja	Nee	Start gelijk
Roermond	Ja	Nee	Maatwerk
Tholen	Ja	Nee	Start meestal halverwege de taallessen
Zutphen	Ja	Nee	Maatwerk, veelal iets na start taalles

Tabel 10. Overzichtstabel afstemming participatie- en taalaanbod binnen de Z-route in de zeven gemeenten

5.4.15 Logistiek wordt participatie- op het taalaanbod aangepast; inhoudelijk vindt geen afstemming plaats

In alle zeven de gemeenten worden de roosters van het taal- en participatieaanbod logistiek op elkaar afgestemd. In Den Haag en Zutphen voert dezelfde aanbieder zowel taal- als participatieactiviteiten uit. Hierdoor verloopt dit relatief makkelijk. In de andere vijf gemeenten moeten de participatieactiviteiten om de taallessen gepland worden. Dit maakt het inplannen ingewikkeld, zeker wanneer lesroosters (regelmatig) wisselen.

Inhoudelijke afstemming vindt enkel in Eindhoven in zeer beperkte mate plaats. De taalaanbieder weet welke participatieonderdelen iemand heeft en past daar waar mogelijk de inhoud van de lessen op aan. In Heemstede & Bloemendaal deelt de taalaanbieder de lesplannen met de participatieaanbieder. In de praktijk lukt het niet hier rekening mee te houden.

5.4.16 In vier gemeenten starten inburgeraars direct met participeren; in Zutphen start dit iets na het taalaanbod; in Roermond en Tholen hebben inburgeraars zelf de keuze

In Eindhoven, Den Haag, Heemstede & Bloemendaal en Hilversum participeren inburgeraars vanaf het begin van het inburgeringstraject. In Hilversum kan dit zelfs eerder zijn dan de taallessen wanneer daar wachttijden zijn. De participatie blijft gedurende de rest van de inburgering parallel lopen aan de taallessen. In Zutphen start de participatie iets na de taallessen. Inburgeraars hebben zo tijd om even te wennen.

In Roermond en Tholen hebben de inburgeraars zelf meer vrijheid in wanneer zij starten met de participatie. Inburgeraars kunnen zelf aangeven wanneer zij klaar zijn om te starten met participatie. In Roermond moedigt de consulent de inburgeraar wel aan dit zo snel mogelijk te doen zodat de 800 uur behaald kan worden. In Tholen starten de meeste inburgeraars na ongeveer anderhalf jaar met het individuele gedeelte. Wel komt het voor dat zij de groepsactiviteiten al eerder volgen. De trajecten vinden jaarlijks of tweejaarlijks plaats. Alle inburgeraars die deze nog niet hebben gevolgd (en waarvoor het passend is), volgen het traject op dat moment.

Eindgesprek

In deze paragraaf gaan we in op hoe de zeven gemeenten het eindgesprek van de Z-route hebben ingericht.

5.4.17 Enkel Eindhoven, Roermond en Zutphen hebben (al) een vast format voor het eindgesprek van de Z-route

Drie gemeenten hebben een format voor het eindgesprek van de Z-route. In Zutphen voert de consulent na afronding van alle onderdelen een gesprek met de inburgeraar. Hierin kijken ze samen terug op het inburgeringstraject en vooruit naar de toekomst. Twee weken later vindt nog een gesprek plaats tussen consulent en inburgeraar waarin ze het certificaat voor de Z-route doorlopen, uitreiken en ondertekenen. Ook in Roermond heeft de gemeente het eindgesprek al vormgegeven. De consulent gaat met de inburgeraar naar de taalschool en de participatieaanbieder voor een afsluitend gesprek. Daarna volgt nog een gesprek bij de gemeente waarin het certificaat wordt uitgereikt. Hierin kijken inburgeraar en consulent samen terug op het inburgeringstraject. In Eindhoven bestaat het eindgesprek uit twee gesprekken. In het eerste gesprek doorlopen de consulent en inburgeraar samen alle onderdelen en controleren of deze zijn afgerond. Het tweede gesprek staat in het teken van het uitreiken van het certificaat.

De vier andere gemeenten zijn op dit moment bezig met het vormgeven van het eindgesprek. Zij geven alle aan dat het eindgesprek een gesprek tussen consulent en inburgeraar zal zijn. De taalaanbieders worden niet betrokken, maar leveren wel input aan vanuit de taallessen. Daarnaast stellen ze dat de consulenten in het gesprek samen met de inburgeraar zullen terugkijken op de verschillende onderdelen van het inburgeringstraject, maar ook vooruitkijken naar wat de inburgeraar wil en kan gaan doen na afronding.

In de zeven gemeenten kunnen inburgeraars in de Z-route, wanneer haalbaar, examens doen op A2-niveau. In de praktijk komt dit weinig voor. De taalaanbieders hebben hier zicht op en sturen dit aan. In geen van de zeven gemeenten zijn de consulenten hier actief bij betrokken.

5.5 Invulling Onderwijsroute: de zeven gemeenten organiseren de verschillende niveaus van de Onderwijsroute op diverse manieren

In deze paragraaf gaan we in op de invulling van de Onderwijsroute bij de zeven gemeenten. Inburgeraars uit alle zeven gemeenten kunnen de Onderwijsroute op alle niveaus volgen. Voor de Onderwijsroute mbo hebben alle gemeenten contracten afgesloten. Bij drie gemeenten (Roermond, Hilversum en Heemstede & Bloemendaal) kunnen inburgeraars bij deze aanbieders ook de Onderwijsroute hbo en wo volgen. Twee gemeenten (Tholen en Zutphen) hebben geen contracten afgesloten voor de Onderwijsroute hbo en wo, maar sluiten individuele maatwerkcontracten af indien nodig. Tot slot hebben twee gemeenten, Eindhoven en Den Haag, de Onderwijsroute hbo en wo ingekocht bij een andere aanbieder dan de Onderwijsroute mbo. De invulling hiervan bespreken we in paragraaf 5.5.6-5.5.8. We beschrijven eerst de invulling van Onderwijsroute mbo voor alle gemeenten. Tabel 11 toont hiervan het overzicht.

	Den Haag	Eindhoven	Heemstede & Bloemendaal	Hilversum	Roermond	Tholen	Zutphen
Niveaus	Mbo 2,3 en 4 bij één aanbieder Hbo en wo bij een andere aanbieder	Mbo 2,3 en 4 bij één aanbieder Hbo en wo bij een andere aanbieder	Mbo 2,3 en 4, hbo en wo bij één aanbieder	Mbo 2,3 en 4, hbo en wo bij één aanbieder	Mbo 2,3 en 4, hbo en wo bij één aanbieder	Mbo 2,3 en 4 bij één aanbieder Hbo en wo is ongecontracteerd maatwerk	Mbo 2,3 en 4 bij één aanbieder Hbo en wo is ongecontracteerd maatwerk
Eigen intake	Nee, onderdeel brugklas	Ja	Nee, onderdeel brugklas	Ja	Ja	Ja	Ja
Instroommoment	Continu of bij een bepaald aantal aanmeldingen	Bepaald aantal aanmeldingen	Continu	Continu	Elke vijf weken	2x per jaar	Bepaald aantal aanmeldingen
Intensiteit	Voltijdstudie Start: 12 uur per week, loopt op tot 25 uur per week	Voltijdstudie 28 uur per week	Voltijdstudie Start: 12 uur NL in de week	Voltijdstudie Start: 12 uur NL in de week	Voltijdstudie	Voltijdstudie 28 uur per week	Voltijdstudie 25 uur per week
Duur traject	2,5 jaar	1,5 jaar	2 jaar	2 jaar	1,5 jaar	1,5 jaar	1,5 jaar
Methode voor Nederlandse les	TaalCompleet	TaalCompleet	LINK+	LINK en LINK+	Onbekend	TaalCompleet	OpMaat, De Sprong, De Finale
Ondersteuner/vrij williger in de klas	Vrijwilliger	Vrijwilliger	Eventueel vrijwilliger	Nee	Eventueel extra docent Taal & Rekenschool	Vrijwilliger	Eventueel extra docent of klassenassistent
Zicht op verzuim	Rapportages Portaal	Rapportages Dashboard	Rapportages	Rapportages	Rapportages	Rapportages	Rapportages
Avondlessen	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Weekendlessen	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Afstandsonderwijs	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee

Tabel 11. Overzichtstabel aanbod binnen de Onderwijsroute mbo bij de verschillende aanbieders in de zeven gemeenten

Onderwijsroute mbo

5.5.1 *Vijf aanbieders nemen een eigen intake af; twee ontvangen informatie vanuit de brugklas*

Consulenten melden de inburgeraars aan bij de aanbieders voor de Onderwijsroute. Vijf aanbieders nemen vervolgens een eigen intake af waarin het taalniveau en de leerbaarheid worden bepaald. Ook wordt gekeken of de Onderwijsroute passend is voor de inburgeraar en wat eventuele gevolgde vooropleiding(en) zijn. Meestal volgen de gemeenten het advies op van de taalaanbieder. Gemeente Hilversum kiest er bij twijfel vaak voor de inburgeraar toch te laten starten in de Onderwijsroute, omdat zij voor hen het hoogst haalbare wil. Na vier maanden wordt er dan geëvalueerd of de Onderwijsroute wel of niet gaat lukken en kunnen inburgeraars eventueel wisselen naar de B1-route of de B1-entreeroute.

Twee gemeenten bieden een brugklas aan. Het aanmeldformulier voor de Onderwijsroute bevat alle relevante informatie vanuit de brugklas en op basis hiervan wordt eventueel aanvullende informatie uitgevraagd of geschakeld met de consulent. Deze aanbieders nemen niet nog een eigen intake af.

5.5.2 *Instroommomenten variëren per gemeente; bij langere wachttijd wordt soms een voortraject aangeboden*

De instroommomenten variëren per gemeente. Twee van de zeven gemeenten hebben continue instroom voor de Onderwijsroute mbo. Zij hebben hiervoor gekozen vanuit de wens om inburgeraars zo snel mogelijk te laten starten. Nadeel hiervan zijn de heterogene klassen. Bij deze twee aanbieders met continue instroom stromen inburgeraars direct in bij het reguliere traject voor de Onderwijsroute mbo. In gemeente Den Haag kunnen inburgeraars direct starten als er plek is binnen een klas met een passend niveau. Als dit niet zo is, krijgen inburgeraars een voortraject tot voldoende inburgeraars met een vergelijkbaar niveau samen een klas kunnen vormen. De aanbieder start een voortraject bij zes aanmeldingen. In Zutphen start een nieuwe klas op moment als er zes aanmeldingen zijn, inburgeraars mogen maximaal twee maanden hoeven wachten voor ze starten. Ook in Eindhoven wordt een klas gestart bij een bepaald aantal aanmeldingen. Roermond heeft elke vijf weken een instroommoment voor de Onderwijsroute mbo, ook dit zorgt voor klassen met veel niveauverschil.

Gemeente Tholen heeft twee vaste instroommomenten per jaar. Als inburgeraars hierdoor lang moeten wachten voor ze kunnen starten, biedt de gemeente soms overbruggingsaanbod (voortraject) aan.
De aanbieder in Zutphen start een nieuwe klas bij een bepaald aantal aanmeldingen. Het gaat hierbij om minimaal zes deelnemers. Deze gemeente vergoedt de ‘lege’ plekken in de groep aan de aanbieder. Ook hierbij geldt dat als een inburgeraar lang moet wachten voordat hij/zij kan starten, een ‘voorschool’ aangeboden wordt. Als er onderscheid gemaakt wordt in groepen voor de Onderwijsroute mbo gebeurt dit op basis van taalniveau en niet direct op onderscheid in mbo-niveau. Deze keuze wordt pas later gemaakt in alle zeven gemeenten.

5.5.3 *Onderwijsroute mbo duurt anderhalf tot tweeënhalf jaar, start met Nederlandse les en is een voltijdstudie in alle zeven gemeenten*

De looptijd van de trajecten varieert van anderhalf tot tweeënhalf jaar bij de zeven gemeenten. In vier gemeenten duurt het traject anderhalf jaar, in twee gemeenten twee jaar; bij één gemeente tweeënhalf jaar. In alle zeven gemeenten wordt gestart met intensieve Nederlandse lessen van minimaal twaalf uur per week.

Het traject wordt vervolgens steeds intensiever. Zo komen de vakken KNM, rekenen, Engels, leervaardigheden en vaardigheden voor opleidings- en beroepskeuze (loopbaanoriëntatie) erbij. Wanneer

in het traject precies welk vak wordt gegeven en hoe intensief varieert per gemeente. De aanbieder in Den Haag kiest er bijvoorbeeld voor om pas de in de laatste twintig weken van het traject het vak Engels te geven. Op deze manier kunnen de inburgeraars zich eerst focussen op het leren van de Nederlandse taal. Bij andere gemeenten start Engels al na zes maanden. Gemiddeld hebben inburgeraars per week acht dagdelen les en twee dagdelen voor huiswerk. Elke gemeente verwacht van de inburgeraars dat zij naast de vakken ook voldoende tijd besteden aan huiswerk. Hiermee is de Onderwijsroute mbo een voltijdstudie. Aanbieders kiezen bewust voor een schoolse opzet, zodat inburgeraars ook goed voorbereid zijn op de vervolgopleiding. De lessen vinden overdag fysiek plaats. In alle zeven gemeenten zijn geen onlinelessen, weekendlessen of avondlessen voor de Onderwijsroute mbo.

Daarnaast krijgen de cursisten ook studieloopbaanbegeleiding. Bij vijf gemeenten wordt de Onderwijsroute mbo uitgevoerd door een ROC. Inburgeraars kunnen dan ook gebruikmaken van de studieadviseurs van het ROC. Bij alle zeven gemeenten is het voor inburgeraars ook mogelijk om aanvullende maatwerkvakken te volgen als dit nodig is voor de vervolgopleiding. Bijvoorbeeld wiskunde of Nederlands op B2-niveau.

5.5.4 *Niveau van uitstroom (mbo 2, 3 of 4) is afhankelijk van gewenste vervolgopleiding en niveau van de cursist bij de benodigde vakken*

Bij alle zeven gemeenten wordt gekeken welke vervolgopleiding inburgeraars willen volgen en welk niveau mbo dit is. Inburgeraars moeten hier een keuze in maken na één tot anderhalf jaar in het traject. Op deze manier blijft er nog voldoende tijd over om op het benodigde niveau te komen van de vakken en om eventuele aanvullende vakken te volgen. Ook worden toetsen afgenomen om het niveau te bepalen. De uitslagen laten zien of een wens van een inburgeraar ook haalbaar en passend is. Tot slot spelen de observaties van de docenten en hun ervaringen ook mee in het bepalen van passend uitstroomniveau.

Zutphen: bepalen van uitstroomniveau via twee toetsmomenten
Zie casusverslag G: paragraaf E.5

Aan het begin van het traject maken de cursisten een toets Engels en rekenen om het startniveau te bepalen. Deze vakken bepalen welk uitstroomprofiel (mbo 2,3 of 4) iemand uiteindelijk heeft. De toetsen geven hier een eerste inzicht in. Na een jaar wordt het definitieve uitstroomprofiel bepaald, op die manier heeft de cursist tijd om zich verder te ontwikkelen.

5.5.5 *Verzuim ook in de Onderwijsroute mbo een knelpunt; lage instroom zorgt voor niveauverschillen*

Het verzuim is ook in de Onderwijsroute mbo een knelpunt. Den Haag geeft aan dat het aanwezigheidspercentage rond de 75% ligt, in Roermond is dit 90%. Gemeente Zutphen geeft aan dat het verzuim sterk verschilt per leerling. Bij twee gemeenten (Hilversum en Heemstede & Bloemendaal) wordt aangegeven dat vooral bij de vakken rekenen en Engels het verzuim hoog ligt. Veel inburgeraars haken hier af. Alle zeven gemeenten houden zicht op het verzuim via voortgangsrapportages van de aanbieder. Eindhoven en Den Haag hebben daarnaast nog toegang tot een dashboard of portaal van de aanbieder.

Ook geven Hilversum en Heemstede & Bloemendaal aan dat inburgeraars op voorhand niet altijd weten hoe intensief de Onderwijsroute is en wat er precies van de inburgeraar wordt verwacht. Het is een pittig traject waarbij examens voor meerdere onderdelen gehaald moeten worden. Bij gemeente Hilversum lijkt het alsof alle jongeren in de Onderwijsroute worden geplaatst, omdat passend aanbod voor jongeren in de

Z-route en B1-route ontbreekt. Op deze manier starten er regelmatig cursisten die niet (of gedeeltelijk) gealfabetiseerd of ongemotiveerd zijn.

Gemeente Tholen geeft aan dat de lage instroom van inburgeraars in de Onderwijsroute zorgt voor veel niveauverschillen. Tot slot noemen Roermond en Zutphen als specifiek knelpunt de verplichtingen en afspraken onder schooltijd met andere instanties. Zutphen geeft aan dat het tekort aan kinderopvangplekken ook voor de Onderwijsroute speelt.

Onderwijsroute hbo en wo

De Onderwijsroute hbo en wo wordt in drie van de zeven gemeenten (Roermond, Hilversum en Heemstede & Bloemendaal) uitgevoerd door dezelfde aanbieder als de Onderwijsroute mbo. De uitvoering hiervan is vergelijkbaar met de mbo-route en is beschreven in voorgaande paragraaf. Gemeente Tholen organiseert individueel maatwerk voor de Onderwijsroute hbo en wo als er inburgeraars zijn voor wie dit passend is. Dit is nog niet voorgekomen en er zijn dus nog geen contracten afgesloten met een aanbieder. In Zutphen gaan inburgeraars voor de hbo- en wo-route wel naar het ROC, maar worden daar doorgestuurd naar een hogeschool of universiteit voor het taalschakeltraject.

In deze paragraaf gaan we in op de inrichting van de Onderwijsroute hbo en wo bij de twee gemeenten die dit apart hebben ingekocht: Den Haag en Eindhoven. Tabel 12 geeft een overzicht.

	Den Haag	Eindhoven
Eigen intake	Plaatsingstoets en vijf weken proefperiode	Ja
Instroommoment	2x per jaar	Taaltraject: 3x per jaar Prebachelor: 1x per jaar
Intensiteit	Voltijdstudie *Lesuren:* Jaar 1: 20 uur per week Jaar 2: +/- 30 uur per week	Voltijdstudie *Lesuren:* Taaltraject: 3x3 uur per week Prebachelor: 28 uur per week
Duur traject	2 jaar	1,5 jaar

Tabel 12. Overzichtstabel aanbod binnen de Onderwijsroute hbo en wo bij de verschillende aanbieders in de zeven gemeenten

5.5.6 *De Onderwijsroute hbo en wo wordt in twee gemeenten uitgevoerd door een samenwerking tussen een hogeschool en universiteit; instromen kan één tot twee keer per jaar*

In beide gemeenten wordt de Onderwijsroute hbo en wo uitgevoerd door een samenwerkingsverband van een of twee hogescho(o)l(en) en een universiteit. Inburgeraars kunnen in Den Haag twee keer per jaar starten en in Eindhoven drie keer per jaar met het taaltraject en één keer per jaar met de prebachelor.

5.5.7 *De opzet van de uitvoering van de Onderwijsroute hbo en wo is zeer verschillend in de twee gemeenten*

Den Haag

In Den Haag wordt de inburgeraar door de casemanager aangemeld via het aanmeldformulier. De aanbieder controleert of de inburgeraar voldoet aan de toelatingseisen en neemt een plaatsingstoets Engels en Nederlands af. In principe kan het taalschakeltraject starten op A0-niveau, maar soms hebben inburgeraars al een hoger taalniveau. Op basis van de plaatsingstoets Engels worden studenten ingedeeld op vier verschillende startniveaus. Voor Nederlands wordt gestart met een vijf weken verlengde

proefperiode waaruit blijkt op welk tempo de studenten Nederlands kunnen leren. Na deze vijf weken maakt de aanbieder op basis van de inzet van de student, prestatie in de klas, resultaat van de plaatsingstoets en de wensen van de student een onderscheid tussen op regulier tempo Nederlands leren en een groep die in versneld tempo Nederlands leert.

Het taalschakeltraject duurt twee voltijds studiejaren. Voltijdstudie gaat uit van 40 uur belasting in de week. Het eerste jaar is relatief rustig met twintig contacturen en daarbovenop huiswerk. Dit jaar focust zich op taallessen Nederlands en Engels en studieloopbaanbegeleiding. De studieloopbaanbegeleider is vanaf het begin betrokken en wekelijks is er een uur studieloopbaanbegeleiding. Als Engels snel op een hoog niveau is, kunnen zij dat ook al in het eerste jaar afronden. Aan het einde van het eerste jaar kiest de student de route hbo of wo, welk profiel en indien nodig welke maatwerkvakken. Aan deze keuze gaat studieloopbaanbegeleiding vooraf. In het tweede jaar vinden de vakken studieleervaardigheden, wiskunde, rekenen, PVT en eventuele maatwerkvakken plaats. Daarnaast is er ook nog steeds Nederlandse les en, indien nodig, ook Engels.

Eindhoven

Ook in Eindhoven meldt de gemeente een cursist aan voor de Onderwijsroute hbo en wo. Er volgt een intakegesprek bij de universiteit waarin ze kijkt of iemand past. Het taalschakeltraject hbo en wo is hier opgebouwd uit twee delen: het taalgedeelte en de prebachelor. Het taalgedeelte vindt plaats bij Tilburg University en start drie keer per jaar. Hierin hebben cursisten drie keer per week drie uur Nederlandse les. Daarnaast doen de cursisten zelfstudie. De cursisten hebben gesprekken met een mentor om te kijken of ze wel echt willen studeren en wat ze willen gaan doen. Ook moeten ze verschillende assessments maken om het niveau Engels en wiskunde te toetsen. In totaal zijn de cursisten voltijd bezig met het traject. De eerste drie maanden gaan de cursisten van A0- naar A2-niveau, daarna besteden ze drie maanden aan de stap naar B1-niveau. Aan het einde van de zes maanden zitten cursisten op B1-niveau en is door de assessments duidelijk of ze doorstromen naar de hbo- of wo-prebachelor. Hier splitst de route op. Cursisten blijven voor de wo-prebachelor bij Tilburg University, voor de hbo-pre-bachelor gaan ze naar Fontys Hogeschool.

Eén keer per jaar, eind augustus, starten de prebachelors. Het kan voorkomen dat cursisten moeten wachten tussen het taalgedeelte en de prebachelor. Inburgeraars krijgen dan overbruggingsaanbod van Tilburg University of Fontys Hogeschool (individueel huiswerk, een taalmaatje en af en toe een bijeenkomst). Het doel van de prebachelor is driedelig: het behalen van een diploma waarmee de cursisten kunnen gaan studeren in Nederland, bekend zijn met het Nederlandse onderwijssysteem en de cursisten activeren en studiefit maken. Het traject is, net zoals de reguliere hbo-en wo-opleidingen, verdeeld in vier blokken en duurt één academiejaar. De cursisten hebben hierin drie ochtenden in de week vier uur Nederlandse les om naar B2-niveau te komen. Daarnaast hebben de cursisten een dagdeel leervaardigheid, vaardigheden voor opleiding- en beroepskeuze, wiskunde en Engels. Voor het vak Engels zijn twee aparte klassen: een klas van A2- naar B1-niveau en een klas van B1- naar B2-niveau. KNM is verweven in de lessen. Elke klas heeft daarnaast een mentor waarbij de cursisten voor allerlei vragen en persoonlijke omstandigheden terecht kunnen. Wanneer extra begeleiding of ondersteuning nodig is, kunnen cursisten individueel les krijgen van de docent. In de eerste twee blokken is extra aandacht voor studiekeuze zodat de cursisten nog voldoende tijd hebben om eventuele maatwerkvakken te volgen

In de casusverslagen van Den Haag (bijlage A) en van Eindhoven (Bijlage B) staat een uitgebreide beschrijving van de inrichting in paragraaf E.5.

5.5.8 *Verschil in doelen en uitgangspunten bij verschillende partijen is een knelpunt; ook huidige politieke situatie zorgt voor onrust*

In Eindhoven beschrijven de aanbieders van de Onderwijsroute hbo en wo dat persoonlijke omstandigheden invloed hebben op de voortgang van cursisten. Het is een intensief traject, dat veel vraagt qua mentale energie en rust. Gezondheidsproblemen, maar ook mentale problemen door bijvoorbeeld gezinshereniging spelen een rol. Daarnaast zorgen ook de situatie in Syrië en het huidige politieke klimaat voor veel spanning bij de cursisten. Zij zijn daardoor ook vaker afgeleid in de les. Fontys heeft mede hierom de uitleg over mentale problemen en het gezondheidssysteem in Nederland (dat onderdeel is van de lessen) naar voren gehaald in het programma. De Haagse Hogeschool geeft aan dat verschil in doelen en uitgangspunten van succes bij de verschillende partijen een knelpunt is, zie toelichting hieronder.

Den Haag: verschil in doelen en uitgangspunten van succes bij verschillende partijen is een knelpunt.
Zie casusverslag A: paragraaf E.5

De Haagse Hogeschool geeft aan dat verschil in doelen en uitgangspunten van succes bij de verschillende partijen een knelpunt is. De aanbieder heeft het idee dat de gemeente zich voornamelijk richt op het kortetermijnresultaat: voldoen aan de inburgeringsplicht. De student focust vooral op de middellange termijn: toegelaten worden tot de een hbo- of wo-opleiding. De Onderwijsrouteaanbieder focust zich op de lange termijn: het behalen van de hbo-/wo-opleiding en stelt hiervoor dus ook hogere eisen aan toelating tot het taalschakeltraject.

Examen

In deze paragraaf gaan we in op de inrichting van de (voorbereiding op de) examens binnen de Onderwijsroute bij de zeven gemeenten.

5.5.9 *De voorbereiding op examens verschilt per vak en is vaak geïntegreerd in de reguliere lessen*

De voorbereiding voor examens is hetzelfde in de Onderwijsroute mbo als de Onderwijsroute hbo en wo. De voorbereiding op de examens verschilt per vak en is vaak geïntegreerd in de reguliere lessen. Voor het vak Nederlands wordt vaak gebruikgemaakt van de voortgangstoetsen van ICE en wordt oefenmateriaal zoals oude examens aangeboden. Voor alle vakken geldt dat er oefeningen worden aangeboden ter voorbereiding: denk bijvoorbeeld aan het oefenen van gesprekken en presenteren voor het vak leervaardigheden.

Op dit moment is het wettelijk niet geregeld dat alle ROC's de diploma's van de taalschakeltrajecten moeten erkennen voor toelating tot een vervolgopleiding. Dit kan een knelpunt zijn voor het aanmelden bij de vervolgopleiding. Ook sluit het behalen van het taalschakeltraject niet altijd aan op de start van de vervolgopleiding. Ook voor de Onderwijsroute hbo en wo geldt dat de diploma's van de taalschakeltrajecten niet automatisch erkend worden. De Vereniging Hogescholen werkt op dit moment wel aan afspraken tussen hogescholen dat studenten die een taalschakeltraject (bij een hogeschool) volgden toegelaten worden. Cursisten kunnen het taalschakeltraject ook niet aanvinken als vooropleiding bij Studielink. Zij moeten door deze twee factoren zelf veel informatie aanleveren bij de onderwijsinstellingen om aan te tonen dat ze voldoende vooropleiding hebben om te kunnen instromen bij een Nederlandse opleiding.

5.6 Invulling MAP varieert in de zeven gemeenten

In deze paragraaf gaan we in op de inrichting van de MAP bij de zeven gemeenten, we maken hierbij onderscheid in het theoriegedeelte en het praktijkgedeelte. Onderstaande tabel geeft een overzicht.

	Aantal uur	Duur traject	Wanneer in traject	Taal	Onderscheid asiel-/gezins-migrant	Praktijkgedeelte
Den Haag	Minimaal 16 uur	2 weken	B1: Als op A2-niveau Z: Na afronden taal en participatie	Nederlands	Ja	Ingevuld door participatie-uren
Eindhoven	Onderdeel Aan de Slag (32 uur)	8 weken	Z.s.m.	Nederlands Eigen taal	Ja	Ingevuld door participatie-uren
Heemstede & Bloemendaal	24 uur	8 weken	B1: Als op A2-niveau Z: nog te bepalen	Nederlands	Nee	Ingevuld door participatie-uren
Hilversum	18 uur	6 dagdelen	Als taalniveau voldoende is om de training in Nederlands te volgen vaak na 1-1,5 jaar	B1-route: Nederlands Z-route: eigen taal	Ja	Z-route: ingevuld door participatie-uren B1-route: ook door VWN, individuele begeleiding richting participatie of werk
Roermond	Verschilt	Verschilt	Bij start participatie	Nederlands, eventueel vertaling door tolk	Nee	Ingevuld door participatie-uren
Tholen	B1: vult zelfstandig een werkboek in Z: 20 uur	7 weken	Verschillend	Nederlands Vertaling door tolk	Ja	Ingevuld door participatie-uren
Zutphen	Verschilt: 8-20 uur	Verschilt	9 maanden na start inburgering	Nederlands	Nee	Bovenop 800 uur participatie, vaak wel dezelfde invulling

Tabel 13. Overzichtstabel inrichting MAP in de zeven gemeenten

Theoriegedeelte

5.6.1 Zes gemeenten hebben een vaste invulling voor de MAP; drie gemeenten hebben aparte programma's voor bepaalde doelgroepen

Gemeente Roermond hanteert geen vaste invulling voor de MAP. Dit is geïntegreerd binnen de participatiecomponent bij het sociaal ontwikkelbedrijf. Op organische wijze komen de acht thema's van de MAP aan bod in de begeleiding van de trajectbegeleider die de inburgeraar krijgt voor de participatiecomponent. Dit is vaak al aan het begin van het participatietraject. Voor inburgeraars in de Z-route is sinds kort een groepsbijeenkomst waarin ze aanvullend uitleg krijgen over werken in Nederland. Gezinsmigranten volgen de MAP ook bij het sociaal ontwikkelbedrijf. Over het algemeen is dit traject korter omdat zij gemotiveerd zijn om te werken. De andere zes gemeenten hebben wel een vaste invulling voor de MAP. In onderstaande paragrafen gaan we in op hoe deze zes gemeenten dit hebben georganiseerd.

In twee gemeenten ziet de MAP er voor alle inburgeraars hetzelfde uit. Dit zijn Eindhoven en Zutphen. Den Haag maakt onderscheid tussen asielmigranten op A2-niveau (veelal in de B1-route), asielmigranten onder A2-niveau (veelal in de Z-route) en gezinsmigranten. Op die manier wil de gemeente de MAP zo

passend mogelijk maken bij de inburgeraar. De MAP voor asielmigranten onder A2-niveau is bijvoorbeeld meer praktisch ingericht omdat zij de Nederlandse taal minder goed begrijpen en spreken. Heemstede & Bloemendaal maakt ook onderscheid tussen inburgeraars boven en onder A2-niveau. De MAP voor inburgeraars onder A2-niveau is nog in ontwikkeling, de taalaanbieder wil dit gaan integreren in de taallessen. In Hilversum maakt Vluchtelingenwerk onderscheid tussen asiel- en gezinsmigranten. Gezinsmigranten hoeven van hen de participatie-uren niet te volgen. Tholen maakt onderscheid tussen inburgeraars in de B1-route en de Z-route omdat inburgeraars in de B1-route over het algemeen zelfredzamer zijn.

5.6.2 Bij vier gemeenten volgen inburgeraars de MAP wanneer zij goed genoeg Nederlands begrijpen om de inhoud te kunnen begrijpen; Eindhoven plaatst de MAP aan het begin

In gemeente Eindhoven volgen inburgeraars de MAP in het begin van het inburgeringstraject, bij de start van de participatiecomponent. Gemeente Eindhoven wil inburgeraars zo snel mogelijk naar werk begeleiden, zij ziet de MAP als een eerste opstap hiernaartoe. In de vijf andere gemeenten vindt de MAP later plaats. In Hilversum is dit na een jaar-anderhalf jaar. In Den Haag (groep gezinsmigranten en boven A2-niveau), Heemstede & Bloemendaal (groep boven A2-niveau) en Zutphen volgen inburgeraars de MAP wanneer zij op A2-niveau zitten. In Zutphen krijgen inburgeraars de MAP ongeveer na negen maanden, ook als ze toch geen A2-niveau behalen. De reden om de MAP later in het traject te organiseren is dat de inburgeraars de inhoud (gegeven in het Nederlands) dan goed kunnen begrijpen. Gemeente Tholen organiseert de MAP één keer per jaar, in 2024 voor het eerst. Alle inburgeraars die de MAP nog moeten volgen, kunnen dan aansluiten. Hierdoor verschilt het per inburgeraar wanneer in het traject zij de MAP hebben. Den Haag plaatst de MAP voor asielmigranten onder A2-niveau na afronding van alle andere onderdelen van de inburgering. De MAP vormt zo, voor inburgeraars met een uitkering, een brug tussen de afronding van de inburgering en start van de Participatiewet.

5.6.3 De zes gemeenten organiseren groepsbijeenkomsten, in Den Haag en Zutphen zijn ook individuele gesprekken onderdeel van de MAP

In Eindhoven, Heemstede & Bloemendaal, Hilversum, Tholen (voor de Z-route) en Den Haag (gezinsmigranten) bestaat het theoriegedeelte van de MAP volledig uit groepsbijeenkomsten. Dit varieert tussen de achttien en 32 uur en is verspreid over zes tot acht weken. De inburgeraars hebben eens per week een bijeenkomst voor de MAP. Hierin komen de acht thema's uit de MAP aan bod. De MAP voor asielmigranten op A2-niveau in Den Haag bestaat uit vier groepsbijeenkomsten van vier uur, verdeeld over twee weken. Daarnaast hebben inburgeraars, wanneer er meer speelt op vlak van mentale of fysieke gezondheid individuele gesprekken met een werkadviseur, arbeidsdeskundige of psycholoog van Den Haag Werkt. In Zutphen begint de MAP met een groepsbijeenkomst waarin de inburgeraars uitleg krijgen over de MAP en werken in Nederland. Daarna hebben inburgeraars individuele sessies met een trainer waarin de thema's van de MAP meer in detail en op persoonlijk niveau aan bod komen. Gemiddeld besteden inburgeraars in Zutphen acht tot twintig uur aan de MAP. Inburgeraars in de B1-route uit Tholen beginnen met een groepsbijeenkomst waarin zij uitleg krijgen over de MAP. Daarna vullen zij zelfstandig, in hun eigen tijd, een werkboek in.

Zutphen: individuele coaching als basis voor de MAP
Zie casusverslag G: paragraaf E.6

In gemeente Zutphen wordt de MAP uitgevoerd door een trainer van de taalschool. Na de gezamenlijke bijeenkomst volgen individuele sessies met de trainer. Deze sessies staan in het teken van persoonlijk contact en bewust omgaan met werk (zoeken), of het nu betaald of onbetaald werk is. Dit kan betekenen dat gesprekken worden gevoerd over iemands capaciteiten en wensen, of dat samen een bezoek aan een uitzendbureau wordt gebracht. Meestal hebben inburgeraars twee individuele sessies, maar dit is maatwerk.

5.6.4 *Zes gemeenten plannen de MAP om andere inburgeringsactiviteiten heen, in Den Haag missen de inburgeraars twee weken taalles en participatieactiviteiten*

In Den Haag (asielmigranten op A2-niveau) missen de asielmigranten taallessen en participatieactiviteiten om de MAP te volgen. Gedurende de twee weken dat het traject duurt, hebben de asielmigranten vrij. Wel mogen zij, wanneer ze dit willen, op momenten dat er geen activiteiten voor de MAP zijn, naar andere activiteiten gaan. In de andere gemeenten wordt de MAP om de andere inburgeringsactiviteiten heen geplaatst. In Eindhoven en Roermond is de MAP onderdeel van bepaalde participatieactiviteiten. In Zutphen is de taalaanbieder uitvoerder van de MAP en wordt dit om de taallessen heen gepland. De taalschool ervaart wel dat inburgeraars minder prioriteit geven aan de MAP (en het PVT) en dat de aanwezigheid en motivatie van inburgeraars lager is. Ook Vluchtelingenwerk in Hilversum plant om de taallessen heen. Vluchtelingenwerk geeft aan dat dit ingewikkeld is, doordat ze rekening moeten houden met roosters van drie verschillende taalscholen. In Heemstede & Bloemendaal wordt ook om de taallessen heen gepland. Gemeente Tholen organiseert de MAP (voor de Z-route) in de zomervakantie wanneer inburgeraars geen taalles hebben.

5.6.5 *Werkende inburgeraars hoeven de MAP bij vier gemeenten niet te volgen; in één gemeente kunnen inburgeraars onder de Wi2013 aansluiten bij de MAP*

Daarnaast zien we dat in vier gemeenten werkende inburgeraars, dit geldt zowel voor asiel- als gezinsmigranten, de MAP niet hoeven te volgen. In gemeente Den Haag beslist de consulent samen met de inburgeraar of het volgen van de MAP waardevol kan zijn. Ze kijken hierbij voornamelijk of iemand duurzaam en passend werk doet op dit moment. Wanneer dit niet het geval is, raadt de consulent vaak aan de MAP alsnog te volgen. In Roermond volgen alle werkende inburgeraars de MAP, deze heeft wel een andere invulling dan bij niet-werkenden. Voor hen heeft de MAP vaak een individueel karakter en gaat Doon met de inburgeraar naar de werkgever om de thema's van de MAP door te nemen. Ook in Heemstede & Bloemendaal volgen werkende inburgeraars de MAP.

In de zeven gemeenten kunnen inburgeraars onder de Wi2013 de MAP niet volgen. Gemeente Tholen geeft aan dat deze inburgeraars de MAP in principe mogen volgen, maar dat zij op eigen initiatief moeten aangeven dat zij dit willen. Dit is tot nu toe nog niet voorgekomen, de gemeente verwacht ook niet dat dit zal gebeuren. In Eindhoven is de MAP onderdeel van een groter participatietraject binnen de gemeente. Inburgeraars onder de Wi2013 hebben dit, eerder, verplicht (vanuit de Participatiewet) gevolgd.

Praktijkgedeelte

5.6.6 In Hilversum en Zutphen krijgen inburgeraars aparte praktijkuren voor de MAP; in de andere gemeenten is dit onderdeel van de participatie-uren

Vijf gemeenten vullen de 40 uur praktijk van de MAP in met de participatie-uren die inburgeraars maken vanuit de participatiecomponent. In twee gemeenten krijgen inburgeraars een aparte invulling. In Hilversum krijgen inburgeraars individuele begeleiding richting participatie en werk. Voor inburgeraars in de B1-route duurt deze begeleiding drie tot zes maanden, afhankelijk welke tijd de inburgeraar nodig heeft (maatwerk). Daarna wordt samen gekeken naar passend aanbod in de gemeente. Voor inburgeraars in de Z-route is dit 40 uur en de begeleiding daarbij onderdeel van de participatiecomponent Z-route. Door de gesprekken komt de uitvoerder er samen met iemand achter wat bij diegene past en worden inburgeraars voorbereid op het sollicitatiegesprek bij de werk- of participatieplek. Het vinden van deze plekken is lastig. De plekken die er zijn hebben lange wachtrijen en sluiten lang niet altijd aan bij de wensen van deelnemer. Ook in Zutphen staat het praktijkgedeelte van de MAP los van de participatie-uren. Wel kan het praktijkgedeelte worden voldaan bij de participatieaanbieder, maar de reguliere participatie-uren tellen niet mee voor de 40 uur werkervaring voor de MAP.

5.7 Invulling PVT lijkt vergelijkbaar in de zeven gemeenten

In deze paragraaf gaan we in op de inrichting van het PVT bij de zeven gemeenten. Tabel 14 geeft een overzicht.

	Aantal uur	Duur traject	Wanneer in traject	Taal	Onderscheid asiel-/gezins-migrant
Den Haag	12 uur	4 dagdelen	Meer richting het einde van de taallessen	Nederlands	Ja
Eindhoven	12 uur	4 dagdelen	Streven binnen 2-6 maanden	Nederlands Arabisch Vertaling door tolk	Nee
Heemstede & Bloemendaal	12 uur	2 dagen	Zo snel mogelijk	Moedertaal Nederlands	Ja
Hilversum	12 uur	4 dagdelen	Geen vast moment	Nederlands Engels en 5 andere talen beschikbaar	Ja
Roermond	12 uur	2 dagen	Bij beheersen Nederlands A2-niveau	Nederlands	Nee
Tholen	35-40 uur	4 tot 5 weken	1e jaar inburgering	Nederlands Vertaling door tolk	Nee
Zutphen	12 uur	4 dagdelen	2e jaar	Nederlands Vertaling door tolk	Ja

Tabel 14. Overzichtstabel inrichting MAP in de zeven gemeenten

5.7.1 In vier gemeenten vindt het PVT zo snel mogelijk plaats zodat inburgeraars snel de kernwaarden meekrijgen; bij twee gemeenten is dit later zodat inburgeraars de inhoud in het Nederlands begrijpen

In gemeente Eindhoven, Heemstede & Bloemendaal en Tholen vindt het PVT zo snel mogelijk plaats. In Eindhoven betekent dit bijvoorbeeld binnen zes maanden na huisvesting, in Tholen binnen het eerste inburgeringsjaar. De reden om het PVT zo vroeg mogelijk in het traject te plaatsen is dat inburgeraars op

die manier snel de kernwaarden meekrijgen. Dit helpt hen ook in de overige onderdelen van het inburgeringstraject. Gemeente Zutphen sluit hier bij aan, maar plaatst het PVT in het tweede jaar van de inburgering. In Roermond vindt het PVT plaats wanneer inburgeraars rond A2-niveau zitten. Hierdoor is zeker dat de inburgeraars de inhoud, die in het Nederlands wordt gegeven, meekrijgen. In Hilversum is er geen vast moment waarop inburgeraars het PVT volgen. Consulenten melden asielmigranten aan op het moment dat zij op taalniveau A2 zitten, gezinsmigranten kunnen zichzelf aanmelden. Ook hier geldt dat inburgeraars die het PVT in het Nederlands volgen en dit vaak aan het einde van het inburgeringstraject doen zodat ze de inhoud goed begrijpen. In Den Haag verzorgen de taalaanbieders het PVT (in het Nederlands). Dit is ook vaak richting het einde van het taaltraject zodat de inhoud goed overkomt.

5.7.2 *In zes gemeenten besteden de inburgeraars ongeveer twaalf uur aan het PVT; in Tholen is dit meer*

In zes gemeenten zijn de inburgeraars in totaal twaalf uur bezig met het PVT. In gemeente Tholen besteden inburgeraars 35 tot 40 uur aan het PVT. In Den Haag, Eindhoven, Hilversum en Zutphen hebben de inburgeraars vier keer een dagdeel van drie uur een activiteit voor het PVT. Heemstede & Bloemendaal en Roermond hebben het PVT verdeeld over twee dagen. In Tholen hebben inburgeraars gedurende vier tot vijf weken, elke week één à twee activiteiten.

In de zeven gemeenten bestaat het PVT voornamelijk uit groepsbijeenkomsten waarin de kernwaarden aan bod komen en de deelnemers hierover met elkaar in gesprek gaan. Voor alle zeven de gemeenten geldt dat de bijeenkomsten interactief zijn en de inhoud daardoor ook verschilt per groep. Naast de kernwaarden komen in gemeente Eindhoven, Roermond en Tholen ook andere thema's aan bod zoals gezondheidszorg, het onderwijssysteem of geschiedenis van Nederland. De groepssamenstelling is bij de vier gemeenten die dit bij Vluchtelingenwerk hebben belegd (Eindhoven, Heemstede & Bloemendaal, Hilversum en Zutphen) afhankelijk van de moedertaal van de inburgeraar. Vluchtelingwerk plaatst inburgeraars met dezelfde moedertaal zo veel mogelijk in dezelfde groep. Zij bieden het PVT aan in het Nederlands, Engels, maar vaak ook in een aantal moedertalen (waaronder Arabisch) van de inburgeraars. Indien de trainers de taal niet spreken, schakelen zij een tolk in.

In Den Haag is het PVT geïntegreerd in de taallessen. Inburgeraars volgen daar het PVT met hun eigen klas in het Nederlands. In Roermond en Tholen vindt het PVT op vaste momenten in het jaar plaats. De inburgeraars die zijn aangemeld voor een bepaald moment, zitten bij elkaar in een groep. Hierin wordt verder geen onderscheid gemaakt naar doelgroepen. In Roermond is het PVT in principe in het Nederlands. Wanneer inburgeraars niet op A2-niveau komen, vormt Roermond soms een groep waarin getolkt wordt. In Tholen zijn de bijeenkomsten altijd in het Nederlands met één of meerdere tolken. Gemeente Tholen merkt dat het hierdoor lastig is de inhoud goed over te brengen. Zeker inburgeraars die geen Nederlands of Arabisch spreken (waarvoor een tolk aanwezig is) krijgen niet altijd alle informatie mee.

5.7.3 *In vijf gemeenten is een excursie onderdeel van het PVT; in twee gemeenten komt een gastspreker langs*

In vijf gemeenten hebben de inburgeraars ook een excursie als onderdeel van het PVT. In Roermond en Eindhoven krijgen de inburgeraars een rondleiding in de bibliotheek, in Den Haag krijgen de inburgeraars een rondleiding van ProDemos door de Tweede Kamer. In Hilversum is het geen vaste excursie, maar afhankelijk van welke partij tijd heeft. Bijvoorbeeld een bezoek aan de politie of het Nationaal Comité 4 en 5 mei. In Tholen hebben de inburgeraars drie tot vier excursies. Zij bezoeken in ieder geval het Openluchtmuseum, Neeltje Jans en krijgen een rondleiding van een gids door Tholen. In Heemstede & Bloemendaal en Zutphen is er geen excursie, maar komt een gastspreker langs tijdens één van de bijeenkomsten. Welke gastspreker verschilt; dit is voornamelijk afhankelijk van de beschikbaarheid van sprekers. Voorbeelden van partijen die langskomen zijn de inkomensconsulent, het Nationaal Comité 4 en

5 mei en de Nederlandse Vereniging voor Journalisten. Ook in Roermond komen, naast de excursie, gastsprekers langs tijdens de bijeenkomsten van het PVT.

5.7.4 Bij drie gemeenten ondertekenen inburgeraars tijdens een feestelijke ceremonie de participatieverklaring; bij vier gemeenten is dit soberder opgezet

In vier gemeenten, waaronder Roermond en Tholen die het PVT zelf organiseren, vindt de ondertekening van de participatieverklaring plaats bij de gemeente. In Roermond, Tholen en Zutphen is dit een feestelijke ceremonie. In Tholen en Zutphen zijn ook een wethouder of burgemeester hierbij aanwezig. In Eindhoven is dit een één-op-één-gesprek tussen consulent en inburgeraar. Bij Den Haag, Heemstede & Bloemendaal en Hilversum is de uitvoerder van het PVT ook verantwoordelijk voor de ondertekening. In Den Haag verschilt dit per taalaanbieder hoe uitgebreid dit is opgezet. In Hilversum vindt de ondertekening plaats aan het einde van de laatste workshop, hier is geen apart moment voor. In Heemstede & Bloemendaal reikt Vluchtelingenwerk het certificaat uit met een aantal nuttige cadeaus zoals een museumticket en een boek van het Nationaal Comité 4 en 5 mei.

5.7.5 Maatwerk vindt in vijf gemeenten plaats door onderscheid in taalniveau, leerroutes en/of asiel- en gezinsmigranten

In Tholen en Roermond worden alle inburgeraars gemengd in de groepen voor het PVT. De bijeenkomsten vinden overdag plaats en inburgeraars missen andere inburgeringsactiviteiten voor het PVT. Doordat het PVT onderdeel is van de taallessen voor asielmigranten in Den Haag hoeven de asielmigranten geen andere inburgeringsactiviteiten over te slaan en is het aanbod toegespitst op de verschillende niveaus en kenmerken van inburgeraars in de specifieke leerroutes. Gezinsmigranten in Den Haag volgen het PVT bij een aparte aanbieder en kunnen zelf hun beschikbaarheid opgeven.

In de andere vier gemeenten past Vluchtelingenwerk het rooster voor het PVT aan op de beschikbaarheid van de inburgeraar. Zij hoeven voor het PVT geen andere inburgeringsactiviteiten te missen. Bij deze vier gemeenten geeft Vluchtelingenwerk aan dat het inplannen van het PVT hierdoor ingewikkeld is. Zoals hierboven genoemd maakt Vluchtelingenwerk verder onderscheid in moedertaal voor het PVT. Ook biedt Vluchtelingenwerk het PVT online aan. Inburgeraars kunnen zelf aangeven of ze voorkeur hebben voor fysiek of online. Het zijn veelal gezinsmigranten die het PVT online willen volgen. In Heemstede & Bloemendaal worden gezins- en asielmigranten gesplitst om spanningen onder invloed van politieke verschillen (bijvoorbeeld over bepaalde regimes) te voorkomen. In de andere drie gemeenten ziet Vluchtelingenwerk dat in de praktijk gezins- en asielmigranten vaak apart in een groep zitten doordat zij een andere moedertaal hebben en gezinsmigranten vaker online willen. In Zutphen zien ze dat ook inburgeraars in de Onderwijsroute vaak online het PVT volgen.

5.8 Alle zeven gemeenten hebben bij verschillende onderdelen aandacht voor specifieke doelgroepen

In bovenstaande paragrafen in dit hoofdstuk, die ingaan op de verschillende onderdelen van de tweede fase, hebben we gaandeweg beschreven hoe dit aanbod wordt toegespitst op verschillende doelgroepen bij de zeven gemeenten. In onderstaande tabel geven we hiervan een samenvatting.

Onderdeel	Gemeente	Uitsplitsing naar doelgroepen
Regie & begeleiding	Den Haag	Gemeente Den Haag heeft drie teams van casemanagers gericht op de volgende doelgroepen onder de Wi2021: 1. Een team voor asielmigranten onder de Wi2021 die ouder zijn dan 27 jaar; 2. Een team voor gezinsmigranten onder de Wi2021 die ouder zijn dan 27 jaar; 3. Een team voor jongeren onder de Wi2021 (tot voor kort zowel asiel- als gezinsmigranten) die jonger zijn dan 27 jaar.
	Eindhoven	De regie & begeleiding is opgedeeld in werk & integratie en het taaltraject. Hierbij wordt verder geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen. De begeleiding wordt verder aangepast aan de individuele noden van de inburgeraar. De begeleiding van gezinsmigranten is minder intensief, zij hebben maar een consulent.
	Heemstede & Bloemendaal	Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen. Er wordt per inburgeraar gekeken wat er nodig is en daarop wordt de regie en begeleiding aangepast. De begeleiding die gezinsmigranten ontvangen is in de praktijk vaak minder intensief en meer op initiatief van de gezinsmigrant.
	Hilversum	Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen. Er wordt per inburgeraar gekeken wat er nodig is en daarop worden de regie en begeleiding aangepast. De begeleiding die gezinsmigranten ontvangen, is in de praktijk vaak minder intensief en meer op initiatief van de gezinsmigrant.
	Roermond	Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen. Er wordt per inburgeraar gekeken wat er nodig is en daarop wordt de regie & begeleiding aangepast. Inburgeraars die behoefte hebben aan extra ondersteuning, krijgen hulp van een persoonlijk begeleider.
	Tholen	Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen. Er wordt per inburgeraar gekeken wat er nodig is en daarop wordt de regie & begeleiding aangepast. De begeleiding die gezinsmigranten ontvangen is in de praktijk vaak minder intensief en meer op initiatief van de gezinsmigrant.
	Zutphen	Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen. Er wordt per inburgeraar gekeken wat er nodig is en daarop wordt de regie & begeleiding aangepast. De begeleiding die gezinsmigranten ontvangen is in de praktijk vaak minder intensief en meer op initiatief van de gezinsmigrant. Begeleiding bij participatie is intensiever voor inburgeraars in de Z-route.
Preventie & handhaving	Den Haag	Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen.
	Eindhoven	Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen.
	Heemstede & Bloemendaal	Inburgeraars met een uitkering vanuit de Participatiewet krijgen bij verwijtbaar handelen een maatregel opgelegd (maatregelen hebben voorrang) en inburgeraars zonder uitkering een boete. In de praktijk betekent dit dat asielstatushouders vaker een maatregel krijgen en gezinsmigranten een boete.
	Hilversum	Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen.
	Roermond	Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen.
	Tholen	Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen.
	Zutphen	Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen. Bij gezinsmigranten ervaren consulenten in de praktijk minder handhavingsmogelijkheden.
	Den Haag	Er wordt in de B1-route onderscheid gemaakt in leerbaarheid: snelle leerders en reguliere leerders. In de Z-route wordt onderscheid gemaakt tussen alfabetisering en A1. De aanbieder van Onderwijsroute mbo biedt ook de B1-entreeroute aan.
	Eindhoven	In de B1-route is een groep voor snelle leerders. Zij kunnen ook door naar B2-niveau. Homogene klassen samenstellen voor de andere cursisten is lastig door de continue instroom. In de Z-route maakt de aanbieder onderscheid tussen analfabeten en gealfabetiseerden.

Taalaanbod	Heemstede & Bloemendaal	In de taallessen in de leerroutes worden inburgeraars zo veel mogelijk ingedeeld op basis van niveau en wordt gedifferentieerd binnen de lesmethodes. Daarnaast is als pilot een aparte jongerenklas in de B1-route samengesteld voor inburgeringsplichtige jongeren die uitstroomden uit het ISK en niet naar een vervolgopleiding konden.
	Hilversum	In de taallessen in de B1-route wordt onderscheid gemaakt in leerbaarheid via verschillende leerlijnen en aanbieders. Daarnaast is bij uitzonderlijke situaties individueel maatwerk mogelijk: individuele taalles of extra taalles B2-niveau in de onderwijsroute.
	Roermond	Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen. Klassen worden ingedeeld naar taalniveau.
	Tholen	Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen. Klassen worden zo homogeen mogelijk ingericht (op taalniveau). In de praktijk is dit vanwege de lage instroom lastig.
	Zutphen	Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen. Klassen worden ingedeeld naar taalniveau.
Participatie-aanbod	Den Haag	Zowel in de B1-route als de Z-route is het participatieaanbod een combinatie van groepsactiviteiten en individuele trajecten.
	Eindhoven	Het Aan de Slag-traject is voor elke asielmigrant hetzelfde. De groepen worden samengesteld op moedertaal en taalniveau. De vervolgtrajecten zijn afhankelijk van de individuele mogelijkheden en behoeften van de inburgeraar.
	Heemstede & Bloemendaal	Het participatieaanbod bestaat uit voor alle asielmigranten uit drie fases. De invulling van die fases wordt afgestemd op de individuele behoefte van de inburgeraar. Het aanbod varieert daarmee per persoon.
	Hilversum	Het participatieaanbod in de Z-route wordt afgestemd op de individuele behoefte van de inburgeraar. Het aanbod varieert daarmee per persoon.
	Roermond	Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen. Per individu wordt bekeken wat passend is. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen asiel- en gezinsmigranten.
	Tholen	Het participatieaanbod in de Z-route en B1-route wordt aangepast op de individuele behoeften en mogelijkheden van de inburgeraar. Er zijn specifieke modules voor vrouwen en mannen.
	Zutphen	Het participatieaanbod in de Z- en B1-route gaat uit van individueel maatwerk. Voor de Z-route worden daarnaast 200 participatie-uren georganiseerd door de taalschool. Ook biedt GelreWerkt! vrijwillig (groeps)aanbod en wordt indien nodig ad hoc ingespeeld op trends of knelpunten in de praktijk (zoals een apart programma voor Eritrese vrouwen).
Examen	Den Haag	Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen.
	Eindhoven	Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen.
	Heemstede & Bloemendaal	Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen.
	Hilversum	Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen.
	Roermond	Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen.
	Tholen	Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen.
	Zutphen	Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen.
Eindgesprek Z-route	Den Haag	N.v.t.
	Eindhoven	N.v.t.
	Heemstede & Bloemendaal	Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen.
	Hilversum	N.v.t

MAP	Roermond	Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen.
	Tholen	N.v.t.
	Zutphen	Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen.
	Den Haag	Gemeente Den Haag maakt onderscheid in het theoriegedeelte van de MAP voor asielmigranten (in de B1-route) op A2-niveau, de andere asielmigranten en gezinsmigranten. Dit is belegd bij verschillende partijen en anders ingericht. Werkende inburgeraars hoeven de MAP niet te volgen.
	Eindhoven	Gezinsmigranten en inburgeraars in de B1-route vullen zelf een portfolio in, asielmigranten in de Z-route hebben een mondeling assessment. Gezinsmigranten en asielmigranten zitten in aparte groepen, de inhoud van het traject is hetzelfde.
	Heemstede & Bloemendaal	Inburgeraars worden zo veel mogelijk op basis van niveau en inburgeringsfase ingedeeld voor het theoriegedeelte van de MAP. Het praktijkgedeelte is voor iedereen verschillend en wordt aangepast op de individuele noden en mogelijkheden van de inburgeraar.
	Hilversum	Het theoriegedeelte van de MAP bestaat uit fysieke gezamenlijke trainingen en wordt voor de Z-route zo veel mogelijk in eigen taal aangeboden. Voor gezinsmigranten wordt de training in het Engels aangeboden. Inburgeraars die werken hoeven de MAP niet te volgen. Het praktijkgedeelte van de MAP (de begeleiding naar 40 uur werkervaring) wordt aangepast op individuele behoeften.
	Roermond	Voor de invulling van de MAP wordt onderscheid gemaakt tussen de B1- en Z-route. Ook werkende inburgeraars moeten deelnemen aan de MAP. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen asiel- en gezinsmigranten.
	Tholen	Het theoriegedeelte van de MAP is opgesplitst in een groep voor inburgeraars in de Z-route en voor inburgeraars in de B1-route. De eerste groep volgt een traject van ongeveer twintig uur waarin een werkboek wordt ingevuld. De tweede groep vult het werkboek zelfstandig in. Gezinsmigranten die werken hoeven het theoretische gedeelte van de MAP niet te volgen. Als zij niet werken, kunnen zij meedoen met het aanbod voor de asielmigranten. Het praktijkgedeelte van de MAP wordt aangepast op de individuele behoeften.
	Zutphen	De MAP vindt plaats in aparte groepen voor de B1- en Z-route. Werkende inburgeraars hoeven niet deel te nemen. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen asiel- en gezinsmigranten.
PVT	Den Haag	Het PVT is belegd bij de taalaanbieders voor de asielmigranten, gezinsmigranten krijgen het PVT bij NCB Opleidingen.
	Eindhoven	Het PVT is in de eigen taal van de inburgeraar. Werkenden kunnen een onlinetraject volgen.
	Heemstede & Bloemendaal	Asielstatushouders volgen het PVT zo veel mogelijk fysiek en in de eigen taal. Het PVT wordt daarom aangeboden in verschillende talen. Daarnaast is er een Somalische klas die online les krijgt. Gezinsmigranten volgen het PVT apart van asielstatushouders en meestal in het Engels of Nederlands.
	Hilversum	Het PVT wordt aangeboden in verschillende talen. Het PVT wordt voor asielmigranten fysiek aangeboden en voor gezinsmigranten digitaal. Werkende asielmigranten mogen ook digitaal aansluiten.
	Roermond	Voor alle inburgeraars is de invulling van het PVT gelijk. Enkel voor mensen in de Z-route met laag taalniveau wordt de stof op een andere manier overgebracht.
	Tholen	Er is een PVT-traject voor alle asiel- en gezinsmigranten. Er wordt hierin geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen.
	Zutphen	Voor inburgeraars uit de onderwijsroute en gezinsmigranten is een aparte groep die het PVT 's avonds en online volgt. Anderen volgen het PVT overdag op locatie. De inhoud van het traject is hetzelfde.

Tabel 15. Overzicht specifiek aanbod voor bepaalde doelgroepen binnen de onderdelen van de tweede fase bij de zeven gemeenten

6 Duiding onderzoeksresultaten

In hoofdstuk 2 beschreven we de onderdelen van de tweede fase van de Wi2021. In hoofdstuk 3 beschreven we de cijfers die inzicht geven in het aantal inburgeringstrajecten. In hoofdstuk 4 gingen we in op hoe de zeven gemeenten deze hebben ingekocht en georganiseerd. Hoofdstuk 5 liet zien hoe de uitvoering van de onderdelen eruitziet. In dit hoofdstuk brengen we de informatie van deze vier hoofdstukken samen. We vergelijken in paragraaf 6.1 de organisatie en uitvoering van de onderdelen in de tweede fase in de zeven onderzochte gemeenten met hoe de wetgever deze heeft beoogd. Daarnaast kijken we in paragraaf 6.2 of dit aansluit bij de (sub)doelen van de wet. We benoemen zaken die ons bij deze analyse opvallen. Tot slot sluiten we het rapport af met een korte beschouwing: hoe werkt de wet in de praktijk?

6.1 Analyse van de onderdelen van de tweede fase

Per onderdeel van de tweede fase beschrijven we wat de wetgever heeft beoogd. Dit doen we op basis van de memorie van toelichting bij de Wi2021[12]. Vervolgens beschrijven we hoe dit in praktijk vorm heeft gekregen bij de zeven gemeenten.

6.1.1 Invulling regierol en begeleiding gemeenten: de zeven gemeenten hebben zicht op de voortgang van de individuele inburgeringstrajecten van asielmigranten; hoe strak ze sturen verschilt

De wetgever beoogt het volgende met het beleggen van de regierol en begeleiding bij gemeenten:

a. De gemeente kan de verbinding maken met andere domeinen. Hierdoor is een integrale benadering mogelijk.
b. Gemeenten kunnen de ontwikkelingen en voortgang van de uitvoering van het PIP monitoren, onder andere via voortgangsgesprekken. Hierdoor zien zij ook of het PIP nog past.
c. Doordat gemeenten zicht hebben op de individuele inburgeringstrajecten ontstaat extra borging (naast het Blik op Werk-keurmerk) op de kwaliteit van de inburgeringstrajecten.
d. Gemeenten hebben ook een regierol en bieden begeleiding aan gezinsmigranten. Zij kopen geen aanbod voor hen in, maar kunnen hen wel adviseren over het volgen van een inburgeringscursus en kwalitatief goede aanbieders.
e. Gemeenten kunnen een passende route vaststellen.
f. Gemeenten komen tegemoet aan het beperkte ‘doenvermogen’ van inburgeraars. Door de begeleiding die zij bieden verloopt het inburgeringstraject soepeler en komen inburgeraars op een hoger taalniveau.

In alle zeven gemeenten zien we de integrale benadering terug. De verbinding tussen de Participatiewet en Wi2021 wordt in alle zeven de gemeenten gemaakt. We zien bijvoorbeeld dat de consulent inburgering in alle zeven gemeenten gedurende het inburgeringstraject ook voor de uitvoering van de Participatiewet verantwoordelijk is. Daarnaast zien we dat gemeenten, gedurende het inburgeringstraject, aanbod vanuit de Participatiewet inzetten, hetzij in een aangepaste versie zodat het ook aansluit bij de doelgroep ‘inburgeraars’. Ook met andere beleidsterreinen (zoals de Wmo, Jeugdwet, etc.) zoeken de gemeenten verbinding. Consulenten pikken signalen op in de begeleiding van de inburgeraars en geven dit door aan andere afdelingen binnen de gemeenten, wijkteams of de uitvoerder van de maatschappelijke begeleiding. Andersom komt het ook voor dat de consulenten inburgering vanuit deze partijen signalen doorkrijgen.

[12] Microsoft Word - Memorie van toelichting Wet inburgering en artikelsgewijze toelichting t.b.v. RvS

Ook het kunnen monitoren van de voortgang en ontwikkelingen op het PIP lukt goed bij de zeven gemeenten. Hierdoor is de dubbele borging op kwaliteit gerealiseerd. De gemeenten hebben zicht op de individuele trajecten bij asielmigranten. Naast het voortgangsoverleg bieden in de zeven gemeenten voortgangsrapportages vanuit de aanbieder inzicht in de voortgang. Wanneer de consulent deze rapportages niet (tijdig) ontvangt, vormt dit een knelpunt in de monitoring. De stevigheid van het sturen verschilt: sommige gemeenten zitten dicht op de voortgang, andere gemeenten minder. In Heemstede & Bloemendaal zorgen de SMART-geformuleerde doelen in het PIP voor strakke sturing, in Eindhoven kunnen consulenten in realtime via een dashboard de aanwezigheid van cursisten in de taalles volgen.

Gezinsmigranten bepalen zelf hoe zij Nederlands leren en of zij hiervoor een taalschool inzetten. De consulenten van de zeven gemeenten hebben hierdoor bij gezinsmigranten minder zicht op de voortgang. De zeven gemeenten informeren over goede taalscholen en in Den Haag is zelfs een kwaliteitsconvenant afgesloten met een aantal aanbieders, maar gezinsmigranten blijven vrij om zelf een keuze te maken. De consulenten krijgen vanuit eventuele aanbieders (met Den Haag als uitzondering) dan ook geen informatie over de voortgang. De voortgangsgesprekken zijn vaak de enige momenten waarop de consulent ophaalt hoe ver de gezinsmigrant is met het leren van de taal. Een knelpunt in de regierol en begeleiding van gezinsmigranten is dat het opstarten van de inburgering niet lukt wanneer gemeenten geen contact krijgen met de gezinsmigrant. Vier gemeenten noemden dit knelpunt.

De zeven gemeenten stellen waar nodig het PIP ook bij, we zien dit vooral in het wisselen van leerroute en het afschalen naar A2-niveau. Dit vindt voornamelijk plaats op initiatief van de taalaanbieder. Zij zien in de klas of de leerroute passend is en of iemand het niveau aankan. We zien dat inburgeraars in de B1-route bij de zeven gemeenten ook regelmatig op A2-niveau examen doen. Bij asielmigranten is dit 42% (n=33), bij gezinsmigranten 54% (n=90). In paragraaf 6.2.1 gaan we in op de snelheid van de trajecten. In totaal wisselden 125 asielmigranten en veertien gezinsmigranten van route in de zeven gemeenten. Dit zijn voornamelijk wisselingen van de B1- naar de Z- en van de Onderwijs- naar de B1-route. Dit sluit aan bij de opmerkingen van de zeven gemeenten dat zij bij twijfel inburgeraars plaatsen in de route met het hogere taalniveau. Voor de aantallen geldt wel dat dit enkel de wisselingen zijn die zijn doorgegeven aan DUO; de werkelijke aantallen kunnen hoger liggen. Bovendien liggen de aantallen nog laag en rondden weinig inburgeraars de inburgering al af. Hierdoor zijn de bovenstaande cijfers niet representatief voor alle inburgeraars in de zeven gemeenten.

Of de regierol en begeleiding ook bijdragen aan een soepeler verloop van het inburgeringstraject bij de zeven gemeenten kunnen we vanuit dit onderzoek niet concluderen.

6.1.2 Invulling preventie en handhaving: informeren en waarschuwen is effectief bij de zeven gemeenten; over het opleggen van sancties zijn de zes gemeenten die dit doen wisselend tevreden

Gemeenten hebben via de regierol op trajecten ook een handhavende rol binnen de Wi2021. Allereerst horen zij de inburgeraars te informeren over hun rechten en plichten rond inburgering. Wanneer een inburgeraar te weinig of geen inzet toont, kunnen zij ook boetes opleggen vanuit de Wi2021. De wetgever beoogt hiermee inburgeraars te motiveren zo snel mogelijk in te burgeren op het voor hen hoogst haalbare niveau. Boetes zijn echter wel het allerlaatste instrument. Ze zijn hoog genoeg om gedragsverandering te realiseren, maar mogen niet leiden tot financiële problemen bij de inburgeraars. Naast boetes kunnen gemeenten ook maatregelen vanuit de Participatiewet opleggen. Gemeenten mogen echter niet voor hetzelfde feit zowel een boete als een maatregel opleggen.

We zien dat de gemeenten het handhavingsproces in drie fasen knippen: voorlichting over rechten en plichten, handhavingsgesprekken en tot slot het opleggen van boetes of maatregelen. Het voorlichten van inburgeraars gebeurt in alle zeven gemeenten in de gesprekken tussen consulent en inburgeraar. Soms

krijgen de inburgeraars de rechten en plichten vanuit de Wi2021 (en Participatiewet) vervolgens mee op papier (in eigen taal). Ook informatiebijeenkomsten vanuit gemeente of taalaanbieder dragen in een aantal gemeenten bij aan het goed informeren van de inburgeraar. Dit laatste geldt voornamelijk voor asielmigranten; enkel in Den Haag is er ook een bijeenkomst voor gezinsmigranten.

De zes gemeenten die boetes of maatregelen opleggen doen dit vooral vanwege (te) veel verzuim bij de taallessen, soms ook bij participatieactiviteiten. Voorafgaand aan de sanctie vindt altijd een handhavingsgesprek plaats. Dit gesprek is bij de meeste inburgeraars voldoende om het gedrag te verbeteren, waardoor het daadwerkelijk doorvoeren van de sanctie niet meer nodig is. Geen enkele gemeente legt voor hetzelfde feit zowel een maatregel uit de Participatiewet als een boete uit de Wi2021 op.

De effectiviteit van de opgelegde sancties verschilt in de zes gemeenten. Gemeente Zutphen had veel te maken met verzuim en handhaafde niet. Sinds kort is ze boetes gaan opleggen in de hoop dat dit het verzuim doet afnemen. Tholen ervaart tot nu toe dat de inburgeraars die een boete opgelegd krijgen, vaak ook meerdere boetes krijgen. Bij een aantal inburgeraars (voornamelijk die werken en voldoende verdienen) lijken de boetes weinig effect te hebben. Heemstede & Bloemendaal ziet ditzelfde ook bij werkende gezinsmigranten. In Heemstede & Bloemendaal en Roermond geeft de gemeente voorkeur aan maatregelen vanuit de Participatiewet omdat zij veronderstellen dat deze meer financiële impact hebben en daardoor meer invloed.

We hebben in het onderzoek niet gehoord dat boetes leiden tot financiële problemen bij inburgeraars. Wanneer consulenten in de zes gemeenten denken dat iemand de boetes niet kan betalen, zijn ze zeer terughoudend in het opleggen ervan.

6.1.3 Invulling B1-route: de zeven gemeenten behalen de meeste doelen van de B1-route; effectiviteit van de participatie verschilt

Het overkoepelende doel van de leerroutes is het snel en volwaardig kunnen meedoen in Nederland. Voor de B1-route is dit specifiek dat inburgeraars zo snel en effectief mogelijk B1-niveau bereiken. Als dat echt niet kan, is A2-niveau ook een mogelijkheid. Inburgeraars moeten daarnaast alfabetiseringslessen kunnen volgen. Ook kunnen ze lessen naar B2-niveau volgen wanneer zij hiertoe in staat zijn, dit is geen verplichting. Daarnaast beoogt de wetgever dat maatwerk binnen de route mogelijk is en inburgeraars de route met een verschillende intensiteit kunnen volgen. Wanneer de Onderwijsroute op mbo 2-niveau niet haalbaar is, is een B1-entreeroute een goed alternatief voor jongeren.

In de DUO-cijfers voor de zeven gemeenten zien we, zoals hierboven benoemd, dat het lage aantal asielmigranten dat al examen heeft gedaan binnen de B1-route, dit meestal op B1-niveau doet. Voor gezinsmigranten is dit op A2-niveau. Bij zes gemeenten kunnen inburgeraars naar B2-niveau, bij vier gemeenten is dit echter onder strikte voorwaarden. Alfabetiseren kan in vijf gemeenten binnen de B1-route. In Heemstede & Bloemendaal en Tholen kan dit niet en worden niet-gealfabetiseerde inburgeraars (eerst) in de Z-route geplaatst. De B1-entreeroute is bij vier gemeenten aanwezig. Maatwerkmogelijkheden bespreken we in paragraaf 6.2.2.

Daarnaast kan ook participatie gedurende het inburgeringstraject bijdragen aan het snel en volwaardig meedoen. In alle zeven gemeenten nemen inburgeraars in de B1-route naast de taallessen deel aan participatieactiviteiten. In Hilversum en Zutphen, waar de consulenten verantwoordelijk zijn voor de toeleiding naar participatie, komt het regelmatig voor dat de consulenten hier te weinig tijd voor hebben en de participatie geen prioriteit krijgt. In Tholen is de consulent ook verantwoordelijk, maar lukt het wel hier tijd voor te maken. De caseload ligt hier ook lager. In Den Haag en Heemstede & Bloemendaal is duaal

ingekocht. Inburgeraars uit Roermond participeren allemaal vanuit de Participatiewet bij het sociaal ontwikkelbedrijf en Eindhoven heeft interne trajecten voor alle inburgeraars. Hierdoor is in deze vier gemeenten participatie een standaardonderdeel van de B1-route. Het participatieaanbod bestaat in de B1-route uit groepsbijeenkomsten, taalstages en individuele begeleiding vanuit een arbeidscoach en taalmaatje. Of de participatie ook bijdraagt aan het zo snel en effectief mogelijk B1-niveau bereiken, kunnen we vanuit dit onderzoek niet concluderen.

6.1.4 *Invulling Z-route: taalaanbieders zetten in op een zo hoog mogelijk taalniveau binnen 800 uur; participatie draagt bij aan meedoen, maar plekken vinden is lastig*

De wetgever beoogt met de Z-route inburgeraars op een zo hoog mogelijk niveau de Nederlandse taal te leren, met A1 als streefniveau. Het is wenselijk dat inburgeraars ook getoetst worden op het taalniveau en gemeenten hen stimuleren om waar mogelijk examens op A2-niveau doen. Alfabetisering is onderdeel van de route wanneer nodig. Daarnaast moet de Z-route inburgeraars zelfredzaam maken en voldoende handvatten meegeven om in Nederland zelfstandig hun weg te vinden. Het niveau en de inhoud moeten aansluiten bij de leefwereld, capaciteiten en ontwikkelmogelijkheden van de inburgeraars. Maatwerk is een uitgangspunt en de route zet in op een individueel afgestemd en betekenisvol traject voor elke inburgeraar. Activering en participatie is een belangrijk onderdeel, dit kan via (vrijwilligers)werk, stage, arbeidsoriëntatie en -toeleiding. Maar ook door in te zetten op financiën, gezondheid en sociaal netwerk. Tot slot doen inburgeraars in de Z-route geen examens. Ter vervanging vindt een eindgesprek plaats.

De taalaanbieders van de Z-route in de zeven gemeenten geven aan dat ze in de 800 uur taalles inzetten op een zo hoog mogelijk taalniveau. De gemeenten en aanbieders stellen hier verder geen concrete doelen aan. In zes gemeenten krijgen inburgeraars ook toetsen die inzicht geven in het taalniveau, examens doen op onderdelen voor A2-niveau kan bij de zeven gemeenten. Dit is voornamelijk op advies van de taalschool, de zeven gemeenten spelen hierin bijna geen rol. Alfabetiseren kan bij alle zeven de gemeenten. Het zelfredzaam maken van inburgeraars is een belangrijk doel van de taallessen in de zeven gemeenten. De methodes en het huiswerk zijn hierop gericht en in de klas is veel aandacht voor situaties uit het dagelijks leven.

Ook in de 800 uur participatie ligt de nadruk op zelfredzaamheid binnen de zeven gemeenten. Accentverschillen zijn er wel. Eindhoven en Roermond zetten in op een traject richting werk voor alle inburgeraars. In de andere gemeenten ligt de nadruk meer op vrijwilligers(werk), werkervaringsplekken en taalstages. In vier gemeenten is ook aandacht voor thema’s zoals financiën, gezondheid en sociaal netwerk bij het participatieaanbod. Het toespitsen van de participatie op individuele behoeften lukt in de zeven gemeenten in zekere mate. Bij zes gemeenten zijn de participatieactiviteiten gedeeltelijk in groepsverband, wel kijkt een aantal aanbieders welke activiteiten passend zijn voor welke inburgeraars. Ook in het individuele gedeelte zoeken de zeven gemeenten naar mogelijkheden om dit aan te passen op individuele behoeften. Of dit lukt is veelal afhankelijk van het beschikbare re-integratieaanbod en de arbeidsmarkt binnen de regio. Het vinden van passende plekken voor de doelgroep (vaak een laag taalniveau en veel begeleiding nodig) bij werkgevers is in alle zeven de gemeenten lastig. Het moeten plannen van de participatie om de (wisselende) roosters van de taallessen heen bemoeilijkt dit verder in een aantal gemeenten.

Het eindgesprek, ter vervanging van de examenverplichting, heeft in vier gemeenten nog geen vaste vorm. In drie gemeenten is dit wel zo. Alle gemeenten geven aan dat de inburgeraar samen met de consulent in dit gesprek terugkijkt op het doorlopen inburgeringstraject en vooruitkijkt naar de toekomst.

6.1.5 *Invulling Onderwijsroute: de taalschakeltrajecten verlopen in de zeven gemeenten goed; het aanmelden voor vervolgopleidingen bij andere instellingen kost taalaanbieder en inburgeraar veel tijd*

De wetgever stelt dat het beschikken over een diploma van een Nederlandse opleiding de kans op een betaalde baan op passend niveau vergroot. De taalschakeltrajecten binnen de Onderwijsroute vormen een opstap naar deze opleiding. Na afronding hiervan hebben inburgeraars voldaan aan de inburgeringsplicht, kennis van Nederland en voldoende overige (studie)vaardigheden om met succes een Nederlandse opleiding te volgen. In het taalschakeltraject kunnen zij de taal leren vanaf A0- tot minimaal B1-niveau. Wanneer het nodig is voor de vervolgopleiding tot B2-niveau.

In de taalschakeltrajecten in de zeven gemeenten kunnen inburgeraars de taal leren vanaf A0-niveau tot en met B1-niveau. Bij de twee aanbieders naar hbo- en wo-niveau is dit altijd B2-niveau. Bij de mbo-instellingen verschilt dit. In vijf gemeenten kunnen inburgeraars, wanneer nodig voor een vervolgopleiding, altijd naar B2-niveau. Dit is dan een maatwerkvak. In Eindhoven en Tholen kan dit alleen als de inburgeraar nog voldoende tijd over heeft binnen de beoogde termijn.

Wanneer inburgeraars vanuit de zeven gemeenten na het afronden van het taalschakeltraject willen starten met een mbo-, hbo-, of wo-opleiding binnen dezelfde instelling verloopt dit over het algemeen soepel. Deze scholen zijn bekend met het taalschakeltraject en erkennen het diploma. Een knelpunt is hierin wel dat zij het taalschakeltraject niet als vooropleiding kunnen selecteren bij de centrale aanmeldplatforms. Wanneer inburgeraars zich aanmelden voor een vervolgopleiding bij een andere instelling, moeten inburgeraars hierdoor zelf aantonen dat zij voldoende toegerust zijn om de opleiding te kunnen volgen. Niet alle instellingen kennen het taalschakeltraject, waardoor dit lastig kan zijn. Een aantal taalaanbieders van de Onderwijsroute in de zeven gemeenten heeft hiervoor een pakketje documenten samengesteld dat cursisten moeten verzamelen en kunnen gebruiken om aan te tonen dat ze toelaatbaar zijn.

6.1.6 *Invulling MAP: de thema's komen in de zeven gemeenten aan bod; twee gemeenten maken binnen de MAP de verbinding tussen theorie en praktijk; alleen in Eindhoven is de MAP vroeg in het traject*

Met de MAP beoogt de wetgever dat inburgeraars hun eigen competenties, arbeidskansen en de Nederlandse arbeidsmarkt in beeld krijgen en dat ze praktische ervaring op doen op de lokale arbeidsmarkt. De praktische inzet hoort aan te sluiten bij de beroepswensen en -kansen van de inburgeraar. Door de MAP decentraal te beleggen kan de verbinding tussen theorie en praktijk beter gemaakt worden. Vanuit de wetgever is het wenselijk om vroegtijdig met de MAP te beginnen, zodat inburgeraars snel kunnen oriënteren op de arbeidsmarkt en geactiveerd worden.

Het in kaart brengen van de eigen competenties en de arbeidskansen is vast onderdeel van de MAP in de zeven gemeenten. Ook gaan de zeven gemeenten in de MAP in op de Nederlandse arbeidsmarkt. In zes gemeenten gebeurt dit via een vast programma met uitleg, in Roermond komt dit organisch aan bod tijdens de individuele begeleiding van de participatiecomponent. Het maken van de verbinding tussen theorie en praktijk gebeurt enkel in Hilversum en Zutphen. Daar zijn de praktijkuren rechtstreeks verbonden met wat inburgeraars in het theoriegedeelte krijgen. In de andere vijf gemeenten worden de praktijkuren ingevuld met de participatieactiviteiten die ze sowieso uitvoeren. Het laten aansluiten van de praktijkuren op de beroepswensen en -kansen van de inburgeraar is vaak wel de ambitie van de uitvoerende organisatie, maar niet altijd mogelijk door de beperkte beschikbaarheid van participatieplekken. Enkel in Eindhoven vindt de MAP vroegtijdig plaats. In de andere gemeenten is dit later in het traject zodat inburgeraars de inhoud, gegeven in het Nederlands, goed meekrijgen.

6.1.7 *Invulling PVT: het PVT vindt in de zeven gemeenten plaats in eigen taal, met tolk of laat in het traject om de inhoud zo goed mogelijk over te brengen; dit blijft echter een uitdaging*

De wetgever beoogt met het PVT de Nederlandse kernwaarden over te dragen op inburgeraars. Dit is het meest effectief wanneer dit gebeurt in interactieve dialoogsessies. Hiervoor is een veilige setting nodig. Daarnaast helpt ook het bezoeken van lokale waardendragers bij het overbrengen van de waarden. Het PVT moet daarom een excursie of activiteit bevatten waarin de praktische vertaling van de kernwaarden wordt gemaakt. Gemeenten hebben drie jaar om het PVT te organiseren. Het kan helpen dit later in het traject plaats te laten vinden, stelt de wetgever. Hierdoor hebben inburgeraars tijd gehad om te landen en kunnen zij de informatie beter opnemen. Daarnaast is het taalniveau hoger waardoor zij de inhoud beter begrijpen. De wetgever stelt daarnaast dat het belangrijk is om tijdens het PVT tolken of eigen taalondersteuning beschikbaar te hebben, zodat iedereen de inhoud meekrijgt. Het constant vergelijken van de herkomstcultuur met de waarden in Nederland tijdens het PVT kan bijdragen aan het effectief overbrengen van de kernwaarden.

Het goed kunnen overdragen van de kernwaarden is bij de zeven gemeenten voornamelijk afhankelijk van de taalbeheersing. Het PVT vindt bij vier gemeenten plaats in eigen taal of met tolk. In twee gemeenten is dit in het Nederlands op het moment dat inburgeraars dit goed genoeg begrijpen en spreken om met elkaar in gesprek te gaan. In Tholen wordt het PVT gegeven in het eerste jaar en enkel in het Nederlands (en getolkt naar het Arabisch). De gemeente merkt dat inburgeraars met een andere moedertaal de inhoud niet altijd goed meekrijgen. Ook in de andere gemeenten is het overbrengen van de inhoud soms lastig. Wanneer het PVT in het Nederlands is en iemand nog niet op A2-niveau zit of als er in één groep naar meerdere talen getolkt moet worden, is het overbrengen van de waarden lastig. Het creëren van een veilige setting lukt in de zeven gemeenten goed. De uitvoerende organisaties geven aan dat er een open sfeer heerst en inburgeraars, ook over spannende onderwerpen, met elkaar in gesprek gaan. Vluchtelingenwerk zet in Heemstede & Bloemendaal hier extra op in door gezins- en asielmigranten te scheiden. Politieke spanningen tussen beide groepen worden zo vermeden.

In vijf gemeenten hebben de inburgeraars een excursie, in twee gemeenten komt een gastspreker langs. Lokale waardendragers die de organisaties kiezen zijn bijvoorbeeld: de bibliotheek, de politie, een stadsgids of het Nationaal Comité 4 en 5 mei. Vier gemeenten plannen het PVT later in, Eindhoven, Heemstede & Bloemendaal en Tholen doen dit relatief snel. De reden om dit vroeg te doen is dat inburgeraars direct de kernwaarden meekrijgen en dit ook kunnen gebruiken bij de andere inburgeringsonderdelen.

6.1.8 *Invulling onderdelen voor specifieke doelgroepen: de zeven gemeenten realiseren passende trajecten via de inkoop van bepaald aanbod voor specifieke groepen en aanpassingen op individueel niveau*

De wetgever beoogt dat het aanbod vanuit de Wi2021 bij gemeenten passend is voor de individuele inburgeraar. Daarnaast maakt de wet onderscheid tussen asiel- en gezinsmigranten en legt zij meer eigen verantwoordelijkheid bij gezinsmigranten ten opzichte van asielmigranten.

In paragraaf 5.8 beschreven we hoe verschillende doelgroepen aandacht krijgen in de onderdelen van de tweede fase bij de zeven gemeenten. Het woord ‘maatwerk’ is veel genoemd. Enerzijds kopen de gemeenten aanbod in gericht op specifieke doelgroepen: zoals een B1-entreeroute, avond- en weekendlessen, verschillende participatietrajecten waarmee bepaalde doelgroepen bediend worden (zie paragraaf 6.2.2). Anderzijds zien we dat de gemeenten ook op individueel niveau kijken wat passend is bij de inburgeraar. Alle zeven gemeenten passen de begeleiding aan op de individuele behoeften van de inburgeraar. Ook wanneer er vaste werkprocessen zijn opgesteld, is het mogelijk hiervan af te wijken. Dit geldt ook voor preventie en handhaving en participatiemogelijkheden.

Onderscheid tussen asiel- en gezinsmigranten zien we voornamelijk terug in de vorm en intensiteit van de begeleiding. Enkel gemeenten Roermond en Zutphen kiezen er bewust voor evenveel voortgangsgesprekken te voeren met zowel asiel- als gezinsmigranten. Bij de andere gemeenten ligt deze frequentie lager. Voor de MAP en PVT maken vier gemeenten onderscheid tussen asiel- en gezinsmigranten.

6.2 Analyse subdoelen en uitgangspunten van de Wi2021 in de zeven gemeenten

In deze paragraaf beschrijven we ook wat de wetgever beoogt vanuit de subdoelen. Vervolgens beschrijven we hoe dit vorm krijgt in de praktijk bij gemeenten.

6.2.1 Snelheid: de B1- en Onderwijsroute zijn zo ingericht dat tijdig afronden waarschijnlijk lukt in de zeven gemeenten; in de Z-route hebben inburgeraars de drie jaar nodig, zeker na een routewisseling

De wet beoogt dat inburgeringstrajecten niet onnodig lang duren, zodat inburgeraars zo snel mogelijk volwaardig kunnen meedoen in Nederland. Gemeenten houden zicht op de voortgang zodat de inburgering binnen drie jaar, maar liefst sneller, is afgerond. Routewisselingen vinden binnen anderhalf jaar plaats om de snelheid te bevorderen.

In totaal zijn er in de zeven gemeenten negentien verlengingen verleend aan inburgeraars die niet binnen de beoogde drie jaar hun traject kunnen afronden. Dit zijn voornamelijk gezinsmigranten in de B1-route. We zien daarnaast dat inburgeraars in de zeven gemeenten veelal de drie jaar nodig hebben om het traject af te ronden. Veel inburgeraars zitten voorlopig nog niet aan deze drie jaar, vanwege het moment van instroom.

De taaltrajecten in de B1-route duren bij de zeven gemeenten tussen de anderhalf en tweeënhalf jaar. Drie gemeenten hebben geen vaste instroommomenten, waardoor inburgeraars (wanneer er geen wachttijden zijn) snel kunnen beginnen na aanmelding. In Tholen starten vier keer per jaar nieuwe groepen, in drie gemeenten bij een bepaald aantal aanmeldingen. Naast het reguliere traject heeft gemeente Eindhoven een versneld traject voor snelle leerders, waar inburgeraars binnen een jaar naar B1-niveau gaan. Binnen de B1-route zouden inburgeraars van de zeven gemeenten de route binnen drie jaar moeten kunnen afronden. Verzuim, wachttijden voor de examens en het niet halen van examens vertragen dit wel. Op moment van schrijven zitten weinig inburgeraars al aan de drie jaar inburgeringstermijn. Het is hierdoor nog niet mogelijk te concluderen of de beoogde snelheid ook wordt gehaald in de zeven gemeenten.

De taaltrajecten in de Z-route duren twee tot tweeënhalf jaar, de instroommomenten zijn hetzelfde als in de B1-route. Door verzuim en wachttijden aan de voorkant hebben inburgeraars veelal de drie jaar nodig om te voldoen aan de 800 uur. Het participatiegedeelte start bij vier gemeenten gelijk bij begin van de inburgering, bij twee gemeenten iets daarna. Hierdoor hebben zij in principe voldoende tijd om binnen drie jaar de participatie-uren vol te maken. Wel geven gemeenten aan het lastig is om voldoende participatieplekken te vinden en zijn zij hiervoor afhankelijk van werkgevers en andere organisaties. Dit brengt het risico met zich mee dat gemeenten er niet in slagen om binnen drie jaar de 800 uur participatie te organiseren. In Tholen start de participatie pas na anderhalf jaar, ook daar verwachten ze dat het inburgeraars lukt de 800 uur te halen. Ook in Tholen geldt de afhankelijkheid tot andere partijen en de onzekerheid of het de gemeente daadwerkelijk lukt om de 800 uur binnen drie jaar te organiseren.

Het afronden van de Onderwijsroute zou moeten lukken in de zeven gemeenten binnen drie jaar, in een aantal gemeenten is dit ruim binnen drie jaar door continue instroom. De duur van de route zelf is in de zeven gemeenten anderhalf tot twee jaar. Voor de route op mbo-niveau hanteren twee gemeenten altijd continue instroom, één gemeente als er plek is. Eén aanbieder start elke vijf weken een nieuwe groep. In

twee gemeenten moeten inburgeraars wachten tot een bepaald aantal deelnemers is aangemeld. In gemeente Tholen kunnen inburgeraars twee keer per jaar starten. Ook de hbo- en wo-route in Den Haag start twee keer per jaar. In Eindhoven is dit drie keer, maar kan er overbruggingstijd zitten tussen twee onderdelen.

De zeven gemeenten geven wel aan dat routewisselingen, voornamelijk naar de Z-route, het afronden van de inburgering binnen drie jaar bemoeilijkt. Zeker het volmaken van de 800 participatie-uren is een uitdaging. Of het lukt de 800 uur taalles af te ronden na een routewisseling, is afhankelijk van de intensiteit van de B1-route. Als inburgeraars in de B1-route maar zes uur per week les kregen, moeten zij na wisseling nog veel taaluren maken om aan de 800 uur te komen.

6.2.2 Maatwerk: de zeven gemeenten realiseren maatwerk voor specifieke groepen door de inkoop van avond- en weekendlessen, B2-niveau en verschillende typen MAP en/of PVT

De uitvoering van de Wi2021 moet maatwerk zijn en passende inburgeringstrajecten voor alle inburgeraars mogelijk maken.

Zoals hierboven genoemd is maatwerk bij de zeven gemeenten enerzijds gerealiseerd binnen de inkoop van de onderdelen voor specifieke groepen bij de zeven gemeenten. Anderzijds is maatwerk ook mogelijk binnen het (ingekochte) aanbod door subgroepen te onderscheiden en de begeleiding af te stemmen op het individu. We bespreken beide vormen in deze paragraaf. De mate waarin maatwerk wordt toegepast gebeurt, lijkt samen te hangen met de grootte van de gemeente (of het samenwerkingsverband van gemeenten). Een groter volume maakt meer maatwerk mogelijk.

In de begeleiding van inburgeraars vindt individueel maatwerk voornamelijk plaats doordat consulenten de begeleiding aanpassen op de individuele behoeften van inburgeraars. Een aantal gemeenten geven aan de caseload bewust laag te houden, zodat hier voldoende tijd voor is. Daarnaast zien we dat drie gemeenten specifieke consulenten hebben voor bepaalde doelgroepen (27- en 27+ en/of asiel- en gezinsmigrant).

Vier gemeenten hebben een B1-entreeroute. Zes gemeenten hebben bovendien avondonderwijs en vier hebben weekendlessen binnen de B1-route. Eindhoven heeft daarnaast een klas die gedeeltelijk online les volgt, in Hilversum volgen inburgeraars examentrainingen en lessen naar B2-niveau online. In gemeenten Eindhoven en Heemstede & Bloemendaal kunnen ook inburgeraars in de Z-route avondlessen volgen. In Heemstede & Bloemendaal is dit ook in het weekend. Passend aanbod voor jongeren, voornamelijk in de Z-route is bij alle zeven de gemeente een knelpunt. De taallessen sluiten niet altijd goed aan, omdat zij vaak met oudere inburgeraars in de klas zitten waar zij geen aansluiting mee hebben. Taalaanbieders zouden aparte klassen willen inrichten voor hen, maar dit is vanwege het lage volume niet mogelijk. In de Onderwijsroute komt dit niet voor in de zeven gemeenten. Het kunnen indelen van klassen naar taalniveau of leerbaarheid is logischerwijs afhankelijk van de instroom van inburgeraars met een vergelijkbaar niveau.

Of passend aanbod, toegespitst op de individuele behoeften, gerealiseerd wordt in de participatieactiviteiten is veelal afhankelijk van de beschikbaarheid van participatieplekken in de regio (zie ook paragraaf 6.1.4). Passend participatieaanbod voor jongeren in de Z-route is ook lastig te realiseren. In Eindhoven worden jongeren daarom in een aparte groep gezet bij de interne trajecten, in Zutphen organiseert de taalschool lessen bij de praktijkschool voor hen.

Groepen voor de MAP of het PVT kunnen samenstellen op moedertaal of taalniveau is ook afhankelijk van het aantal inburgeraars dat op dat moment de MAP of het PVT moet volgen. Zo heeft gemeente Den Haag bijvoorbeeld drie soorten MAP georganiseerd (gezinsmigranten, asielmigranten op A2-niveau en onder

A2-niveau). Terwijl in Tholen en Zutphen geldt dat de MAP en het PVT voor alle inburgeraars ongeveer hetzelfde zijn. Bij het PVT zien we ook dat vier gemeenten online groepen hebben voor werkende (gezins)migranten.

2

6.2.3 *Dualiteit: participatie is in de zeven gemeenten, zowel voor de B1- als de Z-route, ingericht; taal en participatie lopen naast elkaar, inhoudelijk wordt niet afgestemd*

Met het subdoel dualiteit beoogt de wetgever dat inburgeraars de taal leren in combinatie met participatie. De gemeente is als regievoerder verantwoordelijk voor het realiseren van de combinatie. Deze moet ook bijdragen aan het snel en volwaardig meedoen in Nederland.

In alle zeven de gemeenten participeren inburgeraars, in de B1- en Z-route, naast de taallessen. Dit gebeurt gelijktijdig en in de meeste gemeenten ook vanaf de start van de tweede fase. De roosters van taal en participatie worden op elkaar afgestemd. Meestal is het de participatieaanbieder die het rooster moet aanpassen op de taallessen. Verder zien we dat enkel de taalaanbieder van de Z-route in Eindhoven de inhoud van de taallessen probeert aan te passen op de participatieactiviteiten van de inburgeraar. In de andere gemeenten gebeurt dit niet. De inhoudelijke afstemming tussen taal en participatie komt hiermee beperkt uit de verf bij de zeven gemeenten. Dit geldt zeker wanneer de participatie volledig belegd is bij één aanbieder, die weinig contact heeft met de taalaanbieder en de gemeente hier verder geen rol in speelt.

★★★

6.2.4 *Kwaliteit: taalaanbieders voldoen aan de eisen; gemeenten zetten verder in op kwaliteit via de inkoop en invulling van de verschillende onderdelen*

De wetgever zet met de Wi2021 in op inburgeringsaanbod van hoge kwaliteit. Enerzijds doordat aanbieders van de B1- en Z-route het Blik op Werk-keurmerk moeten hebben en aanbieders van de Onderwijsroute een diploma-erkenning van de Onderwijsinspectie. Anderzijds kunnen gemeenten sturen op kwaliteit doordat ze aanbod inkopen en regie voeren op de individuele inburgeringstrajecten. Hierdoor ontstaat een dubbele borging op de kwaliteit.

Alle taalaanbieders in de zeven gemeenten hebben ofwel het Blik op Werk-keurmerk ofwel diploma-erkenning. Zoals ook beschreven in paragraaf 6.1.1 hebben de zeven gemeenten, via de consulenten, over het algemeen goed zicht op de individuele inburgeringstrajecten. Een aantal gemeenten zorgt voor een lage caseload zodat de consulenten voldoende tijd hebben hiervoor. Dit draagt ook bij aan de kwaliteit van de begeleiding. Cultuursensitief werken, ondersteuning in de moedertaal van de inburgeraar en de samenwerking met andere domeinen zijn andere manieren waarop de zeven gemeenten inzetten op de kwaliteit van de begeleiding.

De kwaliteit van de taallessen is, in de zeven gemeenten, afhankelijk van het kunnen vormen van homogene groepen. Dit hangt, zoals hierboven beschreven, samen met het aantal inburgeraars en de instroommomenten. Daarnaast speelt bij een aantal taalaanbieders, voornamelijk bij de Z-route, het docententekort een rol. Dit zet de kwaliteit onder druk. De kwaliteit van participatieaanbod is veelal afhankelijk van de beschikbare participatieplekken in de regio. Daarnaast speelt, wanneer consulenten dit zelf moeten organiseren ook de tijd die zij hiervoor hebben, een belangrijke rol. Tot slot zien we dat de beperkte en wisselende beschikbaarheid van inburgeraars (door taallessen en/of kinderopvang) er soms toe leidt dat minder passend participatieaanbod kan worden gerealiseerd. Bij de MAP en het PVT zien we dat kwaliteit voornamelijk wordt gewaarborgd doordat de gemeenten ervoor zorgen dat de inhoud goed overkomt en inburgeraars met elkaar in gesprek kunnen. Door de twee onderdelen in eigen taal of met tolk aan te bieden of op een moment dat inburgeraars goed genoeg Nederlands spreken, proberen de meeste gemeenten dit te realiseren. Zij geven aan dat dit in de praktijk lastig blijkt, zeker bij het PVT.

6.3 Beschouwing: hoe werkt de wet in de praktijk?

We sluiten dit rapport af met een korte beschouwing: hoe werkt de wet in praktijk? Met als doel om potentiële verbeteringen in wet- en regelgeving en de uitvoering daarvan in beeld te brengen. De zeven casestudies leveren geen representatief beeld op van de uitvoering van de tweede fase in Nederland. Dit onderzoek laat wel zien dat de zeven gemeenten alle verplichte onderdelen van de tweede fase hebben ingeregeld en dat de tweede fase in principe goed werkt in de praktijk. Dit onderzoek laat ook zien dat er veel verschillen zijn in de inrichting van alle onderdelen bij de zeven gemeenten. Ook lijken de gemeenten de verschillende onderdelen van de wet overwegend los van elkaar te organiseren en ontbreekt daarmee de samenhang tussen al deze onderdelen. Gedurende dit onderzoek merkten we ook dat, nu de wet drie jaar in werking is (sinds 2022), de zeven gemeenten nu bezig zijn met het doorontwikkelen van hun aanbod. Dit doen zij vaak samen met de aanbieders. Tegelijkertijd zien we na drie jaar nog niet veel afgeronde trajecten, gevoerde eindgesprekken van de Z-route of verlengingen. Dit lijkt een logisch gevolg van de vertragingen bij het vaststellen van de inburgeringsplicht, waardoor de instroom achter bleef en de wet traag op gang kwam.

In dit onderzoek komt een aantal knelpunten naar voren, zowel op stelselniveau als op uitvoeringsniveau van de onderdelen van de tweede fase. In de uitvoering bij alle zeven gemeenten is verzuim over de hele linie een knelpunt en zorgt dit voor vertraging van de inburgeringstrajecten. Dit geldt voor alle drie de leerroutes. Daarnaast moeten de taalaanbieders aanzienlijk meer dan 800 uren aanbieden in de Z-route om ervoor te zorgen dat inburgeraars kunnen voldoen aan de urennorm. In zes gemeenten hebben de consulenten goed zicht op het verzuim van asielmigranten en kunnen zij handhavingsinstrumenten inzetten. Het verzuim blijft ook daar onverminderd een knelpunt.

We zien ook dat de caseload van de consulenten in de zeven gemeenten verschilt tussen de 45 en 150. Het verschilt hoeveel taken zijn belegd bij de consulent (Wi2021, Participatiewet, uitvoering MAP/PVT, etc.), dit heeft ook invloed op de gekozen caseload bij de gemeenten. De hoogte van de caseload en de toegedeelde taken hebben invloed op de kwaliteit van de begeleiding. De regierol kost de consulenten een groot deel van hun tijd. Het lukt om de verschillende onderdelen van de tweede fase voor de verschillende inburgeraars te organiseren, maar de nodige begeleiding bieden aan inburgeraars lukt niet altijd. Vooral de begeleiding in participatie en richting werk (zeker in de B1-route) verdwijnt hierdoor soms naar de achtergrond. Ondanks de grote verschillen in caseload ervaren de meeste consulenten de huidige caseload als hoog. Twee gemeenten hebben ook aangegeven de caseload te willen verlagen.

Tot slot zien we in de uitvoeringskeuzes van de zeven gemeenten dat de Onderwijsroute hbo/wo verschillend is georganiseerd. Als deze route belegd is bij een publieke onderwijsinstelling zijn er extra voorzieningen (studiebegeleiders, loopbaanbegeleiding) mogelijk en lijkt de aansluiting op een vervolgopleiding makkelijker. De kleinere gemeenten kiezen ervoor om individuele maatwerkcontracten af te sluiten. De vraag blijft wel: wordt dit daadwerkelijk voor elke inburgeraar die hiervoor in aanmerking komt georganiseerd?

In dit onderzoek komt ook een aantal knelpunten op stelselniveau naar voeren. Een belangrijk knelpunt dat gemeenten en aanbieders ervaren op stelselniveau zijn de regels rondom afschalen naar A2-niveau in de B1-route. Afschalen is mogelijk wanneer een inburgeraar binnen de leerroute minimaal 600 uur taalles heeft gevolgd. De meeste taalscholen in de zeven gemeenten geven aan al eerder in het traject in te kunnen inschatten of een inburgeraar B1-niveau zal gaan halen. Dit knelpunt geldt ook specifiek voor jongeren die uitstromen uit de ISK. Bij de ISK hebben zij al taallessen naar A2-niveau gevolgd, maar deze uren tellen niet mee wanneer zij inburgeren in de B1-route. Voor ze examen kunnen doen op A2-niveau, moeten zij dus (opnieuw) 600 uur aan taalles volgen. Zij ervaren de taallessen als dubbelop en worden door de eisen vertraagd in het zetten van de stap naar werk.

Ook beoogt de wet dat participatieaanbod in de Z-route bijdraagt aan het volwaardig mee kunnen doen in de Nederlandse maatschappij, het liefst via betaald werk. Dit is breed omschreven en zorgt ervoor dat gemeenten dit op veel verschillende manieren inregelen. Deze verschillende manieren van inregelen dragen ook in meer of mindere mate bij aan het verkrijgen van betaald werk. Voor inburgeraars is het dus sterk afhankelijk van in welke gemeente zij wonen of het participatieaanbod aansluit op hun behoeften.

Tot slot ervaren gemeenten een knelpunt in het contact leggen met gezinsmigranten. Wanneer zij niet reageren op de brief die de gemeente naar het doorgekregen adres stuurt, kunnen de consulenten weinig meer doen omdat zij niet meer contactgegevens hebben. Gemeenten zouden graag meer mogelijkheden krijgen om contact te leggen met deze groep.

Afsluitend willen we onze waardering uitspreken voor de mensen die zich in de verschillende gemeenten dagelijks inzetten voor inburgeraars. Consulenten die vanuit betrokkenheid bij de doelgroep steeds bereid zijn een stapje extra te zetten, beleidsmedewerkers die met passie werken aan het steeds verbeteren van het lokale aanbod, aanbieders van taallessen die cursisten steeds weer blijven motiveren en werkgevers die hen een kans geven in op (leer)werkplek. We hebben veel mooie voorbeelden gezien en bevlogen mensen gesproken. Zij maken dat de doelen van de wet in de praktijk tot uiting komen.

Casusverslag A: Den Haag

A. Visuele weergave uitvoeringskeuzes per onderdeel

Figuur 1. Visueel overzicht inrichting onderdelen tweede fase Wi2021 in gemeente Den Haag

B. Beleidskeuzes

B.1 Lokale context en beleid

Lokale context van gemeente Den Haag

Den Haag is een gemeente met ruim 550.000 inwoners in de provincie Zuid-Holland, verspreid over bijna 100 vierkante kilometer. Den Haag staat op plek drie in de G4 (grootste gemeenten van Nederland) en is de dichtstbevolkte stad van Nederland met bijna 7000 inwoners per vierkante kilometer. Daarnaast heeft Den Haag als grote stad relatief veel gezinsmigranten die naar de gemeente verhuizen.

Uitgangspunt voor gemeente Den Haag zijn integrale inburgeringstrajecten richting participatie

Gemeente Den Haag heeft een beleidsregel opgesteld voor de Wi2021. In de beleidsregel komen de verschillende onderdelen van de Wi2021 aan bod. Er staat in welke onderdelen dit zijn en wie hiervoor verantwoordelijk is. Het document gaat verder niet in op de (sub)doelen van de wet. Wel heeft gemeente Den Haag een aantal uitgangspunten geformuleerd die aansluiten hierbij. Dit zijn:

a. Het college zorgt bij asielmigranten voor een doorlopende lijn vanaf koppeling met de gemeente tot het inburgeringsexamen;
b. Het college zorgt voor integrale inburgeringstrajecten gericht op inburgering én (arbeids)participatie;
c. Het college adviseert iedere inburgeringsplichtige over een passend traject dat aansluit op zijn of haar ambitieniveau en leervermogen;
d. Het college zorgt voor de financiële ontzorging en zet in op het ontwikkelen van financiële vaardigheden van de bijstandsgerechtigde asielmigranten;
e. Het college bevordert de zeggenschap bij de inburgeringsplichtige door hem of haar zoveel mogelijk invulling te laten geven aan zijn of haar inburgeringstraject;
f. Het college maakt zo veel mogelijk gebruik van al bestaande initiatieven voor inburgeringsplichtigen in de stad en werkt zo veel mogelijk samen met partners in de stad.

De beleidsregel gaat daarnaast ook in op hoe kwalitatief aanbod voor gezinsmigranten wordt gewaarborgd en beschrijft hoe gemeente Den Haag en de casemanagers inburgering de verbinding maken tussen de Wi2021 en de Participatiewet.

Daarnaast zijn samenwerkingsafspraken opgesteld binnen de gemeente Den Haag tussen Inburgering, Participatie en Den Haag Werkt. In deze afspraken zijn de volgende leidende principes beschreven:

a. Inburgering en participatie gaan hand in hand;
b. Inburgering is een gezamenlijke opgave van de dienst SZW;
c. Het inburgeringsstelsel is een lerend en adaptief stelsel, gezamenlijk monitoren we de resultaten en sturen we bij waar nodig;
d. Inburgeraars hebben één regievoerder;
e. Waar gelijktijdig participeren en inburgeren niet haalbaar is, wordt voorrang gegeven aan de wet Inburgering;

f. Dienstverlening op het gebied van participatie en re-integratie wordt bekostigd vanuit de participatie- en re-integratiemiddelen;
g. Inburgeraars participeren vanaf de start. We zetten in op een goede diagnose aan de voorkant;
h. We zetten in op doorlopende leerlijnen.

Den Haag proefdraait nieuw ontwikkelde onderdelen via pilots en heeft aandacht voor mentale gezondheid
Uit de gesprekken blijkt dat Den Haag een gemeente is die veel pilots draait op verschillende thema's. Bij de implementatie van de wet is als uitgangspunt genomen dat Den Haag alle ontwikkelingen voorlegt aan de klankbordgroep van inburgeraars en alle nieuwe ontwikkelde onderdelen kleinschalig proefdraait in pilots. Een voorbeeld is een pilot waarbij Den Haag groepsgewijs versneld de achterstand bij gezinsmigranten aanpakt. Gezinsmigranten worden uitgenodigd voor een groepsbijeenkomst van een halve dag bij de gemeente waarin zij alle benodigde informatie ontvangen. Ook worden ze gelijk gekoppeld aan een casemanager. In dit dagdeel krijgen ze naast de groepsvoorlichting ook een brede intake en PIP-gesprek, waar mogelijk wordt dezelfde dag de PIP op B1-niveau afgegeven. Indien naderhand blijkt dat de B1-route niet passend is, wordt de PIP bijgesteld. Uit de feedback van gezinsmigranten blijkt dat deze groepsgewijze aanpak ook aan de wensen van gezinsmigranten voldoet. Zij hoeven nu maar een dagdeel vrij te nemen van werk en gaven aan een aantal individuele sessies veel tijdrovender te vinden. Op deze manier wil Den Haag de hele wachtlijst versneld wegwerken. Daarnaast was een belangrijke pilot het vormgeven van de eerste samenwerking tussen gemeente Den Haag, Den Haag Werkt, een grotere werkgever en consulenten Inburgering (toenmalige naam) in een proeftuin. Deze pilot heeft geleid tot de ontwikkeling van beleid voor de uitvoering van de Wet inburgering en de Participatiewet. De casemanager inburgering voert beide wetten nu uit in één functie.

Andere pilots zijn gericht op mentale gezondheid, bijvoorbeeld:
a. Een training voor casemanagers over hoe zij als casemanager om kunnen gaan met stress (in aanvulling op een training over interculturele communicatie en mentale gezondheid);
b. Twee interventies voor inburgeraars op het gebied van psycho-educatie: (Mindspring afgerond in 2023 en PM+ gestart in 2024 en nog lopende);
c. (sinds kort) De inzet van sleutelpersonen inburgering. Deze sleutelpersonen worden ingezet bij meer kwetsbare inburgeraars die belemmeringen ervaren bij hun inburgering en het meedoen aan de Haagse samenleving en die baat hebben bij ondersteuning in eigen taal en cultuur. Het doel hiervan is dat de inburgeraars laagdrempelig toegeleid worden naar reguliere hulpverlening en begeleiding op de leefgebieden waarin de inburgeraar belemmering ervaart.

Een ander voorbeeld is dat Den Haag 100 uur taalles gaat inkopen voor gezinsmigranten om te kijken of dit stimulerend werkt om naar school te gaan. Ook is er een pilot met maatwerkbudget voor kwetsbare gezinsmigranten om hen (financieel) te ondersteunen, omdat zij vanwege hun belemmeringen anders niet kunnen inburgeren.

Den Haag besteedt veel aandacht aan mentale gezondheid omdat zij ziet dat dit een belangrijke randvoorwaarde is voor inburgering. Veel inburgeraars kampen met mentale gezondheidsproblemen, vandaar dat Den Haag hier actief op inzet vanaf de brede intake. In de brugklas wordt al gekeken naar de fysieke en psychische belastbaarheid en ook kunnen inburgeraars, die dit wensen en bij wie blijkt dat mentale gezondheidsproblemen spelen, gebruikmaken van een psycholoog in dienst bij Den Haag Werkt.

Deze psycholoog kan eenmalige of meerdere keren ingezet worden en geeft aanvullend advies over hoe rekening te houden met de psychische belastbaarheid tijdens de inburgering aan de casemanager inburgering. Bij een inburgeraar met paniekklachten wordt bijvoorbeeld geadviseerd: zorg dat de inburgeraar even uit de klas kan als hij een paniekaanval heeft.

Tot slot zoekt de afdeling inburgering van gemeente Den Haag naar aanvullende mogelijkheden om inburgeraars een optimale start te geven in de Haagse Samenleving. Een voorbeeld hiervan is een (financiële) regeling voor inwoners ouder dan 30 zonder startkwalificatie. Om voor deze regeling in aanmerking te komen, gelden specifieke voorwaarden. Gemeente Den Haag heeft voor deze regeling een uitwerking gemaakt hoe inburgeraars die de Onderwijsroute hebben afgerond en 30 jaar of ouder zijn hiervan gebruik kunnen maken.

Het taalaanbod is zelfstandig ingekocht en er is bewust gekozen voor één aanbieder die ook betrokken is bij het adviseren van de passende leerroute

Den Haag start met een brugklas (buiten scope van dit onderzoek) voorafgaand aan het vaststellen van de leerroute. De brugklas wordt uitgevoerd door taalschool Sagènn, die ook de B1-route en Z-route verzorgt. Het doel van de brugklas is input verzamelen voor het vaststellen van een passende leerroute. De aanbieder adviseert hierin welke leerroute het best passend is voor de inburgeraar. De casemanager bepaalt met de input van de aanbieder en de inburgeraar vervolgens zelf welke leerroute het wordt.

Den Haag heeft de B1- en Z-route zelfstandig ingekocht en hiervoor een eigen contract met Sagènn. Wel zijn voor bepaalde onderdelen andere gemeenten aangehaakt (samen met Rijswijk en Delft is het taalaanbod van de B1-route ingekocht). Gemeente Den Haag heeft hiervoor samen met deze gemeentes en Sagènn gezamenlijke werkafspraken opgesteld. Er is één aanbieder, Sagènn, gecontracteerd voor de B1-route en de Z-route. Sagènn is een bedrijf met twee takken: Sagènn Educatie en Sagènn Re-integratie. De eerste tak richt zich op volwassenenonderwijs (die de taallessen verzorgt), de tweede op re-integratietrajecten (verantwoordelijk voor de participatie). Op de aanbesteding die gemeente Den Haag had uitgezet hebben meerdere aanbieders zich ingeschreven. Den Haag heeft gekozen om één aanbieder voor beide routes te contracteren, met het idee dat dit makkelijk zou zijn bij eventuele routewisselingen van de B1- naar Z-route en andersom.

De B1-entreeroute en de Onderwijsroute mbo zijn belegd bij ROC Mondriaan. Deze routes zijn samen ingekocht met acht gemeenten in de regio. Dit zijn: Delft, Midden-Delfland, Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar, Westland en Zoetermeer. Een samenwerkingsverband tussen De Haagse Hogeschool, Hogeschool Leiden en de Universiteit Leiden verzorgt de Onderwijsroute hbo/wo. Waar voorheen het onderwijs werd aangeboden door de Haagse Hogeschool en Hogeschool Leiden (ook op de beide locaties) wordt vanaf begin 2025 al het onderwijs gegeven door de Haagse Hogeschool op de locatie in Den Haag. Dit is door gemeente Den Haag samen ingekocht met andere gemeenten van de arbeidsmarktregio's Haaglanden, Zuid-Holland Centraal (behalve gemeente Lansingerland) en Holland Rijnland. Bij beide is gekozen om samen in te kopen met andere gemeenten zodat voldoende inburgeraars tegelijkertijd kunnen starten op de geplande startmomenten.

Sagènn heeft last van het NT2-docententekort. Dit heeft ertoe geleid dat Sagènn gebruikmaakt van het addendum van Blik op Werk en docenten in opleiding ook voor de klas staan.

Den Haag heeft een convenant afgesloten om ook de kwaliteit voor gezinsmigranten te kunnen borgen
Gezinsmigranten moeten zelf hun inburgeringsonderwijs inkopen. Iedereen die in Den Haag inburgert moet goed en passend onderwijs krijgen. Gemeente Den Haag zet hier, onder andere, op in door het organiseren van netwerksessies met verschillende relevante partijen. Ook heeft de gemeente afspraken gemaakt met aanbieders van taalonderwijs. Deze afspraken staan in het Haags convenant inburgering en taal. Aanbieders die zich willen aansluiten krijgen een kwaliteitsscan van de gemeente. Daarnaast gaat de gemeente structureel langs bij de convenantpartners. Op deze manier kunnen zij ook kwalitatief aanbod aanraden aan gezinsmigranten. Op dit moment zijn er negen aanbieders convenantpartner. De gemeente wijst inburgeraars op het aanbod van de convenantpartners. Zij zijn echter vrij in hun keuze en kunnen ook een andere (Blik op Werk-)aanbieder kiezen.

Daarnaast heeft gemeente Den Haag een introductiebijeenkomst ingeregeld voor gezinsmigranten. Zij krijgen hierin vier uur uitleg van de gemeente, taalaanbieder NCB en de bibliotheek over de Wi2021 en de verplichtingen die daaruit volgen. De gemeente wil gezinsmigranten zo snel mogelijk laten kennismaken met een taalschool. Zij hoopt dat dit drempelverlagend werkt om les te volgen bij een taalschool, in plaats van alleen zelfstudie te doen. Momenteel kijkt Den Haag naar het opnieuw vormgeven van de dienstverlening aan gezinsmigranten. Hierin wordt de input vanuit de hierboven beschreven pilot voor het wegwerken van de wachttijden meegenomen, net als de huidige opzet van de introductiebijeenkomst.

Het participatieaanbod ligt bij dezelfde aanbieder en deels bij gemeente zelf
Den Haag heeft de B1- en Z-route duaal ingekocht. Den Haag is één van de weinige gemeenten die ook participatieaanbod ingekocht heeft voor de B1-route en focust zich in deze route op dualiteit en toeleiding naar werk. Het ingekochte participatieaanbod van de B1-route en de Z-route wordt ook uitgevoerd door Sagènn. Voor de Z-route is dit de volledige 800 uur, voor de B1-route is dit 300 uur die de inburgeraars aan het begin van het traject krijgen. Het overige participatieaanbod voor de B1-route is intern belegd bij Den Haag Werkt. De werkadviseurs van Den Haag Werkt verzorgen bijvoorbeeld de MAP in de B1-route. Ook volgen inburgeraars interne en externe (re-integratie)trajecten bij Den Haag Werkt. Gemeente Den Haag heeft gekozen om het eerste gedeelte van de participatie in de B1-route niet bij Den Haag Werkt te beleggen, omdat zij niet bekend is met een doelgroep met een taalniveau op A0-A1. De verwachting was dat een partij zoals Sagènn dit beter kon doen. Wanneer inburgeraars een hoger taalniveau hebben, is het aanbod van Den Haag Werkt wel passend. In paragraaf E.3.2 gaan we hier verder op in.

C. Organisatie lokale uitvoering

C.1 Uitvoerder regie en begeleiding

Op de afdeling inburgering van gemeente Den Haag zijn alle regie- en begeleidingstaken rondom inburgering belegd. Dit is verdeeld over vier teams die elk bestaan uit achttien tot twintig casemanagers en een teammanager.

a. Een team voor asielmigranten onder de Wi2021 die 27 jaar en ouder zijn;
b. Een team voor gezinsmigranten onder de Wi2021 die ouder zijn dan 27 jaar (hier komen ook gezinsmigranten tot en met 27 jaar bij);

c. Een team voor jongeren onder de Wi2021 (tot voor kort zowel asiel- als gezinsmigranten) tot en met 26 jaar;
d. Een team voor inburgeraars onder de Wi2013.

In totaal heeft Den Haag ongeveer 75 casemanagers in dienst. De casemanager zijn verantwoordelijk voor de regie en begeleiding van de inburgeraars. De teammanagers sturen de casemanager aan, voornamelijk op gebied van hr.

Daarnaast zijn er nog een aantal overkoepelende functies betrokken bij inburgering:
a. Twee kwaliteitsmedewerkers;
b. Twee projectmanagers;
c. Een beleidsmedewerker;
d. Vier tactische proceseigenaren;
e. Eén assistent-manager;
f. Een ketenregisseur.

D. Cijfers

In onderstaande paragrafen gaan we in op de aantallen inburgeraars in gemeente Den Haag. We beschrijven de taakstelling en realisatie, het aantal inburgeringsplichtigen, verdeling over de routes en verlengingen en afgeronde trajecten. We doen dit aan de hand van de openbare cijfers over de taakstelling (Rijksoverheid.nl) en op basis van data over de inburgeraars in een bepaalde gemeente van DUO.

D.1 Taakstelling en realisatie

Onderstaande tabel laat de taakstelling van het aantal te huisvesten asielmigranten (per half jaar) van gemeente Den Haag zien in de periode 2022 tot eerste helft 2025. Ook geven we weer of deze taakstelling is gerealiseerd.

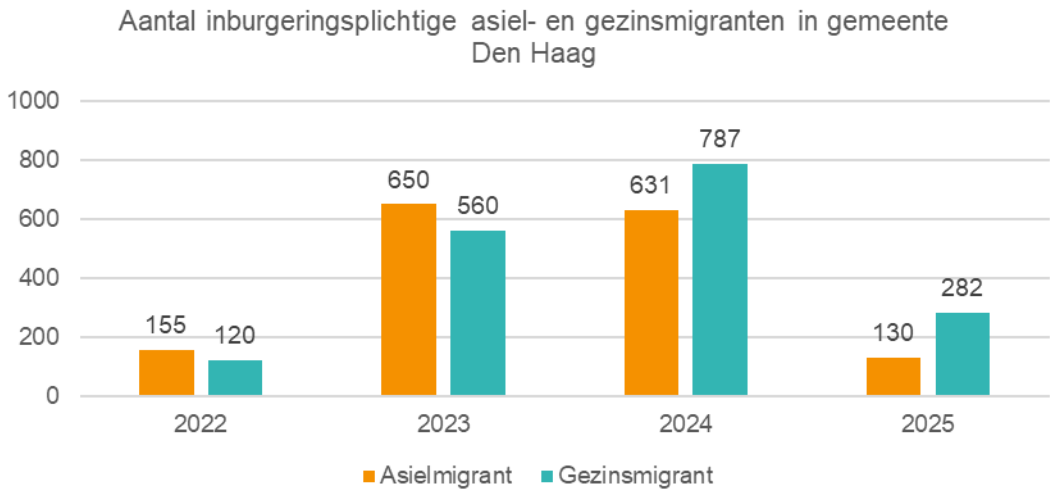
Den Haag	Taakstelling	Gerealiseerd[1]
Eerste helft 2022	309	Nee, 70 te weinig
Tweede helft 2022	419	Ja
Eerste helft 2023	662	Nee, 51 te weinig
Tweede helft 2023	549	Nee, 106 te weinig
Eerste helft 2024	588	Nee, 290 te weinig
Tweede helft 2024	532	Nee, 391 te weinig
Eerste helft 2025	559	

Tabel 1. Taakstelling gemeente Den Haag over 2022, 2023, 2024 en de eerste helft van 2025 (peildatum: 1 april 2025, bron: Rijksoverheid.nl)

[1] Het weergegeven getal is de totale stand van zaken aan het einde van de desbetreffende periode. Het getal bij de ‘Tweede helft 2024’ is daarmee de actuele achterstand.

D.2 Aantal inburgeraars

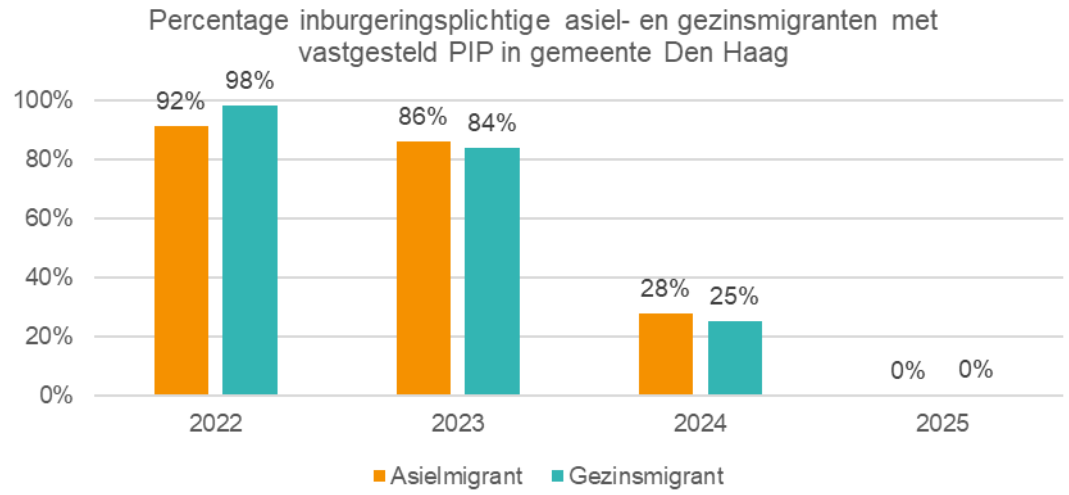
Onderstaande figuur geeft het aantal inburgeringsplichtigen onder de Wi2021 uit de cohorten[2] 2022, 2023, 2024 en 2025 weer die in Den Haag gehuisvest waren op 1 mei 2025. De cijfers zijn uitgesplitst naar asiel- en gezinsmigranten.



Figuur 2. Aantal inburgeringsplichtige asiel- en gezinsmigranten in gemeente Den Haag (peildatum 1 mei 2025, bron: DUO)

D.3 Aantal vastgestelde leerroutes en verdeling over de verschillende routes

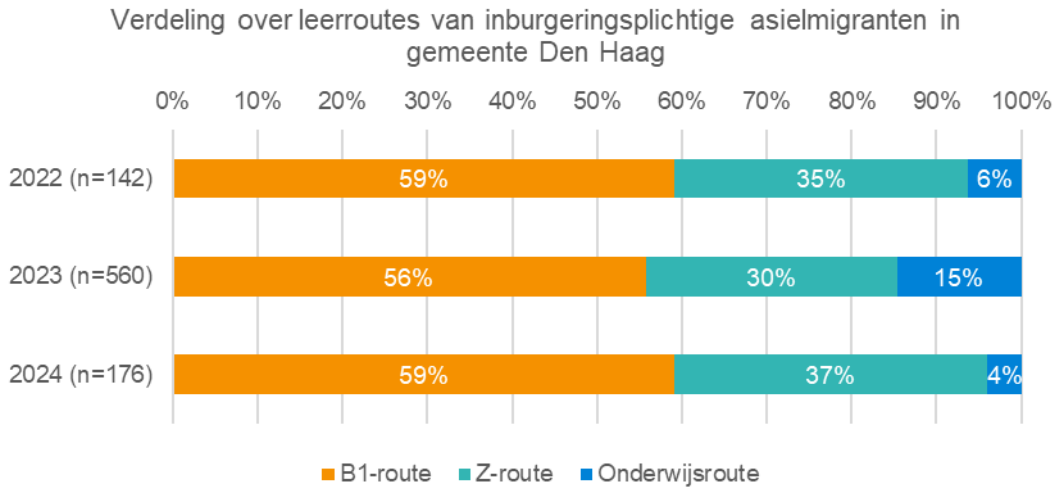
Onderstaande figuur geeft het percentage inburgeraars met vastgesteld PIP in gemeente Den Haag weer, verdeeld over de vier cohorten. De cijfers zijn uitgesplitst naar asiel- en gezins- en overige migranten.



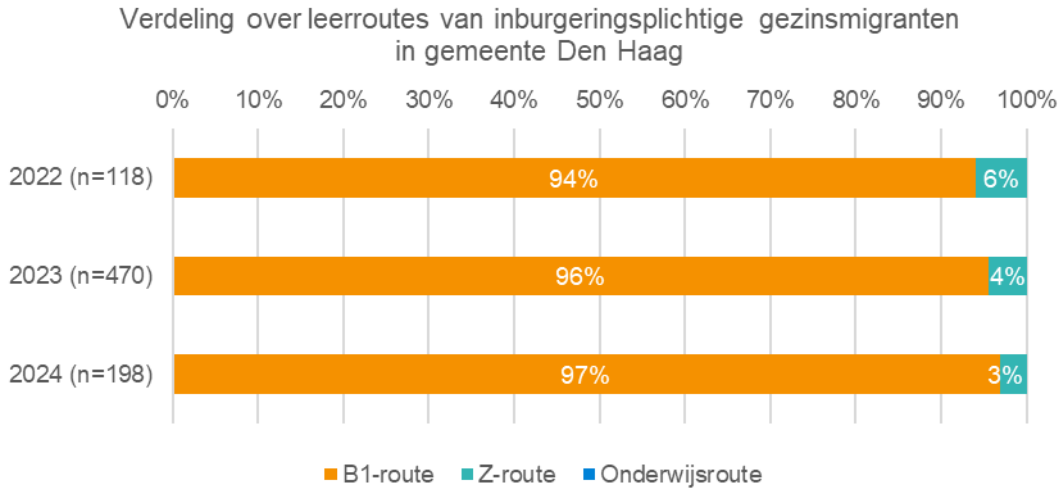
[2] De cohorten zijn ingedeeld op basis van het jaar waarin iemand inburgeringsplichtig wordt.

Figuur 3. Percentage inburgeraars met vastgesteld PIP in gemeente Den Haag (peildatum 1 mei 2025, bron: DUO)

De verdeling over de leerroutes van inburgeraars in gemeente Den Haag is weergegeven in onderstaande figuur. In de aantallen van de B1-routedeelnemers zitten ook B1-entreeroutedeelnemers. De eerste figuur laat de verdeling voor asielmigranten zien, de tweede voor gezinsmigranten. Dit is opnieuw verdeeld naar de vier cohorten. Omdat bij nog geen enkele inburgeraar uit cohort 2025 een PIP is opgesteld, zijn voor dat cohort ook nog geen cijfers over de verdeling over de verschillende leerroutes.



Figuur 4. Verdeling van asielmigranten in gemeente Den Haag over de drie leerroutes (peildatum 1 mei 2025, bron: DUO)



Figuur 5. Verdeling van gezinsmigranten in gemeente Den Haag over de drie leerroutes (peildatum 1 mei 2025, bron: DUO)

D.4 Aantal verlengingen inburgeringstermijn, afgeronde trajecten, wisselingen van leerroute en afschalingen in de B1-route

In gemeente Den Haag hebben twaalf verlengingen van de inburgeringstermijn plaatsgevonden. Eén verlenging in de Z-route van een asielmigrant in cohort 2023 en elf verlengingen in de B1-route (één asielmigrant en zes gezinsmigranten in cohort 2022, in cohort 2023 één asielmigrant en één gezinsmigrant en in cohort 2024 twee gezinsmigranten). 103 inburgeraars hebben de inburgering afgerond op peildatum 1 mei 2025. Dit zijn vijf asielmigranten in de Onderwijsroute (drie in cohort 2022 en twee in cohort 2023), de andere 98 in de B1-route. Hiervan deden 53 inburgeraars de examens op A2-niveau. Onderstaande tabel geeft een overzicht over de cohorten en verdeling asiel- en gezinsmigrant. Er zijn verder twee afschalingen binnen de B1-route al doorgegeven bij DUO. Dit gaat om één asielmigrant en één gezinsmigranten in cohort 2022. Dit zijn inburgeraars die nog geen examen hebben gedaan, maar waarvan al wel een afschaling naar A2-niveau is doorgegeven.

	Asielmigrant		Gezinsmigrant	
	A2-niveau	B1-niveau	A2-niveau	B1-niveau
2022	3	5	22	18
2023	4	6	19	16
2024	0	2	4	3
2025	0	0	1	0

Tabel 2. Overzicht cohorten en verdeling asiel- en gezinsmigranten van afgeronde trajecten binnen de B1-route

Twaalf inburgeraars wisselde van de Onderwijsroute naar de B1-route, waarvan zes asielmigranten in cohort 2022 en zes asielmigranten in cohort 2023. Wisselingen van de Onderwijsroute naar de Z-route zijn niet voorgekomen. Van de B1-route naar de Z-route zijn 22 migranten gewisseld (zes asielmigranten en één gezinsmigrant in cohort 2022 en twaalf asielmigranten en drie gezinsmigranten in cohort 2023). Van de Z-route naar de B1-route hebben elf wisselingen plaatsgevonden (in cohort 2022 ging dit om zeven asielmigranten en twee gezinsmigranten en in cohort 2023 om twee asielmigranten). Van de B1-route naar de Onderwijsroute zijn twee migranten gewisseld, waarvan één asielmigrant in cohort 2022 en één asielmigrant in cohort 2023.

E. Uitvoering per onderdeel

In onderstaande paragrafen beschrijven we hoe gemeente Den Haag en de gecontracteerde aanbieders de onderdelen van de tweede fase inrichten en uitvoeren.

E.1 Invulling regierol en begeleiding gemeenten

Casemanager heeft regiorol en is specialist op het gebied van inburgering, heeft veel kennis over de Participatiewet en kan inburgeraars doorverwijzen naar overige relevante partijen in het brede sociale domein

De casemanager vervult de regierol, dit betekent dat hij/zij de regie heeft op het volledige proces inburgering en het inzetten van trajecten in het kader van de Participatiewet. Dit geldt voor zowel asielmigranten als gezinsmigranten. Onderdeel van de regierol is ook het schakelen met andere partijen.

De casemanager krijgt signalen binnen en kan vervolgens inburgeraars doorverwijzen naar de juiste loketten. Casemanagers moeten hiervoor wel weten welk aanbod beschikbaar is binnen de gemeente en in grote lijnen de onderwerpen in het brede sociaal domein snappen. De gemeente heeft een klantreis opgesteld van de inburgeraar. Interne en externe partijen hebben elk hun eigen rol in een stukje van het aanbod aan inburgeraars.

De casemanager is specialist op het gebied van inburgering, heeft veel kennis over de Participatiewet en weet genoeg van andere domeinen, bijvoorbeeld financiën en de Wmo, om inburgeraars door te kunnen verwijzen naar de juiste partij. De casemanagers melden de inburgeraars aan voor alle onderdelen van de inburgering: taalles, MAP, PVT, training financiële zelfredzaamheid en de voorzieningen vanuit Den Haag Werkt. Onderdeel van de regierol is ook de verbinding zoeken met de Participatiewet en hiervoor de samenwerking opzoeken met de medewerkers van Den Haag Werkt. Op deze manier houden zij zicht en regie op het hele inburgeringstraject. De casemanagers maken gebruik van de expertise van Den Haag Werkt en de trajecten die beschikbaar zijn, maar voeren er wel regie op en houden bijvoorbeeld ook eindgesprekken met de inburgeraar en de contactpersoon van de ingezette voorziening. Gemeente Den Haag zet in op zo min mogelijk contactpersonen per klant, maar zorgt er wel voor dat elke specialist de eigen expertise kan uitvoeren en niet voor meerdere wetten specialist is.

De administratieve belasting bij de casemanagers inburgering is hoog, denk aan het regelen van tolken, spreekkamers en opstellen van brieven. Gemeente Den Haag is aan het onderzoeken of een administratief medewerker deze taken voor een deel kan overnemen. Op deze manier houdt de casemanager meer tijd over voor de klant.

Casemanager monitort de voortgang van de inburgeraar via gesprekken, voortgangsrapportages en via het taalportaal van de taalaanbieder

Gemeente Den Haag hanteert, voor de begeleiding, een vaste frequentie van vier voortgangsgesprekken per jaar voor asielmigranten en drie voortgangsgesprekken per jaar voor gezinsmigranten. Met deze frequentie kunnen casemanagers signaleren en tijdig bijsturen als de voortgang van het inburgeringstraject in de knel komt. In de praktijk hanteren casemanagers deze frequenties niet altijd en hangt deze af van de zelfredzaamheid van de inburgeraar. De casemanager schat per inburgeraar in of het nodig is om een fysiek voortgangsgesprek in te plannen of dat bijvoorbeeld een onlineafspraak, telefonisch contact of WhatsAppcontact voldoende is. Soms wordt er ook wel eens een moment overgeslagen. Wanneer nodig, wordt er een extra moment ingepland. Bij inburgeraars die de Onderwijsroute volgen vinden ook driegesprekken plaats tussen de mentor van de onderwijsinstelling, de inburgeraar en de casemanager. Deze gesprekken komen bovenop de reguliere voortgangsgesprekken.

Het is vervolgens aan de casemanager om te bepalen of ze in deze gesprekken alle informatie ophaalt die nodig is of dat het nodig is nog een voortgangsgesprek in te plannen.

Gemeente Den Haag heeft nagedacht over wat welke groep inburgeraars nodig heeft en de caseload hier ook op aangepast. De gemiddelde caseload voor asielmigranten en jongeren is 70 inburgeraars per casemanager. Naar aanleiding van één van de eerste en belangrijkste pilots en in vergelijking met casemanagers arbeidsontwikkeling van DHW, is geadviseerd de caseload niet hoger dan 50 te doen. Dat is gezien de werkdruk op dit moment niet haalbaar. Het houdt ook in dat de casemanager die de asielmigranten in de B1- en Z-route begeleidt in verhouding weinig tijd heeft voor de uitvoering van de Participatiewet. Voor het team dat zich richt op jongeren is de wens om de caseload te verlagen naar ongeveer 60 inburgeraars. Voor gezinsmigranten ligt de caseload hoger, gemiddeld 110 inburgeraars per casemanager. Casemanagers hoeven minder voortgangsgesprekken te voeren en meestal geen verbinding te zoeken met de Participatiewet. Wel pikken de casemanagers knelpunten bij gezinsmigranten, zoals financiële problematiek en huiselijk geweld, op en schakelen zij hier de juiste partijen voor in. Daarnaast ligt de regierol ook bij de gezinsmigrant zelf en moet de casemanager vooral motiveren. Het contact met de inburgeraars vindt, zowel bij asiel- als gezinsmigranten, zo veel mogelijk plaats in het Nederlands. Wanneer Nederlands echt niet mogelijk is, wordt gebruikgemaakt van een tolk of de tolkentelefoon. Bij complexe casussen vraagt een casemanagers soms een andere casemanager die de moedertaal van de inburgeraar spreekt te ondersteunen bij het gesprek. Daarnaast zijn de consulenten getraind in interculturele communicatie om de gesprekken zo effectief mogelijk te gebruiken.

De casemanagers volgen de voortgang van de inburgeraar op verschillende manieren. Naast de voortgangsgesprekken, zien casemanagers voor asielmigranten in het portaal van de taalaanbieder van de B1- en Z-route de taalontwikkeling van de inburgeraar. Ook het verzuim per inburgeraar staat hierin. De intentie is om ook zo'n portaal voor de Onderwijsroute hbo/wo te realiseren. Daarnaast delen de taalaanbieders van de B1- en Z-route en Onderwijsroute mbo en B1-entreeroute twee keer per jaar voortgangsrapportages met de casemanagers. De onderwijsinstellingen die de Onderwijsroute hbo/wo aanbieden delen drie keer per jaar een voortgangsrapportage met de gemeente. Wanneer een gezinsmigrant taalles volgt bij een convenantpartner, krijgen de casemanagers vier keer per jaar een voortgangsrapportage. Op deze manier kan ook hun voortgang worden gemonitord door de casemanagers.

Apart team van casemanager dat zich richt zich op gezinsmigranten

De begeleiding van gezinsmigranten ziet er ongeveer hetzelfde uit als bij asielmigranten, er zijn ook voortgangsgesprekken zoals hierboven beschreven en voortgangsrapportages vanuit de convenantpartners. Als een gezinsmigrant niet naar een taalschool gaat bij een convenantpartner, maar zelfstudie doet om op B1-niveau te komen, wordt het taalniveau gepeild in de voortgangsgesprekken. Veel gezinsmigranten werken, de gemeente heeft daarom in het convenant ook afspraken gemaakt met de taalaanbieders voor weekend- en avondlessen. Werken hoeft dus geen belemmering te zijn voor gezinsmigranten om te starten met hun inburgering. De grootste uitdaging bij de begeleiding van gezinsmigranten is het contact leggen in het begin. Casemanagers hebben geen contactgegevens, maar alleen een brief/postadres. Het verzoek ligt bij DUO om contactgegevens beschikbaar te stellen in het DUO-portaal, zodat casemanagers op een makkelijkere manier contact kunnen leggen. Daarnaast is het

ook een uitdaging om gezinsmigranten te motiveren om taallessen te volgen bij een convenantpartner en merkt de gemeente dat passende hulp vinden voor kwetsbare gezinsmigranten lastig is.

Taalscholen hebben adviserende rol in het wisselen van leerroutes en afschalen; casemanager attendeert inburgeraars op mogelijkheid tot verlenging

Het initiatief voor het wisselen van routes komt vanuit de scholen, zij hebben hierin een adviserende rol. De casemanager bespreekt dit dan met de klant en indien één van hen hier anders over denkt, volgt een driegesprek tussen de casemanager, inburgeraar en de consulent van de taalaanbieder. De casemanager bepaalt uiteindelijk of er gewisseld wordt.

Tot nu toe heeft gemeente Den Haag nog niet veel te maken gehad met verlengingen van de inburgeringstermijn. Eén verlenging is wel aan de orde geweest: een inburgeraar was gestart in een andere gemeente en verhuisde naar Den Haag. Den Haag had destijds achterstanden en kon de casus niet tijdig oppakken. Hierdoor heeft de inburgeraar vertraging opgelopen. Op verzoek van de inburgeraar heeft de casemanager een feitelijke brief geschreven met de doorlopen processtappen, waardoor de inburgeraar nu verlenging krijgt. Daarnaast verwachten de casemanagers veel verlengingen door zwangerschap. De casemanager attendeert de inburgeraars actief op de mogelijkheid tot verlenging wanneer zij tweeënhalf jaar in het traject zitten en de kans klein lijkt te zijn dat zij binnen een half jaar alle examenonderdelen halen of voldoen aan de urenverplichting. De inburgeraar moet zelf de verlenging aanvragen, de casemanager attendeert alleen. Asielmigranten worden wel doorverwezen naar Vluchtelingenwerk voor hulp bij het aanvragen van de verlenging. Ook gezinshereniging heeft impact op de focus op het inburgeringstraject en daarmee de snelheid hiervan.

De huidige politieke context heeft impact

De casemanagers merken in de begeleiding dat de huidige politieke context veel impact heeft op de inburgeraars. Eén van de maatregelen die het kabinet overweegt is het schrappen van een permanente verblijfsvergunning, dit heeft een negatieve impact op de motivatie van inburgeraars om in te burgeren. De casemanagers passen motiverende gespreksvoering toe, maar het lukt niet altijd om inburgeraars te motiveren.

E.2 Invulling preventie en handhaving

De casemanager wijst de inburgeraar op de rechten en plichten

De casemanager informeert de inburgeraars over hun rechten en plichten vanuit de Participatiewet en Wi2021. Heldere communicatie is hierbij belangrijk, zodat de inburgeringsplichtige weet wat zijn of haar rechten en plichten zijn gedurende het inburgeringstraject en wat er van de inburgeringsplichtige wordt verwacht. Dit informeren ziet gemeente Den Haag als onderdeel van de werkzaamheden van de casemanager en onderdeel van het gehele inburgeringstraject. Als het nodig is komt dit ook terug in de voortgangsgesprekken. De casemanager legt aan de inburgeraar uit dat er afspraken zijn gemaakt in het PIP en dat de inburgeraar deze moet nakomen. Het informeren over rechten en plichten is ook onderdeel van de brugklas voor asielmigranten en onderdeel van de introductiebijeenkomst voor gezinsmigranten.

Bij blijvend verzuim legt een apart team binnen de afdeling een boete of maatregel op
De casemanager voert regie en waarschuwt een inburgeraar als hij of zij de plichten niet nakomt, bijvoorbeeld bij verzuim. Met de taalaanbieders is bijvoorbeeld afgesproken dat zij bij een bepaald percentage verzuim (meer dan 30% voor de B1- en Z-route, meer dan 20% voor de Onderwijsroute) een extra melding doen bij de casemanager. Zij gaan vervolgens in gesprek met de inburgeraar en nemen de nodige maatregelen.

Binnen de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten, waaronder ook de afdeling inburgering valt, bestaat een afdeling Handhaving en Fraudebestrijding. Zij zijn verantwoordelijk voor het opleggen van boetes en het bestrijden van fraude vanuit verschillende wetgeving. Dit doen zij ook voor de Wi2021 en Participatiewet. De casemanagers kunnen dit team inschakelen wanneer zij meerdere waarschuwingen hebben gegeven en het verzuim hoog blijft. Den Haag heeft een werkinstructie opgesteld voor verzuim, waarin ook is opgenomen wanneer dit team wordt ingeschakeld. Zij gaan vervolgens in gesprek en kunnen een boete of maatregel opleggen. Dit is afhankelijk van waar de inburgeraar op verzuimt. In de praktijk zijn casemanagers huiverig om dit te doen, omdat de menselijke maat ook meespeelt. Veel inburgeraars ontvangen een uitkering en kunnen daardoor boetes niet (makkelijk) betalen. Bovendien is verzuim vaak niet alleen onwil, maar speelt er meer (bijvoorbeeld gezinshereniging).Tot slot speelt ook de recente uitspraak van het Europees Hof rondom boetebeleid Wi2021 een rol in de terughoudendheid. Hierbij lijkt een boete alleen stand te houden bij bijvoorbeeld grove nalatigheid of aantoonbaar gebrek aan inzicht in bepaalde mate. Dit werkt ook remmend op het inzetten van boetes.

Een boete vanuit de Wi2021 heeft de voorkeur bij overlap van de Participatiewet en Wi2021
Bijstandsgerechtigde inburgeringsplichtigen hebben te maken met zowel de Inburgeringswet als de Participatiewet. Het kan voorkomen dat er overlap is tussen verplichtingen opgelegd op grond van de Wi2021 enerzijds en de Participatiewet anderzijds. Bij de keuze tussen enerzijds handhaving op grond van de Participatiewet door een verlaging van de uitkering en anderzijds handhaving op grond van de Inburgeringswet via een boete, legt het college een boete op grond van de Wi2021 op. Om dubbele sanctionering te voorkomen verlaagt het college in dat geval voor dezelfde gedraging de bijstandsuitkering niet.

E.3 Invulling B1-route

De B1-route is in Den Haag belegd bij Sagènn. Zij voeren de reguliere B1-route uit en daarnaast ook de Z-route. De aanbieder van de Onderwijsroute mbo (ROC Mondriaan) is verantwoordelijk voor de B1-entreeroute. De B1-entreeroute valt wettelijk onder de B1-route. We beschrijven deze variant in paragraaf E.5.

E.3.1 Taalaanbod

De B1-route is opgesplitst in een plusroute en basisroute van tweeënhalf jaar
In Den Haag beginnen alle asielmigranten met een brugklas van vier weken, uitgevoerd door Sagènn (Educatie). Hierin krijgen inburgeraars al taallessen en wordt hun (taal)niveau getoetst. Ook vindt de intro-MAP (uitgevoerd door Den Haag Werkt) plaats, zie paragraaf E.3.2.

Na deze vier weken stelt Sagènn een advies op voor de leerroute. Hiervoor heeft de gemeente samen met Sagènn een beslisboom opgesteld die de consulenten van Sagènn kunnen gebruiken. Op basis van het advies en op basis van de eigen indruk van de inburgeraar uit de brede intake, tussentijds contact en contact met andere ketenpartners, bepaalt de casemanager, in samenspraak met de inburgeraar, vervolgens de leerroute. De casemanager stelt vervolgens het PIP op. Over het algemeen volgt de gemeente het advies van Sagènn op. De casemanagers melden de asielmigranten die de B1- en Z-route gaan volgen vervolgens per mail aan bij Sagènn.

Sagènn hanteert geen vaste instroommomenten, maar begint een groep wanneer er minimaal twaalf cursisten zijn aangemeld (van vergelijkbaar niveau). Sagènn houdt hierbij ook rekening met de beschikbaarheid van de cursisten. Gemiddeld moeten inburgeraars zes tot acht weken wachten na de brugklas voor zij kunnen starten met de leerroute. De eerste vier weken kunnen in de klas nog nieuwe cursisten instromen. Uiteindelijk bestaat een klas uit zestien tot twintig cursisten. In totaal heeft Sagènn 65 klassen (totaal voor zowel de B1- als de Z-route). Cursisten uit de drie gemeenten worden gemengd. Sagènn probeert de klassen zo homogeen mogelijk in te richten. Zij ‘sparen’ daarom cursisten op tot ze een klas kunnen vormen met een vergelijkbaar niveau. Dit is niet altijd mogelijk, omdat ze de wachttijd niet te veel willen/kunnen laten oplopen. Tot slot heeft Sagènn alfabetiseringslessen voor inburgeraars die instromen en nog niet gealfabetiseerd zijn. Inburgeraars uit beide routes kunnen deelnemen aan alfabetisering: zowel de B1-route als de Z-route.

Sagènn maakt onderscheid tussen twee groepen binnen de B1-route. Een plusroute voor snelle leerders en een basisroute voor de andere cursisten (gemiddelde en langzame leerders). Voor beide routes duurt het traject, wanneer inburgeraars starten op A0-niveau, tweeënhalf jaar. Het aantal lesuren dat inburgeraars aanboden krijgen per week verschilt per route. De basisgroep heeft drie dagdelen van drie uur per week les (in totaal komen zij zonder verzuim op 584 uur). De plusgroep heeft wekelijks twee dagdelen van drie uur les. Zij gaan sneller door de stof heen en moeten meer zelfstandig werken. De plusgroep is voornamelijk voor theoretisch opgeleiden die gewend zijn aan studeren en een hoger tempo aankunnen. In de praktijk werken deze cursisten ook vaker naast de taallessen. Eerder had de snelle groep ook drie keer drie uur per week les. Vanwege het tekort aan NT2-docenten bij Sagènn is dit verminderd naar twee dagdelen. De gemeente gaat evalueren of deze werkwijze goed werkt.

Klassen blijven zo veel mogelijk gelijk

In de taallessen maakt Sagènn gebruik van de methode van Boom NT2 in combinatie met LINK. De plusgroep gebruikt LINK+. Aan deze methoden zijn ook digitale hulpmiddelen verbonden. Daarnaast krijgen de cursisten huiswerk mee. Dit bestaat vooral uit het maken van online opdrachten over de lesstof in de klas. Het maken van huiswerk is nodig om op B1-niveau te komen in tweeëneenhalf jaar. Vanwege het docententekort lukt het Sagènn niet om altijd gecertificeerde NT2-docenten voor de klas te hebben. Zij maakt verder geen gebruik van vrijwilligers in de klas. Wel zetten ze vrijwilligers in als taalmaatjes om samen met de cursist de taal te oefenen in de praktijk (zie ook paragraaf E.4.2).

Sagènn probeert gedurende de B1-route de klassen gelijk te houden. De cursisten van een klas gaan, in principe zo veel mogelijk samen, de verschillende taalniveaus door tot aan B1-niveau. Wanneer een

cursist een taalniveau niet haalt, wordt deze herhaalt. Hierdoor kan het voorkomen dat hij of zij wisselt van klas.

Maatwerkmogelijkheden zijn avond- en weekendlessen en taalles naar B2-niveau

Cursisten kunnen bij Sagènn ook avond- of weekendlessen volgen. Bij avondlessen hebben ze twee avonden drie uur les per week, bij weekendlessen is dat zes uur op zaterdag. Voornamelijk werkende inburgeraars maken hier gebruik van. Over het algemeen is Sagènn tevreden met de avond- en weekendlessen. Cursisten die werken in een Nederlandstalige werkomgeving zijn vaak gemotiveerd om de taal verder te leren en kunnen de lesstof ook toepassen in de praktijk. Dit maakt dat zij de taal sneller leren. Wanneer de werkende inburgeraar niet in contact komt met Nederlands tijdens werk verlopen de lessen moeizamer. Het werk belemmert de Nederlandse taalontwikkeling van de cursist en maakt dat zij soms moe en gedemotiveerd in de klas zitten.

Een andere vorm van maatwerk zijn lessen gericht op het behalen van B2-niveau. Cursisten in de plusroute, kunnen onder een aantal voorwaarden taalles krijgen bij Sagènn met als doel examen te doen op B2-niveau. Sagènn heeft, samen met de gemeente, beleid opgesteld waarin staat wie hiervoor in aanmerking komt. Deze cursisten moeten, onder andere, al alle taalexamens behaald hebben op B1-niveau en minimaal nog een jaar over hebben tot aan het einde van hun inburgeringstermijn. Ook zijn er eisen voor de minimale leerbaarheid (minimaal een score van vijftien op de leerbaarheidstoets van Sagènn) en de beschikbaarheid (twintig tot 24 uur per week aan les en huiswerk kunnen besteden).

Sagènn monitort de voortgang van cursisten via toetsen, ook houding en aanwezigheid spelen een rol

De voortgang van de cursisten monitort Sagènn op verschillende manieren. Aan het einde van elk thema in de methode zijn toetsen beschikbaar. Daarnaast neemt Sagènn periodiek onafhankelijke toetsen af om het taalniveau van de cursist te meten. Ook monitort de docent op aanwezigheid, houding in de klas en het maken van huiswerk. Ze zien bij Sagènn dat cursisten gemiddeld 70-80% aanwezig zijn. Sagènn rapporteert naar de gemeente over de voortgang via halfjaarlijkse voortgangsrapportages. Wanneer er tussendoor iets speelt, is er contact tussen consulenten van Sagènn en de casemanagers. Soms vindt er een driegesprek plaats tussen de casemanager van de gemeente, de consulent van Sagènn en de inburgeraar.

Afschalen naar A2-niveau en wisselen naar de Z-route komt voor, casemanager volgt het advies van Sagènn

Rond de 500 taallesuren signaleert de consulent van Sagènn aan de casemanager wanneer iemand B1-niveau naar verwachting niet gaat halen. De casemanager volgt dit advies in de praktijk vrijwel altijd op en schaalt de cursist, wanneer deze de 600 uur heeft gevolgd, af naar A2-niveau bij DUO. Een knelpunt hierin is dat het totale standaard taaltraject in de B1-route minder dan 600 uur is. Cursisten die moeten gaan afschalen krijgen nu extra lessen, waarin de stof wordt herhaald tot zij aan de 600 uur zitten. Sagènn weet echter bij veel inburgeraars al eerder (voor het afronden van de 600 uur) dat het behalen van B1-niveau geen haalbaar doel is. Daarnaast zijn er ook inburgeraars die wel naar B1-niveau zouden kunnen, maar die door een te hoog verzuim niet op B1-niveau zijn gekomen en ook geen 600 uur hebben vol gemaakt.

Ook routewisselingen komen voor vanuit de B1-route, voornamelijk richting de Z-route. Als voorafgaand aan een traject twijfel is over de B1- of de Z-route, plaatst een casemanager, in samenspraak met Sagènn, de inburgeraar in de B1-route. Als toch blijkt dat iemand dit niet aankan, wordt er gewisseld.
In principe vinden er geen wisselingen plaats in het eerste halfjaar na de start van de route. In deze periode is het vaak nog niet mogelijk te bepalen of iemand echt niet in de juiste route zit of nog moet wennen. De meeste wisselingen vinden plaats tussen een halfjaar tot een jaar na de start. Dan is er duidelijker zicht op de voortgang en is er nog voldoende tijd om de wisseling door te voeren. De taalschool heeft ook hier een signalerende functie. Wanneer iemand niet op zijn plek is, laten zij dit weten aan de casemanager. In principe is dit in een reguliere voortgangsrapportage, maar dit kan ook tussentijds. Wel is afgesproken dat hier altijd onderbouwing voor nodig is, zoals de score op recente taaltoetsen. Op basis hiervan neemt de casemanager een besluit en wijzigt in lijn hiermee het PIP. Doordat Sagènn ook de Z-route uitvoert, kan de cursist bij dezelfde aanbieder blijven en regelen zij de praktische wisseling van groep. Sagènn ziet wel dat inburgeraars zelf vaak niet willen wisselen naar de Z-route omdat ze na het behalen van hun inburgering (nog) niet voldoen aan de taaleis voor naturalisatie (op moment van schrijven A2-niveau). Daarnaast komt het voor dat inburgeraars wisselen van de B1-route naar de B1-entreeroute. Dit zijn voornamelijk inburgeraars die nog moeten alfabetiseren. Dit gebeurt in de B1-route en daarna maken ze de overstap naar de B1-entreeroute.

Zwangerschap, psychische problemen en gezinshereniging zorgen voor stagnatie in de taalverwerving
Een knelpunt dat Sagènn ervaart in de uitvoering is dat sommige trajecten vanwege persoonlijke omstandigheden stagneren. Voorbeelden hiervan zijn zwangerschap, psychische problemen of gezinshereniging. Enerzijds kan dit ervoor zorgen dat inburgeraars voor een langere tijd afwezig zijn. Ook nemen psychische problemen en gezinshereniging mentale ruimte in waardoor inburgeraars zich niet kunnen concentreren in de lessen. Wanneer duidelijk is dat een inburgeraar voor langere tijd niet aanwezig kan zijn of echt geen voortgang boekt, wordt het traject gepauzeerd. Dit is afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden van de inburgeraar. Wanneer de cursisten de inburgeringslessen weer hervatten is het taalniveau gedaald en begint het leren van de taal eigenlijk opnieuw en moeten één of meerdere niveaus opnieuw gedaan worden.

E.3.2 Dualiteit

Dualiteit in de B1-route begint met de intro-MAP in de brugklas
Gemeente Den Haag heeft voor de B1-route een participatietraject opgezet dat bestaat uit verschillende onderdelen die de inburgeraars doorlopen. Dit begint in de brugklas met de intro-MAP (voor alle asielmigranten). In deze week beoordelen de werkadviseurs van Den Haag de belastbaarheid (fysiek en mentaal) van de inburgeraars (zie ook de toelichting over de MAP in paragraaf E.6) en krijgen ze een eerste voorlichting over de Participatiewet, Wi2021 en de arbeidsmarkt in Nederland. Aan het eind hiervan schrijven de werkadviseurs een advies aan de gemeente. Samen met het advies van Sagènn vormt dit de input voor de adviesrapportage Brugklas, waarin het advies voor een leerroute wordt gegeven. Daarnaast zorgt de intro-MAP ervoor dat inburgeraars een eerste idee hebben van wat ze kunnen en willen gaan doen.

Bij Sagènn volgen inburgeraars ongeveer 300 uur aan praktijkbijeenkomsten en taalstages
Wanneer de inburgeraars instromen in de B1-route, krijgen ze naast de taallessen ook (ongeveer) 300 uur participatie bij Sagènn (Re-integratie), Taal in de Praktijk genoemd. Dit loopt gelijktijdig aan de taallessen. Het doel hiervan is om inburgeraars, terwijl ze de taal nog niet goed spreken, al te laten participeren. Vanaf dat inburgeraars op A2-niveau zitten stromen zij door naar de MAP.

Inburgeraars hebben maandelijks een praktijkbijeenkomst in een vaste groep. Coaches en participatiemedewerkers die werken bij de re-integratietak van Sagènn geven deze bijeenkomsten. Het is een bewuste keuze geweest om de taaldocenten hier niet bij te betrekken. Zij kunnen zich op die manier focussen op de taallessen. De coaches en participatiemedewerkers hebben meer expertise op vlak van participatie en kunnen hier aandacht aan besteden. Daarnaast nodigt Sagènn soms oud-inburgeraars uit voor de praktijkbijeenkomst. Zij ondersteunen, oefenen met de inburgeraars en motiveren hen om goed mee te doen. Tijdens de praktijkbijeenkomsten krijgen de cursisten verschillende workshops. In deze workshops staan thema's uit de leefwereld van de cursisten, bijvoorbeeld gezondheid, het onderwijs en vervoer, centraal. Vanuit de workshops krijgen inburgeraars ook praktijkopdrachten mee om thuis verder te oefenen en zijn er e-learningmodulen.

Soms organiseren coaches groepsactiviteiten buiten de maandelijkse momenten om, zoals een tweedehands kledingmarkt of een rondleiding door de stad. Inburgeraars, vanuit de verschillende groepen en routes, kunnen hier vrijwillig aan deelnemen.

De overige participatie-uren bestaan uit individuele trajecten. Zo is er een maatschappelijk inloopspreekuur waar inburgeraars terechtkunnen met (maatschappelijke) vragen. Wanneer nodig, krijgen zij ook ondersteuning en begeleiding om deze vraag te beantwoorden. Daarnaast hebben de meeste inburgeraars een taalstage. Inburgeraars doen hierbij vrijwilligerswerk in een Nederlandstalige omgeving. Sagènn probeert de taalstage aan te laten sluiten op de behoeften van de inburgeraars. Ze kijken hierbij naar het werk dat iemand eerder heeft gedaan en de branche waarin iemand wil werken. Op die manier kunnen mensen alvast ervaring opdoen op een passende plek. Het lukt niet altijd om een plek te vinden die past bij wat de inburgeraar wil gaan doen. Dan is het doel van de taalstage voornamelijk het oefenen van de taal in de praktijk, het opdoen van werknemersvaardigheden en het leren kennen van de (Nederlandse) werkvloer. De meeste inburgeraars beginnen met een taalstage vier tot twaalf weken nadat ze zijn begonnen met de taallessen.

Voor Sagènn is het in de beginfase lastig geweest om Taal in de praktijk goed vorm te geven. Het organiseren van de juiste workshops en het (tijdig) vinden van passende taalstages lukte niet altijd. De gemeente heeft mede daarom ook een koppeling gemaakt tussen Sagenn en de praktijkopleiding binnen de afdeling horeca van Den Haag Werkt, het bedrijfsrestaurant, waar inburgeraars ook een taalstage kunnen lopen.

Het is de bedoeling dat de 300 uur Taal in de praktijk in de B1-route in de eerste fase van de inburgering wordt aangeboden. Wanneer inburgeraars op A2-niveau zitten en Taal in de praktijk hebben afgerond, maakt Sagènn een eindrapportage en meldt dit aan de casemanager bij de gemeente. De casemanager neemt vervolgens contact op met de inburgeraar, telefonisch of door middel van een fysieke afspraak, en besluit naar aanleiding van het gesprek of de inburgeraar voldoet aan de voorwaarden van de MAP.

Hiervoor heeft de casemanager een beslisboom tot zijn beschikking. Wanneer de inburgeraar voldoet aan de voorwaarden van de MAP wordt de inburgeraar aangemeld. In paragraaf E.6 beschrijven we hoe dit traject eruitziet.

Via reguliere en toegespitste re-integratietrajecten worden inburgeraars via de Participatiewet vervolgens richting werk begeleid

Na de MAP ontvangen de casemanagers een adviesrapport van de werkadviseurs over welke vervolgstappen voor werk en participatie mogelijk zijn. In de praktijk ziet de gemeente dat ongeveer de helft van de inburgeraars het advies krijgt dat de taal en het vrijwilligerswerk (taalstage) dat ze op dat moment al volgen (via Sagènn) het maximaal haalbare is op dat moment. De andere helft kan eventueel doorstromen naar re-integratietrajecten richting werk. Het is vervolgens aan de casemanager om, in overleg met de inburgeraar, dit vervolgtraject in te zetten. De casemanager kan de inburgeraar vervolgens aanmelden voor re-integratietrajecten vanuit de Participatiewet, de zogenaamde Maatschappelijk Fit en Werkfittrajecten. Inburgeraars kunnen terecht bij de reguliere trajecten van Den Haag Werkt. Den Haag Werkt heeft externe trajecten ingekocht voor alle inwoners met een bijstandsuitkering waar ook inburgeraars gebruik van kunnen maken. Daarnaast heeft Den Haag Werkt (vanuit de oude sociaal werkvoorziening) interne trajecten in huis en beschikbaar bij de praktijkopleiding Horeca om mensen werkfit te maken. Daarnaast kunnen de casemanagers inburgering de inburgeraar na de MAP ook aanmelden voor directe bemiddeling naar werk, bij de accountmanagers van Den Haag Werkt.

Hier bovenop heeft Den Haag Werkt twee trajecten ingekocht, specifiek gericht op theoretisch opgeleide inburgeraars. De reguliere trajecten vanuit de Participatiewet richten zich namelijk vooral op mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en dat sluit niet altijd aan bij deze doelgroep. De trajecten, uitgevoerd door Stichting Werkshop en Ithaka Academie, zijn gericht op het arbeidsmarktfit maken van de inburgeraars. In deze trajecten wordt gekeken wat iemand kan en al heeft gedaan qua werk en hoe dit aansluit op de arbeidsmarkt in Nederland. Een gedeelte hiervan vindt plaats in groepssessies, de nadruk ligt echter op individuele begeleiding richting werk (of een opleiding). In de praktijk blijkt het lastig te zijn werk te vinden voor deze doelgroep. De inburgeraars kunnen vaak niet op het niveau beginnen waarop ze in land van herkomst hebben gewerkt, terwijl ze dit wel graag zouden willen.

Tot slot is het ook mogelijk dat inburgeraars maar een deel van het participatietraject binnen de B1-route doorlopen. Wanneer een inburgeraar halverwege de inburgering (passend) werk vindt, volgen zij maar een deel van de andere participatieonderdelen.

E.3.3 Examen

Inburgeraars volgen een acht weken durende examentraining

Wanneer een cursist het doelniveau heeft behaald, stroomt deze door naar de examentraining. Dit is een training van acht weken waarin de cursisten twee dagdelen per week voorbereid worden op de examens in een aparte klas. De examentrainingen bestaan uit het maken van oefenexamens. Per cursist kijkt de docent of bepaalde vaardigheden extra aandacht behoeven. Daar wordt vervolgens extra op ingezet.

Het is de bedoeling dat cursisten zich op de eerste dag van de examentraining ook gelijk aanmelden voor het examen. De inschrijving voor de examens, die over acht weken plaatsvinden, is dan geopend. Als het de inburgeraars lukt zich aan te melden voor het examen acht weken later, sluit het maken van het examen aan op het afronden van de examentraining.

Sagènn besteedt tijdens de examentraining aandacht aan het op tijd aanmelden. Meestal gaat dit goed, in een enkel geval meldt de cursist zich te vroeg of te laat aan. Vooral als cursisten zich te vroeg aanmelden vormt dit een probleem. Zij halen vaak het examen niet en hebben nog maar een kans over. Sagènn zou liever hebben dat zij zelf de aanmeldingen konden doen. Inburgeraars die examen gaan doen op B2-niveau, doen altijd eerst examen op B1-niveau. Ze laten dan een onderdeel van de inburgering (bijvoorbeeld het PVT of KNM) in DUO openstaan, zodat de inburgering nog als afgerond wordt beschouwd in DUO. Dit hebben gemeente en taalaanbieder zo afgesproken.

E.4 Invulling Z-route

E.4.1 Taalaanbod

De Z-route is vergelijkbaar vormgegeven als de B1-route, de inhoud van de lessen verschilt wel
De start van de Z-route ziet er hetzelfde uit als bij de B1-route. Sagènn start een klas wanneer er voldoende deelnemers zijn. De verschillen tussen cursisten zijn minder groot dan in de B1-route, cursisten hoeven minder ‘opgespaard’ te worden. Sagènn maakt in het samenstellen van de klassen onderscheid tussen alfabetisering en cursisten die al gealfabetiseerd zijn en gelijk kunnen beginnen in de klas van A0 naar A1. De klassen bestaan uit twaalf tot vijftien cursisten. Het doel van de Z-route is cursisten op een zo hoog mogelijk taalniveau krijgen binnen de 800 uur. De focus ligt hierbij op het werken aan zelfredzaamheid.

Ook in de Z-route hebben cursisten drie dagdelen van drie uur per week les, zij doen hier in totaal tweeënhalf jaar over (wanneer zij alle lessen volgen) om aan de vereiste taallesuren te komen. Sagènn biedt geen avond- of weekendlessen binnen de Z-route, voornamelijk omdat er te weinig vraag is om volledige klassen te kunnen vormen. De lessen worden voor zover mogelijk gegeven door NT2-docenten, Hiermee wordt voldaan de eisen van het Blik op Werkkeurmerk. Ook voor de Z-route zijn er geen vrijwilligers in de klas.

De methode die Sagènn gebruikt in de Z-route is DigLin in combinatie met de TaalCompleet methodes van KleurRijker. Deze methoden richten zich op de doelgroep binnen de Z-route en leggen de nadruk op praktisch taalgebruik. De methoden zijn veelal digitaal, in de klas wordt gewerkt met Chromebooks. Voor cursisten in de Z-route die niet gewend zijn te werken met een computer kan dit in het begin een uitdaging vormen. Gedurende het traject gaat dit steeds beter. Ook in de Z-route krijgen de cursisten huiswerk mee naar huis. Naast oefeningen over de lesstof zijn dit ook praktijkopdrachten waarin cursisten in hun eigen leefomgeving de taal moeten oefenen.

In de Z-route komt het minder vaak voor dat cursisten wisselen van klas doordat de niveaus tussen cursisten meer gelijk zijn en hierdoor de samenstelling van de klas meer homogeen is. Wel kan het voorkomen dat cursisten na alfabetisering doorstromen naar een andere klas, omdat het niveau van die klas beter aansluit. De voortgang van de cursisten meet Sagènn net zoals in de B1-route. Ook in de Z-route neemt Sagènn methodegebonden en onafhankelijke toetsen af om te kijken op welk taalniveau de cursisten zitten.

Wisselen naar de B1-route komt soms voor bij inburgeraars waarbij het mentaal beter gaat dan bij de start
Een enkele keer komt het voor dat iemand vanuit de Z-route wisselt naar de B1-route. Dit speelt vooral bij inburgeraars die eerder, vanwege mentale problemen, niet de ruimte hadden om de taal op B1-niveau te leren. Wanneer het beter gaat met hen kan het voorkomen dat de taal snel vooruit gaat en B1- of A2-niveau toch haalbaar is. Het verloop van de wisseling is vergelijkbaar aan het wisselen van de B1- naar Z-route.

De huidige opzet en inhoud van de Z-route sluit niet goed aan bij jongeren
De knelpunten die gelden voor de B1-route, gelden ook voor de cursisten in de Z-route. Specifiek voor de Z-route voegt Sagènn toe dat passend aanbod voor jongeren binnen de Z-route ingewikkeld is. Ook de gemeente herkent dit. Voor sommige jongeren is de B1-route niet haalbaar, maar sluiten de lessen in de Z-route ook niet goed aan. De jongeren zitten met inburgeraars in de klas die een stuk ouder zijn dan zij en waarmee ze vaak geen connectie of aansluiting hebben. Ook passen de thema's die besproken worden in de lessen niet altijd bij de belevingswereld van de jongeren. Vanuit de gemeente is de wens om aparte klassen voor deze doelgroep in te richten en zich te laten inspireren door voorbeelden in het land waar dit wel gelukt is. Op dit moment is dit lastig te realiseren, onder andere doordat het gaat om een klein aantal cursisten en zij vaak niet allemaal op hetzelfde moment beschikbaar zijn. De gemeente is hierover al langere tijd met Sagènn in gesprek. Zij verkennen bijvoorbeeld of het mogelijk is dit te realiseren door samen te werken met meer gemeenten.

E.4.2 Participatieaanbod

Inburgeraars volgen bij Sagènn een vast programma van 800 uur participatie
Sagènn voert naast de taallessen ook de volledige 800 uur aan participatie uit. Wanneer een klas start binnen de Z-route, starten zij ook met participeren. De 800 uur bestaat uit een vast programma, vergelijkbaar (maar intensiever) aan het programma in de B1-route. Eerder kreeg elke inburgeraar een eigen traject. In de praktijk was het lastig dit goed en passend te organiseren, ook qua afstemming op de taallessen. Het doel van de participatie in de Z-route is het ontwikkelen van kennis en vaardigheden om zelfstandig mee te kunnen doen in de maatschappij, het liefst via werk. Dit is breder dan enkel Nederlands kunnen toepassen in de praktijk.

In de Z-route hebben inburgeraars elke week een praktijkbijeenkomst met workshops
Enerzijds hebben de inburgeraars in de Z-route wekelijks een praktijkbijeenkomst van drie uur. Deze bijeenkomsten zijn vergelijkbaar aan de bijeenkomsten binnen de B1-route. Het verschil is dat de praktijkbijeenkomsten vaker zijn, meer toegespitst op de doelgroep in de Z-route en langer, eventueel met behulp van een tolk, in de eigen taal van de inburgeraar worden gegeven. Zo is zeker dat de inhoud goed overkomt. Veel van de thema's die in de praktijkbijeenkomsten aan bod komen, komen overeen met de thema's uit de methoden van de taallessen. Het kan wel voorkomen dat deze thema's in de workshops op een ander moment langskomen dan in de taallessen. Ook hier krijgen de inburgeraars praktijkopdrachten mee naar huis en is er een e-learning. Daarnaast kunnen ook de inburgeraars in de Z-route gebruikmaken van de extra groepsactiviteiten die worden georganiseerd. Al deze uren tellen mee voor de participatie-uren.

De overige uren worden gevuld met individuele trajecten zoals taalstages, taalmaatjes en werk
Net zoals de B1-route zijn de overige participatie-uren individuele trajecten. Ook in de Z-route kunnen inburgeraars gebruikmaken van het inloopspreekuur en hebben de meeste inburgeraars een taalstage. Voor de Z-route duurt het vaak langer dan twaalf weken voor inburgeraars een goed genoeg taalniveau hebben om dit te kunnen. In de Z-route zet Sagènn ook in op het koppelen van inburgeraars aan taalmaatjes om samen de taal te oefenen voor het individuele gedeelte. Tot slot geldt ook voor de Z-route dat de gemeente de koppeling heeft gemaakt tussen Sagènn en Den Haag Werkt. Inburgeraars kunnen bij verschillende onderdelen van Den Haag Werkt werkervaring opdoen.

Wanneer iemand al werkt, tellen de werkuren voor het individuele gedeelte. In principe is het de bedoeling dat iemand werkt in een Nederlandstalige omgeving. Ook vanuit de gemeente speelt deze wens. Meestal lukt dit ook. In een enkel geval heeft een inburgeraar zelf werk gevonden waarbij geen Nederlands wordt gesproken. Vaak mag iemand dit werk toch blijven doen, de casemanager beslist hierover. Het kunnen voorzien in eigen onderhoud van leven gaat in dat geval voor op het moeten participeren in een Nederlandstalige omgeving.

Tot slot kunnen inburgeraars ook eigen activiteiten gericht op participatie en het oefenen van de taal, zoals het deelnemen aan een taalcafé of activiteiten in het buurthuis, inzetten als participatie-uren.

Sagènn houdt de uren bij, verzuim is een minder groot probleem
Sagènn houdt per inburgeraar bij hoeveel participatie-uren deze heeft gemaakt. Voor de onderdelen die zij zelf verzorgen of organiseren, zijn de coaches en participatiemedewerkers verantwoordelijk voor het bijhouden van de aanwezigheid. Wanneer inburgeraars zelf activiteiten ondernemen, kunnen zij doorgeven wat zij doen en hoeveel uren dit in beslag neemt. Het aantal uren geeft Sagènn vervolgens door aan de casemanagers. Verzuim speelt minder een rol bij de participatieactiviteiten dan bij de taallessen. Over het algemeen komen inburgeraars naar de verschillende onderdelen en doen zij actief mee.

Voor de Z-route lijkt het vooralsnog niet altijd haalbaar om tijdig de 800 uur Taal in de praktijk aan te bieden. Dit komt soms door persoonlijke omstandigheden van inburgeraars, maar ook doordat Sagènn niet altijd voldoende uren Taal in de Praktijk kan aanbieden.

Wisselen vanuit de B1-route maakt het volmaken van de 800 uur lastig, het programma van 1600 uur is voor veel inburgeraars intensief
Een knelpunt rondom het participatieaanbod zijn inburgeraars die wisselen van de B1-route naar de Z-route. Zij hebben dan nog weinig participatie-uren gemaakt binnen de B1-route, maar zijn al wel verder in hun inburgeringstermijn. Het volmaken van de 800 uur in de tijd die resteert vormt een uitdaging. Deze inburgeraars moeten in een korte tijd veel participatie-uren maken.

Bij Sagènn merken ze dat de combinatie van taal- en participatie voor sommige inburgeraars zwaar is. De vier dagdelen bij Sagènn en de overige activiteiten daarbuiten maken het programma intensief. Sommige inburgeraars geven daarom aan eerst de inburgering af te willen ronden voor ze verder kijken naar werk. Dit is in principe niet de bedoeling, niet van de wet, maar zeker ook niet van de gemeente. Vanaf de start

van 2025 is de gemeente meer gaan sturen op het inzetten van Maatschappelijk Fit en Werkfit trajecten gericht op participatie en werk. Deze trajecten worden na de MAP duaal ingezet naast inburgering. De gemeente creëert daarnaast een kader over de balans tussen inburgeren en werk, naar voorbeeld van Rotterdam, waarin vanaf de start duidelijk is wat verwacht wordt van de inburgeraar, zodat de casemanager samen met de inburgeraar een haalbaar perspectief kan bepalen gericht op inburgeren en participeren.

E.4.3 Afstemmen taal- en participatieaanbod

Het afstemmen van de roosters lukt redelijk, inhoudelijk komen dezelfde thema's aan bod
Sagènn is zowel verantwoordelijk voor de taaluren als het participatieaanbod binnen de Z-route. Dit maakt dat het afstemmen van de roosters voor beide onderdelen op het niveau van de individuele inburgeraar relatief makkelijk verloopt. De meeste inburgeraars zitten in dezelfde klas voor het taalaanbod als de groepsactiviteiten van het participatieaanbod. Participeren vindt parallel aan het (klassikaal) leren van de taal plaats.

Inhoudelijk vindt er zeer beperkt afstemming plaats. Dezelfde thema's komen tot op zekere hoogte aan bod bij beide onderdelen, maar dit is niet gelijktijdig.

E.4.4 Eindgesprek

Sagènn stelt een eindrapport op wanneer iemand alle onderdelen heeft afgerond
Wanneer iemand de taal- en participatie-uren binnen de Z-route (bijna) heeft afgerond laat Sagènn dit weten aan de casemanager, zodat het eindgesprek ingepland kan worden. Sagènn stelt een eindrapport op en stuurt dit naar de gemeente. Verder heeft de taalaanbieder geen rol bij het eindgesprek.

Wanneer cursisten dit zelf willen en kunnen, kunnen zij ook examens doen op A2-niveau binnen de Z-route. Op dit moment is dit nog niet aan de orde geweest. Sagènn kijkt op het moment dat er cursisten zijn waarvoor dit geldt, hoe ze dit gaan organiseren qua examentraining en aanmelding voor de examens. De gemeente stimuleert actief om één of meerdere examens te doen wanneer dit haalbaar is.

Gemeente Den Haag heeft nog geen format voor het eindgesprek, dit is in ontwikkeling
Tot op moment van schrijven heeft gemeente Den Haag geen format voor het eindgesprek binnen de Z-route. Deze is op dit moment in ontwikkeling. Eén inburgeraar heeft de Z-route afgerond. Hierbij heeft de casemanager een gesprek gevoerd met de inburgeraar ter afronding. In dit gesprek gingen ze in op hoe het met de inburgeraar gaat, wat iemand deed qua werk of vrijwilligerswerk, de thema's van het PVT en hoe de inburgeraar de Z-route heeft ervaren. Ook keken casemanager en inburgeraar samen vooruit naar de toekomst. In het nog op te stellen format zullen waarschijnlijk vergelijkbare thema's aan bod komen. Daarnaast verkent de gemeente op dit moment of het mogelijk is de Z-route af te sluiten met een feestelijke ceremonie, zowel voor asiel- als gezinsmigranten.

E.5 Invulling Onderwijsroute

Inburgeraars uit gemeente Den Haag kunnen de Onderwijsroute op alle niveaus volgen. De Onderwijsroute mbo (taalschakeltrajecten voor niveaus 2 t/m 4) en de B1-entreeroute (waarbij een mbo niveau 1-diploma wordt behaald) zijn belegd bij het ROC Mondriaan. De Onderwijsroute route hbo/wo wordt uitgevoerd door een samenwerking van de Haagse Hogeschool, Hogeschool Leiden en de Universiteit Leiden.

Op het ROC Mondriaan zijn op moment van schrijven in totaal ongeveer 149 inburgeraars gestart met het taalschakeltraject mbo en ongeveer 300 inburgeraars met de Onderwijsroute hbo/wo bij het samenwerkingsverband van de Haagse Hogeschool, Hogeschool Leiden en de Universiteit Leiden. Deze aantallen zijn van alle (deelnemende) gemeenten samen en niet enkel van gemeente Den Haag.

E.5.1 Taalaanbod

Onderwijsroute mbo en B1-entree route

ROC Mondriaan ontvangt het aanmeldformulier van de casemanager. De inburgeraar wordt aangemeld voor de Onderwijsroute mbo of de B1-entreeroute. Het aanmeldformulier bevat informatie vanuit de brugklas, zoals de uitkomsten van de taaltoetsen en de leerbaarheid. Op basis hiervan kijkt het ROC of zij zich kunnen vinden in de voorgestelde route. Als er informatie ontbreekt of er twijfel is, wordt er geschakeld met de casemanager. Voor beslissing over plaatsing in een van de routes maakt het ROC gebruik van een taalleerbaarheidstoets.

Continue instroom mogelijk door het aanbieden van een voortraject

ROC Mondriaan verzorgt de Onderwijsroute mbo en de B1-entreeroute voor acht gemeenten en heeft op dit moment twaalf klassen. Beide programma's duren ongeveer tweeënhalf tot drie jaar. Er zijn geen vaste instroomomenten, maar inburgeraars kunnen continu instromen. Als een inburgeraar een passend taalniveau heeft en er is nog plek in een al gestarte klas, kunnen zij gelijk starten in deze klas. Als er geen plek meer is starten zij met een voortraject van maximaal twintig weken voor de mbo-Onderwijsroute en zes voor de B1-entree, totdat er weer een nieuwe reguliere klas start. Om een nieuwe groep voor het voortraject te starten zijn minimaal zes deelnemers nodig voor de mbo-route en acht voor de B1-entree. Het ROC is aan het verkennen of zij vaste instroommomenten kunnen gaan aanbieden.

De Onderwijsroute mbo en de B1-entree route duren allebei ongeveer tweeënhalf jaar

Het reguliere programma van de Onderwijsroute mbo start met twaalf uur per week Nederlandse les (vier dagdelen) en wordt steeds intensiever, zo komt er een dagdeel KNM van drie uur bij. Na tien weken wordt gestart met de vakken leervaardigheden en vaardigheden voor opleidings- en beroepskeuze. Deze vakken volgen de inburgeraars tot het einde van het traject. Ze moeten hiervoor ook portfolio-opdrachten doen door bijvoorbeeld open dagen van scholen te bezoeken. Ook kunnen inburgeraars binnen het ROC gebruikmaken van het studie/loopbaancentrum wanneer ze uitgebreider studieadvies nodig hebben en de decaan raadplegen als zij willen uitstromen buiten het eigen ROC. Halverwege het traject wordt gestart met lessen rekenen en pas in de laatste twintig weken wordt het vak Engels gegeven. Op deze manier kunnen de inburgeraars zich eerst focussen op de Nederlandse taal. Inburgeraars geven aan het pittig te

vinden dat het traject steeds intensiever wordt. Het ROC is aan het onderzoeken om het programma wat gelijkmatiger in te richten, zodat cursisten gedurende de tweeënhalf jaar elke week ongeveer evenveel uur les hebben. Dit is ook praktischer voor de personeelsplanning. Als inburgeraars B2-niveau of wiskunde nodig hebben voor de vervolgopleiding organiseert ROC Mondriaan hier ook aanbod voor.

Voor de B1-entreeroute volgen inburgeraars eerst 50 weken twaalf uur Nederlandse les per week (vier dagdelen). In totaal krijgen de inburgeraars hierin 660 uur aan Nederlandse les. Zij kunnen dus maximaal 60 uur missen om af te kunnen schalen naar A2-niveau. De route is erop gericht dat inburgeraars afschalen naar A2-niveau, anders hadden inburgeraars de Onderwijsroute-mbo kunnen volgen.
In de 50 weken hebben ze één keer een periode van tien weken KNM. Daarna start de entreeopleiding. Tijdens de entreeopleiding krijgen de inburgeraars ook nog Nederlandse lessen. Eerder was de B1-entreeroute anders georganiseerd. Inburgeraars hadden een deel van de 600 uur voorafgaand aan de mbo 1-opleiding en een deel tijdens. Dit was lastig te organiseren voor het ROC en bovendien merkte het ROC dat inburgeraars eigenlijk A2-niveau nodig hadden om te kunnen starten met de entreeopleiding. De route is daarom veranderd en nu hebben inburgeraars eerst 660 uur taalles.

De lesmethode voor beide routes is TaalCompleet, aan deze methode zit ook een elektronische leeromgeving (ELO) gekoppeld. Als inburgeraars in de Onderwijsroute mbo B2-niveau willen halen, omdat hun gewenste vervolgopleiding dit eist wordt de methode LINK+ gebruikt. Van inburgeraars in beide routes wordt verwacht dat zij ongeveer tien uur per week besteden aan huiswerk. Daarnaast wordt ook gebruik gemaakt van vrijwilligers in de klas om individuele begeleiding te kunnen bieden en te differentiëren op niveau, bijvoorbeeld bij het extra oefenen van spreken in kleine groepjes.

ROC Mondriaan loopt tegen enkele knelpunten aan in de uitvoering
Knelpunten die het ROC Mondriaan benoemt, zijn hoge mate van verzuim, de wisselende instroom qua aantal inburgeraars, het Blik op Werk-keurmerk en de administratieve lasten. In het begin bleef de instroom van inburgeraars achter ten opzichte van wat het ROC verwachtte en moesten zij klassen voor de B1-entreeroute en de Onderwijsroute mbo combineren. Op dit moment merken zij ook weer een terugloop in aanmeldingen. Daarnaast is het gemiddelde verzuimpercentage 25% en is het een niet altijd duidelijk welke verantwoordelijkheden bij het ROC en welke bij de gemeente liggen. Hierover zijn gemeente en het ROC al langere tijd in gesprek. Het ROC maakt verzuimmeldingen bij de gemeente. Voor beide routes gebeurt dit als inburgeraars minder dan 80% aanwezig zijn. Binnen de B1-entreeroute is echter afgesproken dat inburgeraars 90% aanwezig moeten zijn. Dit heeft er ook mee te maken dat zij anders niet op de 600 uur komen om af te kunnen schalen naar A2-niveau. In de praktijk haalt een deel van de inburgeraars de 90% aanwezigheid niet. De gemeente voert na het signaal van het ROC een gesprek met de inburgeraar. Daarnaast is de gemeente aan het onderzoeken of er wellicht een consulent of verzuimcoördinator een dag bij het ROC aanwezig kan zijn. Tot slot vindt ROC Mondriaan de tijdsinvestering voor het Blik op Werk-keurmerk hoog, deze hebben zij nodig voor de B1-entreeroute. Zij ervaren dat er veel administratieve lasten verbonden zijn aan het keurmerk en dat hier veel tijd in gaat zitten. Ook de administratieve lasten qua rapportages en verantwoording richting de gemeente kost veel tijd, net als het voeren van voortgangsgesprekken. Het ROC heeft hiervoor naast de mentoren en docenten ook trajectbegeleiders in dienst. Dit is een knelpunt in hoe de Wi2021 is ingeregeld: de verwachtingen en investeringen (tijd, personeel, financiën) zijn hoog en de beschikbare middelen ervaren zij als niet toereikend.

Onderwijsroute hbo en wo

Het samenwerkingsverband van onderwijsinstellingen voor de Onderwijsroute hbo/wo bieden op zowel hbo- als op wo-niveau het taalschakeltraject voor beide profielen Natuur Techniek en Gezondheid (NTG) en Maatschappij, Economie en Informatiekunde (MEI). Deze wordt uitgevoerd door een samenwerkingsverband van De Haagse Hogeschool, Hogeschool Leiden en de Universiteit Leiden.

Instromen kan twee keer per jaar en de voorbereiding bestaat uit verschillende bijeenkomsten

Inburgeraars kunnen tweemaal per jaar starten met de Onderwijsroute hbo/wo. De casemanager meldt de inburgeraar aan via het aanmeldformulier. De aanbieder controleert of de inburgeraar voldoet aan de toelatingseisen en neemt een plaatsingstoets Engels en Nederlands af.
In principe kan het taalschakeltraject starten op taalniveau Nederlands A0, maar soms hebben inburgeraars al een hoger taalniveau. Op basis van de plaatsingstoets Engels worden studenten ingedeeld op vier verschillende startniveaus Engels. Voor Nederlands wordt gestart met een vijf weken verlengde proefperiode waarin alle studenten in de route samen in de klas zitten en waarin de aanbieder kan beoordelen wat een passend tempo is om Nederlands te leren: regulier of versneld. Na deze vijf weken maakt de aanbieder op basis van de inzet van de student, prestatie in de klas, resultaat van de plaatsingstoets en de wensen van de student een onderscheid tussen op regulier tempo Nederlands leren en een groep die in versneld tempo Nederlands leert.

Het traject duurt twee jaar en start met het leren van Engels en Nederlands

Het taalschakeltraject hbo/wo duurt twee voltijd studiejaren. Voltijdstudie gaat uit van 40 uur studiebelasting in de week. Het eerste jaar is relatief rustig met twintig contacturen en daarbovenop huiswerk. Het eerste jaar focust zich op taallessen Nederlands, Engels en studieloopbaanbegeleiding. De studieloopbaanbegeleider is vanaf het begin betrokken en wekelijks is er een uur studieloopbaanbegeleiding. Als Engels snel op een hoog niveau is, kunnen zij dat ook al dit eerste jaar afronden. Ook is er aanbod Engels vanaf A1 voor inburgeraars die de onderwijsroute hbo willen volgen. Eerder konden enkel inburgeraars die al Engels op A2-niveau konden instromen in de Onderwijsroute hbo/wo, de andere inburgeraars gingen naar de Onderwijsroute mbo. Er waren geen lessen Engels van A1- naar A2-niveau. Hierdoor kwamen sommige inburgeraars die nog niet goed Engels konden in de mbo-route terecht, terwijl dit minder passend was. De gemeente heeft daarom samen met de uitvoerder van de Onderwijsroute hbo/wo afgesproken dat de toelatingseis Engels op A1-niveau is en inburgeraars ook lessen van A1- naar A2-niveau kunnen volgen.

Aan het einde van het eerste jaar kiest de student de route hbo of wo, welk profiel en welke maatwerkvakken gevolgd gaan worden. Aan deze keuze gaat studieloopbaanbegeleiding vooraf. In het tweede jaar volgen inburgeraars de vakken studieleervaardigheden, wiskunde, rekenen, PVT en de nodige maatwerkvakken (bijvoorbeeld natuur- en scheikunde of biologie). Daarnaast is er ook nog steeds Nederlandse les en, indien nodig, ook Engels. De meeste examens zijn ook aan het einde van het tweede jaar, inclusief de staatsexamens Nederlands op B2-niveau en indien nodig nog de examens Engels. Het is een intensief traject, dat veel vraagt qua mentale energie en rust. De onderwijsinstellingen ervaren dat studenten idealiter later zouden kunnen beginnen aan hun taalschakeltraject, zodat ze eerst tot rust kunnen komen. In het tweede jaar ziet de aanbieder ook de meeste studenten uitvallen, omdat het traject bij nader inzien voor hen te intensief is. Het vak studieleervaardigheden is het minst geliefd onder de studenten, maar zodra zij starten met een vervolgopleiding krijgt de aanbieder terug hoe nuttig het was en

dat ze hier eigenlijk meer van hadden gewild. Presentatievaardigheden, projectvaardigheden en samenwerken in groepen komen in dit vak naar voren.

De eerste groep inburgeraars is klaar met het traject. Ongeveer een derde van hen heeft een diploma van het taalschakeltraject behaald, de rest is gewisseld naar een andere route. Een deel hiervan wisselde naar de B1-route en is vanuit daar doorgestroomd naar een vervolgopleiding. Dit laatste heeft niet de voorkeur van de gemeente, omdat de Onderwijsroute daar niet voor bedoeld is en in dat geval een B1-route passender (en goedkoper) was geweest. Bij wisselen van de Onderwijsroute naar de B1-route wordt er, wanneer nog taalaanbod nodig is gewisseld van aanbieder. Als de inburgeraar al examens kan doen is taalles bij een andere aanbieder niet meer nodig.

Voortgangsrapportages per individu en wekelijkse verzuimrapportages

Drie keer per jaar levert de aanbieder van de Onderwijsroute hbo/wo een individueel voortgangsrapport aan bij de casemanager van de gemeente. Hierin staat beschreven hoe het gaat met de inburgeraar per vak: zit iemand op niveau, gaat het goed of zijn er studieproblemen of andere bijzonderheden. Daarnaast worden wekelijks verzuimrapportages gedeeld met de casemanager waarin staat beschreven welke student hoeveel lessen heeft gemist. De casemanager heeft een actieve rol bij verzuim en afwezigheid; die moet in gesprek met de student. Juist bij de onderwijsroutes (en B1-entreeroute) is het belangrijk dat de inburgeraar zo min mogelijk verzuimt, aangezien het programma erop gericht is om het aanbod van twee jaar als geheel achter elkaar te doorlopen.

Diverse knelpunten in de uitvoering

De Haagse Hogeschool geeft aan dat verschil in doelen en uitgangspunten van succes bij de verschillende partijen een knelpunt is. De aanbieder heeft het idee dat de gemeente zich voornamelijk richt op het kortetermijnresultaat: voldoen aan de inburgeringsplicht. De student focust vooral op de middellange termijn: toegelaten worden tot de een hbo- of wo-opleiding. De Onderwijsrouteaanbieder focust zich op de lange termijn: het behalen van de hbo-/wo-opleiding en stelt hiervoor dus ook hogere eisen aan toelating tot het taalschakeltraject. De aanbieder geeft ook aan dat ze zien wanneer studenten via de B1-route bij een studie terechtkomen, zij vaak snel uitvallen. Een ander knelpunt, volgens de aanbieder, is dat inburgeraars in een te vroeg stadium moeten starten met de Onderwijsroute. De aanbieder zou het liefst zien dat inburgeraars de tijd krijgen om eerst meer te wennen, landen en alle zaken op orde te krijgen. Een jaar tussen het toewijzen van een woning en de start van de Onderwijsroute, zou een hoop studieproblemen kunnen oplossen, denkt zij. Tot slot geeft de aanbieder aan dat de middelen niet toereikend zijn en dat het taalschakeltraject op dit moment vooral bestaat vanuit de maatschappelijke betrokkenheid van de onderwijsinstellingen.

E.5.2 Examen

De voorbereiding op examens verschilt per vak en is geïntegreerd in de reguliere lessen

Het niveau van het taalschakeltrajectdiploma wordt bepaald aan de hand van het niveau van de examens. ROC Mondriaan geeft aan dat zij tot nu toe de meeste inburgeraars zien uitstromen naar een opleiding op mbo-niveau 2. Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat de basisbeurs, aanvullende beurs en studentenreisproduct voor mbo-niveau 2 altijd een gift zijn en voor mbo-niveaus 3 en 4 geldt dat dit enkel

een gift wordt na behalen van het diploma (prestatiebeurs). Op dit moment is het wettelijk niet geregeld dat alle ROC's de diploma's van de taalschakeltrajecten moeten erkennen voor toelating aan een vervolgopleiding. De voorbereiding op de examens verschilt per vak en is geïntegreerd in de reguliere lessen. Voor het vak Nederlands wordt gebruikgemaakt van de voortgangstoetsen van ICE en wordt oefenmateriaal zoals oude examens aangeboden. Voor alle vakken geldt dat er oefeningen wordt geboden ter voorbereiding: denk bijvoorbeeld aan het oefenen van gesprekken en presenteren voor het vak leervaardigheden. Voor rekenen is ook oefenmateriaal beschikbaar en Remindo-examens. Inburgeraars in de Onderwijsroute hbo en wo krijgen hetzelfde qua voorbereiding op de examens. Aan het einde van het eerste jaar worden het niveau (hbo/wo) en profiel bepaald op basis van de gewenste opleiding na het taalschakeltraject.

Tijdens de B1-entreeroute halen de inburgeraars een diploma van de entreeopleiding waarmee zij, als ze dit willen en kunnen, doorgaan naar een opleiding op mbo-niveau 2 of kunnen gaan werken. Ook halen zij de staatsexamens Nederlandse taal op A2-niveau (in een enkel geval op B1-niveau wanneer dit haalbaar blijkt), KNM en PVT. De voorbereiding op deze examens is hetzelfde als in de Onderwijsroute mbo. Naar verwachting zullen vrijwel alle inburgeraars binnen de B1-entreeroute afschalen naar A2-niveau.

E.6 Invulling MAP

De MAP is opgesplitst in drie trajecten voor verschillende doelgroepen
Gemeente Den Haag heeft de MAP opgesplitst in drie trajecten. Asielmigranten volgen de MAP bij Den Haag Werkt. Ze maken hierbij onderscheid in asielmigranten die op A2-niveau (en veelal in de B1-route) zitten en asielmigranten onder A2-niveau (veelal vanuit de Z-route). Voor gezinsmigranten heeft Den Haag de MAP ingekocht bij NCB, zij hebben geen introMAP. Op dit moment loopt ook een pilot voor een online-MAP voor gezinsmigranten, de gemeente merkte dat werkende gezinsmigranten hier behoefte aan hadden.

Elke maand start Den Haag Werkt een tweewekelijks groepstraject voor asielmigranten met A2-niveau
Zoals genoemd in paragraaf E.4.2 meldt de casemanager een asielmigrant aan voor (het theoriegedeelte van) de MAP wanneer deze op A2-niveau zit. Als iemand werkt, is beschreven in de rapportage van Sagènn wat voor werk dit is. De casemanager bespreekt vervolgens met de asielmigrant of het duurzaam werk is en of die persoon de MAP moet/wil volgen. Zij toetsen hiermee of iemand voldoet aan de voorwaarden van de MAP. Als dit zo is, vult de casemanager in DUO in dat iemand de MAP heeft voltooid.

Elke maand start een groep met twaalf deelnemers. In totaal hebben, op moment van schrijven, ongeveer 200 inburgeraars de MAP bij Den Haag Werkt gevolgd. De groepen worden samengesteld op aanmeldingsmoment. Elke groep doorloopt een traject van twee weken. In deze twee weken hoeven de cursisten niet naar de taalles. Hierover zijn afspraken gemaakt met Sagènn, dit telt niet mee als ongeoorloofd verzuim. Als de onderdelen van de MAP niet samenvallen met hun taallessen mogen ze ervoor kiezen om wel naar de lessen te gaan.

Het traject bestaat uit vier groepsbijeenkomsten en (wanneer nodig) individuele gesprekken. De bijeenkomsten zijn vier uur lang. De eerste week hebben de deelnemers maandag-, dinsdag- en

woensdagochtend een sessie. In de tweede week enkel op maandag. Gedurende de sessies werken de deelnemers toe naar een pitch waarin ze zichzelf presenteren aan een denkbeeldige werkgever voor de groep. Daarnaast komen de verschillende thema's vanuit de MAP aan bod. De eerste sessie staat in het teken van kennismaking en moeten de deelnemers zichzelf tekenen. In de tweede bijeenkomst gaan ze in op gezondheid. Hierbij vullen ze ook een vragenlijst in, die ze eerder ook in de intro-MAP hebben ingevuld. Deze vragenlijst maakt duidelijk hoe het mentaal en fysiek gaat met de deelnemer. Daarnaast brengen de deelnemers in deze sessie hun sociale netwerk in kaart. De derde sessie gaat over persoonlijke kwaliteiten, beroepssectoren en werkomstandigheden. Hierin besteden ze aandacht aan de arbeidsmarkt in Nederland en hoe de kwaliteiten van de deelnemers aansluiten bij mogelijke baankansen. De laatste sessie staat in het teken van het herhalen van de besproken thema's en het uitvoeren van de pitches. De deelnemers krijgen een certificaat uitgereikt en een doorverwijzing naar het sollicitatiecentrum van Den Haag Werkt, waar ze een cv maken.

De groepssessies vinden plaats in het Nederlands. Over het algemeen is dit goed te doen, omdat de asielmigranten al op A2-niveau zitten. Het kan verschillen binnen een groep hoe goed iedereen Nederlands spreekt en of iedereen alles begrijpt. Er zijn altijd deelnemers die kunnen vertalen voor de anderen. Ook komt het voor dat een deelnemer de stof wel begrijpt, maar nog niet goed kan schrijven in het Nederlands. In de sessies moeten deelnemers formulieren invullen, zij hebben hier dan extra hulp bij nodig.

Wanneer in de sessies, of uit de ingevulde vragenlijst, blijkt dat er meer speelt bij iemand, plant een van de werkadviseurs een gesprek in met de deelnemer op een van de dagen dat er geen sessie is. Hierin bespreken ze wat er speelt en kijken ze samen of vervolgstappen nodig zijn. Bij fysieke problemen kan doorverwezen worden naar een arbeidsdeskundige binnen Den Haag Werkt, bij mentale problemen kunnen de deelnemers terecht bij een psycholoog van Den Haag Werkt. Zij kijken dan samen met de inburgeraar wat verder nodig is en of het haalbaar is de inburgering af te ronden. Eventueel geven zij de inburgeraar een deelnemer een brief mee voor de huisarts met het advies een zorgtraject te starten. Wanneer nodig adviseert de psycholoog aan de casemanager welke vervolgstappen bij het ondersteunen van het inburgeringstraject nodig zijn. Niet alleen vanuit de MAP komen inburgeraars bij de psycholoog terecht. Ook eerder in de intro-MAP of tijdens de inburgering kunnen casemanagers hen doorverwijzen naar de psycholoog. Dit geldt voor zowel asiel- als gezinsmigranten.

Gedurende het traject bouwen de werkadviseurs een portfolio op van de deelnemers. Hierin zijn de verschillende formulieren die de deelnemers invullen opgenomen. Na de sessies vindt een eindgesprek plaats tussen inburgeraar en werkadviseur waarin zij in gaan op mogelijke vervolgstappen. Op basis hiervan stelt de werkadviseur een advies over de vervolgstappen op en voegt dit toe aan het portfolio. Deze wordt opgestuurd naar de casemanager (zie paragraaf E.4.2). Deze voert ook een eindgesprek met de inburgeraar over het portfolio en kijkt welke vervolgstappen ze gaan ondernemen. De werkadviseurs hebben verder geen zicht op hoe de casemanager dit opvolgt. Het praktijkgedeelte van de MAP wordt ingevuld met de uren die inburgeraars maken bij Sagènn.

De MAP voor asielmigranten zonder A2-niveau is nog in ontwikkeling
De MAP voor asielmigranten (in de Z-route) die geen A2-niveau hebben is nog niet ingericht. De afdeling inburgering binnen de gemeente is hier op dit moment mee bezig. Ze wil dit ook beleggen bij Den Haag Werkt. Ze willen deze asielmigranten de MAP laten volgen nadat de 800 uur taal en participatie zijn afgerond en denken aan een meer praktische insteek. Binnen Den Haag Werkt bestaat een praktische diagnose voor mensen die de taal slechter spreken. In plaats van theoretische lessen en gesprekken laat Den Haag Werkt hen werken bij verschillende bedrijfsonderdelen. Zo krijgen de werkadviseurs zicht op waar iemand goed in is en wat iemand kan. De gemeente is aan het verkennen of ze dit kunnen koppelen aan de onderdelen van de MAP en de MAP onder A2-niveau zo kunnen vormgeven.

E.7 Invulling PVT

De taalaanbieders voeren het PVT uit met het programma van ProDemos
Gemeente Den Haag heeft het PVT voor asielmigranten belegd bij de verschillende taalaanbieders. Gezinsmigranten volgen het PVT bij NCB.

Alle drie de aanbieders, Sagènn, ROC Mondriaan en de Haagse Hogeschool (als één van de uitvoerders van de Onderwijsroute) maken gebruik van het materiaal van ProDemos voor het PVT en integreren dit in de lessen. In de B1-route en Z-route krijgen inburgeraars bij Sagènn vier bijeenkomsten van drie uur voor het PVT. Voor de B1-route is dit wanneer inburgeraars op A2-niveau zitten en is dit in andere groepen dan de taalles. Dit komt doordat inburgeraars uit Rijswijk en Delft het PVT niet bij Sagènn volgen. Bij de Z-route zijn de bijeenkomsten wel in de eigen klas. De taaldocenten geven het PVT in het Nederlands. In de bijeenkomsten komen de verschillende thema's langs en gaan de cursisten hier samen over in gesprek. Om dit goed te kunnen doen, vindt het PVT pas later in het taaltraject plaats, wanneer de inburgeraars al beter Nederlands spreken. In de laatste bijeenkomst ondertekenen de inburgeraars de participatieverklaring.

Voor de Onderwijsroute mbo en de B1-entree is het PVT gekoppeld aan de KNM-lessen. Eerst krijgen inburgeraars zeven weken KNM, daarna drie weken het PVT. Deze weken hebben de inburgeraars in hun eigen klas een bijeenkomst van drie uur. In de eerste twee bijeenkomsten komen de vier thema's op een interactieve manier aan bod. De derde bijeenkomst bestaat uit de rondleiding van ProDemos in de Tweede Kamer. Tot slot organiseert ROC Mondriaan een bijeenkomst voor het ondertekenen van de participatieverklaring. Hierin worden verschillende groepen samengevoegd. Vanuit de afdeling inburgering van de gemeente zijn hierbij ook mensen aanwezig die een praatje houden. De inburgeraars en medewerkers van de gemeente gaan hierbij ook samen in gesprek over de onderwerpen die aan de orde zijn gekomen tijdens het PVT. Bij De Haagse Hogeschool ziet het programma er vergelijkbaar uit. Ook daar bestaat het programma/de invulling van het PVT uit twee bijeenkomsten, een excursie en een ondertekeningsbijeenkomst.

E.8 Invulling onderdelen voor specifieke doelgroepen

In de bovenstaande paragrafen, die ingaan op de verschillende onderdelen van de tweede fase van het inburgeringstraject, hebben we beschreven hoe dit aanbod wordt toegespitst op verschillende doelgroepen. Onderstaande tabel is hiervan een samenvatting.

Onderdeel	Toespitsing op specifieke doelgroepen
Regie & begeleiding	Gemeente Den Haag heeft drie teams van casemanagers gericht op de volgende doelgroepen onder de Wi2021: 1. Een team voor asielmigranten onder de Wi2021 die 27 jaar en ouder zijn 2. Een team voor gezinsmigranten onder de Wi2021 die ouder zijn dan 27 jaar (hier komen ook gezinsmigranten tot en met 27 jaar bij) 3. Een team voor jongeren onder de Wi2021 (tot voor kort zowel asiel- als gezinsmigranten) tot en met 26 jaar
Preventie & handhaving	Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen.
Taalaanbod	Er wordt in de B1-route onderscheid gemaakt in leerbaarheid: snelle leerders en reguliere leerders. In de Z-route wordt onderscheid gemaakt tussen alfabetisering en A1. De aanbieder van Onderwijsroute mbo biedt ook de B1-entreeroute aan.
Participatieaanbod	Zowel in de B1-route als de Z-route is het participatieaanbod een combinatie van groepsactiviteiten en individuele trajecten.
Examens	Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen.
Eindgesprek Z-route	n.v.t.
MAP	Gemeente Den Haag maakt onderscheid in het theoriegedeelte van de MAP voor asielmigranten (in de B1-route) op A2-niveau, de andere asielmigranten en gezinsmigranten. Dit is belegd bij verschillende partijen en anders ingericht. Werkende inburgeraars hoeven de MAP niet te volgen.
PVT	Het PVT is belegd bij de taalaanbieders voor asielmigranten, gezinsmigranten krijgen het PVT bij NCB.

F. Analyse en conclusie

Tot slot beantwoorden we de vraag in hoeverre de uitvoering in de gemeente overeenkomt met wat de wetgever heeft beoogd.

F.1 Realisatie werkzame mechanismen, beleidsdoelen en principes

F.1.1 Algemene conclusie: alle verplichte onderdelen van de tweede fase zijn ingeregeld in Den Haag

In gemeente Den Haag zijn alle (verplichte) onderdelen van de tweede fase ingeregeld. De regie en begeleiding is belegd bij casemanagers en handhaving ligt, wanneer de casemanager inburgering hiertoe besluit, bij een specifiek team. De B1-route en de Z-route (taal en participatie) voor asielmigranten zijn

belegd bij eenzelfde aanbieder. De Onderwijsroute mbo ligt bij één aanbieder en de Onderwijsroute hbo en wo wordt voor alle niveaus en profielen aangeboden door een samenwerkingsverband van onderwijsinstellingen in de regio. Ook voor de MAP en het PVT is aanbod geregeld. Alleen de MAP voor inburgeraars in de Z-route (onder A2-niveau) en het eindgesprek in de Z-route zijn nog in ontwikkeling. Naast de verplichte onderdelen heeft gemeente Den Haag ook de B1-entreeroute en participatieaanbod voor de B1-route ingekocht.

Tot slot heeft Den Haag naast de verplichte onderdelen voor gezinsmigranten ook een introductiebijeenkomst georganiseerd. Daarnaast zijn via het convenant afspraken gemaakt met aanbieders om de kwaliteit van het aanbod voor gezinsmigranten te verzekeren.

F.1.2 Snelheid: inburgeraars in Den Haag hebben de driejarige inburgeringstermijn nodig om alle onderdelen af te ronden

De taaltrajecten in de B1-route, Z-route, Onderwijsroute mbo en B1-entree route duren tweeënhalf jaar. Er zijn geen vaste instroommomenten, maar groepen worden gestart bij een bepaald aantal deelnemers. Het kan dus zijn dat Inburgeraars even moeten wachten voordat zij kunnen starten. Vanwege deze wachttijden, maar ook door wachttijden voor het opnieuw kunnen doen van een examen of door verzuim, hebben inburgeraars in deze routes de driejarige inburgeringstijd nodig om hun taaltraject af te ronden. Inburgeraars in de Z-route en in de B1-route kunnen wel vaak gelijk starten met de participatie-uren. In principe kunnen inburgeraars de 800 uur participatieactiviteiten in de Z-route tijdig afronden binnen drie jaar, het verzuim is hierbij lager dan bij de taallessen.

De taaltrajecten in de Onderwijsroute hbo en wo duren twee jaar en instromen kan twee keer per jaar. Voor deze routes hebben inburgeraars dus ook de driejarige inburgeringstijd nodig om hun taaltraject af te ronden. Tot slot kunnen ook de MAP en het PVT binnen de driejarige inburgeringstermijn worden afgerond. Het PVT vindt niet op een vast moment plaats, de MAP als taalniveau A2 bereikt is in de B1-route en voor de Z-route helemaal op het einde (na afronding 800 uur taal en 800 uur participatie).

F.1.3 Maatwerk: begeleiding van verschillende doelgroepen en diverse vormen van maatwerk in de routes

De begeleiding van inburgeraars is ingedeeld op basis van verschillende doelgroepen: asielmigranten, gezinsmigranten en jongeren. Den Haag heeft nagedacht over wat welke groep inburgeraars nodig heeft en de caseload hier ook op aangepast.

Ook in de taaltrajecten is maatwerk mogelijk. In de B1-route aangeboden aan asielmigranten is aanbod beschikbaar voor snelle leerders en is er de mogelijkheid om op B2-niveau de inburgering af te ronden (mits voldaan wordt aan voorwaarden). Ook zijn er avond- en weekendlessen mogelijk voor werkende inburgeraars. Daarnaast heeft gemeente Den Haag participatietrajecten voor hoger opgeleide statushouders en is de Onderwijsroute beschikbaar in alle niveaus en profielen, inclusief maatwerkvakken.

2

Tot slot heeft Den Haag veel aandacht voor mentale gezondheid. Er wordt gekeken wat iemand aan kan qua mentale (en fysieke) belasting en zo nodig wordt het traject hierop aangepast. Vanuit pilots wordt bovendien aanvullend aanbod gedaan gericht op het voorkomen en/of verminderen van mentale gezondheidsproblemen.

F.1.4 Dualiteit: taal en participatie in de B1-route en Z-route gelijktijdig

Sagènn is zowel verantwoordelijk voor de taaluren als het participatieaanbod binnen de Z-route. Dit maakt dat het afstemmen van de roosters voor beide onderdelen relatief makkelijk verloopt. Participeren vindt gelijktijdig aan het leren van de taal plaats. Inhoudelijk vindt er minder afstemming plaats. Dezelfde thema's komen tot op zekere hoogte aan bod bij beide onderdelen, maar niet gelijktijdig.

De B1-route heeft een opvolgend participatieprogramma aansluitend op het taalniveau. Ook hier vindt participeren gelijktijdig aan het leren van de taal plaats.

F.1.5 Kwaliteit: aanbieders vormen zo homogeen mogelijke groepen; MAP en PVT zo veel mogelijk gegeven in het Nederlands

Alle taalaanbieders die gecontracteerd zijn hebben het Blik op Werk-keurmerk of de diploma-erkenning voor de Onderwijsroute. Den Haag heeft ook een convenant afgesloten met taalaanbieders om de kwaliteit van het aanbod voor gezinsmigranten te kunnen waarborgen. Aanbieders zetten in op zo homogeen mogelijke groepen. Wel heeft aanbieder Sagènn te kampen met het NT2-docententekort, waardoor zij gebruikmaken van het addendum van Blik op Werk.

De MAP en het PVT volgen inburgeraars in de B1-route in de Nederlandse taal wanneer zij A2-niveau bereikt hebben. Inburgeraars in de Z-route krijgen het PVT ook in het Nederlands, daarom wordt deze laat in het taaltraject gegeven, zodat ze de inhoud goed begrijpen. De MAP voor inburgeraars in de Z-route zal praktischer worden ingevuld, omdat zij de taal minder goed begrijpen en daardoor de MAP volgen in het Nederlands naar verwachting lastig zal zijn.

F.1.6 Gemeentelijke regie: casemanagers houden goed zicht op de voortgang van de inburgeringstrajecten; contact leggen met gezinsmigranten in begin is lastig

De casemanagers voeren regie op het traject van de inburgeraar en houden zicht op de voortgang van de inburgeraars en hun trajecten. Dit doen zij via voortgangsgesprekken, voortgangsrapportages en, indien beschikbaar, het taalportaal van de taalaanbieder.

Ook van gezinsmigranten monitoren casemanagers de voortgang via de voortgangsrapportages en voortgangsgesprekken. De grootste uitdaging hierin is het contact leggen met de gezinsmigranten voor de brede intake.

F.1.7 Integraliteit: casemanager is specialist op inburgering, heeft veel kennis over de Participatiewet en kan inburgeraars doorverwijzen naar overige relevante partijen in het brede sociale domein

De casemanager is specialist op het gebied van inburgering, heeft veel kennis over de Participatiewet en weet genoeg van andere domeinen, bijvoorbeeld financiën en de Wmo, om inburgeraars door te kunnen verwijzen naar de juiste partij. De casemanager krijgt signalen binnen en kan vervolgens inburgeraars doorverwijzen naar de juiste loketten. De casemanager is daarmee een spin in het web. Ook zoekt de casemanager de verbinding met de Participatiewet.

F.1.8 Omgang met verschillende doelgroepen: opsplitsing in teams en aparte inkoop MAP en PVT voor gezinsmigranten

Gemeente Den Haag heeft drie teams van casemanagers gericht op de volgende doelgroepen binnen de Wi2021:
1. Een team voor asielmigranten onder de Wi2021 die tot en met 26 jaar;
2. Een team voor gezinsmigranten onder de Wi2021 die 27 jaar en ouder zijn;
3. Een team voor jongeren onder de Wi2021 (tot voor kort zowel asiel- als gezinsmigranten) die jonger zijn dan 28 jaar;

Daarnaast wordt gekeken per individu wat er nodig is en wordt de regie en begeleiding hierop aangepast. Voor gezinsmigranten zijn aparte trajecten MAP en PVT ingekocht.

G. Praktische informatie

G.1 Overzicht gesproken partijen

Vanuit de gemeente:
a. Ketenregisseur inburgering;
b. Twee projectmanagers inburgering;
c. Teammanager inburgering;
d. Twee kwaliteitsmedewerkers inburgering.

Vanuit Den Haag Werkt:
a. Teamleider werkadviseurs en werkadviseur;
b. Psycholoog;
c. Accountmanager.

Vanuit de aanbieders:
a. Sagènn;
b. ROC Mondriaan;
c. Haagse Hogeschool.

G.2 Overzicht geraadpleegde bronnen

a. Op weg met het nieuwe inburgeringsbeleid;
b. Beleidsregel Inburgering Den Haag 2022[3];
c. Samenwerkingsafspraken Inburgering, Participatie en Werk;
d. Procesplaten voor de verschillende onderdelen van de tweede fase.

[3] Beleidsregel inburgering Den Haag 2022 | Lokale wet- en regelgeving.

Casusverslag B: Eindhoven

A. Visuele weergave uitvoeringskeuzes per onderdeel

Figuur 1. Visueel overzicht inrichting onderdelen tweede fase Wi2021 in gemeente Eindhoven

B. Beleidskeuzes

B.1 Lokale context en beleid

Lokale context van gemeente Eindhoven

Gemeente Eindhoven, gelegen in de provincie Noord-Brabant, heeft bijna 250.000 inwoners en een bevolkingsdichtheid van 2.800 inwoners per vierkante kilometer. Vanwege de aanwezigheid van bedrijven zoals Philips en ASML is er in de regio veel werkgelegenheid voor theoretisch opgeleiden. Er wonen dan ook veel expats (en gezinsmigranten) in de regio.

Gemeente Eindhoven zet in op zo snel mogelijk duurzaam werk

Gemeente Eindhoven heeft een afdeling migratie waaronder alle thema's en verantwoordelijkheden vallen die te maken hebben met migratie, asiel en inburgering. Het idee hierachter is dat asielzoekers in een doorlopende lijn richting duurzaam werk geholpen worden binnen de gemeente. Dit is ook het uitgangspunt van de gemeente voor de inburgering: inburgeraars zo snel mogelijk duurzaam aan het werk krijgen. In voorbereiding op de Wi2021 is een beleidsdocument opgesteld 'Thuis in Eindhoven'. Hierin zijn de verschillende taken van de gemeente, zoals beschreven in de Wi2021, opgenomen en is geconcretiseerd hoe gemeente Eindhoven hieraan invulling geeft. In het document komen de verschillende beleidsdoelen van de wet aan bod. Daarnaast maakt gemeente Eindhoven in het document ook de verbinding tussen de Wi2021 en de Participatiewet.

Naast de verplichtingen en doelen vanuit de Wi2021 heeft gemeente Eindhoven vier aanvullende kernpunten voor het inburgeringsbeleid. Dit zijn:

a. Scherpe keuzes door het vooropstellen van (betaalde) arbeid in combinatie met het taaltraject;
b. Brede samenwerking met taalaanbieders, onderwijspartijen, sociale en particuliere verhuurders en het bedrijfsleven is noodzakelijk om inburgering te laten slagen. Een integrale benadering is hierbij van groot belang;
c. Vereenvoudiging van procedures, communicatie en visualisatie en contactpersonen zodat inburgeraars sneller hun weg vinden. De regievoering ligt bij de gemeente en wordt zo snel als kan, belegd bij de inburgeraar;
d. Digitalisering en technologische innovatie, digitale hulpmiddelen bieden flexibiliteit waardoor inburgeren en participeren beter te combineren is.

Gemeente Eindhoven heeft voor elke route samen met andere gemeenten een taalaanbieder gecontracteerd

In gemeente Eindhoven zijn voldoende aanbieders actief die de leerroutes kunnen aanbieden. Gemeente Eindhoven heeft bij de inkoop van het taalaanbod bewust gekozen om samen te werken met verschillende gemeenten. Dit zorgt voor hoger volume waardoor passend (en gedifferentieerd) aanbod beter in te kopen is. Er is daarnaast bewust gekozen om per route een aanbieder te contracteren. Het beleggen van meerdere routes bij een aanbieder brengt het risico mee dat alle routes uitgevoerd worden door een aanbieder waar je uiteindelijk niet tevreden over bent. De gemeente ervaart als nadeel van het verspreiden van de routes over verschillende aanbieders dat routewisselingen minder soepel verlopen en de gemeente meer regie moet voeren.

Voor de B1-route heeft gemeente Eindhoven samen ingekocht met de dertien gemeenten binnen de arbeidsmarktregio Zuidoost-Brabant. De lessen vinden plaats in Eindhoven. Dit is belegd bij WerkvloerTaal. Alfabetisering in de B1-route is los ingekocht bij Basten Trainingen. Dit was niet opgenomen in het contract van de B1-route en kon zowel de aanbieder van de B1-route als de Z-route niet oppakken. De gemeente heeft dit daarom later apart ingekocht. Gemeente Eindhoven heeft daarnaast een B1-entreeroute belegd bij WerkvloerTaal in samenwerking met ROC Summa College Eindhoven.

De Z-route is ingekocht in een kleiner samenwerkingsverband van vijf gemeenten: Eindhoven, Veldhoven, Cranendonck, Heenze-Leende en Valkenswaard. De reden hiervoor is dat gemeente Eindhoven voor het participatiegedeelte wilde aansluiten bij lopende lokale subsidies in de sociale basis. Het taalgedeelte van de Z-route wordt uitgevoerd door TopTaal. De Onderwijsroute is opgesplitst in twee delen: mbo en hbo/wo en is gezamenlijk ingekocht door arbeidsmarktregio Zuidoost-Brabant en Helmond-de-Peel. Het Koning Willem I college voert de mbo-route uit, een samenwerkingsverband tussen Tilburg University en Fontys Hogeschool is verantwoordelijk voor de hbo/wo-route. Daarnaast heeft dit samenwerkingsverband ook contracten met de overige gemeenten in de provincie Noord-Brabant en kunnen inburgeraars uit bepaalde gemeenten in Limburg ook trajecten bij hen volgen.

Voornamelijk TopTaal geeft aan dat het lastig is om NT2-docenten te vinden. Er zijn weinig docenten die alfabetisering en de doelgroep binnen de Z-route leuk vinden. Er is in Eindhoven voldoende werk te vinden voor NT2-docenten, ook doordat er veel taalaanbieders voor expats zijn, waardoor de docenten ook keuze hebben. De overige taalaanbieders geven aan dat het op dit moment lukt om docenten te vinden, maar dat ze wel merken dat er minder (goede) docenten beschikbaar zijn dan een paar jaar geleden.

Ook voor gezinsmigranten is er voldoende aanbod in de regio. In principe kunnen zij gebruik maken van het aanbod van de gecontracteerde aanbieders. In de praktijk gebeurt dit weinig. In Eindhoven zijn een aantal taalaanbieders die zich specifiek richten op theoretisch opgeleide expats en gezinsmigranten die Nederlands willen leren. Deze zijn relatief duur en niet alle gezinsmigranten hebben hier de middelen voor.

Het participatieaanbod organiseert gemeente Eindhoven intern en samen met re-integratiepartijen

Ook vóór de implementatie van de Wi2021 zette gemeente Eindhoven gericht in op de arbeidsmarktparticipatie van statushouders (vanuit de Participatiewet). Statushouders volgden een programma waarin de gemeente hen voorbereidt op werken en participeren in Nederland. Dit programma heeft de gemeente verder ontwikkeld in de afgelopen jaren. Onder de nieuwe wet is dit programma een standaardonderdeel voor alle inburgeraars die een bijstandsuitkering ontvangen in de B1- of Z-route. Ook kunnen inburgeraars terecht bij het werkgelegenheidsteam van de gemeente dat voor arbeidstoeleiding zorgt.

Naast het programma dat de gemeente zelf organiseert, heeft gemeente Eindhoven aanvullend aanbod ingekocht bij andere organisaties. Het werkleerbedrijf Ergon heeft trajecten voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Buurt in Bloei organiseert vrijwilligerswerk in wijken. Beide organisaties doen dit voor alle inwoners in Eindhoven met een bijstandsuitkering. Inburgeraars kunnen hier ook gebruik van maken. Daarnaast heeft gemeente Eindhoven specifiek voor inburgeraars aanbod ingekocht bij Refugee Team. Dit zijn kortdurende projecten zoals sporttrajecten, vrijwilligerswerk en taalstages.

Overige lokale context

Wijeindhoven is de organisatie die in Eindhoven de wijkteams organiseert. Zij hebben een breed takenpakket en zijn verantwoordelijk voor de algemene ondersteuning van inwoners en (o.a.) de toeleiding naar de Wmo. Binnen de wijkteams werken generalisten (wijkteammedewerkers) die inwoners ondersteunen. Inwoners hebben een vaste generalist die hen bijstaat. Deze generalist werkt daarin ook samen met de medewerkers bij de gemeente rondom inburgering of de Participatiewet. Ook inburgeraars hebben een generalist bij Wijeindhoven. Na de maatschappelijke begeleiding van zes tot negen maanden door Vluchtelingenwerk worden zij overgedragen aan Wijeindhoven. Zij ondersteunen de inburgeraars met vragen die zij hebben die breder zijn dan inburgering en/of participatie.

C. Organisatie lokale uitvoering

C.1 Uitvoerder regie en begeleiding

Binnen het team migratie van gemeente Eindhoven houden verschillende functies zich bezig met het inburgeringstraject. Dit zijn de volgende:

a. Vijftien specialisten arbeidsparticipatie en inburgering; zij zijn verantwoordelijk voor de regie op het volledige inburgeringstraject, waarin er specifieke aandacht is voor het participatie- en werkgedeelte. Zij zijn ook uitvoerder van de Participatiewet. Zij hebben de eindverantwoordelijkheid over het inburgeringstraject;
b. Een senior specialist arbeidsparticipatie en inburgering; zij heeft geen eigen caseload, maar een aantal overkoepelende taken en fungeert als teamleider voor de specialisten.
c. Vijf specialisten inburgering; verantwoordelijk voor de regie op het taaltraject van de inburgeraar en onderhouden het contact met de taalscholen;
d. Twee beleidsmedewerkers migratie; zij zijn verantwoordelijk voor het beleid rondom het inburgeringstraject. Een beleidsadviseur richt zich meer specifiek op inburgering, de andere meer breed op alle thema's binnen de afdeling migratie.

D. Cijfers

In onderstaande paragrafen gaan we in op de aantallen inburgeraars in gemeente Eindhoven. We beschrijven de taakstelling en realisatie, het aantal inburgeringsplichtigen, verdeling over de routes en verlengingen en afgeronde trajecten. We doen dit aan de hand van de openbare cijfers over de taakstelling (Rijksoverheid.nl) en op basis van data over de inburgeraars in een bepaalde gemeente van DUO.

D.1 Taakstelling en realisatie

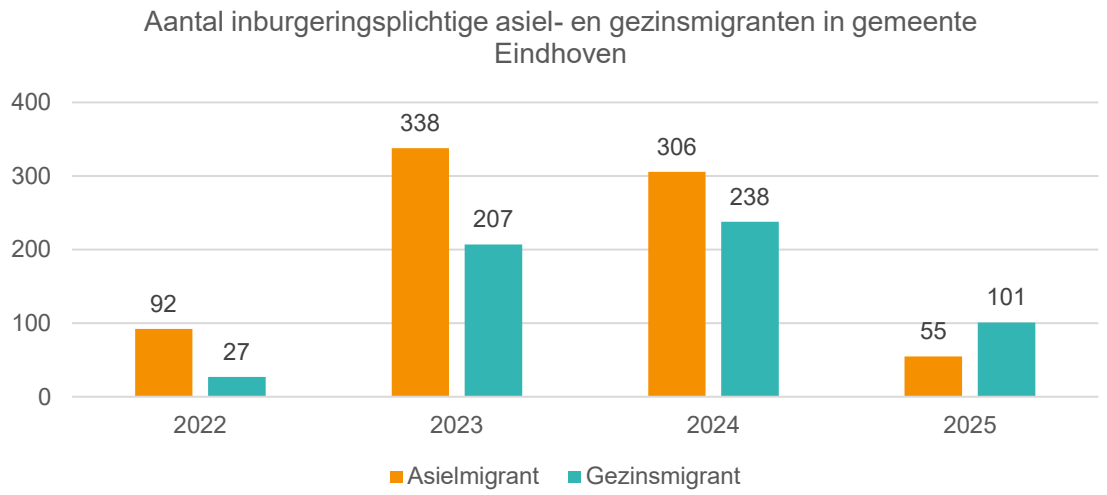
Onderstaande tabel laat de taakstelling van het aantal te huisvesten asielmigranten (per half jaar) van gemeente Eindhoven zien in de periode 2022 tot eerste helft 2025. Ook geven we weer of deze taakstelling is gerealiseerd.

Eindhoven	Taakstelling	Gerealiseerd[1]
Eerste helft 2022	133	Ja
Tweede helft 2022	180	Ja
Eerste helft 2023	286	Nee, 44 te weinig
Tweede helft 2023	237	Nee, 3 te weinig
Eerste helft 2024	255	Nee, 37 te weinig
Tweede helft 2024	231	Nee, 65 te weinig
Eerste helft 2025	243	

Tabel 1. Taakstelling aantal te huisvesten inburgeraars en realisatie gemeente Eindhoven in de periode 2022-2025 (peildatum: 1 april 2025, bron: Rijksoverheid.nl)

D.2 Aantal inburgeraars (asiel- en gezinsmigranten)

Onderstaande figuur geeft het aantal inburgeringsplichtigen onder de Wi2021 uit de cohorten[2] 2022, 2023, 2024 en 2025 weer die in Eindhoven gehuisvest waren op 1 mei 2025. De cijfers zijn uitgesplitst naar asiel- en gezinsmigranten.



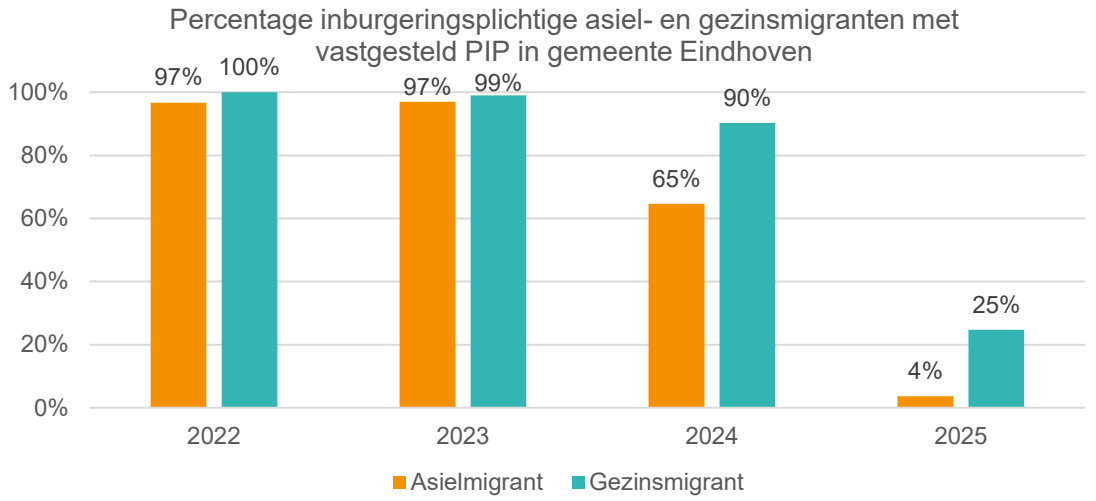
Figuur 2. Aantal inburgeringsplichtige asiel- en gezinsmigranten in gemeente Eindhoven (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)

[1] Het weergegeven getal is de totale stand van zaken aan het einde van de desbetreffende periode. Het getal bij de 'Tweede helft 2024' is daarmee de actuele achterstand.

[2] De cohorten zijn ingedeeld op basis van het jaar waarin iemand inburgeringsplichtig wordt.

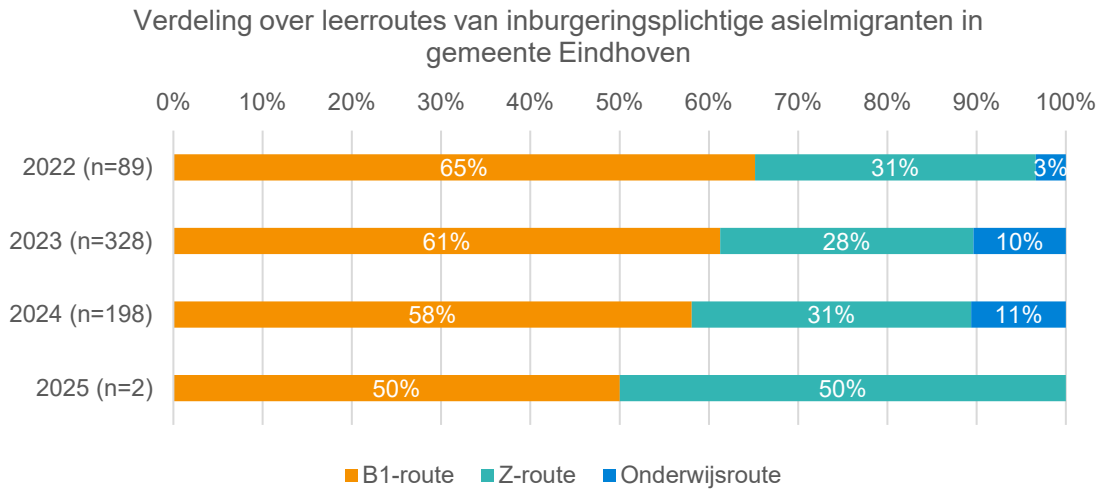
D.3 Aantal vastgestelde leerroutes en verdeling over en binnen de verschillende routes

Onderstaande figuur geeft het percentage inburgeraars met vastgesteld PIP in gemeente Eindhoven weer, verdeeld over de vier cohorten. De cijfers zijn uitgesplitst naar asiel- en gezins- en overige migranten.

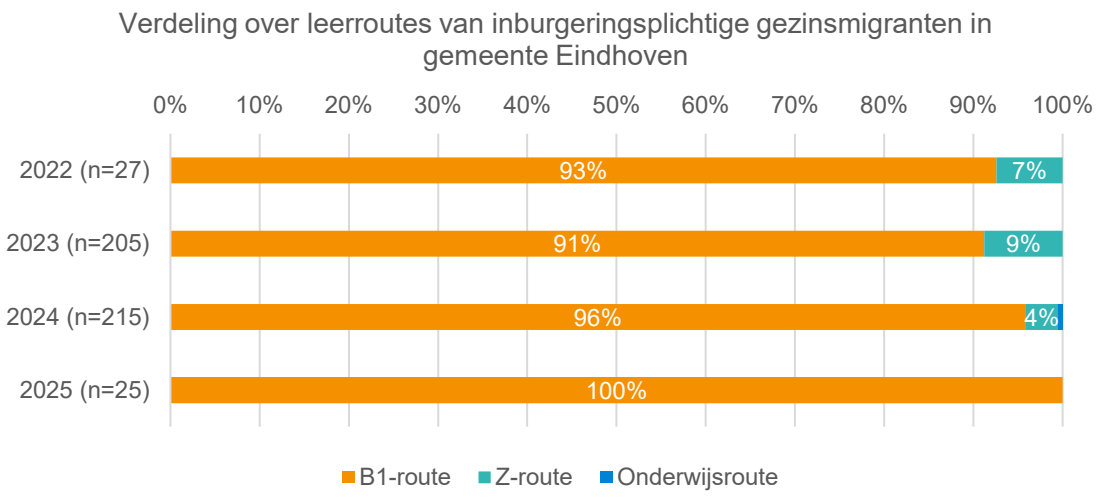


Figuur 3. Percentage inburgeraars met vastgesteld PIP in gemeente Eindhoven (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)

De verdeling over de leerroutes van inburgeraars in gemeente Eindhoven is in weergegeven in onderstaande figuur. De eerste figuur laat de verdeling voor asielmigranten zien, de tweede voor gezinsmigranten. Dit is opnieuw verdeeld naar de vier cohorten.



Figuur 4. Verdeling van asielmigranten in gemeente Eindhoven over de drie leerroutes (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)



Figuur 5. Verdeling van gezinsmigranten in gemeente Eindhoven over de drie leerroutes (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)

D.4 Aantal verlengingen inburgeringstermijn, afgeronde trajecten, wisselingen van leerroute en afschalingen in de B1-route

In gemeente Eindhoven heeft één gezinsmigrant in de Z-route (cohort 2022) verlenging gekregen. In de B1-route zijn vier verlengingen toegewezen. Dit waren twee gezinsmigranten uit cohort 2020, één uit 2024 en één asielmigrant uit cohort 2023. 86 inburgeraars rondden de inburgering af. Dit is één asielmigrant (cohort 2022) uit de Z-route en tien asielmigranten (vier cohort 2022, zes cohort 2023) in de Onderwijsroute. De overige 75 inburgeraars rondden de B1-route af. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de cohorten en verdeling asiel- en gezinsmigrant. Verder zijn er drie asielmigranten uit cohort 2022 binnen de B1-route afgeschaald naar A2-niveau. Dit zijn inburgeraars die nog geen examen hebben gedaan, maar waarvan al wel een afschaling naar A2-niveau is doorgegeven.

	Asielmigrant		Gezinsmigrant	
	A2-niveau	**B1-niveau**	**A2-niveau**	**B1-niveau**
2022	7	11	10	7
2023	6	9	8	10
2024	1	0	4	2
2025	0	0	0	0

Tabel 2. Overzicht cohorten en verdeling asiel- en gezinsmigranten van afgeronde trajecten binnen de B1-route (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)

Negentien asielmigranten (vijf uit cohort 2022, dertien cohort 2023 en één 2024) en drie gezinsmigranten (één cohort 2022, twee cohort 2023) wisselden van de B1-route naar de Z-route. Andersom wisselden drie inburgeraars (cohort 2022) en twee gezinsmigranten (cohort 2022 en 2024) van de Z-route naar de B1-

route. Ook kwam het drie keer voor dat een asielmigrant van de Z-route naar de Onderwijsroute wisselde (twee cohort 2022, één cohort 2023). Tot slot wisselden 26 asielmigranten van de Onderwijsroute naar de B1-route (zeven uit cohort 2022, vijftien cohort 2023 en vier cohort 2024).

Drie asielmigranten (twee uit cohort 2023 en één uit cohort 2024) wisselde van de B1-route naar de Z-route. Eén asielmigrant (cohort 2022) wisselde van de Z- naar de B1-route en één asielmigrant (cohort 2024) wisselde van de B1- naar de Onderwijsroute.

E. Uitvoering per onderdeel

In onderstaande paragrafen beschrijven we hoe gemeente Eindhoven en de gecontracteerde aanbieders de onderdelen van de tweede fase inrichten en uitvoeren.

E.1 Invulling regierol en begeleiding gemeenten

De specialisten voeren voor asielmigranten vanuit hun eigen rol regie op werk of taal
Zoals beschreven in paragraaf C heeft gemeente Eindhoven twee typen specialisten. Voor asielmigranten geldt dat de specialist inburgering en specialist arbeidsparticipatie en inburgering (A&I) gezamenlijk om hen en hun inburgeringstraject heen staan. Gezinsmigranten hebben enkel te maken met de specialist A&I. Hier gaan we later op in. In deze paragrafen beschrijven we eerst hoe de regie en begeleiding van asielmigranten eruitziet.

De specialisten inburgering hebben een caseload van ongeveer 90 inburgeraars. De specialisten A&I tussen de 100 en 150. Dit is voornamelijk afhankelijk van de hoeveelheid gezinsmigranten in hun caseload. De specialist A&I is, bij asielmigranten, verantwoordelijk voor het gehele inburgeringstraject, met de focus op werk en integratie. De specialist inburgering is verantwoordelijk voor de regie op het taaltraject. Tijdens de eerste fase van het inburgeringstraject is enkel de specialist A&I betrokken. Vanaf het vaststellen van het PIP haakt ook de specialist inburgering aan. Vanaf dan hebben beide specialisten apart driemaandelijkse voortgangsgesprekken met de inburgeraar en houden zij regie op hun eigen onderdeel. Op deze manier is er focus op zowel participatie als taal. Onderling hebben de specialisten veel contact, tweewekelijks spreken zij elkaar over de asielmigranten. De gemeente ervaart tot nu toe dat inburgeraars weten bij welke specialist zij terechtkunnen voor welke vragen. Indien nodig verwijzen zij door naar de andere specialist.

De specialist inburgering staat in nauw contact met zowel de asielmigrant als de taalschool
De specialist inburgering monitort de voortgang van de taaltrajecten door regelmatig contact met de taalschool en de asielmigrant te onderhouden. Het driemaandelijkse voortgangsgesprek start in het Nederlands. Wanneer de specialist merkt dat de asielmigrant de taal niet goed genoeg begrijpt of spreekt, wordt een tolk ingeschakeld. In de voortgangsgesprekken bespreken de specialist inburgering en asielmigrant hoe het gaat met de taallessen en wat de inburgeraar in de afgelopen tijd heeft geleerd. Daarnaast heeft de specialist inburgering ook regelmatig contact met de taalschool over de voortgang van de inburgeraar. Zij krijgen voortgangsrapportages waarin is opgenomen hoe ver de inburgeraar is en hoe het gaat. Daarnaast kunnen zij in een portal zien wanneer en waarom een inburgeraar afwezig is.

Wanneer nodig (zoals erg hoog verzuim of ongewenst gedrag van een asielmigrant) is er tussendoor ook contact tussen specialist inburgering en taalschool om dit te bespreken.

De specialist A&I voert regie op het gehele traject en de toeleiding naar werk

Naast dat de specialist A&I de algehele regie voert over het traject van de asielmigrant, besteden zij ook veel aandacht aan participatie en werk tijdens de voortgangsgesprekken. Zij ondersteunen inburgeraars richting werk en bemiddelen waar nodig met partijen. Vanuit gemeente Eindhoven zijn daarnaast een aantal trajecten georganiseerd die gericht zijn op de toeleiding naar werk (zie ook paragraaf E.3.2). De specialist A&I houdt zicht op de voortgang van deze trajecten en kijkt samen met de asielmigrant terug op de trajecten en naar de vervolgstappen. De specialist A&I weet welke mogelijkheden er zijn rondom participatie en meldt de asielmigrant aan bij deze trajecten en maakt hierover afspraken. Wanneer een asielmigrant de vaste trajecten niet kan volgen, kan de specialist A&I ook op individueel niveau met de asielmigrant kijken welke participatiemogelijkheden er zijn.

Ook nadat iemand werk heeft gevonden houdt de specialist A&I (telefonisch) contact met de asielmigrant over de voortgang en of het goed gaat.

De begeleiding van gezinsmigranten ligt bij de specialisten A&I, maar is minder intensief

Bij de gezinsmigranten is enkel de specialist A&I betrokken. Eerder hadden ook de specialisten inburgering een rol, maar dit bleek voor hen te intensief. Doordat gezinsmigranten meer eigen verantwoordelijkheid hebben en zelf kiezen hoe zij taallessen volgen, is monitoring op het taaltraject door de specialisten inburgering minder nodig. In principe hebben de specialisten A&I één keer per zes maanden een voortgangsgesprek met de gezinsmigrant. Als zij tussendoor een onderdeel van het inburgeringstraject hebben afgerond, is daar tussentijds contact over. Het lukt de specialisten A&I gezinsmigranten voldoende te begeleiden. De brede intake met de gezinsmigrant is door middel van een tolk in hun eigen taal. De specialist A&I geeft hun tijdens dit eerste gesprek het dringende advies om zich aan te melden bij een taalschool en instrueren hoe zij een school kunnen vinden. Zij vragen hen door te geven waar ze les volgen nadat ze gestart zijn. Dit gebeurt niet altijd. Het tweede voortgangsgesprek start de specialist A&I in het Nederlands. Dit geeft de specialist A&I veel informatie over de voortgang van de taalverwerving. Indien nodig schakelen ze een tolk in.

Wi2021 en Participatiewet gaan hand in hand; korte lijnen tussen specialisten en generalisten maken een integrale benadering mogelijk

In gemeente Eindhoven gaan de Wi2021 en Participatiewet hand in hand. Participatie is een belangrijk onderdeel van het inburgeringstraject en binnen de afdeling migratie is dit ingebed in de organisatie. Daarnaast vindt ook uitwisseling plaats met andere beleidsterreinen. Specifiek voor de uitkering is er een specialist inkomen bij de gemeente. Indien nodig is er contact tussen hen en de specialisten. Daarnaast spelen de generalisten van WIJeindhoven (en in het eerste halfjaar Vluchtelingenwerk voor de maatschappelijke begeleiding) een belangrijke rol bij de inburgeraars. Vanuit de ondersteuning en begeleiding die zij bieden pikken zij signalen op bij de inburgeraar die ze doorgeven aan de specialisten. Andersom komt het ook voor dat de specialisten contact opnemen met de generalisten wanneer er iets speelt bij een inburgeraar. Indien nodig verwijzen zij ook door naar de generalisten als de inburgeraar komt met een vraag die niet past bij het takenpakket van de specialist.

E.2 Invulling preventie en handhaving

Gemeente Eindhoven besteedt veel aandacht aan preventie, indien nodig volgen boetes vanuit de Wi2021 en maatregelen vanuit de Participatiewet

Gemeente Eindhoven zet in eerste instantie in op preventie. Aan het begin van het traject worden alle rechten en plichten uitgelegd aan de inburgeraar, zowel vanuit de Wi2021 als de Participatiewet. In de eerste gesprekken besteden de specialist inburgering en specialist A&I hier aandacht aan. Ook in de participatietrajecten en bij de taalschool krijgen de inburgeraars uitleg hierover.

Bij alle verschillende taaltrajecten zijn afspraken gemaakt over de aanwezigheid van de inburgeraar. In de B1-route tekenen de inburgeraars bijvoorbeeld een contract bij de taalaanbieder. Hierin zijn afspraken opgenomen over verwachtingen, aanwezigheid, afmeldingen en ongewenst gedrag. Inburgeraars moeten 80% aanwezig zijn bij de taallessen in de verschillende routes. Voor de participatieactiviteiten van de gemeente zelf geldt dat acties worden ondernomen wanneer iemand meer dan twee keer ongeoorloofd afwezig is. Wanneer een inburgeraar niet voldoet aan deze afspraken, krijgt de specialist inburgering of A&I (afhankelijk van de activiteit) een melding. Voor de B1-, Z- en Onderwijsroute mbo geldt dat de specialist inburgering dit ook via het portal kan inzien.

Bij afwezigheid van de taallessen, nodigt de specialist inburgering de inburgeraar vervolgens uit voor een gesprek. Dit kan ook een driegesprek zijn tussen specialist inburgering, cursuscoördinator bij de taalschool en inburgeraar. Tijdens dit gesprek gaan de specialist inburgering en inburgeraar in op de reden van de afwezigheid of het gedrag. Ook herhaalt de specialist inburgering de verwachtingen vanuit de Wi2021 en wat de eventuele consequenties zijn als er geen verandering komt. Het doel van het gesprek is om gedragsverandering te realiseren. Vervolgens krijgt de inburgeraar een periode van een maand tot zes weken de tijd om deze gedragsverandering te tonen. In bijna alle gevallen is dit gesprek effectief en past de inburgeraar zijn gedrag aan. Wanneer er geen verbetering zichtbaar is, volgt een waarschuwingsgesprek. Hierin wordt ook gelijk benoemd dat diegene bij de volgende keer een boete of maatregel kan verwachten. Als verandering of verbetering nog steeds uitblijft, volgt een hoor- en wederhoorgesprek. Hierin bespreekt de specialist inburgering nogmaals met de inburgeraar waarom het gedrag of de aanwezigheid niet is verbeterd. Indien de inburgeraar hiervoor geen goede reden heeft, volgt een boete van € 50. Daarnaast is het nog steeds de bedoeling dat de inburgeraar zijn of haar gedrag verbetert. Als dit zes weken later nog niet is gebeurd, volgt een boete van € 100. Hierna kunnen ook nog boetes van € 150 en € 250 worden opgelegd. Als dit niet werkt, kan de gemeente het aanbod stoppen. De inburgeraar mag vervolgens niet meer naar de lessen gaan. Dit komt sporadisch voor.

Dezelfde preventieve maatregelen neemt ook de specialist A&I wanneer een inburgeraar niet komt opdagen bij participatieactiviteiten. Indien de preventieve maatregelen niet het gewenste effect hebben, worden maatregelen opgelegd vanuit de Participatiewet. De specialist A&I heeft hierover contact met de specialisten inkomen bij de gemeente.

Bij jongeren en mensen met een fulltimebaan werken de preventieve maatregelen minder

De preventieve maatregelen werken goed en hebben over het algemeen het gewenste resultaat. Wel zien de specialisten dat het voor jongeren minder effectief is. Zij lijken minder gevoelig te zijn voor de gesprekken, waarschuwingen, boetes en maatregelen. Ook bij werkende inburgeraars die niet naar de

taallessen gaan zijn de gesprekken en boetes niet altijd effectief. Het stoppen van het taalaanbod is bij een deel van hen het enige dat werkt. De inburgeraar is vervolgens zelf verantwoordelijk voor het halen van de inburgering en moet eventuele taallessen zelf betalen.

E.3 Invulling B1-route

E.3.1 Taalaanbod

Gemeente Eindhoven heeft, samen met de arbeidsmarktregio, de uitvoering van de B1-route belegd bij WerkvloerTaal. Zij bieden niveau A2, B1 en B2 aan. Inburgeraars die nog gealfabetiseerd moeten worden, volgen eerst alfabetiseringslessen bij Basten Training. In totaal heeft de taalschool 43 klassen. De cursisten uit de verschillende gemeenten zitten gemengd in de klassen. Voor de klas staat altijd een docent, die wordt ondersteund door een vrijwilliger of klassenassistent. 90% van de docenten is NT2-gecertificeerd of in opleiding. De gemeenten hebben bij de taalschool 780 uur ingekocht. Als een inburgeraar een aanwezigheidspercentage heeft van 80%, komt diegene uit op ongeveer 600 uur.

De B1-route start met een brugklas, daarna stromen de cursisten door naar de taalcarrousel
De B1-route start met een intake met een cursuscoördinator. Tijdens de intake staan de cursist en cursuscoördinator stil bij het taalniveau van de cursist. De cursuscoördinator bekijkt ook of de B1-route passend is en of de cursist nog moet alfabetiseren. Als de cursuscoördinator denkt dat de B1-route niet passend is, geeft deze dit door aan de gemeente. Meestal volgen zij het advies van de taalschool op en wordt de cursist in een andere route geplaatst. In een enkel geval gebeurt dit niet.

Wanneer de route passend is en de cursist gealfabetiseerd, stroomt een cursist in. De route bestaat uit drie onderdelen: een brugklas, een taalcarrousel en examengroepen en duurt twee jaar. WerkvloerTaal hanteert, op vraag van gemeente Eindhoven, continue instroom. Elke week kunnen inburgeraars starten in de brugklas. Hierin maken de cursisten, gedurende zeven weken, kennis met elkaar, de taalschool en de Nederlandse taal. Cursisten hebben in de brugklas twee keer per week een dagdeel van drie uur les en zitten in een klas van maximaal vijftien cursisten.

Na de brugklas start de taalcarrousel. Elke maand starten nieuwe klassen. Vanaf dan hebben cursisten, die overdag les volgen, drie keer per week een dagdeel taalles. De avondklas is twee keer per week een avond van drie uur. In de brugklas heeft de taalschool een goed beeld gekregen van het niveau en de leerbaarheid van de cursist. Op basis daarvan worden de cursisten ingedeeld in de klassen in de taalcarrousel. In principe blijven de klassen gelijk gedurende dit traject van iets minder dan een jaar. In een enkel geval wisselt een cursist in het eerste halfjaar nog van klas wanneer blijkt dat het niveau toch niet aansluit. De klasgrootte bestaat hier uit zeventien inburgeraars.

Vanwege de continue instroom is het vormen van echt homogene groepen lastig en is er veel verschil in niveau binnen een groep. De lessen starten daarom vaak klassikaal, waarna de inburgeraars individueel of in kleine groepjes aan de slag gaan. De les wordt klassikaal afgesloten. Het voordeel van het niveauverschil is dat de inburgeraars binnen een klas elkaar kunnen helpen. De taalschool onderzoekt op

dit moment of homogene groepen fijner werken. De inburgeraars krijgen naast de les ook huiswerk mee. Hiervoor hebben ze een laptop in bruikleen van de taalschool.

De taalschool meet halfjaarlijks op welk niveau iemand zit en past daarop het vervolgtraject aan

In het eerste halfjaar volgen de cursisten lessen van A0-A1. Cursisten die al op A1-niveau of hoger zitten, kunnen verder in het traject instromen. Hiervoor gebruikt de taalschool de methode LINK en LINK+ voor snelle leerders. De taalschool vindt LINK een prettige methode aangezien iedereen op het eigen niveau kan werken. Na een halfjaar les krijgen de cursisten een toets om te kijken of ze op A1-niveau zitten. Als dat zo is, gaat de cursist door naar A2-niveau. Wanneer een cursist A1-niveau niet haalt, kijkt de taalschool waardoor dit komt. Vaak ligt dit niet enkel aan de leerbaarheid, maar aan een combinatie van factoren. Zoals mentale klachten of geen tijd hebben voor huiswerk doordat de cursist alleen voor de kinderen moet zorgen, geen opvang tijdens de vakantie en gezinshereniging. De taalschool adviseert de gemeente vervolgens of een routewisseling nodig is of dat de B1-route, hetzij met aanpassing van de omstandigheden, toch haalbaar is.

Wanneer iemand doorgaat in de B1-route, vervolgen de taallessen. Een halfjaar later neemt de taalschool een toets af op A2-niveau. Wanneer de cursist de toets (bijna) haalt kan deze door naar B1-niveau. Wanneer cursisten de toets niet halen, adviseert de taalschool de gemeente om de cursist af te schalen naar A2-niveau. Meestal volgt de gemeente dit advies op, in een enkel geval doet zij dit niet omdat ze de cursist het voordeel van de twijfel wil geven. De taalschool gaat hierin mee en laat de cursist doorgaan in de groep naar B1-niveau.

Vanaf het tweede jaar taalles splitsen de groepen dus in A2- en B1-niveau, de examengroepen. De klassen zijn dan homogener. Voor de groepen naar A2-niveau gebruikt de taalschool naast LINK en LINK+, ook Ad Appel. Cursisten kunnen met die methode aan de nodige taalverhoging werken. De cursisten die naar B1-niveau gaan, krijgen de methode Vooruit van Boom en werken in een programma van 39 weken aan de stap van A2- naar B1-niveau.

Naast de toetsen houden de cursuscoördinatoren ook voortgangsgesprekken met de cursisten. In principe is de specialist inburgering van de gemeente hier ook bij aanwezig. Wanneer routewisseling aan de orde is sluit ook de specialist A&I aan.

Cursisten met een hoge leerbaarheid volgen een versneld traject en kunnen door tot B2-niveau

De taalschool biedt ook een traject voor inburgeraars met een hoge leerbaarheid aan. Zij kunnen binnen een jaar naar B1-niveau. Net zoals de reguliere route hebben zij drie dagdelen van drie uur les per week. Deze cursisten kunnen hierna, op bepaalde voorwaarden, door naar B2-niveau. Wanneer zij B1-niveau inderdaad binnen een jaar halen kunnen zij avondlessen (2x3 uur per week) volgen naar B2-niveau. Gemeente Eindhoven stelt daarnaast de eis dat de cursist werk heeft en zelf 10% van de kosten betaalt. Op dit moment volgen acht inburgeraars lessen naar B2-niveau.

Door de inzet op dualiteit, wordt het taalrooster gepland om het werkrooster heen

De taallessen vinden enkel plaats op maandag, dinsdag en woensdag. De inburgeraar kan zelf aangeven welk moment schikt. Op basis van de beschikbaarheid van de inburgeraars krijgt een klas bepaalde lestijden. Vanuit de gemeente is het belangrijk dat voorrang wordt gegeven aan het werkrooster. Als het

moment dat wordt aangeboden niet uitkomt, blijft iemand langer op de wachtlijst staan of kan deze wisselen van groep. In principe probeert de taalschool het zo te regelen dat de klassensamenstelling op de drie dagdelen gelijk is en cursisten niet in twee verschillende klassen zitten.

De taalschool heeft ook avondlessen, bedoeld voor werkende inburgeraars, gezinsmigranten of cursisten die geen kinderopvang kunnen regelen overdag. Dit is voornamelijk voor de hogere niveaus. Ook zijn er weekendlessen. Deze inburgeraars hebben twee dagdelen op zaterdag les. Daarnaast kijkt WerkvloerTaal of ze online aanbod kan opzetten. Voor de groep van A2- naar B1-niveau bestaat dit al, vanaf mei start voor de andere groepen ook een dagdeel online. Dit heeft ook een praktische reden, namelijk dat er een tekort aan lokalen is. De taalschool verkent daarnaast de mogelijkheid om volledig online les te bieden, zodat de reistijd (voornamelijk voor cursisten uit de randgemeenten) beperkt wordt. Of dit mogelijk is wordt onderzocht, aangezien vanuit het Blik op Werk-keurmerk de helft van de lessen fysiek moet zijn.

Door korte lijntjes tussen de taalschool en specialist, is de specialist continu op de hoogte van de voortgang

De coördinatoren van de taalschool en de specialisten inburgering van de gemeente hebben korte lijntjes en regelmatig contact. De gemeente kan via het online portal de voortgang en aanwezigheid van de inburgeraar constant volgen. De taalschool levert daarnaast op vaste momenten een voortgangsrapportage aan bij de gemeente. Dit is na het intakegesprek, na de brugklas, na een halfjaar, na een jaar en na jaar twee. Bij bijzonderheden is onderling tussendoor ook contact.

Een cursist met een lage aanwezigheid wordt hierop aangesproken in een driegesprek, als het niet verbetert volgt handhaving

Wanneer iemand te weinig aanwezig is, trekken de gemeente en de taalschool samen op. Zij zien dat als een gezamenlijke opgave. De taalschool heeft een duidelijk schoolreglement, maar de gemeente heeft meer middelen om in te kunnen zetten, zoals beschreven in paragraaf E.2. Het gemiddelde aanwezigheidspercentage ligt net onder de 80%. Op dit moment mogen inburgeraars zich afmelden via een Whatsappbericht. De taalschool merkt dat inburgeraars hierdoor makkelijk afmelden en wil dit misschien aanpassen.

De taalschool en gemeente hebben geen duidelijke afspraken gemaakt over wie de rekening betaalt op het moment dat iemand weinig aanwezig is geweest. Voor de taalschool is dit afhankelijk van of het verzuim geoorloofd of ongeoorloofd is. Zij benoemen dat het verzuim te hoog is om als taalschool te kunnen opvangen.

Er is weinig onderscheid naar doelgroep

Gezinsmigranten zitten in dezelfde groepen als de asielmigranten. In verband met het volume kan de taalschool geen aparte groepen vormen voor deze groep. Gezinsmigranten slaan de brugklas vaak over. Voor werkenden is een avondgroep ingericht. Ander onderscheid naar doelgroep wordt niet gemaakt.

Het docententekort vormt een knelpunt voor het behouden van kwaliteit

De taalschool benoemt een aantal knelpunten. Ten eerste is het inplannen van de taallessen lastig doordat de lesuren aangepast moeten worden op de beschikbaarheid van de cursist. Daarnaast speelt ook het docententekort een rol. De taalschool moet concurreren met ROC's in de buurt die betere

arbeidsvoorwaarden kunnen bieden. Het behouden van de kwaliteit komt in het geding wanneer het niet meer lukt goede docenten te vinden. Verder is het financieel spannend voor de taalschool. Ze moeten voor weinig budget veel werk leveren.

E.3.2 Dualiteit

Alle inburgeraars starten het participatietraject bij Aan de Slag

Het participatietraject voor asielmigranten van zowel de B1-route als de Z-route (die nog niet werken) begint met het Aan de Slag-traject, georganiseerd door de gemeente zelf. Dit begint zo snel mogelijk nadat het PIP is vastgesteld. Op dit moment is er een wachttijd van ongeveer dertien weken voor inburgeraars kunnen beginnen. Meestal start het traject Aan de Slag ongeveer gelijktijdig met de taallessen. Tijdens dit traject van twaalf (tot zestien) weken hebben deelnemers een dagdeel van vier uur per week een bijeenkomst in groepsverband. De groepen van ongeveer vijftien deelnemers worden zo homogeen mogelijk (op taalniveau en moedertaal) samengesteld. Daarnaast vinden individuele gesprekken en activiteiten plaats. De bijeenkomsten zijn in het Nederlands of in de moedertaal van de deelnemers. De trainers spreken verschillende talen waardoor zij kunnen tolken.

Het doel van het traject is om de deelnemers te motiveren om te gaan werken en participeren in Nederland en hen te helpen dit te bereiken. In de groepsbijeenkomsten gaan de deelnemers in gesprek over hoe Nederland werkt en welke verwachtingen zij hebben over hun leven hier. Na kennismaking wordt besproken wat de deelnemers verwachten van de gemeente en wat de gemeente verwacht van hen. De gemeente legt uit wat de Participatiewet betekent en inhoudt. Ook bespreken ze wat de Wi2021 is en welke rechten en plichten daaruit voortvloeien. Ze bespreken de verschillende onderdelen van de Wi2021 en de gedachten achter deze onderdelen. Daarnaast zijn ook de theorieonderdelen van de MAP onderdeel van Aan de Slag (zie paragraaf E.6). In de bijeenkomsten is veel ruimte voor gesprek en discussie.

Naast dat Aan de Slag inburgeraars wegwijs maakt in Nederland, fungeert het traject ook als diagnose-instrument. Tijdens het traject kijkt de trainer, samen met de deelnemer, of iemand kan werken en wat daar verder voor nodig is. De trainer schrijft een advies aan de specialist A&I over welk vervolgtraject passend is. Als iemand gelijk aan het werk kan, verwijst de trainer hem of haar door naar het Werkgelegenheidsteam van de gemeente. Ook organiseert de gemeente vanuit Aan de Slag banenmarkten waar de asielmigranten aan werk geholpen worden. Asielmigranten waarvoor werken (nog) niet mogelijk is, stromen door naar andere trajecten.

Inburgeraars die kansrijk zijn om uit te stromen naar betaald werk, vervolgen het traject bij Aan het Werk

Wanneer asielmigranten nog niet klaar zijn voor werk, maar wel kansrijk zijn om in de toekomst aan het werk te gaan, kunnen zij door naar het Aan het Werk-traject van de gemeente. Dit bereidt de inburgeraar in tien tot twaalf weken voor om aan het werk te gaan. Jaarlijks zijn er vier startmomenten voor vier groepen van vijftien tot achttien kandidaten. Idealiter bestaan de groepen uit twaalf tot vijftien kandidaten, maar wegens hoge instroom zijn de groepen momenteel groter. Het traject is in het Nederlands of het Engels. De trainers zorgen dat het taalniveau binnen de groep verschilt, zodat deelnemers waar nodig

voor elkaar kunnen vertalen. Daarnaast zetten ze jongeren bij elkaar. Doordat de deelnemers Aan de Slag al hebben doorlopen is hier goed zicht op.

Net zoals in het Aan de Slag-traject hebben de deelnemers vier uur per week een groepsbijeenkomst en daarnaast individuele begeleiding. Aan het Werk bestaat uit een uitgebreide sollicitatietraining voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt door taal, cultuur en werknemersvaardigheden. Meestal zijn dit mensen die niet eerder hebben gewerkt of gesolliciteerd. In de groepsbijeenkomsten is aandacht voor solliciteren, jezelf presenteren en werknemersvaardigheden. Werkgevers en accountmanagers van het werkgeversteam komen op bezoek in de sessies. Daarnaast bezoeken de groepen banenmarkten en bedrijven. Het doel is dat een deelnemer aan het einde van het traject werkfit is en een baan heeft of kan vinden. De trainer trekt hierin samen op met de accountmanagers van het werkgelegenheidsteam en de deelnemer.

Wanneer het niet gelukt is werk te vinden binnen de twaalf weken, kunnen de trainer en accountmanager nog vier weken extra kijken of dit toch nog lukt. Daarna dragen zij de inburgeraar terug over naar de specialist A&I. Wanneer iemand wel werk vindt, blijven de trainer en accountmanager bereikbaar voor de deelnemer wanneer er iets speelt op werk.

Het werkgelegenheidsteam gaat op zoek naar passend betaald werk om uit de uitkering te komen

In bovenstaande paragrafen noemden we al kort de betrokkenheid van accountmanagers van het werkgelegenheidsteam (WGT) van de gemeente. Dit team zorgt voor de toeleiding naar werk van alle inwoners met uitkering, waaronder ook inburgeraars. Wanneer de trainers in het Aan de Slag- of Aan het Werk-traject denken dat iemand klaar is om te gaan werken, betrekken zij het WGT. Onderling zijn korte lijntjes. De trainers geven door wat zij passend achten qua werk en delen eventuele aanvullende informatie over de individuele inburgeraar. Het WGT houdt vervolgens een intakegesprek met de asielmigrant. De accountmanagers hebben contact met verschillende bedrijven in de regio. Zij leggen de verbinding tussen de asielmigrant en werkgever. Het WGT zet in op contracten van minimaal zes maanden en 28 uur per week. Het WGT heeft verschillende regelingen vanuit de Participatiewet ter beschikking om werkgevers te motiveren de doelgroep in dienst te nemen. Zo kunnen ze gebruik maken van een taalcoach (via WerkvloerTaal) die de inburgeraar op de werkvloer begeleidt met vakjargon. Ook is het een optie om te starten met een werkstage, met behoud van uitkering. Zo kunnen de inburgeraar en werkgever allebei kijken of het past.

In 2024 heeft het WGT 53 statushouders naar betaald werk begeleid. Knelpunten die het WGT ervaart in het vinden van werk zijn de hoge verwachtingen van de inburgeraars en de taalbarrière. Er zijn niet altijd passende vacatures voor deze doelgroep doordat hun taalniveau nog niet zo hoog is, ze minder beschikbaar zijn door de taallessen en de kinderopvang. Inburgeraars die niet werken kunnen geen kinderopvang krijgen, maar zonder kinderopvang kunnen ze niet werken. Het WGT kijkt dan naar mogelijkheden waarop iemand wel beschikbaar is. Wanneer ouders jonge kinderen hebben en geen bso, zoekt het WGT bijvoorbeeld naar banen onder schooltijd. Dit maakt wel dat de inburgeraars niet altijd het werk kunnen doen, dat ze graag zouden willen.

Eindhoven zet in op dualiteit, dat betekent dat beschikbaar zijn voor werk naast de taallessen mogelijk wordt gemaakt

Gemeente Eindhoven zet in op dualiteit, dat betekent dat zij kritisch kijkt hoe werk en taallessen gecombineerd kunnen worden. Dit vraagt veel flexibiliteit van de werkgevers en de taalschool. Aangezien Eindhoven met slechts een taalschool samenwerkt, kunnen de afspraken makkelijk gemaakt worden. Het kan ook voorkomen dat een inburgeraar in de B1-route een dagdeel minder naar school gaat, wanneer deze werk vindt waardoor het niet mogelijk is drie dagdelen naar school te gaan. Hierbij kijken de taalschool en specialist samen of iemand B1-niveau gaat halen en niet in de knel komt met de urenverplichting voor afschaling naar A2-niveau. Vaak begint een inburgeraar met werken voor een lager aantal uur per week, zodat de taal goed kan starten. Later kunnen de werkuren opgeschaald worden.

Knelpunten zijn hoge verwachtingen van inburgeraars, psychische problemen en een hoge taaleis van werkgevers

Hoe meer uur iemand beschikbaar is voor werk, hoe kansrijker dat deze een betaalde baan vindt. Vanuit het Aan het Werk-traject is de insteek 'van een broodbaan naar een droombaan': je start met het opdoen van werkervaring en het eigen maken van de Nederlandse taal, om vervolgens door te groeien naar een meer passende baan. Wat het lastig kan maken is dat de inburgeraar gelijk verwacht aan de slag te kunnen bij zijn of haar droombaan. Het is aan de specialist A&I, trainers en accountmanagers om hierover in gesprek te gaan met de inburgeraar.

Ten opzichte van 1,5 jaar geleden, ziet Aan het Werk dat er minder kansrijke profielen zijn om uit te stromen naar regulier werk. De doelgroep heeft vaak last van psychische problemen. Dit vormt een uitdaging. Daarnaast merkt Aan het Werk dat werkgevers een hoge taaleis blijven stellen ondanks grote tekorten op de arbeidsmarkt.

E.3.3 Examen

Door middel van onder andere oefenexamens worden inburgeraars in 39 weken voorbereid

Aan het eind van de lessen in het tweede jaar bij WerkvloerTaal, wordt in de klas aandacht besteed aan de voorbereiding op de examens. Dit duurt ongeveer dertien weken. Twee dagdelen in de week zijn de cursisten bezig met de examentraining, een dagdeel is KNM. Vooral in de A2-groep is veel aandacht voor KNM, bij de B1-groep is dit minder nodig. Het maken van oefenexamens van Ad Appel, online-oefeningen en bekijken van YouTube filmpjes zijn hier onderdeel van. De precieze invulling van deze weken is maatwerk. Iemand die al goed kan luisteren en spreken, besteedt meer aandacht aan lezen en schrijven bijvoorbeeld.

De eerste cursisten zijn geslaagd voor het B1-examen. Een knelpunt voor de taalschool is wanneer iemand voor alle vaardigheden op B1-niveau slaagt, op een na en nog niet aan de 600 uur zit. De taalschool gaf een voorbeeld waarbij iemand al zeven keer het onderdeel luisteren niet heeft gehaald, maar nog geen 600 uur heeft gemaakt. Deze persoon moet nu lessen tot 600 uur zodat hij kan afschalen voor het ene onderdeel.

E.4 Invulling Z-route

E.4.1 Taalaanbod

Aanbieder TopTaal is voor meerdere gemeenten in de regio de enige uitvoerder van de Z-route
Gemeente Eindhoven heeft, gezamenlijk met gemeenten Veldhoven, Cranendonck, Heenze-Leende en Valkenswaard, voor de uitvoering van de Z-route een contract met een aanbieder: TopTaal. Zodra TopTaal een aanmelding ontvangt vanuit de gemeente, nodigen zij de inburgeraar uit voor een intakegesprek. Hierin beoordelen ze het taalniveau van de cursist en kijken ze of iemand al gealfabetiseerd is. Na de intake kan iemand direct geplaatst worden in een al bestaande groep als daar plek is en dit past bij het niveau. Zo niet, komt iemand op de wachtlijst te staan. Soms spaart TopTaal inburgeraars op, zodat een groep met een vergelijkbaar niveau gelijk kan starten.

Het uitgangspunt is homogene groepen, of dit lukt is afhankelijk van de wachtlijst
TopTaal heeft op dit moment achttien tot twintig groepen van vijftien cursisten. De groepen veranderen in principe niet gedurende het traject. Het is mogelijk dat een groep start met minder deelnemers, en later wordt aangevuld. Het doel is zo homogeen mogelijke groepen te vormen. TopTaal maakt in ieder geval onderscheid tussen gealfabetiseerde en niet gealfabetiseerde groepen. NT2-docenten (in opleiding) geven de lessen. In de klas is geen vrijwilliger of ondersteuner aanwezig, soms wel een stagiair.

TopTaal gebruikt de methode DigLin. Dit is een digitale methode, waarvoor de inburgeraars een laptop in bruikleen krijgen. De methode is geconcentreerd rondom thematiek uit het dagelijkse leven en gericht op zelfredzaamheid. De klassen ondernemen excursies, behandelen thema's uit KNM en doen spreekopdrachten in groepjes. Cursisten krijgen af en toe huiswerk mee. Dit bestaat uit het maken van een portfolio en praktische opdrachten gekoppeld aan de les.

Door een laag verzuimpercentage en de mogelijkheid om avondlessen te volgen, zijn verlengingen tot nu toe niet nodig geweest
Om aan de eis van 800 uur taalles binnen drie jaar te voldoen, hebben de cursisten drie dagdelen van drie uur les per week. Bij volledige aanwezigheid kan een cursist klaar zijn binnen twee jaar. De taalschool stuurt aan op presentie, meestal hebben de cursisten toch 2,5 jaar nodig. Cursisten zijn gemiddeld 80%-83% aanwezig. De eerste inburgeraars stromen nu uit. Het is nog niet voorgekomen dat verlenging nodig was door het niet voldoen van de 800 uur taalles in drie jaar. Hierover zijn ook geen afspraken gemaakt met de gemeente.

TopTaal biedt avondlessen, voornamelijk voor werkende cursisten. Eerst kregen deze cursisten twee avonden in de week drie uur les, dit is uitgebreid naar drie avonden zodat de 800 uur behaald kan worden binnen drie jaar. Gemeente Eindhoven wilde, vanuit het uitgangspunt om cursisten zo snel mogelijk naar werk te begeleiden, ook avondlessen in de Z-route. Naast werkenden zitten ook mensen die geen kinderopvang hebben in deze groep. Er zijn nu twee klassen die in de avond les volgen. TopTaal is tevreden met hoe de avondlessen verlopen. De verwachting was dat dit voor veel cursisten te zwaar zou zijn, maar het verzuim ligt niet hoger dan in de lessen overdag.

TopTaal stuurt ieder kwartaal een voortgangsrapportage naar de specialist inburgering. Hierin is opgenomen in welke fase van alfabetisering iemand zit, welke thema's zijn gevolgd en of iemand in staat is om een examen te doen op A2-niveau. Laatstgenoemde is nog niet voorgekomen.

TopTaal biedt op verschillende manieren maatwerk in de klas. Ouders kunnen bijvoorbeeld, wanneer zij geen kinderopvang hebben, in aparte groepen geplaatst worden zodat zij niet tegelijkertijd les hebben. Daarnaast past de docent de thema's in de klas aan op de leefwereld van de cursisten in de klas. Ook op deze manier probeert TopTaal de cursisten zelfredzamer te maken.

De sterke regiefunctie van de gemeente ervaren de school en inburgeraars als prettig en duidelijk
TopTaal is tevreden met de samenwerking met de gemeente. De gemeente voert strakke regie op de inburgeringstrajecten. Hierdoor is zowel voor taalaanbieder als cursist duidelijk welke verwachtingen (en verplichtingen) er zijn.

TopTaal ervaart dat de huidige politieke situatie en de onzekerheid die dit met zich meebrengt invloed heeft op de concentratie van cursisten. Ook bij gezinshereniging is het lastig cursisten bij de les te houden. Wanneer iemand echt geen vooruitgang maakt en oplet, meldt TopTaal dit bij de gemeente. Zij kijkt vervolgens wat er speelt. Daarnaast is het vinden van docenten een uitdaging.

Tot slot is het lastig passend aanbod te bieden aan cursisten die vanuit de B1-route komen. Zij hebben vaak een hoger taalniveau dan de andere cursisten in de Z-route. TopTaal zou graag een aparte groep inrichten voor deze cursisten. Dit betekent echter dat de cursisten moeten wachten tot er voldoende aanmeldingen vanuit de B1-route zijn. Hierdoor ontstaat een wachtlijst en wordt het leerproces van de cursist onderbroken. TopTaal plaatst deze cursisten daarom op dit moment toch in bestaande groepen, wel krijgen ze vaak apart aanbod.

E.4.2 Participatieaanbod

Aan de hand van het traject bij Aan de Slag, wordt het vervolgtraject bepaald
Zoals eerder beschreven voert de specialist A&I regie op het participatiegedeelte. Deze ondersteunt en bemiddelt richting werk en de verschillende trajecten. Ook houdt de specialist A&I van de gemeente de voortgang van de 800 uur participatie in de gaten. Participatie-uren die inburgeraars eerder maakten op het azc (ook als zij nog geen PIP hadden) tellen ook mee voor de 800 uur. De specialist A&I maakt afspraken met de verschillende partijen over wat de inburgeraar gaat doen, voor hoeveel uur per week en wat er gebeurt bij verzuim. De gemeente ziet het als de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar om aan de uren te voldoen en aanwezig te zijn bij het aanbod dat zij biedt. Hierdoor kan het gebeuren dat verlenging nodig is om de participatie-uren te voldoen. Ook andere factoren, zoals zwangerschappen, spelen hierbij vaak een rol.

Zoals beschreven in paragraaf E.3.2 beginnen, na vaststellen PIP, alle asielmigranten in de B1- en Z-route met het Aan de Slag-traject. Net zoals in de B1-route kunnen asielmigranten in de Z-route na dit traject uitstromen naar werk of naar het Aan het Werk-traject. In de praktijk komt dit weinig voor. De gemeente heeft voor deze asielmigranten een aantal losse trajecten waar zij de overige participatie-uren kunnen maken. De specialist A&I kan inburgeraars aanmelden bij sociaal ontwikkelbedrijf Ergon. Eindhoven zet

Ergon in voor twee type trajecten: trajecten voor inburgeraars die aanmerking (zullen) komen voor loonkostensubsidie en de werkcomponent. Dit zijn trajecten waar de nadruk ligt op het leren van werknemersvaardigheden. Inburgeraars kunnen na de werkcomponent ook doorstromen naar een LKS-traject. Inburgeraars waarbij werk geen mogelijkheid is, kunnen naar Buurt in Bloei, onderdeel van WIJeindhoven. Hier krijgen zij vrijwilligerswerk, cursussen of hulp in de wijk, afhankelijk wat passend is. Deze twee trajecten zijn voor alle inwoners van Eindhoven met uitkering. Tot slot kunnen asielmigranten daarnaast terecht bij Refugee Team. Refugee Team organiseert kortdurende projecten, zoals sporttrajecten, taalstages en vrijwilligerswerk. Inburgeraars volgen in principe bij een van deze uitvoerders een traject. Wel kan het voorkomen dat iemand wisselt, als blijkt dat hij of zij toch richting betaald werk kan uitstromen.

E.4.3 Afstemmen taal- en participatieaanbod

Tussen de taalschool en participatieaanbieder is enigszins inhoudelijke afstemming
De taalschool is op de hoogte van wat de inburgeraars doen tijdens het participatieonderdeel Aan de Slag. Zij proberen hier met de inhoud van de lessen rekening mee te houden door thema's aan te bieden die aansluiten op het werk. Roostertechnisch is het voor de taalschool niet mogelijk om dit af te stemmen op de participatie. TopTaal maakt het rooster, de participatieaanbieder past zich daaraan aan. Dit vormt geen problemen. Als dit schuurt, geeft de gemeente voorrang aan het participatieaanbod.

E.4.4 Eindgesprek

Eindgesprek heeft nog niet plaatsgevonden, zal een gesprek zijn tussen specialisten en inburgeraar
Na de 750 uur les stuurt TopTaal een eindrapportage waarin het niveau van de cursist is opgenomen. Daarnaast geeft TopTaal aan welke ontwikkeling nog mogelijk is, bijvoorbeeld op vlak van spreken of schrijven. De taalschool geeft bij de cursist aan dat de gemeente ook een eindgesprek voert en geeft diegene mee om vast na te denken over wat hij/zij geleerd heeft de afgelopen jaren. Zoals hierboven genoemd raadt TopTaal inburgeraars die op A2-niveau zitten voor een bepaald onderdeel aan om examen te doen. Dit is nog niet voorgekomen.

Op moment van schrijven heeft nog geen eindgesprek voor de Z-route plaatsgevonden. De verwachting is dat in juni de eerste inburgeraars klaar zijn. Hier is recentelijk een format voor opgesteld. De specialist A&I voert het eindgesprek samen met de inburgeraar. Dit bestaat uit twee gesprekken. In het eerste gesprek kijken specialist A&I samen of alle onderdelen echt zijn voldaan en ingevuld in DUO. In het tweede gesprek wordt het certificaat uitgereikt.

E.5 Invulling Onderwijsroute

E.5.1 Taalaanbod

Onderwijsroute mbo
ROC Koning Willem I college voert voor twee arbeidsmarktregio's taalschakeltrajecten uit richting mbo 2-, 3- en 4-niveau. Via het portal meldt gemeente Eindhoven inburgeraars aan. Dan volgt een intakegesprek

met een trajectbegeleider. Hierin kijkt de trajectbegeleider of de Onderwijsroute mbo passend is. Als dit niet zo is, geeft de taalschool dit door aan de gemeente. De gemeente volgt bijna altijd het advies op van de school. De laatste tijd kan de gemeente goed inschatten welke inburgeraars passen in de Onderwijsroute en hoeft het Koning Willem I college bijna geen inburgeraars terug te verwijzen.

Lage instroom en het willen vermijden van wachttijden zorgt voor heterogene klassen

In totaal duurt de Onderwijsroute mbo anderhalf jaar, er zijn geen vaste instroommomenten. Bij voldoende aanmeldingen (van een vergelijkbaar niveau) start een nieuwe klas. Wanneer een cursist al verder is in de taalontwikkeling kan deze instromen in een bestaande groep. De grootte van de klassen verschilt, het maximum is twintig cursisten. Het komt voor dat een klas bestaat uit tien cursisten, de taalschool wil cursisten niet te lang laten wachten. In- en uitstroom bij de klassen maakt dat de grootte van de klas doorheen het traject ook verschilt. De frequente instroom zorgt ook voor heterogene klassen met veel niveauverschil.

Cursisten volgen een fulltime programma van anderhalf jaar

Gedurende de anderhalf jaar hebben de cursisten 24 uur per week les, verspreid over vier dagen. Op vrijdag zijn ze vrij, ook om huiswerk te kunnen maken. De lessen vinden niet plaats in de avond en het weekend. De eerste twaalf weken hebben de cursisten voornamelijk NT2-lessen. Daarna zijn ze op A1-niveau. Vanaf week dertien stromen de cursisten door naar de groep richting A2-niveau. Dan starten ook de andere vakken: Engels en rekenen. KNM, leervaardigheden en vaardigheden voor opleidings- en beroepskeuze zijn gedurende de anderhalf jaar onderdeel van het traject. Daarnaast krijgen cursisten ook loopbaanbegeleiding. Zij kunnen gebruik maken van de studieadviseurs van het ROC en het werkcentrum Noordoost-Brabant is tweewekelijks aanwezig op de school. Cursisten kunnen met hen in gesprek gaan over mogelijke opleidingen en banen. Het taalschakeltraject maakt ook de verbinding met de mbo-opleidingen binnen het ROC. Vertegenwoordigers van opleidingen komen langs in de les om te vertellen. Cursisten kunnen ook aansluiten bij ROC-brede activiteiten of meekijken bij een opleiding.

De lessen Nederlands worden bijna altijd gegeven door een NT2-docent. Daarnaast zijn er vrijwilligers in de klas, meestal zet de docent hen in voor spreekoefeningen. De docent is echter vrij in hoe hij/zij de vrijwilliger wil inzetten. Ook heeft elke klas een coach die gedurende het traject als mentor fungeert. Voor de lessen Nederlands gebruikt het Koning Willem I college de methode van TaalCompleet. Deze methode heeft ook digitale onderdelen voor huiswerk en oefeningen. Ook voor de vakken Engels en rekenen wordt gebruik gemaakt van digitale hulpmiddelen.

Het Koning Willem I college monitort de voortgang via gesprekken, toetsen en een Excel

Aan het begin van het traject maken de cursisten een toets Engels en rekenen om het startniveau te bepalen. Deze vakken bepalen welk uitstroomprofiel (mbo 2, 3 of 4) iemand uiteindelijk heeft. De toetsen geven hier een eerste inzicht in. Na een jaar wordt het definitieve uitstroomprofiel bepaald, op die manier heeft de cursist de tijd zich verder te ontwikkelen. Gedurende het traject vinden verschillende gesprekken tussen trajectbegeleider en cursist plaats om de voortgang te monitoren. Daarnaast houden de docenten een Excel bij met de voortgang en welke toetsen en portfolio-opdrachten zijn gemaakt. Dit kost veel tijd doordat de cursisten binnen een klas op een verschillend niveau en moment in het traject zitten.

Het Koning Willem I college stuurt verder tweejaarlijks een voortgangsrapportage naar gemeente Eindhoven. Indien nodig is er vaker contact. Via het portal kan de gemeente bovendien de aanwezigheid van de cursist inzien. Bij veel verzuim heeft de trajectbegeleider een gesprek met de cursist. Zij maken afspraken over de aanwezigheid en wanneer de aanwezigheid niet verbetert, schakelt de trajectbegeleider de gemeente in.

Het komt voor dat de Onderwijsroute mbo toch niet haalbaar is. Dan wordt er gewisseld naar de B1-route. De taalschool is degene die dit signaleert naar de gemeente. Zij volgen het advies bijna altijd op. De cursist blijft in de klas zitten tot de taalschool van de B1-route plek heeft, zodat het leerproces niet onderbroken wordt. De reden dat cursisten het traject niet aankunnen heeft meestal te maken met persoonlijke omstandigheden. Wanneer het thuis niet goed gaat of bijvoorbeeld gezinshereniging speelt, is het voor cursisten lastig de lessen goed te volgen.

Onderwijsroute hbo/wo

Het samenwerkingsverband tussen Tilburg University en Fontys Hogeschool voert de Onderwijsroute hbo en wo uit voor de hele provincie Noord-Brabant. Ook inburgeraars vanuit een aantal gemeenten in Limburg volgen bij hen het traject.

Het taalschakeltraject start met zes maanden intensief Nederlandse les naar B1-niveau

De gemeente meldt een cursist aan voor de Onderwijsroute hbo/wo. Er volgt een intakegesprek bij de universiteit waarin ze kijkt of iemand past. Dit is geen uitgebreid assessment. De universiteit laat eigenlijk iedereen starten. Het eerste deel van de leerroute bestaat uit het intensief leren van de taal. Als daar blijkt dat iemand het niveau niet aankan, heeft deze persoon in ieder geval de taal al voor een groot deel geleerd en kan deze hoger instromen in de volgende route.

Het taalschakeltraject hbo/wo is opgebouwd uit twee delen, genaamd het taalgedeelte en de pre-bachelor. Het taalgedeelte vindt plaats bij Tilburg University en start drie keer per jaar. Hierin hebben cursisten drie keer per week drie uur Nederlandse les. Daarnaast doen de cursisten zelfstudie. De cursisten hebben gesprekken met de mentor om te kijken of ze wel echt willen studeren en wat ze willen gaan doen. Ook moeten ze verschillende assessments maken om het niveau Engels en wiskunde te toetsen. In totaal zijn de cursisten fulltime bezig met het traject. De eerste drie maanden gaan de cursisten van A0- naar A2-niveau, daarna besteden ze drie maanden aan de stap naar B1-niveau. Wanneer cursisten al op een hoger taalniveau binnen komen, kunnen ze op een hoger niveau beginnen. De lessen Nederlands worden gegeven door een NT2-docent, er zijn verder geen ondersteuners of vrijwilligers aanwezig in de klas. De docenten gebruiken de Delftse methode. De klassen bestaan uit vijftien tot twintig cursisten, hierin zitten zowel inburgeraars als andere doelgroepen die taallessen volgen bij de universiteit. Dit is een bewuste keuze omdat de verschillende cursisten zo van elkaar kunnen leren.

Na zes maanden is duidelijk of iemand doorgaat naar hbo- of naar wo-niveau, vaak volgt een overbruggingsperiode

Aan het einde van de zes maanden zitten cursisten op B1-niveau en is door de assessments duidelijk of ze doorstromen naar de hbo- of wo-pre-bachelor. Hier splitst de route op. Cursisten blijven voor de wo-pre-bachelor bij Tilburg University, voor de hbo-pre-bachelor gaan ze naar Fontys Hogeschool. Een keer

per jaar, eind augustus, starten de pre-bachelors. Voor een deel van de cursisten sluit dit niet goed aan op het einde van het taalgedeelte. Zij moeten een tijd wachten. Hiervoor hebben beide instellingen een overbruggingsaanbod (zie hieronder).

Het gebeurt wel eens dat tijdens het taalgedeelte duidelijk wordt dat cursisten moeten wisselen van route. Zo zijn er cursisten die het niveau niet aankunnen. Na de drie maanden tot A2-niveau hebben de inburgeraar en mentor een rapportbespreking. Hierin kijken ze samen hoe het gaat en of iemand het niveau aankan. Als blijkt dat het niet gaat lukken, signaleert de mentor naar de specialist inburgering van de gemeente dat de cursist beter kan wisselen, meestal naar de B1-route, soms naar de Onderwijsroute mbo. De gemeente volgt dit advies op. Ook na afsluiting van het taalgedeelte kan het nog voorkomen dat iemand wisselt. Vanaf de start van de pre-bachelor gebeurt dit eigenlijk niet meer. Daarnaast ziet de universiteit ook cursisten die in land van herkomst al een opleiding hebben gevolgd en eigenlijk gelijk willen gaan werken. Zij volgen de Onderwijsroute als back-upplan voor als het niet lukt om werk te vinden. Deze cursisten zoeken tijdens het traject naar werk. Als ze dit hebben gevonden, wisselen ze vaak naar de B1-route om daar de inburgering af te ronden.

Fontys houdt een eigen intake, daarna krijgen cursisten overbruggingsaanbod om het taalniveau te behouden en geactiveerd te blijven

Fontys krijgt van de universiteit door welke cursisten de hbo-pre-bachelor gaan volgen. De coördinator organiseert een intakegesprek om kennis te maken met de cursist. Vaak is het ook nodig om in het gesprek aandacht te besteden aan het motiveren van de cursist voor de hbo-route. Veel cursisten willen graag universiteit doen (ook omdat ze dat in land van herkomst ook deden) en kennen het concept hogeschool niet. Ze denken daarom dat ze op een lager niveau terechtkomen dan de universiteit in het land van herkomst, terwijl dat niet altijd zo is. Daarnaast neemt Fontys na aanmelding toetsen af voor Nederlands, Engels en wiskunde.

Indien nodig begint daarna de overbruggingsperiode. Hierin hebben de cursisten twee keer per kwartaal een bijeenkomst waarin ze kennismaken met elkaar, Nederlands oefenen, huiswerk krijgen en ingaan op hoe de pre-bachelor eruit zal zien. Op deze manier zorgen ze ervoor dat het taalniveau niet daalt en cursisten actief bezig zijn.

De pre-bachelor is een fulltime traject waarin cursisten studiefit worden gemaakt

Eind augustus begint de pre-bachelor. Het doel hiervan is driedelig: het behalen van een diploma waarmee de cursisten kunnen gaan studeren in Nederland, bekend zijn met het Nederlandse onderwijssysteem en de cursisten activeren en studiefit maken. Het traject is, net zoals de reguliere hbo-opleidingen, verdeeld in vier blokken en duurt een academiejaar. De cursisten hebben hierin drie ochtenden in de week vier uur Nederlandse les om naar B2-niveau te komen. Deze lessen worden gegeven door een NT2-docent, ze gebruiken hiervoor de methoden: Nederlands naar perfectie en Nederlands op niveau. Daarnaast hebben de cursisten een dagdeel (van vier uur) leervaardigheid, vaardigheden voor opleiding- en beroepskeuze, wiskunde en Engels. Voor het vak Engels zijn twee aparte klassen: een klas van A2- naar B1-niveau en een klas van B1- naar B2-niveau. KNM is verweven in de lessen. Elke klas heeft daarnaast een mentor waarmee de cursisten voor allerlei vragen en persoonlijke

omstandigheden terechtkunnen. Wanneer extra begeleiding of ondersteuning nodig is, kunnen cursisten individueel les krijgen van de docent.

In de eerste twee blokken is extra aandacht voor studiekeuze zodat de cursisten nog voldoende tijd hebben om eventuele maatwerkvakken te volgen. Wanneer nodig, geeft de coördinator dit door aan de gemeente. Zij moet hiervoor toestemming geven. Fontys meldt de inburgeraar vervolgens aan bij WisMon, waar zij de maatwerkvakken inkoopt. De gemeente gaat altijd akkoord. Fontys laat cursisten niet enkel maatwerkvakken volgen als dit een vereiste is om toegelaten te worden bij de gewenste opleiding, maar ook als zij verwachten dat het volgen van het vak het studiesucces kan vergroten.

Gedurende het traject houdt Fontys zicht op de voortgang van de cursisten via gesprekken en toetsen. Na elk blok stuurt de coördinator een korte mail naar de gemeente waarin is opgeschreven hoe het verloopt. Wanneer er echt iets speelt, of als een maatwerkvak nodig is, belt Fontys met de specialist inburgering. Fontys hanteert een norm van 80% aanwezigheid. Wanneer een inburgeraar dit niet lijkt te gaan halen, voert de coördinator een gesprek met de inburgeraar. Ze kijken hierbij samen naar de redenen voor het verzuim.

Fontys merkt dat het afgelopen jaar een roerig jaar was voor de cursisten. De situatie in Syrië en het huidige politieke klimaat zorgt voor veel spanning bij de cursisten. Zij zijn daardoor ook vaker afgeleid in de les. Fontys heeft mede hierom de uitleg over mentale problemen en het gezondheidssysteem in Nederland (dat onderdeel is van de lessen) naar voren gehaald in het programma.

Ook de wo-pre-bachelor bij Tilburg University is een fulltime programma van een jaar
Ook de wo-pre-bachelor start met een overbruggingsperiode voor de cursisten die niet gelijk kunnen doorstromen. Hierin hebben de cursisten geen lessen, maar zijn er wel bijeenkomsten waarin elke cursist een eigen plan krijgt. Ze kijken waar een cursist extra mee kan oefenen (Engels of Nederlands bijvoorbeeld) en hoe ze dit vormgeven. Daarnaast regelt de universiteit vrijwilligerswerk en/of taalmaatjes voor de cursist.

Daarna start de pre-bachelor. Tilburg University heeft enkel voor het profiel Maatschappij, economie en informatietechnologie een diploma-erkenning. Dit heeft te maken met de reguliere wo-opleidingen die Tilburg University biedt. Deze liggen in lijn met dit profiel. Het doel van het traject is het behalen van de inburgering, toelaatbaar worden voor universitair onderwijs en het studiesucces vergroten.

Ook hier duurt de pre-bachelor een academiejaar. Cursisten hebben drie dagen in week les, variërend tussen de zes en acht uur per dag. Naast Nederlands hebben de cursisten Engels, wiskunde, vaardigheden voor opleiding- en beroepskeuze en leervaardigheden. Voor het vak wiskunde beginnen alle cursisten in dezelfde groep, deze splitst later in wiskunde a en b. Daarnaast hebben de cursisten in het begin elke week mentoruur, na een tijdje wordt dit eens in de twee weken. Cursisten houden in de pre-bachelor dezelfde mentor als tijdens het taalgedeelte. Het volgen van maatwerkvakken verloopt hetzelfde als in de hbo-pre-bachelor en kan ook via WisMon. Naast de lessen besteden de inburgeraars veel tijd aan zelfstudie en huiswerk. Ze werken hiervoor ook met een online leeromgeving (gelijk aan de omgeving waarmee de wo-opleidingen werken).

Het meten van de voortgang gebeurt op verschillende manieren. Naast toetsing, hebben de mentoren gesprekken met de cursist en zicht op de voortgang. De mentoren hebben ook contact met de specialisten inburgering van de gemeente. Tilburg University heeft hiervoor een vast template.

Tilburg University ervaart net zoals Fontys dat persoonlijke omstandigheden invloed hebben op de voortgang van cursisten. Gezondheidsproblemen en gezinshereniging zorgen ervoor dat cursisten niet de volledige aandacht bij het taalschakeltraject hebben. Doordat het programma fulltime en intensief is, raken deze cursisten achter op de rest. Daarnaast moeten cursisten die beginnen vanuit het azc, halverwege het traject verhuizen naar een woning in de gemeente. Dit kost veel tijd en energie en maakt dat de cursist er een tijdje niet volledig bij is met zijn of haar hoofd.

E.5.2 Examen

Cursisten in de mbo-route melden zichzelf aan voor de examens, het traject binnen 1,5 jaar afronden lukt niet altijd

In de laatste groep Nederlands (van A2- naar B1-niveau) zitten examentrainingen ingebouwd. Hierin bereidt de docent de cursisten voor op de examens en bespreekt wanneer ze hier klaar voor zijn. Ook besteden ze aandacht aan het aanmelden voor de examens. Dit moeten de cursisten verder zelf doen. Het doel van het ROC is om cursisten gedurende de anderhalf jaar steeds zelfredzamer te maken. Zelf laten aanmelden voor de examens is hier onderdeel van. De examens voor Engels en rekenen organiseert het Koning Willem I college zelf.

Tot nu toe hebben er geen cursisten examen gedaan op B2-niveau. Het ROC wil dat ze eerst examen op B1-niveau doen en er zijn nog geen cursisten geweest die daarna nog tijd hadden om naar B2-niveau te gaan. Op dit moment heeft een cursist het hele traject afgerond, het traject halen binnen anderhalf jaar blijkt tot nu toe lastig. Dit heeft er vooral mee te maken dat wanneer iemand een onderdeel van de examens niet haalt, hij of zij lang moet wachten voor hij of zij het opnieuw kan proberen.

Doorstroom naar mbo-vervolgopleidingen verloopt niet altijd soepel

Doordat de instroom flexibel is, stromen cursisten op verschillende momenten uit. Dit maakt dat het eind van de Onderwijsroute mbo niet altijd goed aansluit op het begin van de vervolgopleiding. Soms moeten cursisten een tijdje wachten. In een enkel geval koopt de gemeente extra uren in om die periode te overbruggen. Daarnaast ervaart het Koning Willem I college dat de doorstroom naar een vervolgopleiding, zeker wanneer iemand naar een ander ROC wil gaan, lastig kan zijn. Niet alle scholen zijn even bekend met het taalschakeltraject en laten cursisten makkelijk toe. Hierin zijn ook verschillen. Bij sommige scholen kunnen cursisten al wel starten wanneer ze bijvoorbeeld een onderdeel nog niet hebben gehaald, bij andere scholen niet. Het Koning Willem I college heeft een overdrachtsformulier gemaakt en gaat in gesprek met andere scholen om hen te informeren over het taalschakeltraject. Ook komt het regelmatig voor dat iemand wel op mbo 4-niveau uitstroomt, maar niet kan beginnen met een mbo 4-opleiding, voornamelijk wanneer iemand B2-niveau nodig heeft. Het ROC adviseert de cursist dan vaak om met een mbo 3-opleiding te beginnen en zo door te stromen.

Cursisten in de hbo- en wo-pre-bachelor doen halverwege het jaar B2-examen
In de Onderwijsroute op hbo-/wo-niveau doen de inburgeraars pas examens in de pre-bachelor. In het taalgedeelte maken de cursisten alleen interne toetsen. De examens vinden plaats gedurende het jaar. In zowel de hbo- als wo-pre-bachelor doen de cursisten examen op B2-niveau in januari/februari. Ter voorbereiding daarop krijgen de cursisten in de lessen Nederlands examentraining. Hierin maken ze oefenexamens. De cursist meldt zichzelf aan voor de examens, wel geeft de docent aan wanneer ze hier klaar voor zijn. De docent legt ook uit dat de cursisten op tijd moeten klaar zitten wanneer een tijdslot voor open gaat. Wanneer cursisten te laat zijn, kunnen zij pas veel later het examen doen. Dit geeft stress omdat ze voor de start van de vervolgopleiding in september, klaar moeten zijn. Wanneer het lukt om de examens in januari of februari af te leggen, is er voldoende tijd om een examen te herkansen wanneer de cursist het niet haalt. Ook na de examens krijgen de cursisten nog Nederlandse les, ze gaan dan door tot C1-niveau.

Het aanmelden voor vervolgopleidingen verloopt over het algemeen goed. Wel moeten docenten de cursisten goed begeleiden zodat zij zich op tijd aanmelden. Verder kunnen de cursisten eigenlijk altijd starten met de vervolgopleiding. Universiteiten en hogescholen erkennen het diploma van het taalschakeltraject. Een knelpunt hierin is echter dat dit op studielink niet als vooropleiding kan worden aangevinkt. Cursisten moeten daarom apart aantonen dat zij voldoen aan de eisen. De coördinator bij Fontys heeft hiervoor een pakketje documenten samengesteld dat cursisten moeten verzamelen en kunnen gebruiken om aan te tonen dat ze toelaatbaar zijn.

E.6 Invulling MAP

Zoals eerder benoemd is de MAP onderdeel van het Aan de Slag-traject (zie paragraaf E.3.2), wel is dit apart ingericht. Gezinsmigranten volgen ook de MAP bij de trainers van Aan de Slag. Zij doen dit in aparte groepen omdat zij de andere onderdelen van het Aan de Slag-traject niet volgen. De inburgeraars besteden voor de MAP gedurende een periode van ongeveer acht weken elke week een dagdeel van vier uur aan het theoretische gedeelte van de MAP. Hierin doorlopen ze in groepen, net zo opgebouwd als het Aan de Slag-traject, een werkboek waarin de acht thema's aan bod komen. De inburgeraars bouwen hierin een portfolio op, dat ze aan het einde opleveren en bespreken met de trainer. Voor inburgeraars in de Z-route, die de taal nog niet goed kunnen lezen en schrijven, is er een mondeling assessment aan het einde. De input van de MAP wordt ook verwerkt in de rest van het Aan de Slag-traject.

De praktijkuren van de MAP worden ingevuld met de participatieonderdelen.

E.7 Invulling PVT

Het PVT is vroeg in het inburgeringstraject zodat inburgeraars gelijk bekend zijn met de Nederlandse normen
Gemeente Eindhoven heeft de uitvoering van het PVT, zowel voor asiel- als gezinsmigranten, belegd bij Vluchtelingenwerk. Een inburgeraar wordt direct na het vaststellen PIP bij hen aangemeld en vanaf dat moment is het streven om het PVT binnen twee tot zes maanden na de start van de inburgering te laten plaatsvinden. De gemeente wil dit het liefst zo vroeg mogelijk in het inburgeringstraject, zodat inburgeraars

al vroeg de Nederlandse normen meekrijgen. Daarnaast leren de inburgeraars door het PVT dat het belangrijk is op tijd te komen en afspraken na te komen. Dit is ook nuttig voor de rest van hun inburgeringstraject.

Het PVT is in de eigen taal van de inburgeraar

Vluchtelingenwerk stelt na aanmelding groepen samen op basis van de moedertaal van de inburgeraar. De groepen bestaan uit vijftien tot twintig personen. Als er voldoende deelnemers zijn voor een groep start deze. De training is over het algemeen in het Nederlands, waarbij een tolk aanwezig is om te vertalen. Wanneer de trainer zelf Arabisch spreekt, geven zij de training in het Arabisch. De meeste inburgeraars spreken Arabisch waardoor die groepen makkelijk te vormen zijn. Bij talen of dialecten die minder vaak voorkomen, kan het zijn dat de inburgeraar iets langer moet wachten. Soms is het niet mogelijk een groep samen te stellen van een taal, dan kan het voorkomen dat er in een groep meerdere tolken aanwezig zijn of een tolk naar twee talen moet vertalen. De gezinsmigranten spreken veelal Engels, waardoor zij vaak gezamenlijk in een groep zitten. Vluchtelingenwerk organiseert ook online trajecten, bijvoorbeeld voor werkenden. Deze zijn minder frequent, waardoor inburgeraars die dit willen vaak langer moeten wachten. Ander onderscheid in doelgroepen maakt Vluchtelingenwerk niet.

De planning van het PVT is complex doordat rekening wordt gehouden met de agenda van alle inburgeraars

Het programma is in totaal twaalf uur. De deelnemers besteden gedurende vier weken een dagdeel (drie uur) aan het PVT. Dit is niet op vaste tijden of dagen. De inburgeraars kunnen aangeven op welke tijdstippen in de week zij beschikbaar zijn. Vluchtelingenwerk houdt onder andere rekening met het inburgeringsprogramma, werk, kinderopvang en de schoolroosters van kinderen. Dit, in combinatie met de selectie op taal, maakt de planning complex.

De eerste trainingsdag staat in het teken van de introductie van de vier kernwaarden. De groep gaat hiermee vervolgens actief aan de slag met verschillende werkvormen. Tijdens de tweede dag krijgen de inburgeraars meer informatie over de achtergrond van de kernwaarden. Ze gaan in op de geschiedenis van Nederland, zoals het ontstaan van de grondwet en de koningen en koninginnen. De derde dag bestaat uit een uitje naar de bibliotheek. De inburgeraars krijgen een rondleiding en een medewerker vertelt hun waarvoor ze naar de bibliotheek kunnen gaan. Het doel hiervan is dat de inburgeraars zich vervolgens aansluiten bij de bibliotheek en mee gaan doen met de activiteiten zoals het taalcafé en voorleesuurtjes. In de laatste workshop krijgen de deelnemers extra uitleg over bijvoorbeeld het schoolsysteem of gezondheidszorg in Nederland. De invulling is afhankelijk van de groep. Wanneer er veel deelnemers zijn met kinderen staan ze langer stil bij het onderwijs in Nederland. Ook gaan ze met elkaar in gesprek over diversiteit in Nederland. Vluchtelingenwerk deelt na afloop de lijst met deelnemers met de gemeente. DE specialist A&I plant vervolgens een gesprek in met de inburgeraar. Hierin wordt de verklaring ondertekend.

E.8 Invulling onderdelen voor specifieke doelgroepen

In de bovenstaande paragrafen, die ingaan op de verschillende onderdelen van de tweede fase van het inburgeringstraject, hebben we beschreven hoe dit aanbod wordt toegespitst op verschillende doelgroepen. Onderstaande tabel is hiervan een samenvatting.

Onderdeel	Toespitsing op specifieke doelgroepen
Regie & begeleiding	De regie en begeleiding is opgedeeld in werk & integratie en het taaltraject. Hierbij wordt verder geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen. De begeleiding wordt verder aangepast aan de individuele noden van de inburgeraar. De begeleiding van gezinsmigranten is minder intensief, zij hebben maar een specialist.
Preventie & handhaving	Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen.
Taalaanbod	In de B1-route is een groep voor snelle leerders. Zij kunnen ook door naar B2-niveau. Homogene klassen samenstellen voor de andere cursisten is lastig door de continue instroom. In de Z-route maakt de aanbieder onderscheid tussen analfabeten en gealfabetiseerden.
Participatieaanbod	Het Aan de Slag-traject is voor elke asielmigrant hetzelfde. De groepen worden samengesteld op moedertaal en taalniveau. De vervolgtrajecten zijn afhankelijk van de individuele mogelijkheden en behoeften van de inburgeraar.
Examen	Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen.
Eindgesprek Z-route	Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen.
MAP	Gezinsmigranten en inburgeraars in de B1-route vullen zelf een portfolio in, asielmigranten in de Z-route hebben een mondeling assessment. Gezinsmigranten en asielmigranten zitten in aparte groepen, de inhoud van het traject is hetzelfde.
PVT	Het PVT is in de eigen taal van de inburgeraar. Werkenden kunnen een online traject volgen.

F. Analyse en conclusie

Tot slot beantwoorden we in hoeverre de uitvoering in de gemeente overeenkomt met wat de wetgever heeft beoogd.

F.1 Realisatie werkzame mechanismen, beleidsdoelen en principes

F.1.1 Algemene conclusie: alle verplichte onderdelen zijn ingericht in gemeente Eindhoven

Gemeente Eindhoven heeft alle onderdelen van de tweede fase ingericht. De regie en begeleiding ligt bij twee typen specialisten van de gemeente, één voor werk en integratie en de totale regie en één voor de taaltrajecten. Voor elke route is één aanbieder gecontracteerd. WerkvloerTaal doet de B1-route, TopTaal de Z-route. B1-entree is een samenwerking tussen WerkvloerTaal en Summa College. De Onderwijsroute mbo is belegd bij het Koning Willem I college, het samenwerkingsverband tussen Tilburg University en

Fontys Hogeschool zorgt voor de Onderwijsroute hbo/wo. De gemeente heeft zelf twee interne trajecten: Aan de Slag en Aan het Werk rondom participatie. Daarnaast kunnen asielmigranten terecht bij verschillende aanbieders, zowel vanuit de Participatiewet als specifiek gericht op inburgering. De MAP is onderdeel van het Aan de Slag-traject, Vluchtelingenwerk verzorgt het PVT.

Gezinsmigranten hebben maar één specialist, de begeleiding is bij hen minder intensief. Verder kunnen zij, wanneer nodig, gebruik maken van hetzelfde aanbod als asielmigranten.

F.1.2 Snelheid: binnen drie jaar kunnen inburgeraars alle onderdelen afronden

Inburgeraars in gemeente Eindhoven kunnen binnen drie jaar het inburgeringstraject doorlopen. In de B1-route doen inburgeraars twee jaar over de taallessen, in de Z-route is dit vaak 2,5. De Onderwijsroute mbo is voor alle niveaus 1,5 jaar. Voor deze drie routes is continue instroom en kunnen inburgeraars, mits er geen wachttijden zijn, gelijk na aanmelding beginnen. De hbo/wo-route duurt anderhalf jaar wanneer het taalgedeelte aansluit op de pre-bachelor. Voor twee groepen per jaar is dit niet het geval, zij moeten tussendoor wachten. Ook kunnen inburgeraars maar drie keer per jaar beginnen met het taalgedeelte.

Het participatiegedeelte loopt parallel aan de taallessen. De MAP en het PVT vinden, in principe, in het eerste halfjaar plaats. Gemeente Eindhoven wil inburgeraars zo snel mogelijk naar werk begeleiden.

F.1.3 Maatwerk: meerdere mogelijkheden voor maatwerk in het taalaanbod; de invulling van de participatie is afhankelijk van de mogelijkheden van het individu

Voor de begeleiding en regie zijn vaste processen opgesteld, wanneer nodig wordt hiervan afgeweken. In de B1-route is maatwerk op verschillende manier mogelijk. Er is een snelle route (van een jaar) voor snelle leerders en er zijn avond- en onlinelessen. Wanneer een inburgeraar veel werkt, kan deze een dagdeel per week minder les volgen. Daarnaast gaan klassen in groepjes van gelijkwaardig niveau uiteen tijdens de les. Ook in de Z-route zijn avondlessen beschikbaar. Voor beide routes geldt dat inburgeraars zelf kunnen aangeven wanneer ze beschikbaar zijn, het rooster wordt daarop aangepast. In de Onderwijsroute is maatwerk mogelijk via maatwerkvakken.

Het participatiegedeelte start met een traject voor iedereen: Aan de Slag. Dit traject dient als diagnose-instrument voor de vervolgtrajecten. Gemeente Eindhoven heeft verschillende vervolgtrajecten, intern en extern, waarvan inburgeraars gebruik kunnen maken. Welk traject iemand volgt, is afhankelijk van wat passend is voor die specifieke inburgeraar.

F.1.4 Dualiteit: Gemeente Eindhoven zet in op dualiteit, werk is leidend; veel afstemming tussen gemeente, participatie en taal

De start van het Aan de Slag-traject en de taallessen loopt ongeveer parallel (afhankelijk van de wachttijden). Gedurende de hele inburgering, blijven taal en participatie naast elkaar lopen. Hierover vindt veel logistieke afstemming plaats tussen gemeente, participatieaanbieder en taalaanbieder. Als iemand halverwege het traject werk vindt, wordt het rooster van de taallessen hierop aangepast.

Inhoudelijke afstemming vindt beperkt plaats, TopTaal probeert in de lessen van de Z-route met de thema's aan te sluiten op de thema's die inburgeraars tegen komen tijdens hun participatie.

★★★ *F.1.5 Kwaliteit: aanbieders hebben BoW-keurmerk of diploma-erkenning; de participatietrajecten zijn ingericht op de specifieke behoeften van inburgeraars*

Alle taalaanbieders hebben het Blik op Werk-keurmerk of een diploma-erkenning voor de Onderwijsroute. Niet alle aanbieders hebben enkel docenten met NT2-certificering voor de klas staan. Waar mogelijk proberen aanbieders homogene groepen samen te stellen. Vanwege continue of lage instroom is dit niet altijd mogelijk.

Voor het PVT stelt Vluchtelingenwerk groepen samen van inburgeraars met dezelfde moedertaal zodat de inhoud goed overkomt en de inburgeraars met elkaar in gesprek kunnen over de thema's.

Gemeente Eindhoven zet verder in op kwaliteit binnen de participatietrajecten. De interne trajecten bestaan al langere tijd en zijn gericht op de behoeften van inburgeraars.

F.1.6 Gemeentelijke regie: de twee type specialisten houden samen zicht op de individuele trajecten

De twee specialisten houden gezamenlijk regie op de individuele inburgeringstrajecten. Eén specialist richt zich op het participatiegedeelte, de andere op de taaltrajecten. Hierdoor is zicht op het volledige traject.

Daarnaast hebben de specialisten A&I ook zicht op de voortgang van gezinsmigranten. Via de voortgangsgesprekken houden zij polshoogte hoe het gaat met de taalontwikkeling.

F.1.7 Integraliteit: Wi2021 en Participatiewet zijn belegd bij hetzelfde team, korte lijntjes tussen de generalist van Wijeindhoven en de specialisten van de gemeente

De Wi2021 en Participatiewet zijn nauw verbonden binnen gemeente Eindhoven. Gedurende de inburgeringstermijn is dit belegd bij team migratie. De specialisten zijn voor beide verantwoordelijk. Daarnaast werken de specialisten samen met de uitvoerder van de maatschappelijke begeleiding en de generalisten van WIJeindhoven. Zowel de specialist als generalist heeft zicht op wat er speelt bij de inburgeraar. Zij hebben korte lijntjes en overleggen waar nodig. Wanneer de Wmo of jeugdzorg betrokken moet worden, verloopt dit via de generalist.

F.1.8 Omgang met verschillende doelgroepen: aparte werkwijze voor gezinsmigranten, veel ruimte voor werkende inburgeraars

Gemeente Eindhoven maakt bij verschillende onderdelen onderscheid tussen asiel- en gezinsmigranten. Gezinsmigranten hebben minder vaak voortgangsgesprekken en maar een specialist bijvoorbeeld. Voor de MAP is het aanbod wel hetzelfde, maar zitten zij, om praktische redenen, in aparte groepen. In de B1-route is een aparte groep voor snelle leerders. Verder is het aanbod in gemeente Eindhoven zo ingericht dat inburgeraars makkelijk kunnen werken naast de inburgering.

G. Praktische informatie

We sluiten de beschrijving van de casestudy af met een overzicht van de gesproken partijen en geraadpleegde bronnen.

G.1 Overzicht gesproken partijen

Vanuit de gemeente:

a. Specialist inburgering;
b. Specialist arbeidsparticipatie en inburgering;
c. Beleidsmedewerkers inburgering;
d. Accountmanager werkgelegenheidsteam;
e. Trainer Aan het Werk-traject;
f. Trainer Aan de Slag-traject.

Vanuit de taalaanbieders:

a. Aanbieder B1-route: WerkvloerTaal;
b. Aanbieder Z-route: TopTaal;
c. Aanbieders Onderwijsroute: Universiteit Tilburg, Fontys, ROC Koning Willem I college.

Vanuit de participatieaanbieders:

a. Vluchtelingenwerk (PVT).

G.2 Overzicht geraadpleegde bronnen

a. Thuis in Eindhoven;
b. Versnelling arbeidsparticipatie;
c. Werk als snelste route naar participatie en integratie van statushouders: gemeente Eindhoven doet mee aan de pilot ‘Startbanen’ | Divosa.

Casusverslag C: Heemstede en Bloemendaal

A. Visuele weergave uitvoeringskeuzes per onderdeel

Figuur 1. Visueel overzicht inrichting onderdelen tweede fase Wi2021 in gemeente Heemstede & Bloemendaal

B. Beleidskeuzes

B.1 Lokale context en beleid

De zeven gemeenten uit de arbeidsmarktregio IJmond en Zuid-Kennemerland - Beverwijk, Bloemendaal, Haarlem, Heemskerk, Heemstede, Velsen en Zandvoort - hebben gezamenlijk regionale doelstellingen en een uitvoeringsnotitie Wet inburgering 2021 opgesteld. Daarin formuleren zij de volgende ambitie: "Vanaf 1 januari 2022 krijgen alle Inburgeringsplichtigen onder de nieuwe Wet in de Arbeidsmarktregio IJmond en Zuid-Kennemerland een tijdig en passend inburgeringstraject aangeboden waarbij het leren van de taal gecombineerd wordt met participatie, zodanig dat zij zo snel mogelijk mee kunnen doen aan de samenleving en uiteindelijk volwaardig kunnen deelnemen. Meedoen betekent zo snel mogelijk meedoen naar vermogen (bij voorkeur via betaald werk). Ook wordt de ambitie gesteld dat zij aan het einde van de inburgering maatschappelijk zelfredzaam zijn."[1] De regio heeft de volgende doelen geformuleerd met betrekking tot de nieuwe Wet inburgering:

a. Als onderdeel van de wettelijke brede intake wordt gestart met een brugklasperiode. De brugklas geeft informatie en haalt informatie op bij de inburgeringsplichtige om een zo compleet mogelijk klantbeeld te krijgen. Zo wordt de brugklas benut om tot een gedragen PIP en een weloverwogen keuze voor de leerroute te komen, in samenspraak met de inburgeringsplichtige.
b. Het duale karakter van de leerroutes wordt geborgd door het integreren van het (praktijkgericht) leren van de taal en participeren in een taalrijke leeromgeving.
c. De onderwijsroute kan ook worden ingezet voor statushouders die ouder zijn dan 28 jaar.
d. De gemeente heeft de regie over het gehele proces van inburgering én (re)-integratie, waar mogelijk al gedurende de COA-periode.
e. De uitvoering van de Wet inburgering en de sociale basis sluiten op elkaar aan, zodat inburgeringsplichtigen van een zo breed mogelijk aanbod gebruik kunnen maken en daar ook actief naar worden verwezen.
f. Bij de uitvoering van de wet worden inburgeringsplichtigen regelmatig geraadpleegd, om ons er van te verzekeren dat de uitvoering aansluit en blijft aansluiten bij de doelgroep.
g. Uitgangspunt ten aanzien van het proces van inburgering én (re)-integratie is dat de verschillende schakels binnen dit proces goed op elkaar aansluiten als het gaat om inhoud, kwaliteit en tijdigheid.
h. Tijdens het inburgeringstraject is er specifieke aandacht voor de psychische gezondheid van inburgeringsplichtigen (met name statushouders), financiële zelfredzaamheid, digitale vaardigheden en het non-formele taalaanbod.
i. Doelstelling bij de begeleiding van statushouders met een Participatiewetuitkering is uitstroom naar betaald werk. Daarbij wordt gekeken naar wat passend is, met oog voor kansen op de arbeidsmarkt, de potentie van de statushouder en hetgeen in het land van herkomst al aan ervaring is opgedaan.
j. De kwaliteit van het inburgeringsaanbod wordt geborgd door in aanvulling op de officiële keurmerken eigen kwaliteitscriteria te stellen en hierop toe te zien.

---

[1] *Snel en volwaardig meedoen in de regio Zuid-Kennemerland en IJmond. Doelstellingen bij uitvoering Wet inburgering 2021*. En: *Uitvoeringsnotitie Wet inburgering 2021*. Gemeente Heemstede.

De uitvoeringsnotitie volgt de wettelijke vereisten. De geformuleerde ambitie sluit aan bij de subdoelen van de Wi2021 en onderschrijft het belang van dualiteit, ofwel participatie. Dit betekent volgens de regio het vinden van een baan of opleiding die leidt tot financiële onafhankelijkheid of - wanneer dit niet kan - naar zinvolle dagbesteding. Ook beoogt de regio hiermee dat inburgeraars zelfredzaam zijn op de andere leefgebieden en weten waar zij indien nodig terechtkunnen voor hulp.

Gemeenten Heemstede en Bloemendaal hebben daarnaast beleidsregels opgesteld waarin wordt uitgewerkt hoe de uitvoering van de Wi2021 in de gemeenten wordt vormgegeven. In de praktijk ligt de nadruk meer op uitvoering dan op beleid. Lijnen tussen beleid en uitvoering zijn kort en knelpunten in de uitvoering worden snel opgelost als dat nodig is.

De gemeenten Heemstede en Bloemendaal in de provincie Noord-Holland hebben veel overeenkomsten. Het zijn relatief kleine en zeer welvarende gemeenten. Heemstede telt ongeveer 27.500 inwoners en is gelegen onder de rook van Haarlem. De gemeente bestaat uit één kern op iets minder dan 10 km^2. De bevolkingsdichtheid is relatief hoog, met ongeveer 3000 inwoners per vierkante kilometer. Bloemendaal telt bijna 24.000 inwoners en ligt ten noorden van Haarlem. De gemeente bestaat uit zeven kernen verspreid over een oppervlakte van ruim 45 km^2 (waarvan ruim 5 km^2 water). De bevolkingsdichtheid is gemiddeld met ongeveer 600 inwoners per vierkante kilometer.

De gemeenten Heemstede en Bloemendaal werken voor de uitvoering van de Wet inburgering 2021 (Wi2021) samen binnen de Intergemeentelijke Afdeling Sociale Zaken (IASZ). De afdeling is onderdeel van de gemeente Heemstede en voert taken uit voor beide gemeenten op het gebied van inburgering, werk, inkomen en schulden. Voor de inkoop van het inburgeringsaanbod werken de gemeenten samen binnen de arbeidsmarktregio IJmond en Zuid-Kennemerland. De reden voor gezamenlijk inkopen is dat “regionale samenwerking leidt tot lagere kosten voor inkoop en uitvoering en meer mogelijkheden biedt voor het regelen van passend inburgeringsaanbod bij lagere aantallen”. In de regionale doelstellingen benadrukken de gemeenten dat uitgangspunt “is en blijft dat het inburgeringsaanbod zoveel mogelijk lokaal georganiseerd wordt waar dat kan en regionaal samengewerkt wordt waar dat moet.”[2]

Regio heeft twee taalaanbieders gecontracteerd

In de arbeidsmarktregio is een handjevol aanbieders actief dat taalaanbod voor inburgeraars aanbiedt en in bezit is van het Blik op Werk-keurmerk, onder andere Danner & Danner en Edinova. De regio kent één hogeschool - Inholland (hbo). Zij biedt geen taalschakeltrajecten aan, maar Danner & Danner wel. In nabijgelegen steden Amsterdam en Leiden bevinden zich enkele hogescholen en universiteiten die wel taaltrajecten aanbieden, waaronder de Hogeschool van Amsterdam in samenwerking met de Vrije Universiteit Amsterdam, Universiteit van Amsterdam en Universiteit Leiden.

[2] *Snel en volwaardig meedoen in de regio Zuid-Kennemerland en IJmond. Doelstellingen bij uitvoering Wet inburgering 2021*.

Eén taalaanbieder organiseert taal- en participatieaanbod

De gemeenten Heemstede en Bloemendaal hebben regionaal aanbod voor inburgering ingekocht bij Danner & Danner waarin het taaltraject en de participatieactiviteiten zijn geïntegreerd. Elke gemeente heeft afzonderlijk zijn handtekening onder het contract gezet. In de contracten zijn resultaatafspraken vastgelegd: de gemeenten betalen een vast bedrag per inburgeraar, afhankelijk van de leerroute.[3] De regio heeft bewust gekozen om samen te werken met één aanbieder met een totaalaanbod. Danner & Danner voert alle leerroutes uit in samenwerking met onderaannemers Vluchtelingenwerk en Double Dutch Haarlem. Vluchtelingenwerk voert het participatieonderdeel uit en werkt daarbij samen met twee onderaannemers: regionaal werkontwikkelbedrijf Spaarne Werkt en re-integratiebedrijf Agros. Double Dutch Haarlem, gericht op hoogopgeleiden, voert de B1-route uit voor zeer snelle leerders en biedt daarnaast een B2-module aan. Heemstede en Bloemendaal ervaren dat de samenwerking met een taalaanbieder vooral voordelen heeft.

Danner & Danner is naast de uitvoering van de leerroutes verantwoordelijk voor de uitvoering van de zogenaamde brugklas, een traject van zes weken voor asielmigranten (negen uur per week gedurende drie dagdelen). Het doel van de brugklas is om inzicht te krijgen in het leervermogen, de vaardigheden en eventuele belemmeringen in de persoonlijke omstandigheden van een asielmigrant en om op basis daarvan te bepalen welke leerroute passend is. De gemeenten en taalaanbieder ervaren het als zeer positief dat er sprake is van een warme overdracht van de brugklas naar de leerroute. Tijdens de brugklas komen allerlei relevante thema's aan de orde, worden excursies georganiseerd en zijn er observatiemomenten. In de periode dat asielmigranten deelnemen aan de brugklas, nodigen consulenten hen ook uit voor een brede intake en de leerbaarheidstoets. Vervolgens stellen consulenten een Plan Inburgering en Participatie (PIP) op in afstemming met de maatschappelijke begeleider van Vluchtelingenwerk. Vluchtelingenwerk biedt asielmigranten een jaar lang maatschappelijke begeleiding.

De leerroutes zoals deze door de gemeenten en Danner & Danner zijn vormgegeven bestaan uit drie fases. De eerste fase staat in het teken van starten met taal, de tweede fase in het teken van participatie en de derde fase richt zich op het toewerken naar examens en betaald werk. Deze komen terug in het PIP, maar lopen in de praktijk in elkaar over. Daarnaast biedt Danner & Danner taaltrajecten met verschillende tempo's aan: langzaam, gemiddeld en snel. Inburgeraars starten meestal in een klas met een gemiddeld tempo en worden op een later moment op basis van hun leerbaarheidstoets en hun voortgang ingedeeld in een langzame of snelle klas.

Wachttijden voor woningen en kinderopvang vormen knelpunt

Alle taalessen vinden plaats in Haarlem, dat vanuit Heemstede en Bloemendaal goed bereikbaar is. Op dit moment heeft de taalaanbieder geen NT2-docententekort. Met name in Bloemendaal vormen wachttijden voor een woning en wachttijden voor kinderopvang wel een knelpunt voor inburgeraars. Vanwege het tekort aan woningen is in die gemeente een doorstroomvoorziening ingericht voor statushouders en voor andere urgentiegroepen.

---

[3] De bedragen worden jaarlijkse geïndexeerd en uitbetaling vindt plaats in vier termijnen, die zijn gekoppeld aan prestatieafspraken.

C. Organisatie lokale uitvoering

C.1 Uitvoerder regie en begeleiding

De regierol en begeleiding van inburgeraars onder de Wi2021 wordt lokaal uitgevoerd en is belegd bij de consulenten inburgering van de uitvoeringsorganisatie van de gemeenten Bloemendaal en Heemstede. Consulenten hebben enkel inburgeraars in hun caseload en houden zich bezig met zowel asiel- als gezinsmigranten. Zij hebben alleen inburgeraars uit de nieuwe Wi2021 in caseload. Inburgeraars onder de Wi2013 worden begeleid door de reguliere consulenten werk en inkomen binnen de IASZ. Bij de gemeenten is momenteel geen sprake van een personeelstekort.

a. Consulenten: het team van consulenten bestaat uit vier personen (3,3 fte) die verantwoordelijk zijn voor de regie en begeleiding van inburgeraars en voor de Participatiewet. De consulenten hebben een caseload van ongeveer 55 inburgeraars per persoon. De consulenten hebben korte lijnen met de beleidsmedewerker en met andere afdelingen binnen de gemeente. Er is met name veel samenwerking met de Wmo. Ook schakelen de consulenten met de aanbieder van het taal- en participatieaanbod over de trajecten van inburgeraars.
b. Beleidsmedewerker: daarnaast is er een beleidsmedewerker werkzaam voor beide gemeenten. Zij heeft een bredere portefeuille Sociale Zaken, waar huisvesting van statushouders en inburgering onderdeel van zijn.

De beleidsmedewerker inburgering en consulenten van de gemeenten Heemstede en Bloemendaal zijn in de periode van 1 november 2024 tot en met 31 maart 2026 betrokken bij de Community of Practice Inburgering Zuid-Kennemerland en IJmond. Hierin komen medewerkers van de verschillende gemeenten en van ketenpartners (COA, DUO, Vluchtelingenwerk en taalscholen) elke zes weken bij elkaar om ervaringen uit te wisselen en van elkaar te leren.

D. Cijfers

In onderstaande paragrafen gaan we in op de aantallen inburgeraars in gemeenten Heemstede en Bloemendaal. We beschrijven de taakstelling en realisatie, het aantal inburgeringsplichtigen, verdeling over de routes en verlengingen en afgeronde trajecten. We doen dit aan de hand van de openbare cijfers over de taakstelling (Rijksoverheid.nl) en op basis van data over de inburgeraars in een bepaalde gemeente van DUO.

D.1 Taakstelling en realisatie

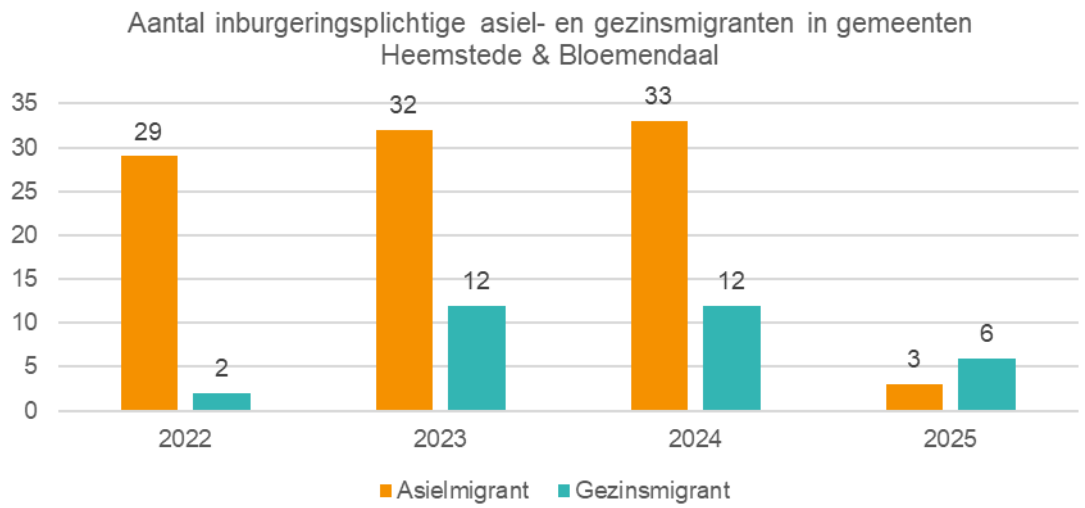
Onderstaande tabel laat de taakstelling van het aantal te huisvesten asielmigranten (per half jaar) van gemeenten Heemstede en Bloemendaal zien in de periode 2022 tot eerste helft 2025. Ook geven we weer of deze taakstelling is gerealiseerd.

Heemstede en Bloemendaal	Taakstelling	Gerealiseerd[4]
Eerste helft 2022	30	Ja
Tweede helft 2022	40	Ja
Eerste helft 2023	62	Ja
Tweede helft 2023	52	Ja
Eerste helft 2024	54	Nee, 21 te weinig
Tweede helft 2024	50	Nee, 22 te weinig
Eerste helft 2025	50	

Tabel 1. Taakstelling gemeenten Heemstede en Bloemendaal over 2022, 2023, 2024 en de eerste helft van 2025 (peildatum: 1 april 2025, bron: Rijksoverheid.nl)

D.2 Aantal inburgeraars (asiel- en gezinsmigranten)

Onderstaande figuur geeft het aantal inburgeringsplichtigen onder de Wi2021 uit de cohorten[5] 2022, 2023, 2024 en 2025 weer die in gemeenten Heemstede en Bloemendaal gehuisvest waren op 1 mei 2025. De cijfers zijn uitgesplitst naar asiel- en gezinsmigranten.



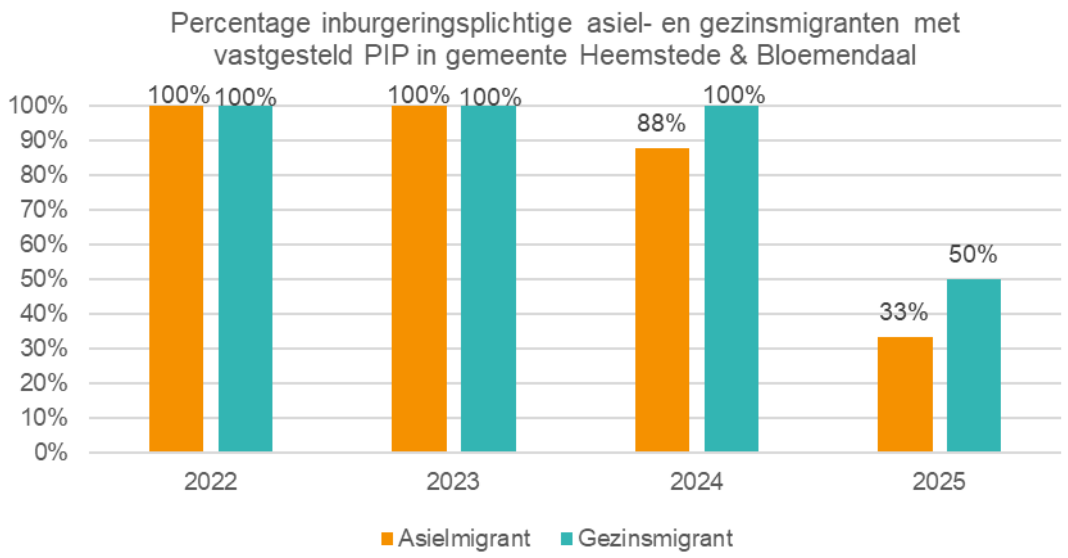
Figuur 2. Aantal inburgeringsplichtige asiel- en gezinsmigranten in gemeenten Heemstede en Bloemendaal (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)

[4] Het weergegeven getal is de totale stand van zaken aan het einde van de desbetreffende periode. Het getal bij de 'Tweede helft 2024' is daarmee de actuele achterstand.

[5] De cohorten zijn ingedeeld op basis van het jaar waarin iemand inburgeringsplichtig wordt.

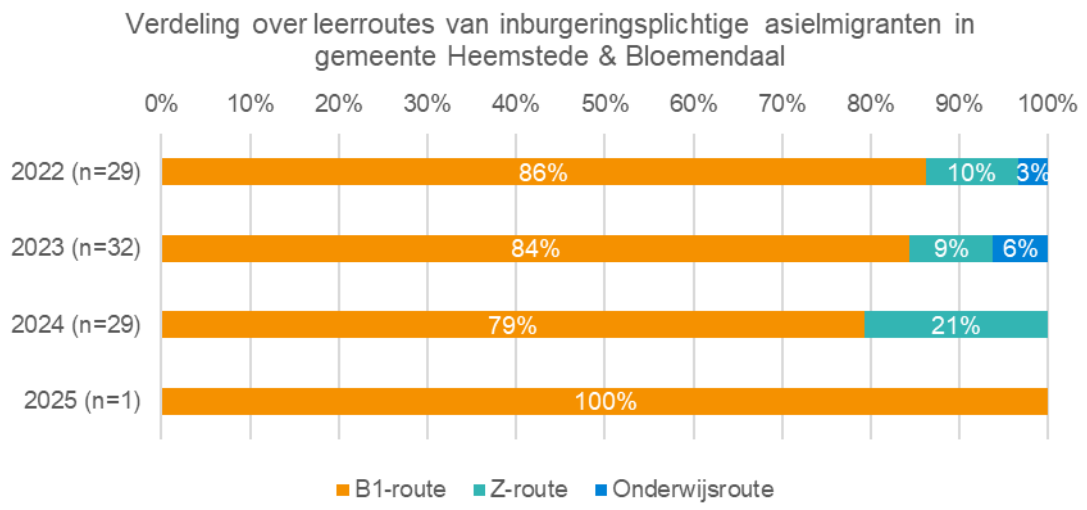
D.3 Aantal vastgestelde leerroutes en verdeling over en binnen de verschillende routes

Onderstaande figuur geeft het percentage inburgeraars met vastgesteld PIP in gemeenten Heemstede en Bloemendaal weer, verdeeld over de vier cohorten. De cijfers zijn uitgesplitst naar asiel- en gezins- en overige migranten.

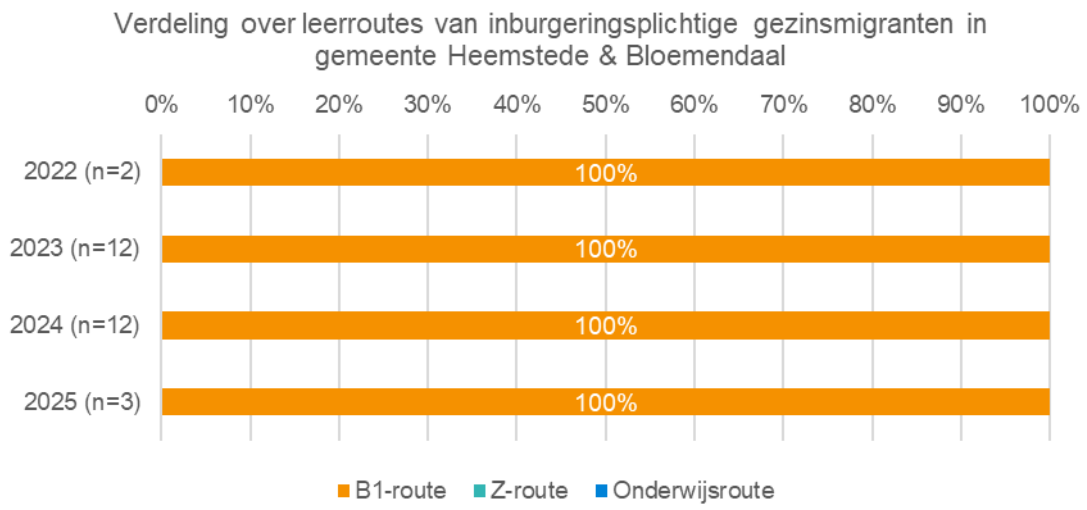


Figuur 3. Percentage inburgeraars met vastgesteld PIP in gemeenten Heemstede en Bloemendaal (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)

De verdeling over de leerroutes van inburgeraars in gemeenten Heemstede en Bloemendaal is weergegeven in onderstaande figuur. De eerste figuur laat de verdeling voor asielmigranten zien, de tweede voor gezinsmigranten. Dit is opnieuw verdeeld naar de vier cohorten.



Figuur 4. Verdeling van asielmigranten in gemeenten Heemstede en Bloemendaal over de drie leerroutes (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)



Figuur 5. Verdeling van gezinsmigranten in gemeenten Heemstede en Bloemendaal over de drie leerroutes (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)

D.4 Aantal verlengingen inburgeringstermijn, afgeronde trajecten, wisselingen van leerroute en afschalingen in de B1-route

In gemeenten Heemstede en Bloemendaal heeft één gezinsmigrant uit cohort 2022 verlenging van de inburgeringstermijn gekregen in de B1-route. Twee inburgeraars hebben de inburgering afgerond. Dit is één asielmigrant in de Onderwijsroute (uit cohort 2022) en één gezinsmigrant in de B1-route uit cohort 2024. Dit examen was op A2-niveau. Er zijn verder nog geen afschalingen binnen de B1-route doorgegeven aan DUO.

Eén asielmigrant wisselde van de Onderwijsroute naar de B1-route in cohort 2022. Ook van de Onderwijsroute naar de Z-route was dit één asielmigrant in cohort 2022. Van de B1-route naar de Z-route wisselden vier inburgeraars (twee asielmigranten en één gezinsmigrant in cohort 2022 en één asielmigrant in cohort 2024. Wisselingen van de Z-route naar de B1-route of de B1-route naar de Onderwijsroute hebben niet plaatsgevonden.

E. Uitvoering per onderdeel

In onderstaande paragrafen beschrijven we hoe gemeenten Heemstede en Bloemendaal en de gecontracteerde aanbieders de onderdelen van de tweede fase inrichten en uitvoeren.

E.1 Invulling regierol en begeleiding gemeenten

De consulenten voeren regie en bieden begeleiding

De regierol is door gemeenten Heemstede en Bloemendaal belegd bij de consulenten. Zij hebben een brede functie (inburgering en Participatiewet), waardoor zij een vrij volledig beeld van de cliënt hebben. Zij zorgen dat inburgeraars snel kunnen starten met het taal- en participatieaanbod en houden zicht op de voortgang en afstemming tussen de verschillende onderdelen. Van begin tot eind zijn zij een vast gezicht en aanspreekpunt voor de inburgeraar. Consulenten werken naar eigen zeggen cultuursensitief en hebben veel affiniteit met doelgroep.

Daarnaast bieden de consulenten begeleiding aan inburgeraars. Drie tot vier keer per jaar hebben zij voortgangsgesprekken met asielmigranten - vaker als dat nodig is. Maatwerk is hierbij het uitgangspunt en de intensiteit van het contact wordt afgestemd op de persoonlijke situatie en behoeften van de inburgeraar. In de voortgangsgesprekken wordt gekeken naar het inburgeringstraject, aanwezigheid en voortgang. Daarnaast wordt breder gekeken naar zaken als financiën, gezondheid en gezinssituatie.

Ook met gezinsmigranten voeren consulenten deze voortgangsgesprekken, al ligt bij hen de frequentie iets lager op zo'n twee keer per jaar. Ook hebben consulenten wettelijk gezien minder bevoegdheden jegens gezinsmigranten. Zij hebben ten aanzien van gezinsmigranten met name een informerende en adviserende rol. Ze bieden informatie over leningen, taallessen en het Blik op Werk-keurmerk, maar hebben beperkt invloed op het inburgeringstraject. In de praktijk ervaren zij daardoor soms minder zicht en sturingsmogelijkheden op deze doelgroep.

Concrete doelen en verwachtingen in het PIP

In het PIP leggen consulenten en inburgeraars naast de leerroute ook concrete, tussentijdse streefdoelen vast. Hier worden deadlines aan gekoppeld. Ook wordt met aanbieders duidelijk gecommuniceerd welke verwachtingen de gemeenten hebben ten aanzien van de voortgang. Vanaf A1-taalniveau verwachten de gemeenten bijvoorbeeld dat inburgeraars vier tot zes uur per week vrijwilligerswerk gaan doen. Op deze manier is de beoogde voortgang van inburgeraars concreet en kan er doelgericht begeleiding en evaluatie plaatsvinden. Het concreet maken van doelen en verwachtingen zorgt bovendien voor duidelijkheid richting de inburgeraar en aanbieders. Tussentijds worden doelen regelmatig aangescherpt en/of aangevuld.

De consulenten werken aan integraliteit doordat zij verantwoordelijk zijn voor meerdere aspecten in relatie tot inburgering en participatie. Daarnaast vervullen consulenten samen met de maatschappelijke begeleider van Vluchtelingenwerk een signalerende rol richting andere afdelingen, voornamelijk de Wmo. Indien nodig kan naast of na de begeleiding van Vluchtelingenwerk specialistische ondersteuning vanuit de Wmo worden ingezet. Dit wordt bij voorkeur zo vroeg mogelijk gesignaleerd, zodat er - als gevolg van wachtlijsten bij de Wmo - geen breuk in de ondersteuning is.

Zowel als er aanvullende ondersteuning wordt ingezet als in de reguliere begeleiding geboden door de consulent, is het vergroten van de zelfredzaamheid het uitgangspunt. Ook daarvoor stellen consulenten samen met inburgeraars concrete doelen op om naartoe te werken.

E.2 Invulling preventie en handhaving

Consulenten zijn aan zet voor preventie en handhaving

Gemeenten Heemstede-Bloemendaal investeren in preventie door inburgeraars uitgebreid te informeren over rechten en plichten en over wederzijdse verwachtingen. Bij de gesprekken over het PIP zijn een tolk en de maatschappelijk begeleider van Vluchtelingenwerk aanwezig. Zij helpen met het goed overbrengen van de informatie. Naast het PIP gebruiken consulenten bij asielmigranten met een uitkering een document speciaal voor deze doelgroep over inkomen en vermogen, waarin ook alle rechten en plichten zijn beschreven. Deze bijlage is vrijwel geheel op A1-taalniveau geschreven en bevat veel plaatjes. In de voortgangsgesprekken wordt in het begin indien nodig nog gebruikgemaakt van een tolk(entelefoon) zodat informatie begrijpelijk is voor inburgeraars. Ook wordt teruggegrepen op de rechten & plichtenbijlage. Bij de start bij Danner & Danner krijgen inburgeraars een document mee met huisregels. Dit document is naast Nederlands en Engels ook beschikbaar in het Arabisch.

Regionaal is gewerkt aan gezamenlijk verzuimbeleid. Inburgeraars vanuit verschillende gemeenten zitten gemengd samen op school. Daarom is het wenselijk dat het verzuimbeleid voor iedereen gelijk is. De gemeenten hanteerden een minimale aanwezigheidsnorm van 80%. Voorheen was dit expliciet opgenomen in het PIP, maar aangezien inburgeraars hier graag gebruik van maakten is dit uit het PIP gehaald en geldt het nu als onderlinge afspraak tussen gemeenten. Jegens inburgeraars wordt gestuurd op zo veel mogelijk aanwezigheid (zo’n 90-95%).

Danner & Danner houdt de aanwezigheid van inburgeraars in de gaten en informeert de gemeente als er sprake is van ongeoorloofd of frequent verzuim. Als mensen twee à drie dagdelen zonder bericht afwezig

zijn, geven de docenten dit door aan trajectbegeleiders van Danner & Danner. Zij zoeken contact met de betreffende inburgeraar en schakelen eventueel met de gemeenten. Trajectbegeleiders zijn gedurende de hele route de schakel tussen inburgeraar, docent en consulent. Zeker voor inburgeraars die al wat verder in hun inburgeringstermijn zijn is dit aanleiding voor consulenten om er 'een periode wat dichter op te zitten'. Bij een blijvend (te) lage aanwezigheid krijgen inburgeraars een waarschuwing, die over het algemeen wordt vastgelegd in een voortgangsbeschikking inburgering. Vervolgens kan daarop een driegesprek volgen met de consulent en taalaanbieder (of als het gaat om participatie-verplichtingen met VWN, SpaarneWerkt of Agros).

In bepaalde gevallen kunnen ook maatregelen zoals een huisbezoek worden ingezet. Bijvoorbeeld als er twijfel is over iemands verblijfplaats of reden van frequente afwezigheid. Ook kan door sociaal rechercheurs onderzoek worden gedaan naar de rechtmatigheid van een verstrekte Participatiewetuitkering. Hier is de taalschool doorgaans niet van op de hoogte, in het kader van privacy.

Maatregelen uit de Participatiewet gaan voor, maar kennen belemmeringen
Is er na een of meerdere waarschuwingen geen sprake van verbetering, dan kunnen consulenten handhaven door maatregelen vanuit de Participatiewet of boetes vanuit de Inburgeringswet op te leggen. In de gemeenten Heemstede en Bloemendaal hebben maatregelen vanuit de Participatiewet voorrang. De reden dat een maatregel voorrang heeft is dat de Wet inburgering dit volgens de gemeenten (impliciet) voorschrijft en het wenselijk is dat consulenten hierin dezelfde lijn hanteren. In de praktijk ervaren consulenten een aantal belemmeringen bij het opleggen van maatregelen. Maatregelen zijn namelijk doorgaans (veel) hoger dan een boete, doordat dit wordt uitgedrukt in een percentage van de uitkering. Daarnaast brengen maatregelen meer administratie met zich mee dan boetes. Zeker wanneer de consulent de hoogte van de maatregel (kortingspercentage) wil verlagen ten opzichte van de reguliere richtlijnen, om meer in lijn te zijn met de hoogte van de inburgeringsboetes. Deze knelpunten verhogen de drempel om maatregelen op te leggen.

Bij het opleggen van een maatregel wordt rekening gehouden met de draagkracht van inburgeraars. Consulenten hebben er oog voor dat vaste lasten ondanks de korting op de uitkering nog steeds betaald kunnen worden, om te voorkomen dat mensen in de schulden raken. Dit geldt overigens ook voor de 'reguliere' Participatiewetdoelgroep.

Bij gezinsmigranten wordt meestal wel een inburgeringsboete opgelegd, omdat zij vaak geen uitkering ontvangen.

E.3 Invulling B1-route

Danner & Danner voert de B1-route uit voor de gemeenten Heemstede en Bloemendaal in samenwerking met onderaannemer Vluchtelingenwerk en diens onderaannemers Agros en Spaarne Werkt. In totaal zijn er regionaal binnen de B1-route 28 klassen gestart sinds de invoering van de Wi2021 met in totaal ongeveer 85 cursisten uit Heemstede en Bloemendaal.

E.3.1 Taalaanbod

Intaketoets door Danner & Danner

Naast de taaltrajecten organiseert Danner & Danner voor de gemeenten Heemstede en Bloemendaal een brugklas. Alle asielmigranten nemen deel aan deze brugklas, op basis waarvan het PIP wordt opgesteld en de leerroute bepaald. Bij instroom in de B1-route neemt Danner & Danner doorgaans een eigen intaketoets af. Asielmigranten die deelnamen aan de brugklas hoeven deze intaketoets niet meer te maken. De resultaten van de intake komen niet altijd overeen met de leerbaarheidstoets van de gemeenten.
Als er afwijkingen zijn, overlegt de taalaanbieder met de gemeente over het best passende vervolg en is hierin adviserend naar de gemeenten. Over het algemeen proberen de gemeenten en de taalschool te kiezen voor het hoogst haalbare niveau.

Doorlopend instromen maakt homogene klassen niet mogelijk

Danner & Danner hanteert geen vaste instroommomenten. Dit is niet mogelijk omdat inburgeraars doorlopend en in fluctuerende volumes worden aangemeld. In de praktijk betekent dit dat er een klas start op het moment dat er voldoende aanmeldingen zijn. Lessen vinden altijd fysiek plaats in Haarlem. Danner & Danner streeft naar klassen met vijftien of zestien cursisten. Het beperkte instroomvolume maakt het lastig om rekening te houden met niveauverschillen in de klas. Desondanks probeert de taalschool klassen zo veel mogelijk op niveau in te delen. Eventueel wordt na een paar weken of maanden door de trajectbegeleiders en docenten geëvalueerd of de klassensamenstelling nog steeds passend is. Indien er plek is in één van de andere groepen, kan er gewisseld worden.

Met de gemeenten is afgesproken dat Danner & Danner binnen drie maanden na de aanmelding start. Er is een periode geweest waarin dit niet mogelijk was, onder andere door een tekort aan docenten en leslokalen. Daarvoor is toen tijdelijk overbruggingsaanbod aangeboden door de taalaanbieder. Incidenteel wordt dit overbruggingsaanbod nog wel eens ingezet als er moeite is met het vormen van klassen. Tegenwoordig is dit echter vaak niet meer nodig.

Naast de reguliere klassen biedt Danner & Danner ook avond- en weekendklassen. Ook onderaannemer Double Dutch biedt avondlessen aan voor zeer snel lerende inburgeraars.

Taalles met TaalCompleet en LINK

Bij de start van de taallessen legt de trajectmedewerker van Danner & Danner verwachtingen, huisregels en afspraken uit aan de inburgeraar. Ook helpt de trajectmedewerker bij de eerste keer inloggen. Vervolgens gaan de docenten aan de slag met het aanbieden van de taallessen. In de taallessen worden twee (hoofd)methoden gebruikt: TaalCompleet en LINK. Per klas wordt een keuze gemaakt voor één van beide, afhankelijk van welke het beste passend is bij de groep. Inburgeraars maken voor iedere les huiswerk. Ieder huishouden krijgt van de gemeenten een lening voor de aanschaf van een laptop en in het studiecentrum van Danner & Danner zijn laptops aanwezig om buiten de lessen te oefenen. Bij sommige lessen is een ondersteuner of vrijwilliger in de klas aanwezig. Bijvoorbeeld zodat de vrijwilliger één op één begeleiding kan bieden aan een cursist. Dit helpt docenten in het gedifferentieerd lesgeven.

De methode LINK heeft na ieder thema een online toets. Tussen taalniveau A0 en A2 worden 20 toetsen afgenomen. Bij TaalCompleet horen papieren toetsen na ieder thema. Dit zijn in totaal zo'n zestien toetsen. Daarnaast toetst Danner & Danner zelf met een methodeonafhankelijke niveaubepalingstoets wanneer ze verwachten dat inburgeraars op A1-niveau zitten. Hetzelfde doen ze aan het einde van niveau A2 en B1.

Voortgang wordt gemonitord door docenten. In kwartaalrapportages wordt hierover gerapporteerd aan de gemeenten. In deze rapportages staat het startniveau van een inburgeraar, de mate van aanwezigheid en de verwachte einddatum.

Maatwerk door groepsindeling en een pilot voor jongeren in de B1-route

Danner & Danner biedt maatwerk door inburgeraars zoveel mogelijk op basis van niveau in groepen te verdelen en door te differentiëren binnen de twee methodes. Ook is er een aparte jongerenklas in de B1-route. Dat was een pilot voor jongeren die uitstroomden uit het ISK, niet naar een vervolgopleiding konden maar nog wel inburgeringsplichtig zijn. De pilot wordt binnenkort geëvalueerd. Verder wordt geen onderscheid gemaakt tussen doelgroepen.

De B1-route kent geen entreeroute. Ook is er geen alfabetiseringsklas. Deze was er voorheen wel, maar ervaring leerde dat deze groep inburgeraars over het algemeen snel afschaalde naar de Z-route. Daarom is er voor gekozen deze groep direct in de Z-route te laten starten en eventueel op te schalen wanneer dat mogelijk blijkt.

Afschalen naar taalniveau A2 is mogelijk na 600 uur taalles. Informatie over de voortgang en de verwachting over iemands te behalen niveau worden opgenomen in de kwartaalrapportages voor de gemeenten. Als Danner & Danner de gemeente informeert dat B1 niveau niet haalbaar lijkt, bepaalt de gemeente vervolgens of er inderdaad afgeschaald mag worden. Inburgeraars die afschalen worden vaak gezamenlijk in een A2 groep geplaatst. Indien er sprake is van een beoogde routewisseling geeft Danner & Danner eveneens een advies aan de gemeenten, waar de gemeenten vervolgens over besluiten. Omdat Danner & Danner alle leerroutes verzorgt voor de gemeenten is op- en afschalen relatief gemakkelijk. Dit maakt het bijvoorbeeld mogelijk dat inburgeraars 'op proef' gaan bij een andere route om te kijken of dat inderdaad passend is, voordat de definitieve routewisseling wordt aangevraagd. Er zijn ook korte lijntjes tussen de docenten van de verschillende routes.

Taalniveau volgen op B2-niveau is mogelijk, maar onder voorwaarden. Danner & Danner beoordeelt of iemand door mag stromen naar onderaannemer Double Dutch voor het volgen van het B2-taaltraject. Een inburgeraar moet de B1-toets hebben behaald, minimaal 80% aanwezig zijn geweest en tijd hebben om 20 uur huiswerk te maken per week. De gemeenten hebben hiervoor ook een aantal voorwaarden opgesteld, zoals dat iemand zijn B1-examen binnen 1,5 jaar heeft gehaald en een betaalde baan heeft. Het B2-traject is vrij intensief vanwege de vereiste zelfstudie. Inburgeraars worden hiervoor dan ook alleen aangemeld als de verwachting is dat zij dit succesvol kunnen afronden en voldoende gemotiveerd zijn.

Ook voor werkende inburgeraars zijn mogelijkheden om taallessen te volgen

Waar taal en participatie of werk schuren, geldt in de basis: taal heeft voorrang. Bij belemmeringen door persoonlijke omstandigheden, wordt in overleg met de consulent van de gemeenten gekeken welke

maatwerkoplossingen mogelijk zijn om de inburgeraar zoveel als mogelijk in de gelegenheid te stellen taalonderwijs te volgen. Tijdelijke of gedeeltelijke vrijstelling is altijd in overleg met en na goedkeuring van de consulent. Bij de beoordeling van een aanvraag is aandacht voor mogelijkheden voor het inhalen van de gemiste uren taalonderwijs binnen de inburgeringstermijn. Bij werkende inburgeraars is het uitgangspunt dat het werkrooster wordt aangepast op het rooster van de taallessen. Vaak is dit mogelijk, mede door taallessen in de avond en het weekend. Echter, op het moment dat inburgeraars veel werken leidt dit soms tot vermoeidheid en verminderde concentratie in de lessen. Daarom kan besloten worden dat mensen met een aanvullende bijstandsuitkering in (werk)uren mogen minderen om ruimte te maken voor de inburgering. Als iemand nog geen uitkering ontvangt is deze overweging lastiger te maken, omdat dit bijvoorbeeld kan betekenen dat iemand wel een uitkering moet gaan ontvangen.

Kinderopvang is een knelpunt

Hoewel er in gemeente Heemstede minder sprake van is, kent gemeente Bloemendaal grote wachtlijsten voor de kinderopvang. Dit maakt het moeilijk voor inburgeraars met kinderen om lessen te volgen en te participeren. Voordat zij plek hebben op de opvang kan het voorkomen dat ze (tijdelijk) lessen moeten missen. Wanneer het lesrooster verandert, kan dit opnieuw leiden tot het missen van een deel van de lessen. Danner & Danner probeert om die reden zo min mogelijk te wijzigen aan het lesrooster, maar desalniettemin komen wijzigingen soms voor.

Voor inburgeraars die tijdelijk geen of minder lessen kunnen volgen is er een inhaalklas. Daarin kunnen zij extra uren maken om eventuele achterstanden in te halen. De trajectbegeleiders van Danner & Danner nodigen inburgeraars hiervoor uit. Inburgeraars die te vaak afwezig zijn en weinig voortgang boeken zijn verplicht om naar de inhaalklas te komen. Ook voor inburgeraars die om een andere reden dan een gebrek aan kinderopvang lessen hebben gemist, kan deze inhaalklas een uitkomst bieden om gemiste uren in te halen. In deze inhaalklas nemen inburgeraars uit alle leerroutes deel. Er staat een docent voor de groep om begeleiding en hulp te bieden, maar er wordt niet klassikaal lesgegeven.

E.3.2 Dualiteit

Voor asielmigranten is voor alle leerroutes een duale route ingekocht, waarin naast het taalonderwijs ook invulling wordt gegeven aan participatie. Voor het participatiegedeelte werkt Danner & Danner met Vluchtelingenwerk als onderaannemer, dat weer samenwerkt met Agros en SpaarneWerkt. Participatie is voor alle asielmigranten op een soortgelijke manier vormgegeven en bestaat uit drie fases:

a. Fase 1. Als asielmigranten starten met de leerroute en het taalonderwijs, worden ze direct bij Vluchtelingenwerk aangemeld voor de participatie. Vluchtelingenwerk verzorgt een intake en maakt samen met de migrant een participatieplan op maat, voor de eerste zes tot negen maanden. Dit is gericht op het zetten van de eerste stappen in de taal en het uitbreiden van het persoonlijk netwerk. Denk aan een bezoek aan een buurthuis. Inburgeraars kunnen ook gebruikmaken van laagdrempelig groepsaanbod om een start te maken met de participatie, zoals fietsles, opvoedondersteuning en andere zaken. Dit participatieplan wordt afgestemd op het leerplan van Danner & Danner. Fase 1 wordt afgerond als asielmigranten ongeveer A1-niveau hebben behaald. Vaak duurt dit zo’n zes maanden.

b. Fase 2. Op het moment dat asielmigranten ongeveer taalniveau A1 beheersen, meldt Vluchtelingenwerk hun aan voor een taalmaatje via de Stichting Taalcoaches Zuid Kennemerland of via BUUV. Ook wordt er in deze fase serieuzer invulling gegeven aan de participatie. Asielmigranten worden aangemeld bij Vluchtelingenwerk, Agros of SpaarneWerkt. Verdeling over deze drie partijen is willekeurig. De drie participatieaanbieders gaan vervolgens voor de asielmigrant op zoek naar passende participatiemogelijkheden, zoals (taal)stage, vrijwilligerswerk of (beschut) werk. Ze bieden daarnaast diverse trainingen aan, zoals 'mind fit' (over omgaan met stress). Eventueel kunnen asielmigranten gebruikmaken van een arbeidscoach, die hen ondersteunt bij arbeidsoriëntatie. Samen met de migrant wordt in deze fase toegewerkt naar een plan voor de toekomst.
c. Fase 3. De derde fase is gericht op het vinden van betaald werk en het afronden van de inburgeringsexamens.

Het vinden van passende participatieplekken lukt steeds beter, maar is nog steeds een uitdaging
Het vormgeven van de participatiecomponent in de B1-route is maatwerk. Per persoon wordt gekeken naar de mogelijkheden, wensen en behoeften van inburgeraars. Vluchtelingenwerk biedt enkele losse groepsactiviteiten en modules aan, de rest van de participatie wordt georganiseerd door de arbeidscoaches. Zij zoeken met inburgeraars naar passende participatieplekken. Dit lukt steeds beter, maar het vinden van voldoende en passende plekken in de omgeving blijft een uitdaging. Sinds 2025 heeft de regionale verbinder statushouders hierin ook een rol.

Participatie van gezinsmigranten is niet georganiseerd via deze drie partners. Wel kunnen zij tijdens het volgen van het praktijkonderdeel van de MAP vanuit Vluchtelingenwerk een arbeidscoach toegewezen krijgen. Daarnaast wordt van gezinsmigranten verwacht dat zij zelf actief op zoek gaan naar participatiemogelijkheden of betaald werk.

Weinig inhoudelijke samenwerking tussen hoofdaannemer Danner & Danner en de participatieaanbieders
Van samenwerking tussen docenten van Danner & Danner en de participatieaanbieders is weinig sprake. Het participatiegedeelte wordt logistiek afgestemd op het taalonderwijs, maar er is geen inhoudelijke afstemming. Over het algemeen lukt het om roosters op elkaar af te stemmen. Echter, voor gezinnen met kinderen kan het een uitdaging zijn om voldoende tijd en ruimte te creëren voor het participatiegedeelte, in combinatie met het taalonderwijs. Afstemming van de roosters van beide ouders, of het organiseren van kinderopvang, kan knelpunten opleveren.

E.3.3 Examen

Inburgeraars worden voorbereid op de examens door middel van een examentraining. Dit is een aparte lessenreeks van tien lessen. In deze reeks starten inburgeraars met het maken van examens binnen een bepaalde tijd, om te oefenen met de tijdsdruk die bij de echte examens komt kijken. Daarvoor wordt gebruikgemaakt van online examens van de methode Vooruit (examentraining). Daarnaast heeft Danner & Danner losse boekjes met examenopdrachten en tips. Op basis van de resultaten van de proefexamens en overleg met de inburgeraar wordt bepaald of iemand klaar is voor het echte examen. Hierover is geen afstemming met de gemeenten.

De taalschool helpt bij het inplannen van de examens. Soms plant de taalschool inburgeraars iets eerder in voor de examens, om zo rekening te houden met wachtlijsten bij DUO. Wachttijden voor de examens zijn namelijk een groot knelpunt. Soms komt het voor dat inburgeraars zichzelf inplannen voor examens, zonder medeweten van de taalschool. Dit kan tot gevolg hebben dat inburgeraars zichzelf overschatten en hun twee gratis examenpogingen 'opgebruiken'.

De meeste inburgeraars doen examen op B1-niveau. Hier wordt door de taalschool zoveel als mogelijk op gestuurd. In het geval dat men B1-examen doet, wordt er niet eerst een A2-examen afgenomen.

E.4 Invulling Z-route

Danner & Danner voert de Z-route uit voor de gemeenten Heemstede en Bloemendaal en werkt samen met onderaannemer Vluchtelingenwerk en diens onderaannemers Agros en Spaarne Werkt. In totaal zijn er regionaal binnen de Z-route zes klassen gestart sinds de invoering van de Wi2021 met in totaal ongeveer veertien cursisten uit Heemstede en Bloemendaal.

E.4.1 Taalaanbod

In de gemeenten Heemstede en Bloemendaal neemt het aantal inburgeraars in de Z-route toe. In eerste instantie werd ingezet op de hoogst haalbare leerroute en was er binnen de B1-route een alfabetiseringsklas. Maar consulenten en taalaanbieder ervaren dat de B1-route niet haalbaar is wanneer iemand niet kan lezen en schrijven. Sindsdien wordt vaker gekozen om inburgeraars direct in de Z-route te plaatsen.

Doorlopend instromen zorgt soms voor niveauverschillen binnen klassen
Ook bij de Z-route zijn geen vaste instroommomenten, wat in de praktijk betekent dat er ten minste binnen drie maanden een klas start, of wanneer er voldoende aanmeldingen zijn. Danner & Danner streeft naar klassen van veertien of vijftien cursisten en probeert bij de indeling rekening te houden met het niveau van een cursist. In de praktijk lukt het meestal niet om homogene groepen te vormen. In de klassen zitten zowel asiel- als gezinsmigranten, maar in de praktijk nemen weinig gezinsmigranten deel. Verder wordt geen onderscheid gemaakt tussen verschillende doelgroepen.

Taalles met TaalCompleet - Praat je mee?
Cursisten hebben drie of vier keer per week een fysieke les van drie uur. Danner & Danner werkt naar tevredenheid met de lesmethode TaalCompleet - Praat je mee? van KleurRijker. Deze methode is vooral gericht op spreekvaardigheid en woorden leren. Daarnaast bieden docenten een online programma aan gericht op taal, waarmee ook digitale vaardigheden worden vergroot. Ook het digitale gedeelte vindt vrijwel volledig in de klas plaats, want voor deze doelgroep is zelfstandig werken soms lastig, aldus de docenten. Cursisten krijgen enkele huiswerkopdrachten, die worden aangepast aan het niveau van de groep. De snellere groepen krijgen soms buitenschoolse opdrachten ('ga naar de markt en luister welke woorden je hoort'). De andere groepen krijgen thuisopdrachten ('herhaal de woorden').

Cursisten bouwen een portfolio op en worden niet formeel getoetst

Cursisten in de Z-route doen geen examen en docenten werken meestal niet met formele toetsen. Het doel van de leerroute is zelfredzaamheid en participeren in de samenleving. De taalschool streeft ernaar dat cursisten taalniveau A1 bereiken. Met het opbouwen van een portfolio brengen cursisten in beeld welke vaardigheden zij hebben opgedaan. Er is een vast format voor het portfolio. Docenten monitoren de voortgang van een cursist door te kijken naar de ontwikkeling binnen het online programma en testen de taalvaardigheid van cursisten tijdens de les.

De trajectbegeleider van Danner & Danner is verantwoordelijk voor op- en afschalen. De docent en trajectbegeleider hebben een gesprek met de cursist waarin zij hun advies bespreken. Vervolgens deelt de trajectbegeleider een voorstel met de consulent. Wanneer taalaanbieder, gemeente en cursist er - in uitzonderlijke gevallen - niet uitkomen, dan vindt er een driegesprek tussen cursist, gemeente en trajectbegeleider plaats.

Maatwerk door groepsindeling en methode voor alfabetisering

Danner & Danner biedt maatwerk door inburgeraars zo veel mogelijk op basis van niveau in groepen in te delen en cursisten de ruimte te geven zich de lesstof op eigen tempo eigen te maken. Daarnaast gebruiken docenten verschillende niveaus voor alfabetiseren. Voor meer mogelijkheden om te differentiëren worden vrijwilligers ingezet in de klas. Een vrijwilliger richt zich bijvoorbeeld op één op één contact met verschillende cursisten of gaat aan de slag met een deel van de klas, die wordt opgesplitst in een langzamer en sneller lerende helft. Docenten geven aan dat het voor sommige inburgeraars in de Z-route lastig is om de volledige drie uur geconcentreerd bij de les te blijven. Afwisseling met behulp van een vrijwilliger of zelfstandig aan de slag gaan kan helpen.

Kinderopvang is een belemmering

Ook voor inburgeraars met kinderen in de Z-route kan het regelen van kinderopvang een belemmering zijn. Naast de beschikbaarheid van opvang speelt daarbij een rol dat sommige inburgeraars het moeilijk vinden om hun kinderen aan iemand anders toe te vertrouwen. Bij gezinnen is het inplannen van taallessen, zeker in combinatie met participatieactiviteiten, een uitdaging. Dit kan tot gevolg hebben dat inburgeraars (tijdelijk) lessen missen. Wanneer inburgeraars belemmeringen ervaren op het gebied van kinderopvang of door andere omstandigheden verzuimen, gaan trajectbegeleiders hierover met hen in gesprek om een oplossing te vinden. In de Z-route zijn weinig werkende inburgeraars en is het verzuim relatief laag.

E.4.2 Participatieaanbod

Net als bij de andere leerroutes is Vluchtelingenwerk als onderaannemer van Danner & Danner verantwoordelijk voor de invulling van het onderdeel participatie van de Z-route. Participatie is voor alle asielmigranten op een soortgelijke manier vormgegeven en bestaat uit drie fases: de eerste fase staat in het teken van starten met taal, de tweede fase in het teken van participatie en de derde fase richt zich in de Z-route op afronding van het traject. Binnen de Z-route is het doel van het participatieaanbod dat een inburgeraar aan het einde van het traject zelfredzaam is. De activiteiten van Vluchtelingenwerk zijn gericht op het wegwijs maken van een inburgeraar om te zorgen dat zij weten waar ze hulp kunnen krijgen.

Tijdens de intake bespreekt de arbeidscoach van Vluchtelingenwerk met inburgeraars wat zij eerder aan werk hebben gedaan en wat ze willen gaan doen. Op basis daarvan wordt een participatieplan opgesteld. Ook besteden zij aandacht aan het aanbod van trainingen en workshops en inventariseren de belangstelling van de inburgeraar hiervoor. Binnen de Z-route biedt Vluchtelingenwerk trainingen en workshops aan die meetellen voor de uren. Een deel van de trainingen is specifiek bedoeld voor inburgeraars in de Z-route en wordt (ook) in eigen taal gegeven. Zo is er bijvoorbeeld fietsles, opvoedondersteuning, een training over mentale gezondheid en omgaan met stress, een training digitale vaardigheden en extra taalbijeenkomsten waarbij aandacht wordt besteed aan gewoonten en gebruiken in Nederland. De trainingen vinden plaats op verschillende momenten in het inburgeringstraject; sommige meer aan het begin en andere later in het traject.

Inburgeraars worden op de lijst gezet voor de trainingen en workshops die zij willen volgen en wanneer de training wordt georganiseerd wordt beoordeeld of deelname op dat moment passend is. Vervolgens krijgen inburgeraars een uitnodiging en mogen zij zelf aangeven of ze willen deelnemen of niet.

Tot nu toe lukt het de meeste inburgeraars in de Z-route om te voldoen aan de urennorm. Voor enkele inburgeraars is het behalen van 800 uur taal en/of participatie niet mogelijk vanwege medische redenen. Wanneer inburgeraars later in hun traject afschalen vanaf de B1-route is het altijd lastiger om voldoende participatie-uren te maken.

Het vinden van passende Nederlandstalige participatieplekken is een uitdaging. Op dit punt is nog winst te behalen. Docenten zien dat inburgeraars die participeren in een Nederlandse werkomgeving zich sneller ontwikkelen dan anderen. Hierbij speelt ook de motivatie van een inburgeraar een rol: sommigen mensen blijven liever in hun bekende kring en participeren graag op een plek waar ook hun moedertaal wordt gesproken.

E.4.3 Afstemmen taal- en participatieaanbod

Om ervoor te zorgen dat taal- en participatieactiviteiten logistiek op elkaar aansluiten deelt Danner & Danner leerplannen en lesroosters met Vluchtelingenwerk. In de praktijk loopt de planning redelijk goed en leveren vooral wisselingen van klassen en roosters soms problemen op. Een enkele keer komt het voor dat een participatieplek beschikbaar is voor een inburgeraar, maar dat activiteiten plaatsvinden tijdens lesuren. In zo’n geval wordt op basis van maatwerk gezocht naar een passende oplossing, waarbij ook de voortgang en motivatie van de inburgeraar worden meegewogen. Vooral voor inburgeraars met een gezin kan het organiseren van de combinatie van taal- en participatie een uitdaging zijn.

De inhoudelijke afstemming tussen taal- en participatieaanbod krijgt in de praktijk weinig aandacht. Trajectbegeleiders van Danner & Danner zijn verantwoordelijk voor de afstemming met de participatieaanbieder en docenten horen alleen van cursisten over hun participatieactivititeiten.

E.4.4 Eindgesprek

Consulenten en Danner & Danner zijn bezig met de vormgeving van het eindgesprek. Consulenten voeren de eindgesprekken en de taalaanbieder draagt ideeën voor de inhoud van het gesprek aan. Het portfolio is de basis voor het eindgesprek en het gesprek draait om wat een inburgeraar geleerd en gedaan heeft. Er is tot nu toe geen gebruikgemaakt van formele taaltoetsen voor de Z-route.

E.5 Invulling Onderwijsroute

Danner & Danner voert de Onderwijsroute uit voor de gemeenten Heemstede en Bloemendaal. Inburgeraars kunnen de Onderwijsroute op alle niveaus (mbo, hbo en wo) en voor alle profielen volgen. In totaal zijn er regionaal elf klassen gestart sinds de invoering van de Wi2021 met in totaal ongeveer zeven cursisten uit Heemstede en Bloemendaal.

E.5.1 Taalaanbod

Doorlopende instroom bemoeilijkt het maken van planningen
Een groot deel van de cursisten stroomt in vanuit de brugklas. Bij directe instroom in de Onderwijsroute neemt Danner & Danner doorgaans een eigen intaketoets af. Momenteel kunnen inburgeraars doorlopend instromen in de Onderwijsroute (de afspraak is dat een cursist start binnen drie maanden na aanmelding), maar Danner & Danner wil vanaf het schooljaar 2025-2026 gaan werken met vier instroommomenten per jaar om te zorgen voor een goede aansluiting tussen programma's en vervolgopleidingen. Het totale traject van de Onderwijsroute duurt maximaal twee jaar.

Homogene klassen zijn het streven en daarom worden klassen soms tussentijds gewijzigd
Inburgeraars stromen direct in de Onderwijsroute in, wanneer zij nog op taalniveau 0 zitten. De klassen bestaan uit vijftien tot zeventien cursisten. Danner & Danner streeft ernaar om klassen samen te stellen op basis van niveau, maar dit lukt in de praktijk niet altijd. Soms wordt de klassenindeling tussentijds gewijzigd om ervoor te zorgen dat het niveau en doel van cursisten zo veel mogelijk overeenkomt (bijvoorbeeld het doel om examen te doen om B1- of op B2-niveau). Het komt ook voor dat een cursist behoefte heeft aan een lager tempo en/of herhaling en om die reden in een nieuwe groep wordt geplaatst. Binnen de Onderwijsroute is geen aanbod voor specifieke doelgroepen.

Het programma heeft een standaard opbouw, maar is uiteindelijk maatwerk
De lessen Nederlands vormen de vaste basis van het programma, dat bij de start voor de volledige twee jaar wordt samengesteld. De lessen worden altijd gegeven door een gekwalificeerd NT2-docent of een ervaren docent, soms in samenwerking met een vrijwilliger. De inzet van vrijwilligers creëert meer ruimte voor differentiatie. Cursisten starten met twaalf uur per week NT-2-les en hebben in principe vier lessen van drie uur per week. De eerste drie maanden werken zij het A1-boek door, daarna in zo'n vier maanden het A2-boek, vervolgens besteden zij minimaal zes maanden aan B1 en ten slotte zes maanden aan B2. Docenten beginnen met kennismaken, leren contact te maken in het Nederlands en bouwen aan de groepsvorming. Docenten gebruiken de methode LINK+ voor Nederlands, die is bedoeld voor hoogopgeleide mensen. Naast de lessen moeten cursisten huiswerk maken om het benodigde taalniveau

te kunnen bereiken: cursisten moeten elke les thuis voorbereiden. Zij doen veel online oefeningen gericht op woordenschat en grammatica. In de les is vooral aandacht voor spreken en voor vragen die cursisten hebben over de stof. De voortgang van cursisten wordt gemonitord door middel van toetsen die onderdeel zijn van de methode (na elk thema volgt een online toets). Daarnaast krijgen cursisten onafhankelijke taaltoetsen om te beoordelen of zij taalniveaus A1, A2, B1 en/of B2 hebben behaald. Er zijn geen lessen in de avond en/of het weekend.

Na vier maanden starten cursisten met een dagdeel Engels (drie uur per week) voor maximaal elf maanden. Zes maanden na de start van het traject krijgen cursisten ook een dagdeel rekenen voor maximaal acht maanden en begint de individuele studieloopbaanbegeleiding. De studieloopbaanbegeleider adviseert cursisten over hun mogelijkheden voor een vervolgopleiding. Op basis van de opleidingskeuze van een cursist wordt de invulling van het programma definitief gemaakt. Het vak Kennis Nederlandse Maatschappij (KNM) volgen cursisten binnen NT2 als zij A2-niveau hebben behaald en zij doen hiervoor een apart examen. Het vak Opleiding en beroepskeuze begint na zeven maanden wanneer A2 is afgerond.
Wanneer een cursist een maatwerkvak nodig heeft voor de vervolgopleiding dan start dit vak na tien maanden. Danner & Danner biedt maatwerkvakken aan, zoals wiskunde, natuurkunde en scheikunde. Naar de laatste twee vakken is tot nu toe nog geen vraag geweest.

De samenstelling van het programma van de Onderwijsroute naast de verplichte onderdelen is volledig maatwerk. Verder is het mogelijk om naast de standaard taalvakken extra ondersteuning te krijgen om een bepaald niveau te behalen. De studieloopbaanbegeleider kijkt goed naar wat een cursist nodig heeft om te voldoen aan de eisen van de vervolgopleiding, houdt de aanmelddata in de gaten en of cursisten toegelaten worden.

Wisselen van route vindt plaats in overleg tussen aanbieder, consulent en inburgeraar
Wanneer cursisten persoonlijke belemmeringen ervaren wordt een oplossing op maat gezocht. De Onderwijsroute is intensief en vraagt om een behoorlijke motivatie en inzet. Afhankelijk van de (tijdelijke) aard van de problemen wordt in overleg besloten of het mogelijk is om vakken in te halen of dat een routewisseling naar B1 beter is. In de Onderwijsroute kunnen inburgeraars altijd van route wisselen, maar wanneer een cursist al meerdere examens heeft gedaan, dan probeert de taalaanbieder om de persoon te motiveren om door te zetten. In eerste instantie bespreken de docent en trajectbegeleider hun advies met de inburgeraar. Daarna volgt afstemming met gemeente die goedkeuring moet geven voor een routewisseling. Wanneer cursisten meermaals zakken voor examens, dan adviseert Danner & Danner welke mogelijkheden er zijn om het taalschakeldiploma alsnog binnen twee jaar te halen. De Onderwijsroute moet binnen twee jaar worden afgerond.

Verzuim bij rekenen en wiskunde is knelpunt
Danner & Danner ervaart dat veel cursisten zich niet bewust zijn van het belang en de verplichting om het vak rekenen te volgen. Het verzuim bij dit vak is hoog en veel cursisten vinden dat zij dit vak niet nodig hebben. Hetzelfde geldt voor het maatwerkvak wiskunde, waarbij veel cursisten afhaken. Daarom heeft de taalaanbieder met de consulenten afgesproken dat expliciet in het PIP wordt opgenomen dat alle vakken van de Onderwijsroute verplicht zijn.

E.5.2 Examen

De voorbereiding op examens verschilt per vak en is onderdeel van de reguliere lessen
Cursisten van de Onderwijsroute kunnen uitstromen naar taalniveaus B1 en B2. Het gewenste niveau van het taalschakeltraject is afhankelijk van de gekozen vervolgopleiding. De voorbereiding op de examens verschilt per vak en is onderdeel van de reguliere lessen. Bij het vak Nederlands wordt in de klas getoetst of een cursist klaar is om examen te doen. Cursisten maken oude staatsexamens lezen, schrijven, spreken en luisteren en voor spreken gebruikt Danner & Danner een eigen toets. Wanneer een cursist de oefenexamens heeft gehaald, start de examentraining. Het beleid is dat een cursist de aanmelding voor een examen afstemt met de docent en trajectbegeleider, maar in de praktijk melden cursisten zich soms zelf aan.

Voor de vakken Engels en rekenen worden ICE-toetsen gebruikt als tussentoetsen en doen cursisten ook examen bij Bureau ICE, een aanbieder van examens en toetsen, op de locatie van Danner & Danner. Afhankelijk van de behoefte van cursisten kunnen zij tussen de twee en zes keer per jaar (her)examen doen. De examens voor wiskunde heeft Danner & Danner ingekocht bij Boswèll-Beta (cursisten kunnen twee keer per jaar examen doen), die zijn in de praktijk nog niet afgenomen. Hetzelfde geldt voor de maatwerkvakken.

Wachttijden voor examen vormen een knelpunt, net als erkenning taalschakeldiploma
Danner & Danner ervaart de wachtlijsten bij DUO als een knelpunt. De vraag naar examens B1 en B2 is groter dan het aanbod, waardoor inburgeraars soms vertraging oplopen. Een ander knelpunt is dat veel opleidingen een taalschakeldiploma niet als inschrijvingseis hebben opgenomen, waardoor cursisten al worden aangenomen zonder dat zij hun inburgering hebben afgerond, of het taalschakeldiploma van Danner & Danner niet accepteren.

E.6 Invulling MAP

Asiel-/gezinsmigranten volgen MAP-theorie als zij taalniveau A2 hebben
In Heemstede en Bloemendaal bestaat de MAP uit een theoriegedeelte en 40 uur participatie. De module is gelijk voor asiel- en gezinsmigranten en ook werkende inburgeraars moeten de module volgen. Op dit moment hebben in Heemstede vijf asiel- en vijf gezinsmigranten de MAP afgerond en in Bloemendaal drie asiel- en drie gezinsmigranten. Inburgeraars kunnen het theoriegedeelte van de MAP volgen wanneer zij A2-taalniveau beheersen. De module wordt in het Nederlands gegeven, dus cursisten moeten enige taalkennis hebben. Danner & Danner verzorgt de MAP-theorie.

De MAP-theorie duurt acht weken en tijdens de wekelijkse les van drie uur wordt opeenvolgend een van de acht verplichte onderwerpen behandeld die te maken hebben met werk en arbeidsmarkt: Beroepenoriëntatie, Realistisch beroepsbeeld, Beroepskansen, Beroepscompetenties, Werknemerscompetenties, Netwerk opbouwen, Werkcultuur en Werk vinden. Het doel is om inburgeraars inzicht te geven in de arbeidsmarkt, zodat zij hun weg weten te vinden. Danner & Danner werkt met de methode in het boek *Nieuwe Start! Aan het werk in Nederland* van NCB Uitgeverij, waarbij ook een online omgeving hoort. Tijdens de acht lessen werken cursisten de hoofdstukken en opdrachten in het boek door. De hoofdstukken werken toe naar een sollicitatie voor een ‘wensberoep’. De afronding van de module

bestaat uit een sollicitatiegesprek met de trainer. De invulling van het sollicitatiegesprek is maatwerk en hangt af van de motivatie en het niveau van een cursist. Sommige inburgeraars nemen het gesprek heel serieus en gaan echt in hun rol. Andere inburgeraars zijn niet van plan om te gaan werken en ervaren het nut van het gesprek minder. In dat laatste geval is het eindgesprek meer een adviesgesprek.

Cursisten zijn verplicht om 80 procent van de lessen aanwezig te zijn. Wanneer zij meer afwezig zijn, wordt in afstemming met de gemeente bepaalt of een inburgeraar het certificaat wel of niet krijgt. De gemeente heeft hierover het laatste woord.

Iedere acht weken start een nieuwe groep voor de MAP-theorie. De gemeenten melden inburgeraars aan die klaar zijn voor de MAP en Danner & Danner nodigt hen vervolgens uit om deel te nemen aan een klas. De samenstelling van de klassen verschilt per keer.
Danner & Danner probeert bij de samenstelling cursisten met een vergelijkbaar opleidingsniveau in een klas te plaatsen, maar dat lukt niet altijd. De ene keer bestaat een klas uit inburgerraars uit de B1-route die bijna klaar zijn met hun inburgering en soms is de klas zeer divers qua taalniveau en nemen ook gezinsmigranten deel die geen taalles volgen.

Vroege deelname en niveauverschillen vormen een uitdaging, maar methode biedt ruimte voor maatwerk
De niveauverschillen van inburgeraars in een klas vormen een uitdaging. In de les differentieert de docent om bij de verschillende niveaus aan te sluiten. De methode in het boek *Nieuwe Start!* biedt veel ruimte om de lessen zelf in te vullen en te bepalen of een onderwerp op een abstractere manier besproken kan worden of juist heel concreet gemaakt moet worden. Ook biedt de methode ruimte voor maatwerk omdat bijvoorbeeld extra (online) opdrachten beschikbaar zijn voor cursisten die sneller door de lesstof heen gaan. Daarnaast bepaalt de docent op basis van het niveau van deelnemers of de klas zich vooral richt op het maken van de opdrachten in het boek of dat de klas een hoger niveau heeft en ook in staat is om gesprekken te voeren over eigen ervaringen. Danner & Danner ervaart het als een knelpunt dat inburgeraars regelmatig deelnemen aan MAP-theorie als hun taalniveau nog lager is dan niveau A2.

Weinig aandacht voor aansluiting tussen MAP-theorie en -praktijk
De docent van MAP-theorie is niet betrokken bij het praktijkonderdeel van de MAP en het is onduidelijk hoe theorie en praktijk op elkaar afgestemd worden. De docent geeft inburgeraars aan het einde van de module een certificaat mee met een advies waarin staat beschreven wat een passende volgende stap zou zijn. Dit advies is bedoeld als rapportage voor Vluchtelingenwerk, dat verantwoordelijk is voor MAP-praktijk, zodat passend vrijwilligerswerk gezocht kan worden. De docent weet niet of het advies wordt benut, want zij heeft zelf weinig contact met Vluchtelingenwerk.

Binnen de B1-route omvat MAP-praktijk 40 uur werken op een praktijkervaringsplek en het maken van een eindopdracht. Het vinden van een plek is maatwerk. Vluchtelingenwerk kijkt eerst of een inburgeraar zelf al een geschikte plek heeft gevonden. De praktijkervaringsplek is bij voorkeur een betaalde baan die een inburgeraar al heeft of een stage of werkervaringsplaats in de richting van het einddoel dat een inburgeraar voor ogen heeft. Een (harde) eis is dat de plek Nederlandstalig is. De eindopdracht bestaat uit de beantwoording van vragen, gerelateerd aan de theorie, over wat een inburgeraar geleerd heeft op de praktijkplek. De vragen van de eindopdracht stelt de docent voor iedereen persoonlijk op. De inburgeraar moet de vragen schriftelijk beantwoorden en tijdens een gesprek bespreken de jobcoach en inburgeraar

de antwoorden. Vervolgens krijgen inburgeraars een bewijs van deelname aan de MAP-praktijk en hebben zij nog een afrondend gesprek met de consulent.

In de praktijk hebben nog weinig inburgeraars in de Z-route de MAP gevolgd en de invulling moet nog verder worden uitgewerkt. De invulling van het theoriegedeelte was enige tijd onduidelijk. Deze lessen worden nu geïntegreerd in de taallessen. Ook het participatiegedeelte van de MAP krijgt een plaats in het reguliere participatiegedeelte. Vluchtelingenwerk heeft een Arabisch sprekende collega aangenomen, die bij een groot deel van de inburgeraars uit de Z-route aansluiting kan vinden op het gebied van taal en cultuur.

E.7 Invulling PVT

Vluchtelingenwerk biedt het PVT aan in Heemstede en Bloemendaal. Op dit moment hebben in Bloemendaal 44 statushouders en vier gezinsmigranten het PVT afgerond. In Heemstede hebben 58 statushouders en dertien gezinsmigranten het PVT afgerond.

In twee dagen worden alle kernwaarden behandeld

De gemeenten willen dat inburgeraars zo vroeg mogelijk het PVT volgen, omdat de interesse en opkomst dan hoger is. Het PVT wordt in zes verschillende talen gegeven: Farsi Dari, Arabisch, Turks, Tigrinya, Engels en Nederlands. Daarnaast is er een Somalische klas die online les krijgt. De invulling van het PVT voor een asielmigrant duurt twee dagen (van 9:00 tot 16:00, met een uur lunchpauze). Tijdens het eerste dagdeel worden de vier kernwaarden op een interactieve manier besproken. In groepjes maken cursisten een presentatie over wat voor hen vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en participatie betekenen. Vervolgens maakt de trainer een samenvatting van de presentaties en vult de ideeën aan met de invulling van de kernwaarden in Nederland. Tijdens het tweede dagdeel wordt aan de hand van stellingen een gesprek gevoerd over wat wel en niet kan en mag in Nederland (bijvoorbeeld een huwelijk tussen twee mensen van hetzelfde geslacht).

Tijdens de tweede dag wordt een dagdeel aandacht besteed aan democratie en rechtsstaat en volgen cursisten het tweede dagdeel een verdiepende module door een gastspreker of de trainer. De trainer bepaalt de invulling van de verdiepende module op basis van de groepssamenstelling en de beschikbaarheid van een gastspreker. Het Nationaal Comité 4 en 5 mei en de Nederlandse Vereniging van Journalisten zijn populaire gastsprekers. Vluchtelingenwerk biedt zelf ook een aantal verdiepende modules aan. Een module gaat over emancipatie, gelijkwaardigheid en veiligheid. Een tweede module gaat over participatie op de arbeidsmarkt en in het onderwijs. In een derde module staat werken in Nederland centraal en wordt aandacht besteed aan de werkcultuur. Aan het einde van het traject op de tweede dag reikt Vluchtelingenwerk certificaten uit aan de deelnemers.

Asielstatushouders worden ingedeeld op basis van moedertaal, gezinsmigranten volgen PVT apart

Klassen bestaan uit minimaal vijftien en doorgaans twintig inburgeraars en worden op basis van hun moedertaal ingedeeld. Op het vlak van taal zijn groepen homogeen, met andere kenmerken wordt bij de indeling geen rekening gehouden. Alleen twee partners met een gezin worden standaard apart uitgenodigd, in verband met opvang voor de kinderen. De twee lesdagen worden gepland op basis van de beschikbaarheid van de trainer die een bepaalde taal spreekt. Het lukt daarbij niet om rekening te houden

met de taallessen van inburgeraars. Wanneer er geen trainer beschikbaar is in een bepaalde taal, dan wordt een tolk ingezet.

Gezinsmigranten volgen het PVT apart van asielstatushouders. De reden hiervoor is dat de politieke verschillen tussen asielstatushouders en gezinsmigranten voor spanningen kunnen zorgen tijdens de lessen. Gezinsmigranten spreken meestal niet de talen waarin de training wordt aangeboden en kunnen kiezen voor de Engelstalige of de Nederlandstalige groep. Vaak kiezen zij voor de Nederlandse groep, omdat zij geen Engels kunnen. Een voorwaarde voor deelname aan de Nederlandstalige groep is dat een gezinsmigrant minimaal taalniveau A1 beheerst.

Verzuim en een te laag taalniveau vormen knelpunten

Vluchtelingenwerk ervaart verzuim als een knelpunt: van de twintig deelnemers die voor het PVT worden uitgenodigd, nemen er vaak slechts twaalf tot vijftien deel. Wanneer een inburgeraar afwezig is, wordt een tweede keer een uitnodiging voor het PVT verstuurd. Wanneer een inburgeraar de tweede keer ook niet komt opdagen wordt dit doorgegeven aan de gemeente. Dan gaat de consulent met een inburgeraar in gesprek over de reden van de afwezigheid en wordt op basis daarvan bepaald of iemand opnieuw wordt uitgenodigd. Een ander knelpunt is het taalniveau van gezinsmigranten die deelnemen aan de Nederlandstalige groep. Het komt regelmatig voor dat een cursist zegt A2-niveau te hebben, maar in de praktijk heel weinig van het Nederlands begrijpt. Wanneer een inburgeraar niet het benodigde taalniveau heeft en de les daardoor niet inhoudelijk kan volgen, geldt dit voor de meeste docenten als verzuim.

E.8 Invulling onderdelen voor specifieke doelgroepen

Onderdeel	Toespitsing op specifieke doelgroepen
Regie & begeleiding	De regie en begeleiding vanuit de gemeente voor asiel- en gezinsmigranten is maatwerk. Er wordt per inburgeraar gekeken wat er nodig is en daarop wordt de regie en begeleiding aangepast. De begeleiding die gezinsmigranten ontvangen is in de praktijk vaak minder intensief en meer op initiatief van de gezinsmigrant.
Preventie & handhaving	Inburgeraars met een uitkering vanuit de Participatiewet krijgen bij verwijtbaar handelen een maatregel opgelegd (maatregelen hebben voorrang) en inburgeraars zonder uitkering een boete. In de praktijk betekent dit dat asielstatushouders vaker een maatregel krijgen en gezinsmigranten een boete.
Taalaanbod	In de taallessen in de leerroutes worden inburgeraars zoveel mogelijk ingedeeld op basis van niveau en wordt gedifferentieerd binnen de lesmethodes. Daarnaast is als pilot een aparte jongerenklas in de B1-route samengesteld voor inburgeringsplichtige jongeren die uitstroomden uit het ISK en niet naar een vervolgopleiding konden.
Participatieaanbod	Het participatieaanbod bestaat uit voor alle asielmigranten uit drie fases. De invulling van die fases is maatwerk en wordt afgestemd op de individuele behoefte van de inburgeraar. Het aanbod varieert daarmee per persoon.
Examen	Er wordt alleen onderscheid gemaakt in niveau van de examentrainingen.
Eindgesprek Z-route	De invulling van het eindgesprek is individueel maatwerk, op basis van een portfolio.
MAP	Inburgeraars worden zoveel mogelijk op basis van niveau en inburgeringsfase ingedeeld voor het theoriegedeelte van de MAP. Het praktijkgedeelte is individueel maatwerk.
PVT	Asielstatushouders volgen het PVT zoveel mogelijk fysiek en in de eigen taal. Het PVT wordt daarom aangeboden in verschillende talen. Daarnaast is er een Somalische klas die online les krijgt. Gezinsmigranten volgen het PVT apart van asielstatushouders en meestal in het Engels of Nederlands.

F. Analyse en conclusie

Tot slot beantwoorden we in hoeverre de uitvoering in de gemeente overeenkomt met wat de wetgever heeft beoogd.

F.1 Realisatie werkzame mechanismen, beleidsdoelen en principes

F.1.1 Algemene conclusie: alle verplichte onderdelen van de tweede fase zijn ingeregeld in Heemstede en Bloemendaal

In gemeenten Heemstede en Bloemendaal zijn alle (verplichte) onderdelen van de tweede fase ingeregeld. De regie en begeleiding is belegd bij de consulenten, die zowel voor de uitvoering van de inburgering als voor de Participatiewet verantwoordelijk zijn. Ook de preventie en handhaving ligt bij de consulenten. Door de arbeidsmarktregio is voor de B1-, Z- en Onderwijsroute één taalaanbieder gecontracteerd (Danner & Danner), die ook het participatiegedeelte en een brugklastraject aanbiedt.

De taalaanbieder werkt voor de participatieonderdelen samen met onderaannemer Vluchtelingewerk. Vluchtelingenwerk werkt daarbij weer samen met een werkontwikkelbedrijf en een re-integratiebedrijf als onderaannemers: Agros en Spaarne Werkt. Vluchtelingenwerk verzorgt ook het praktijkgedeelte van de MAP en het PVT.

F.1.2 Snelheid: taaltrajecten duren langer dan verwacht

Taaltrajecten, met name in de B1-route, duren in de praktijk soms langer dan de geplande doorlooptijd. Het leerproces wordt vertraagd door een lagere leerbaarheid dan vooraf is ingeschat en door verzuim of onvoldoende participatie (die past bij het taalniveau). Daarnaast starten inburgeraars in de Z-route vaak niet direct met de participatie-uren, wat opnieuw vertraging met zich meebrengt. In de praktijk hebben nog geen verlengingen plaatsgevonden en rekent de gemeente erop dat de meeste inburgeraars hun inburgering binnen de termijn van drie jaar afronden.

De MAP en het PVT kunnen ruim binnen de driejarige inburgeringstermijn worden afgerond. Het PVT vindt zo vroeg mogelijk in de inburgering plaats, de MAP meer aan het einde van het inburgeringstraject.

F.1.3 Maatwerk: consulenten bieden maatwerk, binnen het taaltraject is dit beperkt mogelijk

Consulenten werken integraal en passen hun begeleiding aan de behoeften van de inburgeraars aan. In het taaltraject wordt zo veel mogelijk maatwerk geleverd door klassen zo homogeen mogelijk samen te stellen. Maar in de praktijk lukt dit regelmatig niet. De Onderwijsroute is beschikbaar in alle niveaus en profielen, inclusief maatwerkvakken.

Het participatieaanbod heeft een vaste opbouw, maar de invulling daarvan is individueel maatwerk. In de praktijk is het vinden van passende participatieplekken een uitdaging. Het PVT wordt zo veel mogelijk in de eigen taal aangeboden en asielstatushouders en gezinsmigranten volgen het traject apart. De praktijkuren voor de MAP bestaan uit 40 uur participatie. Elke inburgeraar krijgt een persoonlijk advies waarin Vluchtelingenwerk en de inburgeraars samen kijken naar hoe de praktijkuren het best kunnen worden ingevuld.

F.1.4 Dualiteit: de gemeenten hebben een duale route ingekocht

Voor asielmigranten is voor alle leerroutes is een duale route ingekocht, waarin naast het taalonderwijs ook invulling wordt gegeven aan participatie. Voor het participatiegedeelte werkt de taalaanbieder samen met onderaannemers. Participatie is voor alle asielmigranten op een soortgelijke manier vormgegeven en bestaat uit drie fases: de eerste fase staat in het teken van starten met taal, de tweede fase in het teken van participatie en de derde fase richt zich op het toewerken naar examens en betaald werk. De participatieonderdelen worden naast de taallessen gepland. Inhoudelijk vindt er weinig afstemming plaats tussen taal en participatie.

F.1.5 Kwaliteit: regie en begeleiding worden eenduidig ingevuld, afstemming taal en participatie kan beter

De gecontracteerde taalaanbieder heeft het Blik op Werk-keurmerk. In de leerroutes worden klassen zo veel mogelijk ingedeeld op basis van leerbaarheid en taalniveau, maar dit is niet altijd mogelijk vanwege de doorlopende instroom. In heterogene klassen wordt binnen de klas gedifferentieerd, onder andere door inzet van vrijwilligers. De inhoudelijke afstemming tussen het taal- en participatieaanbod is beperkt, waardoor deze onderdelen soms onvoldoende op elkaar aansluiten. Ook lukt het de participatieaanbieder niet altijd om tijdig een geschikte participatieplek te vinden die aansluit bij de doelen van een inburgeraar.

Werkprocessen en nauwe samenwerking, zowel binnen de gemeenten als in de arbeidsmarktregio, waarborgen dat consulenten de regie en begeleiding op een vergelijkbare manier invullen.

F.1.6 Gemeentelijke regie: consulenten houden zicht op de voortgang

Consulenten hebben door hun brede functie (inburgering en Participatiewet) een vrij volledig beeld van de cliënt en zijn het gehele traject een aanspreekpunt voor de inburgeraar. Consulenten houden goed zicht op de voortgang en afstemming tussen de verschillende onderdelen doormiddel van drie tot vier voortgangsgesprekken per jaar en door de kwartaalrapportages van de taalaanbieder. Daarnaast is er bij knelpunten tussentijds contact tussen gemeente en taalaanbieder. Consulenten hebben minder goed zicht op de voortgang op het gebied van participatie.

Ook met gezinsmigranten voeren consulenten voortgangsgesprekken, maar minder frequent. Hun rol richting gezinsmigranten bestaat vooral uit informeren en adviseren. In de praktijk hebben zij daardoor minder zicht en regie op deze doelgroep.

F.1.7 Integraliteit: consulenten werken integraal en werken nauw samen met de taalaanbieder

Consulenten zijn verantwoordelijk voor zowel inburgering als voor de Participatiewet. Zij werken nauw samen met beleid en met andere afdelingen (met name Wmo), die allemaal in hetzelfde gebouw werken. Consulenten hebben tijdens voortgangsgesprekken aandacht voor aanvullende ondersteuningsvragen of krijgen signalen door van Danner & Danner of Vluchtelingenwerk. Zij hebben vervolgens een signalerende functie richting andere domeinen.

F.1.8 Omgang met verschillende doelgroepen: verschil in regie en begeleiding tussen asielmigranten en gezinsmigranten, in de leerroutes is soms aandacht voor verschillende doelgroepen

De regie en begeleiding van asielmigranten wordt afgestemd op de persoonlijke situatie en behoeften van het individu. Voor gezinsmigranten geldt dit ook, maar de begeleiding die zij ontvangen is vaak minder intensief en meer op initiatief van de gezinsmigrant. In de taallessen in de leerroutes worden inburgeraars zo veel mogelijk ingedeeld op basis van niveau en wordt gedifferentieerd binnen de lesmethodes. Daarnaast is als pilot een aparte jongerenklas in de B1-route samengesteld voor inburgeringsplichtige jongeren die uitstroomden uit het ISK en niet naar een vervolgopleiding konden.

Het participatieaanbod in de Z-route wordt afgestemd op de individuele behoefte van de inburgeraar en varieert daardoor per persoon. Het PVT wordt in verschillende talen aangeboden en asielstatushouders volgen het traject zoveel mogelijk in de eigen taal. Daarnaast zijn enkele online groepen. Voor de MAP-theorie worden groepen zo veel mogelijk gevormd op basis van niveau en inburgeringsfase en het praktijkgedeelte is individueel maatwerk.

G. Praktische informatie

We sluiten de beschrijving van de casestudy af met een overzicht van de gesproken partijen en geraadpleegde bronnen.

G.1 Overzicht gesproken partijen

Vanuit de gemeente:

a. Beleidsadviseur inburgering;
b. Consulenten inburgering.

Vanuit de taalaanbieders:

a. Aanbieder B1-route, Z-route en Onderwijsroute: regiomanager en docenten Danner & Danner.

Vanuit de participatieaanbieders:

a. Vluchtelingenwerk (participatieaanbod, MAP en PVT).

G.2 Overzicht geraadpleegde bronnen

a. *Snel en volwaardig meedoen in de regio Zuid-Kennemerland en IJmond. Doelstellingen bij uitvoering Wet inburgering 2021*;
b. *Uitvoeringsnotitie Wet inburgering 2021*. Gemeente Heemstede;
c. *Beleidsregels inburgering 2022*. Gemeente Heemstede;
d. *Beleid Verzuim en naleving tijdens inburgering*. Gemeenten Heemstede, Bloemendaal, Haarlem en Zandvoort;
e. Raamovereenkomsten voor de verschillende leerroutes. Gemeente Heemstede;
f. *Folder inburgering. Informatie voor asielmigranten*. Gemeente Heemstede;
g. Format PIP B1-route. Gemeente Heemstede;
h. Bijlage met informatie over Inkomen & Vermogen.

Casusverslag D: Hilversum

A. Visuele weergave uitvoeringskeuzes per onderdeel

Figuur 1. Visueel overzicht inrichting onderdelen tweede fase Wi2021 in gemeente Hilversum

B. Beleidskeuzes

B.1 Lokale context en beleid

Lokale context van gemeente Hilversum

Hilversum is een gemeente van ongeveer 95.000 inwoners in de provincie Noord-Holland, verspreid over ruim 45 vierkante kilometer. De bevolkingsdichtheid is relatief hoog met ongeveer 2.065 mensen per vierkante kilometer. Hilversum is de grootste gemeente van de arbeidsmarktregio Gooi- en Vechtstreek.

Op dit moment loopt er een fusietraject tussen gemeente Hilversum en gemeente Wijdemeren. Als alles goed verloopt zullen de twee gemeenten vanaf 2026 als één gemeente verdergaan. Dit betekent dat ook het inburgeringsbeleid en de uitvoering hiervan van beide gemeenten omgevormd wordt tot een beleid.

In Hilversum ligt de nadruk op de uitvoering met als uitgangspunt statushouders snel aan het werk krijgen

In Hilversum is halverwege 2021 een verordening inburgering opgesteld waarin staat beschreven hoe het inburgeringstraject onder de Wi2021 eruit komt te zien. Per onderdeel van het inburgeringstraject is opgesomd waaruit dit bestaat en welke uitgangspunten hiervoor gelden. Het document sluit aan bij de (sub)doelen die in de wet worden gesteld. De kernpunten van het inburgeringstraject in Hilversum worden als volgt omschreven:

a. De gemeente bevordert dat de inburgeringsplichtige tijdig kan starten met het inburgeringstraject (tijdige start);
b. De inburgeringsplichtige rondt het inburgeringstraject binnen de termijn van drie jaar af. De gemeente let erop dat het traject niet langer duurt dan nodig is (snelheid);
c. De gemeente stelt voor iedere inburgeringsplichtige een passend traject vast (maatwerk);
d. De inburgeringsplichtige combineert zoveel mogelijk activiteiten gericht op het leren van de Nederlandse taal en op meedoen aan de maatschappij (dualiteit);
e. De gemeente stelt eisen aan de kwaliteit van het aanbod en zorgt ervoor dat die kwaliteit en de continuïteit gewaarborgd is (kwaliteit).[1]

Na opstelling van de verordening heeft de nadruk voornamelijk gelegen op de uitvoering, voor beleid is minder aandacht geweest. Er is lange tijd ook geen beleidsmedewerker geweest op inburgering. Vanuit de lokale politiek is vooral de wens om statushouders snel aan het werk te krijgen. Op dit moment is dit het belangrijkste uitgangspunt van het inburgeringstraject.

Daarnaast is in aanloop op de nieuwe wet een uitgebreide klantreis opgesteld waarin de werkprocessen rondom de onderdelen van het inburgeringstraject voor gemeente Hilversum staan beschreven. Hierin is de rol- en taakverdeling van de verschillende partijen en afdelingen binnen de gemeente beschreven. In de praktijk wordt dit document niet altijd gehanteerd.

[1] Verordening inburgering gemeente Hilversum 2022 | Lokale wet- en regelgeving.

Het taalaanbod is gezamenlijk ingekocht in de arbeidsmarktregio

In de regio rondom Hilversum zijn verschillende aanbieders actief die taalaanbod aanbieden en een Blik-op-Werkkeurmerk hebben. Dit zijn zowel lokale aanbieders, als aanbieders die in meerdere regio's opereren. Voor de Onderwijsroute is het aanbod beperkt. Het lokale ROC wilde niet meedoen met de aanbesteding. Zij had geen interesse in het bieden van inburgeringsaanbod. Hogescholen en universiteiten die taalschakeltrajecten bieden zijn in de directe omgeving niet aanwezig.

Gemeente Hilversum heeft het taalaanbod samen met de andere zes gemeenten in de arbeidsmarktregio Gooi en Vechtstreek ingekocht. In de arbeidsmarktregio was al een samenwerkingsverband tussen de gemeenten aanwezig. Dit kon makkelijk gebruikt worden voor het inrichten van de Wi2021. De contractafspraken en afstemming hierover vindt op regionaal niveau plaats. De inburgeraars vanuit de verschillende gemeenten volgen samen les.

Gemeente Hilversum heeft ervoor gekozen om voor de routes meerdere aanbieders te contracteren. In totaal zijn er vier aanbieders gecontracteerd. De B1-route wordt uitgevoerd door TopTaal en Fairfield College, de Z-route door Fairfield College en IVIO-opleidingen en de Onderwijsroute voor alle niveaus door Danner & Danner. Alle taalscholen hebben een vestiging in Hilversum waar de lessen plaatsvinden. Gemeente Hilversum heeft geen B1-entreeaanbod.

IVIO-opleidingen en Fairfield College geven aan te kampen met een NT2-docenten tekort en moeite te hebben om docenten te vinden voor de Z-route. Met name alfabetiseringsdocenten zijn lastig te vinden. TopTaal heeft op dit moment voldoende NT2-docenten en leiden deze ook zelf op. Zij hebben een project opgezet 'De migrantendocent' waarbij oud inburgeraars opgeleid worden tot NT2-docent om taallessen te kunnen geven. Fairfield College geeft aan dat het heel lastig is om alfabetiseringsdocenten te vinden. Dit resulteert in een wachttijd van enkele maanden op dit moment.

Het participatieaanbod ligt bij verschillende partijen en inburgeraars kiezen samen met de klantmanager welk aanbod ze willen volgen

De gemeente Hilversum werkt voor het participatieaanbod ook samen met andere gemeenten in de regio Gooi- en Vechtstreek. In Hilversum zijn diverse organisaties actief die participatieactiviteiten aanbieden:

a. Vluchtelingenwerk;
b. Arbeid Training Centrum (ATC) Gooi- en Vechtstreek;
c. Tomingroep;
d. Bewegen werkt (sportaanbieder).

Deze organisaties waren al bekend bij de gemeenten en de afspraken die gemaakt zijn voor de participatieactiviteiten voor de Z-route zijn aanvullend op eerdere afspraken. De gemeente had al een subsidierelatie met Vluchtelingenwerk voor de maatschappelijke begeleiding en PVT, nu bieden zij ook 400 uur participatieactiviteiten voor de Z-route en de MAP aan. Tomingroep is het sociaal ontwikkelbedrijf van regio Gooi- en Vechtstreek. De gemeenten in Gooi- en Vechtstreek hebben aan Tomingroep gevraagd om ook een deel van de uren in de Z-route aan te bieden. Het Arbeid Training Centrum (ATC) Gooi- en Vechtstreek zit tussen een sociale werkvoorziening en het bedrijfsleven in. Ook zij zijn door de gemeente gevraagd om een deel van de uren in de Z-route aan te bieden. Bewegen werkt biedt

sportactiviteiten aan. Tot slot kunnen klantmanagers ook de reguliere jobcoaches en jobhunter van de gemeente inzetten voor toeleiding naar werk.

Overige lokale context

De uitvoeringsmedewerkers van de verschillende wetten en taken die gemeente Hilversum uitvoert, werken allemaal op één locatie: het Sociaal Plein. Ook het UWV zit hier. De beleidsmedewerkers van de gemeente werken in principe op het gemeentehuis. Dit zorgt ervoor dat de afstand tussen uitvoeringsmedewerkers van de Wi2021, Participatiewet, Wmo, et cetera klein is, maar dat de afstand tussen beleid en uitvoering groter is. Op het gebied van inburgering is de afstand tussen beleid en uitvoering juist klein, er wordt veel uitgewisseld en beleid is heel betrokken bij de uitvoering.

C. Organisatie lokale uitvoering

C.1 Uitvoerder regie en begeleiding

De werkzaamheden rondom inburgering zijn in gemeente Hilversum verdeeld over vijf functies. Zij begeleiden en voeren de regie op de inburgeringstrajecten van alle inburgeraars, zowel asiel- als gezinsmigranten en zowel inburgeraars onder de Wi2021 als onder de Wi2013. De functies zijn:

a. Een adviseur kwaliteit: de adviseur kwaliteit heeft een tweeledige functie. Enerzijds is zij eindverantwoordelijke voor de inburgeringstrajecten in gemeente Hilversum. In deze rol is zij bezig met het verbeteren van het inburgeringstraject, het onderhouden van de contacten met de verschillende partijen betrokken bij de inburgering en helpt zij de klantmanagers waar nodig. Anderzijds fungeert zij ook als regionaal verbinder om werk en inburgering beter te koppelen;
b. Een sleutelfiguur inburgering die de Vroege Start mogelijk maakt. Hij legt contact met de inburgeraars als zij nog op het azc wonen, zorgt voor een zachte landing in de gemeente en verzorgt onderdelen van het welkomstprogramma zoals een culturele stadswandeling en de geschiedenis van Hilversum;
c. Zeven klantmanagers inburgering: zij zijn verantwoordelijk voor de regie en begeleiding van de individuele inburgeringstrajecten. De inburgeraars zijn verdeeld over de klantmanagers, zij bedienen allemaal zowel asiel- als gezinsmigranten en zowel inburgeraars onder de Wi2021 als onder de Wi2013 (nog een heel klein aantal). De klantmanagers zijn ook verantwoordelijk voor het toeleiden naar participatie en daarmee de Participatiewet;
d. Twee junior klantmanagers inburgering die de klantmanagers administratief ondersteunen. Dit betekent dat zij alle administratieve taken (contact met DUO, COA, rondom de taakstelling) uitvoeren, maar ook het aanmelden van de inburgeraars bij de taallessen, participatie-onderdelen, de MAP en PVT op zich nemen. De klantmanagers hebben hierdoor maar heel beperkt administratief werk;
e. Twee consulenten werk en inkomen, dedicated voor statushouders. Zij zijn verantwoordelijk voor het regelen van de uitkering, uitvoeren van minimabeleid en alles rondom financiën voor statushouders valt onder hun takenpakket.

f. Een beleidsregisseur inburgering. Sinds juni 2024 is een beleidsregisseur aangesteld. Hij houdt zich onder andere bezig met het verbeteren van het inburgeringstraject en het opstellen van een procesbeschrijving.

D. Cijfers

In onderstaande paragrafen gaan we in op de aantallen inburgeraars in gemeente Hilversum. We beschrijven de taakstelling en realisatie, het aantal inburgeringsplichtigen, verdeling over de routes en verlengingen en afgeronde trajecten. We doen dit aan de hand van de openbare cijfers over de taakstelling (Rijksoverheid.nl) en op basis van data over de inburgeraars in een bepaalde gemeente van DUO.

D.1 Taakstelling en realisatie

Onderstaande tabel laat de taakstelling van het aantal te huisvesten asielmigranten (per half jaar) van gemeente Hilversum zien in de periode 2022 tot eerste helft 2025. Ook geven we weer of deze taakstelling is gerealiseerd.

Hilversum	Taakstelling	Gerealiseerd[2]
Eerste helft 2022	74	Ja
Tweede helft 2022	70	Ja
Eerste helft 2023	110	Ja
Tweede helft 2023	91	Nee, 15 te weinig
Eerste helft 2024	98	Nee, 39 te weinig
Tweede helft 2024	89	Nee, 62 te weinig
Eerste helft 2025	93	

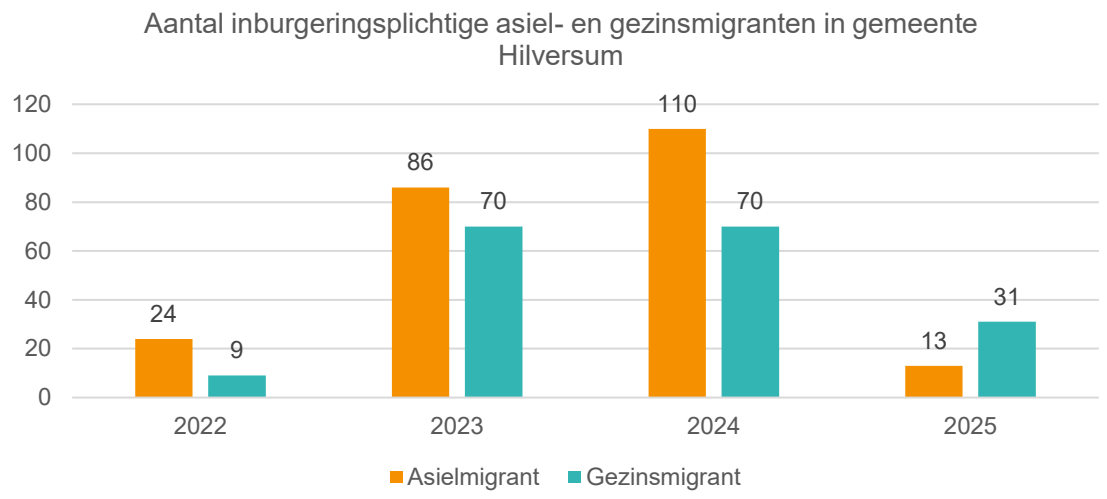
Tabel 1. Taakstelling gemeente Hilversum over 2022, 2023, 2024 en de eerste helft van 2025 (peildatum: 1 april 2025, bron: Rijksoverheid.nl)

D.2 Aantal inburgeraars (asiel- en gezinsmigranten)

Onderstaande figuur geeft het aantal inburgeringsplichtigen onder de Wi2021 uit de cohorten[3] 2022, 2023, 2024 en 2025 weer die in Hilversum gehuisvest waren op 1 mei 2025. De cijfers zijn uitgesplitst naar asiel- en gezinsmigranten.

[2] Het weergegeven getal is de totale stand van zaken aan het einde van de desbetreffende periode. Het getal bij de ‘Tweede helft 2024’ is daarmee de actuele achterstand.

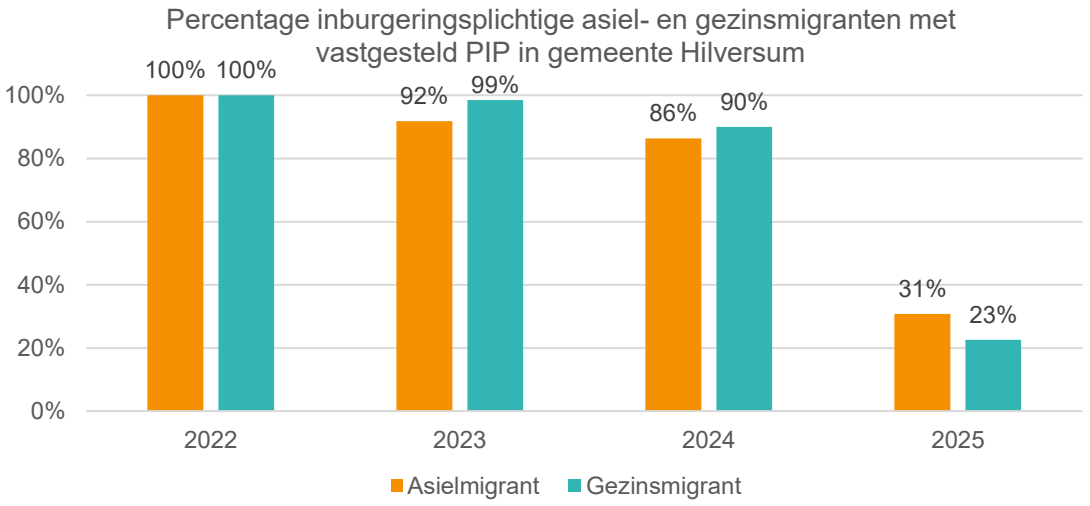
[3] De cohorten zijn ingedeeld op basis van het jaar waarin iemand inburgeringsplichtig wordt.



Figuur 2. Aantal inburgeringsplichtige asiel- en gezinsmigranten in gemeente Hilversum (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)

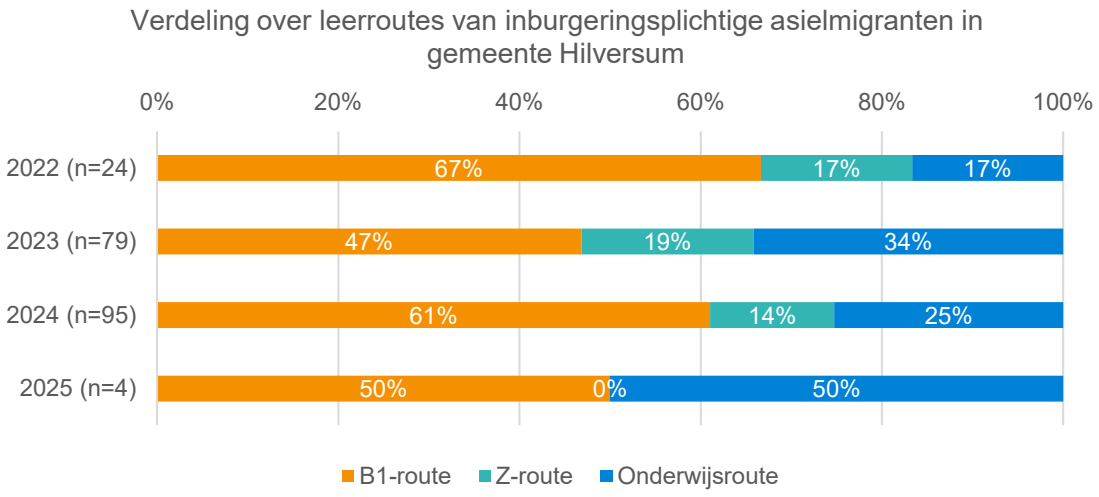
D.3 Aantal vastgestelde leerroutes en verdeling over de verschillende routes

Onderstaande figuur geeft het percentage inburgeraars met vastgesteld PIP in gemeente Hilversum weer, verdeeld over de vier cohorten. De cijfers zijn uitgesplitst naar asiel- en gezins- en overige migranten.

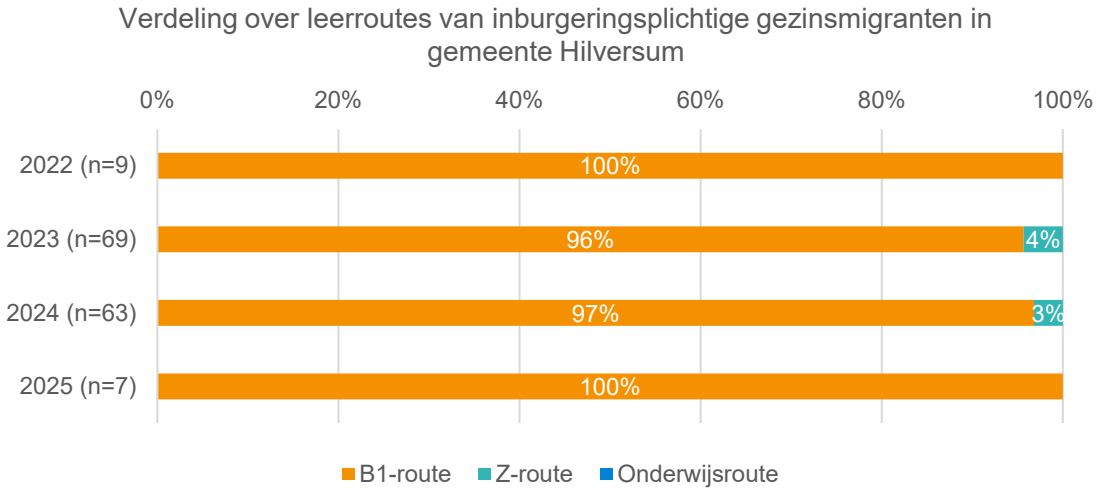


Figuur 3. Percentage inburgeraars met vastgesteld PIP in gemeente Hilversum (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)

De verdeling over de leerroutes van inburgeraars in gemeente Hilversum is weergegeven in onderstaande figuur. De eerste figuur laat de verdeling voor asielmigranten zien, de tweede voor gezinsmigranten. Dit is opnieuw verdeeld naar de vier cohorten.



Figuur 4. Verdeling van asielmigranten in gemeente Hilversum over de drie leerroutes (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)



Figuur 5. Verdeling van gezinsmigranten in gemeente Hilversum over de drie leerroutes (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)

D.4 Aantal verlengingen inburgeringstermijn, afgeronde trajecten, wisselingen van leerroute en afschalingen in de B1-route

In gemeente Hilversum heeft één gezinsmigrant uit cohort 2023 verlenging gekregen. 28 inburgeraars hebben de inburgering afgerond. Dit is één asielmigrant in de Onderwijsroute (uit cohort 2022), de andere 27 in de B1-route. Hiervan deden dertien inburgeraars de examens op A2-niveau. Onderstaande tabel geeft een overzicht over de cohorten en verdeling asiel- en gezinsmigrant. Er zijn verder nog geen afschalingen binnen de B1-route doorgegeven aan DUO.

	Asielmigrant		Gezinsmigrant	
	A2-niveau	B1-niveau	A2-niveau	B1-niveau
2022	2	4	3	2
2023	0	1	7	6
2024	0	0	1	1
2025	0	0	0	0

Tabel 2. Overzicht cohorten en verdeling asiel- en gezinsmigranten van afgeronde trajecten binnen de B1-route (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)

Geen enkele inburgeraar wisselde van de B1- naar de Z-route. Wisseling van de Z-route naar de B1-route kwam twee keer voor, beide bij gezinsmigranten (cohort 2022 en 2023). Eén asielmigrant uit cohort 2022 wisselde van de B1-route naar de Onderwijsroute. Wisselingen vanuit de Onderwijsroute kwamen vaker voor. Zes asielmigranten (één uit cohort 2022, drie uit 2023 en twee uit 2024) stapten over naar de B1-route. Eén asielmigrant uit cohort 2022 wisselde van de Onderwijsroute naar de Z-route.

E. Uitvoering per onderdeel

In onderstaande paragrafen beschrijven we hoe gemeente Hilversum en de gecontracteerde aanbieders de onderdelen van de tweede fase inrichten en uitvoeren.

E.1 Invulling regierol en begeleiding gemeenten

Klantmanager heeft de regierol, er zijn geen vaste werkprocessen of contactmomenten

De klantmanager heeft in gemeente Hilversum de regie op de individuele inburgeringstrajecten. Daarnaast is deze ook verantwoordelijk voor de begeleiding. Concreet houdt de regierol in dat de klantmanager de voortgang van de inburgeraar monitort en ervoor zorgt dat deze de verschillende onderdelen op tijd afrondt. Er zijn geen vaste werkprocessen voor de klantmanagers in gemeente Hilversum opgesteld. De gemeente is op dit moment wel bezig deze op te stellen. De klantmanagers kijken wat inburgeraars nodig hebben op het vlak van begeleiding en regie en passen daarop hun ondersteuning aan. Bij de inwerkingtreding van de Wi2021 is een vaste frequentie aan voortgangsgesprekken (elke drie maanden) tussen inburgeraar en klantmanager bedacht. In de praktijk wordt deze niet altijd gehanteerd. Als het goed gaat met iemand, wordt er wel eens een moment overgeslagen. Wanneer nodig, wordt er een extra moment ingepland. Het verschilt hierdoor sterk per inburgeraar hoe vaak iemand contact heeft met de klantmanager. De klantmanagers hebben allemaal een caseload van 80-100 inburgeraars. Zij ervaren dit als een hoge caseload. Om te zorgen dat de PIP en brede intake binnen de beoogde termijn plaatsvinden wordt hieraan soms prioriteit gegeven boven voortgangsgesprekken met inburgeraars die al verder in het

traject zitten. De klantmanagers ervaren dat het belangrijk is om contact te houden met de inburgeraars. Niet alleen om zelf goed zicht te houden op de voortgang, ook om de inburgeraars te laten weten dat hun voortgang gevolgd wordt en dat de gemeente zicht houdt op het traject.

Het contact met de inburgeraars vindt zoveel mogelijk plaats in het Nederlands. Als dit nog niet lukt, wordt gebruik gemaakt van de tolkentelefoon of een tolk. In de B1- en Onderwijsroute hebben inburgeraars vaak snel een goed genoeg taalniveau om de gesprekken in het Nederlands te voeren en voldoende te begrijpen. In de Z-route blijft dit lastig en is vaak een tolk nodig. De klantmanagers merken dat ze veel moeten herhalen. Inburgeraars krijgen veel nieuwe informatie en slaan niet altijd alles goed op.

Waar nodig worden andere domeinen betrokken

Klantmanagers geven aan dat het goed lukt om onderling af te stemmen wanneer nodig. Er zijn korte lijntjes tussen de verschillende klantmanagers en tussen de junior klantmanagers en klantmanagers. Ook met Vluchtelingenwerk, die onder andere de maatschappelijke begeleiding uitvoert, zijn korte lijntjes. Doordat zij de inburgeraar regelmatig zien, zijn zij goed op de hoogte van hoe het gaat. Wanneer er iets speelt bij een inburgeraar geven zij dit door aan de klantmanagers. Een knelpunt dat klantmanagers ervaren in de begeleiding is dat niet alle taalscholen op tijd de voortgangsrapportages aanleveren en tijdig communiceren met de klantmanagers van de gemeente wanneer er iets speelt.

Het contact met andere domeinen binnen de gemeente verloopt goed. Zoals hierboven beschreven zitten de verschillende (uitvoerende) afdelingen binnen het sociaal domein in een gebouw: het Sociaal Plein. Dit maakt afstemming makkelijk. De klantmanagers hebben een signalerende functie naar bijvoorbeeld schuldhulpverlening, jeugdzorg, werk en inkomen en Wmo. Soms neemt één van de afdelingen ook contact op met hen als zij iets hebben opgevangen over een inburgeraar. Indien nodig plannen de klantmanager inburgering en de andere afdeling een driegesprek in met de inburgeraar. Zo kan de ondersteuning en hulp vanuit verschillende afdelingen goed op elkaar afgestemd worden.

Gezinsmigranten krijgen dezelfde ondersteuning als asielmigranten, er is geen doelgroepenaanpak

Ook voor de gezinsmigranten zijn geen vaste werkprocessen ingericht rondom regie en begeleiding. De begeleiding ziet er hetzelfde uit als bij asielmigranten, er zijn voortgangsgesprekken (ongeveer twee per gezinsmigrant per jaar). In veel gevallen hebben gezinsmigranten al A2-niveau en werk. De begeleiding is daarom vaak minder intensief. Wel zien de klantmanagers dat de Nederlandse partner van de gezinsmigranten niet altijd in staat is de gezinsmigrant goed te helpen bij het inburgeringstraject en het vinden van de juiste ondersteuning. Een groot deel van de begeleiding van gezinsmigranten bestaat daarom uit het doorverwijzen naar taalcafés, maatjesprojecten, organisaties die hen helpen met het vinden van werk of het invullen van formulieren bijvoorbeeld. Ook gaat de klantmanager vaak in gesprek over hoe iemand taalles kan krijgen en wat voor lessen passen bij de gezinsmigrant.

Daarnaast geldt dat er geen doelgroepen zijn waarvoor de begeleiding anders of specifiek is ingericht. Er wordt bij elke inburgeraar gekeken wat nodig is en daarop wordt de begeleiding aangepast.

Zwangerschap en kinderopvang zorgen voor vertraging in het inburgeringstraject; passend aanbod voor inburgeraars met psychische klachten is beperkt aanwezig
Voor vrouwelijke inburgeraars zorgt zwangerschap regelmatig voor vertraging in het inburgeringstraject. Vanwege de zwangerschap volgen zij een tijdje geen lessen waardoor ze meer tijd nodig hebben en het taalniveau kan dalen. Daarnaast is er na de zwangerschap kinderopvang nodig waarvoor lange wachttijden zijn. Dit zorgt ervoor dat de vrouw, ondanks dat ze klaar is om opnieuw de lessen te volgen, moet wachten met beginnen tot er kinderopvang beschikbaar is. Wanneer vervolgens de lestijden wisselen, veranderen de dagen waarop iemand kinderopvang nodig heeft. Dit kan ertoe leiden dat iemand even niet naar school gaat.

Een uitdaging binnen de gemeente is het vinden van passende psychische zorg voor de doelgroep inburgeraars. Voor inburgeraars met (zware) mentale klachten is het reguliere aanbod vaak niet passend. Op dit moment is er ook geen apart aanbod voor inburgeraars ingeregeld. De gemeente is de opties hiervoor wel aan het verkennen. Een gevolg hiervan is dat deze inburgeraars pas later starten met hun inburgering.

E.2 Invulling preventie en handhaving

Klantmanagers herinneren inburgeraars aan hun verplichtingen tijdens contactmomenten
In het contact met de inburgeraar besteden de klantmanagers aandacht aan de verplichtingen vanuit de Wet inburgering. Zij herinneren de inburgeraars aan de inburgeringstermijn en de gemaakte afspraken in het PIP. Op die manier proberen de klantmanagers de inburgeraars duidelijk te maken dat ze naar de taallessen moeten gaan en aan de participatie-uren moeten voldoen. Ook hiervoor geldt dat herhaling nodig is.

Gemeente Hilversum handhaaft niet; bij veel verzuim vindt er een gesprek plaats tussen inburgeraar en klantmanager
In de eerdergenoemde verordening (zie paragraaf B1) is opgenomen dat vanuit de Wi2021 indien nodig boetes opgelegd kunnen worden. In de praktijk is dit niet ingeregeld, zijn er geen werkprocessen voor en wordt het ook niet toegepast. Ook worden er geen maatregelen vanuit de Participatiewet opgelegd. De klantmanagers krijgen in principe elke drie maanden een voortgangsrapportage van de taalaanbieders over de inburgeraars. Hierin is ook opgenomen hoeveel iemand heeft verzuimd. Wanneer iemand in korte tijd veel verzuimd, is er tussentijds contact tussen de klantmanager en de taalschool. Ook de participatieaanbieders nemen bij veel verzuim contact op met de klantmanager van de gemeente.

De klantmanager nodigt de inburgeraar vervolgens uit voor een gesprek. In dit gesprek gaan ze in op de inburgeringsverplichtingen en wijst de klantmanager de inburgeraar erop dat ze aanwezig moeten zijn. In de meeste gevallen helpt het gesprek en past de inburgeraar zijn of haar gedrag aan. Bij een enkele inburgeraar gebeurt dit niet. De klantmanager blijft vervolgens het gesprek voeren met de inburgeraar, maar kan verder weinig doen.

E.3 Invulling B1-route

E.3.1 Taalaanbod

Inburgeraar kiest welke taalschool het best passend is

Gemeente Hilversum heeft twee aanbieders gecontracteerd voor de B1-route: lokale taalaanbieder Fairfield College en landelijke taalaanbieder TopTaal. Inburgeraars hebben in principe vrije keuze tussen deze twee aanbieders. De gemeente heeft geen verdeling afgesproken tussen de aanbieders op basis van geografische indeling of wachttijd. In de praktijk merken de aanbieders dat klantmanagers onderscheid maken in leerbaarheid van de inburgeraars en dat inburgeraars een taalschool kiezen op basis van ervaringen vanuit hun netwerk. Inburgeraars met een hogere leerbaarheid voor de B1-route worden vaker geplaatst bij TopTaal en inburgeraars met een lagere leerbaarheid voor de B1-route worden geplaatst bij Fairfield College. Fairfield College voert ook de Z-route ook, inburgeraars kunnen daardoor makkelijk wisselen van route indien nodig. Deze verdeling naar aanleiding van leerbaarheid is niet zo afgesproken in de contracten. De aanbieders merken dat inburgeraars bijvoorbeeld voorkeur hebben en kiezen voor de taalschool waar hun buurman taalles heeft gevolgd in plaats van de taalschool waar op dit moment geen wachtlijst is. De gemeente leek op de verdeling van inburgeraars naar de aanbieders weinig tot geen regie te pakken. Nu doet de gemeente dat wel en plaatst zij ook hoogopgeleide statushouders bij Fairfield College. De klantmanager kijkt welke school het meest passend is en de inburgeraar mag zijn of haar voorkeur uitspreken. De twee aanbieders werken verder niet samen en hebben ook geen afstemming. Zij verschillen ook in visie hoe zij de B1-route uitvoeren, dit verschil leggen we in onderstaande paragrafen verder uit.

Aanbieders doen zelf een intake en er zijn geen vaste instroommomenten

De aanmelding van een inburgeraar ontvangen de taalscholen van de gemeente via het systeem digitaal leefplein. Vervolgens doen de aanbieders zelf een intake en eigen leerbaarheidstoets met de inburgeraar. De aanbieders ontvangen niet het PIP vanuit de gemeente, dus inburgeraars moeten hetzelfde verhaal vaker vertellen. Beide aanbieders werken niet met vaste instroommomenten, maar middels continue instroom. Dit betekent dat een nieuwe groep start als er voldoende inburgeraars zijn voor een volle groep. Fairfield College geeft aan bij aanmelding van 10-12 cursisten een nieuwe groep te starten als er een docent beschikbaar is. TopTaal geeft ook aan een nieuwe groep te starten bij 10-12 cursisten, maar kijkt ook of een inburgeraar kan instromen in een bestaande lesgroep. Beide aanbieders bieden de taallessen aan op leslocaties in Hilversum, inburgeraars hoeven daardoor niet ver te reizen. TopTaal heeft op dit moment geen wachtlijst en Fairfield College wel.

Fairfield College geeft les in homogene groepen, biedt alfabetisering en de NT2-docent geeft volledig klassikaal les

Fairfield College biedt drie keer per week twee uur les gedurende een periode van 2,5 jaar. Op deze manier is er ook rekening gehouden met verzuim of uitval en kan de inburgeraar binnen de inburgeringstermijn van drie jaar zijn inburgeringstraject in principe afronden. Fairfield College geeft les in een pand van de gemeente, waarbij de afspraak is dat zij uiterlijk om 17.00 het pand verlaten. Dit betekent dat Fairfield College geen avondlessen of weekendlessen aanbiedt; ook geen onlinelessen. De groepen zijn zo homogeen mogelijk en wisselen daardoor wel eens, zodat iedereen op een zo gelijk mogelijk niveau blijft. Ook is de visie van Fairfield College dat er een klassikale les gegeven wordt door de NT2-

docent aan iedereen in de klas. Dit betekent dat er niet gedifferentieerd wordt naar niveau of snelheid binnen de lesgroep, door bijvoorbeeld in kleine groepjes binnen een klas te werken.

De methodes die gebruikt worden zijn 'TaalCompleet' of 'Praat je mee?' van KleurRijker. Deze methodes maken gebruik van verschillende thema's met een toets als afronding van het thema. Ook voor de niveaus A1 en A2 wordt een toets afgenomen. Voor hoger opgeleiden worden de volgende methodes gebruikt: Boom op Maat, Spring en Finale. De inburgeraars krijgen ook huiswerk mee en zij worden geacht dit thuis te maken.

Als inburgeraars in de B1-route gealfabetiseerd (anders analfabeten) moeten worden kunnen zij dit ook doen bij Fairfield College. Fairfield College combineert hiervoor inburgeraars vanuit de Z-route en B1-route. Fairfield College heeft tot nu toe veel inburgeraars in de B1-route gehad met een lage leerbaarheid. Tot nu toe kwamen er twee inburgeraars in aanmerking voor taallessen op B2-niveau, dit heeft Fairfield aangeboden zonder hiervoor aanvullende afspraken te maken met de gemeente.

Individueel maatwerk is mogelijk bij Fairfield, mits er voldoende docenten en middelen zijn. Fairfield College biedt voornamelijk maatwerk per groep. Per groep wordt gekeken wat er nodig is. Ze willen immers niet dat iemand zich gaat vervelen. Hiervoor kijken ze tijdens de intake al goed wie in welke groep ingedeeld moet worden en creëren ze homogene groepen op taalniveau en leercapaciteit. Differentiatie wordt vermeden. Voor een inburgeraar is privétaalles aangeboden bij de inburgeraar thuis, omdat zij niet in staat was naar de taalschool te komen door haar thuissituatie. Dit was op verzoek van de gemeente en hiervoor was een los traject afgesproken. Op dit moment zijn er niet voldoende docenten om dit soort maatwerk te kunnen bieden.

TopTaal biedt drie verschillende leerlijnen aan binnen de B1-route

Op basis van de eigen leerbaarheidstoets en de informatie vanuit de gemeente bepaalt TopTaal in welke leerlijn iemand start. Drie leerlijnen zijn mogelijk binnen de B1-route in Hilversum:

a. Langzaam lerende inburgeraars die uitstromen op A2-niveau;
b. Snel lerende inburgeraars die uitstromen op B1-niveau;
c. Zeer snel lerende inburgeraars die uitstromen op B1-niveau of B2-niveau.

Elke leerlijn bestaat uit drie keer in de week 3 uur taalles en duurt iets meer dan twee jaar om op examenniveau te komen. Vervolgens start de voorbereiding op de examens en de examens zelf. Bij elke leerlijn hoort ook een studiebelasting. Hoe 'sneller' de leerlijn, hoe hoger de studiebelasting is. Toptaal geeft aan ook te kijken naar de gezinssituatie voor het bepalen van de leerlijn. Een inburgeraar met drie kleine kindjes heeft waarschijnlijk niet de ruimte voor veel uren zelfstudie per week. Wisselen binnen de leerlijnen is mogelijk als blijkt dat een inburgeraar veel sneller of langzamer gaat dan het gewenste tempo. TopTaal biedt ook avondlessen aan voor werkende inburgeraars. De groepen zijn hier minder homogeen. Verder wordt geen onderscheid gemaakt in specifieke doelgroepen, alleen op basis van taalniveau, thuissituatie en leerbaarheid.

De methodes die TopTaal gebruikt zijn LINK en LINK+. Daarnaast werkt TopTaal met hun eigen praktijkgerichte methode: Competent in de taal. De methode heeft een grote onlineleeromgeving waarin

inburgeraars ook opdrachten moeten maken en de docent volgt of deze gemaakt zijn. Daarnaast kan de NT2-docent ook gebruik maken van een digitale leeromgeving met bijvoorbeeld extra materialen voor spreekvaardigheid en oefeningen voor schrijfvaardigheid.

Alleen inburgeraars die tot de snelste leerlijn behoren komen in aanmerking voor taalles op B2-niveau. TopTaal biedt deze lessen online aan en kunnen hierdoor inburgeraars uit verschillende gemeenten combineren in een groep. Cursisten moeten de snelste leerlijn in een keer foutloos doorlopen en mogen geen herhaling nodig hebben voor bepaalde blokken. Vervolgens doen ze eerst op B1-niveau examen en als ze alle onderdelen in één keer halen, mogen ze de online B2-lessen gaan volgen. Op deze manier blijft er voldoende tijd over voor de B2-lessen.

TopTaal werkt sinds kort met een verzuimprotocol

Vanuit de contractafspraken hebben de aanbieders een verplichting om het verzuim bij te houden en te monitoren. De aanbieders geven aan in gesprek te gaan met de cursist en verzuim door te geven aan de klantmanager, die dan ook in gesprek moet gaan met de inburgeraar. TopTaal werkt sinds korte tijd met een verzuimprotocol waarin afspraken rondom verzuim zijn opgenomen. Als de inburgeraar minder dan 60% aanwezig is, dan is hij/zij niet meer welkom in de groep waar hij/zij in zat. De inburgeraar loopt dan te veel achter op de lesstof, wat vervelend is voor de inburgeraar zelf, de docent en de andere cursisten. De inburgeraar moet iets aan zijn of haar gedrag veranderen voordat hij of zij in een andere groep wordt geplaatst.

Fairfield College geeft aan dat het verzuim nu steeds meer zichtbaar wordt. Mensen die aan het einde van de drie jaar inburgeringstermijn zitten en veel verzuimd hebben zijn namelijk nog niet klaar voor hun inburgeringsexamens. De gemeente wil het liefst dat de aanbieders voor deze groep nog extra lessen aanbieden. De aanbieders willen het liefst dat de gemeente boetes oplegt, nu voelt het alsof de boete voor de taalaanbieder is.

Wisselingen van B1-route naar Z-route zorgen voor problemen

Het komt wel eens voor dat inburgeraars wisselen van leerroute. Als iemand na een jaar in de B1-route nog steeds op A1-niveau zit, dan is A2 waarschijnlijk nooit haalbaar binnen de inburgerstermijn en moet er gewisseld worden naar de Z-route. De taalschool overlegt dan met de inburgeraar, docent en klantmanager. Vaak krijgt de inburgeraar het voordeel van de twijfel en wordt pas zo laat mogelijk gewisseld van route. Als een inburgeraar bij Fairfield College na anderhalf jaar wisselt van de B1-route naar de Z-route zorgt dit wel voor problemen. Zij hebben dan anderhalf jaar lang te weinig uren gevolgd. Voor de B1-route is dit namelijk 6 uur per week en voor de Z-route 9 uur per week. Dit heeft als gevolg dat inburgeraars in de knel komen met tijdig de 800 uur behalen binnen de inburgeringstermijn.

Knelpunten: kinderopvang, afschalen pas mogelijk na 600 uur, aanvragen van examens en financiële afspraken

Het tekort aan kinderopvangplekken is een probleem binnen gemeente Hilversum. De aanbieders zien dit ook als een knelpunt; als de kinderopvang niet is geregeld komen inburgeraars niet naar de taallessen. Daarnaast zien beide aanbieders het afschalen naar A2-niveau na 600 uur als een knelpunt. Vaak is al eerder duidelijk dat een inburgeraar B1-niveau niet kan halen en wil deze inburgeraar bijvoorbeeld gewoon

gaan werken. Vervolgens moet de inburgeraar nog een jaar verplicht taallessen volgen om aan die 600 uur te komen.

De afspraken rondom de financiering van het taalonderwijs zien beide aanbieders ook als een knelpunt. Wat is er nu precies afgesproken en hoe betaal je als gemeente de aanbieders? Aanbieders rekenen met een gemiddelde prijs en tijd per deelnemer, dit betekent dat niet iedereen op B1-niveau zal uitstromen. De gemeente zou het liefst zien dat elke inburgeraar minimaal 2,5 jaar les aangeboden krijgt en dan examen doet. Aanbieders zien dit echt als een andere manier van financieren. Gaat het om een resultaatsverplichting of een inspanningsverplichting? Daarnaast worden ook zorgen geuit over verlengingen van de inburgeringstermijn. Verlengingen lijken nu 'makkelijk' toegekend te gaan worden, bijvoorbeeld als de inburgeraar werk heeft. Wie is er dan verantwoordelijk voor de extra taallessen in deze verlenging van de inburgeringstermijn? Een ander knelpunt is het niet kunnen aanvragen van examens door de aanbieders. In de volgende paragraaf gaan we hier verder op in.

E.3.2 Dualiteit

Het politieke uitgangspunt in Hilversum is om statushouders snel aan het werk te krijgen. Voor de participatiecomponent binnen de B1-route is geen specifiek aanbod ingekocht. Er is dus geen inhoudelijke of logistieke afstemming tussen taal en participatie. Wel kunnen de klantmanagers gebruik maken van de inzet van de reguliere jobcoach en jobhunters. Klantmanagers melden individuele inburgeraars aan bij de jobcoach om hen te ondersteunen bij de toeleiding naar werk, het behouden van werk of uitbreiden van werk. De jobcoach werkt daarbij in opdracht van de klantmanager en de klantmanager blijft eindverantwoordelijk. De jobcoach kijkt naar alle belemmeringen die werk in de weg kunnen staan en hebben hierover contact met de andere disciplines zoals schuldsanering, budgetcoaches, Wmo- en inkomensconsulenten. Ook in het voortraject komt de joboach regelmatig in actie om bovenstaande zaken uit te zoeken en belemmeringen proberen weg te nemen. Hiermee worden de klantmanagers ontlast bij de groep inburgeraars die iets meer begeleiding nodig hebben richting werk.

E.3.3 Examen

Wanneer een inburgeraar er klaar voor is, starten de aanbieders met examentrainingen ter voorbereiding op de examens

Als cursisten aan het eind van de methode zijn bij Fairfield College en ze hebben een voldoende op alle toetsen gescoord, zijn zij klaar voor examentraining. De examentraining bestaat onder andere uit het doen van proefexamens. Als de inburgeraar de proefexamens meerdere keren achter elkaar goed maakt, kan de inburgeraar zich inschrijven voor het examen. Fairfield College doet het inschrijven voor de examens graag samen met de cursisten, zodat zij zichzelf niet aanmelden voor een niveau waar ze nog niet zijn. De 7-8 inburgeraars die nu klaar zijn hebben allemaal op B1-niveau examen gedaan. In principe doen inburgeraars meteen B1-examen en niet eerst op A2-niveau. Als inburgeraars voor B2-niveau examen gaan adviseert Fairfield College soms om eerst de examens op B1-niveau te maken, als er twijfels zijn of inburgeraars dit niveau gaan halen. Als een cursist overduidelijk in staat is om B2-niveau te halen dan wordt direct examen op B2-niveau gedaan.

Ook bij TopTaal is een inburgeraar klaar voor het examen als hij of zij alle stappen uit het lesplan heeft doorlopen, alle opdrachten heeft gemaakt en de toetsen van elk blok heeft gehaald. Als de toetsing van het laatste blok op A2-niveau is, dan wordt de inburgeraar aangemeld voor de examentraining op A2-niveau. Als de inburgeraar nog niet zo lang bezig is kunnen er nog lessen op B1-niveau gevolgd worden. Aan het eind van die leerlijn zit ook weer een toetsing en is ook hier op alle onderdelen een voldoende gescoord, dan gaat de inburgeraar door naar de examentraining. TopTaal biedt online examentrainingen aan in gecombineerde groepen van inburgeraars uit andere plaatsen. Op deze manier zijn er meer homogene groepen mogelijk voor de examentraining. Ook TopTaal besteedt in deze lessen aandacht aan het aanvragen van de examens, maar mist hierin de afdwingbaarheid. Inburgeraars kunnen weigeren om een examen aan te vragen als ze bijvoorbeeld de inlogcode kwijt zijn of juist per ongeluk een examen aanvragen en hierdoor hun gratis poging kwijt zijn. Bij Fairfield College krijgen inburgeraars vervolgens nog steeds les, bij TopTaal niet. De gemeente is hierover in gesprek.

E.4 Invulling Z-route

E.4.1 Taalaanbod

Een inburgeraar wordt bij de taalschool geplaatst waar ruimte is

Ook voor de Z-route heeft gemeente Hilversum een contract met twee taalaanbieders: Fairfield College en IVIO-opleidingen.

Aan het begin werd onderscheid gemaakt tussen de taalscholen op basis van leeftijd: jongeren en oudere leerlingen. Door de wachtlijsten en het tekort aan docenten, is dit niet meer zo. De wachtlijst is nu leidend bij de afweging van de klantmanager voor welke school te kiezen. Als een van de taalscholen plek heeft wordt de inburgeraar daar aangemeld. De taalscholen geven aan dat de doorstroom in de Z-route klassen laag is, gezien de inburgeraars bijna de volledige drie jaar nodig hebben om 800 uur taalles te volgen. Dit is een van de redenen waarom er op dit moment een wachtlijst is bij beide aanbieders. De taalscholen geven ook aan dat het vinden van alfabetiseringsdocenten heel lastig is, omdat er weinig docenten zijn die dit willen doen. De twee taalscholen hebben verder geen contact met elkaar. De afweging welke inburgeraar naar welke taalschool gaat, ligt bij de klantmanager. De taalscholen communiceren met de klantmanager over de roosters, afwezigheid, wel of niet tegelijk met partner inroosteren en andere vragen vanuit de gemeente. Beide taalscholen ervaren het contact met de gemeente als prettig.

Fairfield College: na de intake worden inburgeraars ingedeeld in homogene groepen om differentiatie te voorkomen

Via het digitaal leefplein (systeem) en per mail ontvangt taalschool Fairfield College de aanmelding van een inburgeraar. Hierin staan ook de persoon- en inburgeringsgegevens vermeld, samen met extra informatie zoals vooropleiding, uitslag van de leerbaarheidstoets en andere relevante informatie. Vervolgens wordt iemand per mail of telefoon uitgenodigd voor het intakegesprek. Tijdens de intake worden gegevens, persoonlijke situatie en andere informatie die relevant is doorgenomen. Tot slot wordt nog een leerbaarheidstoets afgenomen. Indien deze niet overeenkomt met de toets van de gemeente of bij twijfel, wordt in overleg gegaan met de gemeente, net als in de B1-route. Hierna wordt de inburgeraar ingedeeld in een groep op basis van taalniveau. Fairfield College streeft ernaar om de groepen zo

homogeen mogelijk in te delen en zo weinig mogelijk te hoeven differentiëren binnen een klas. Als iemand sneller of juist langzamer leert dan de rest van de klas wisselt hij of zij ook van klas. Er worden geen vaste instroommomenten gehanteerd. Zodra een groep van tien tot twaalf inburgeraars compleet is en een docent beschikbaar, wordt de nieuwe groep gestart. Per mail ontvangt de inburgeraar zijn lesrooster, daarnaast wordt een groepsapp aangemaakt.

Het rooster in de Z-route bestaat uit drie keer drie uur les per week gedurende 2,5 jaar. Zo hebben inburgeraars nog een halfjaar ruimte voor uitloop door bij verzuim of uitval. Net als in de B1-route wordt lesgegeven op een locatie van de gemeente, waardoor geen avondlessen of weekendlessen plaatsvinden. De lesmethode die worden toegepast is TaalCompleet. Eens per week hebben de inburgeraars digitaal les. Tijdens deze les is er ruimte om huiswerk te maken in de digitale leeromgeving. Daarnaast krijgen zij huiswerk mee naar huis.

Een knelpunt vanuit Fairfield College is het hoge verzuim in de Z-route. Het verzuimpercentage ligt in Hilversum hoger dan het landelijk gemiddelde, aldus Fairfield College. Volgens hen is dit mogelijk te wijten aan te weinig controle en een groot tekort in de kinderopvang in de Randstad. Het hoge verzuim zorgt ervoor dat veel inburgeraars na drie jaar nog niet aan de 800 uur taalles zitten. Hierdoor kan discussie ontstaan tussen de taalschool en gemeente over wie de extra kosten moet betalen. De gemeente zou het liefst zien dat Fairfield deze extra uren gratis aanbiedt. Fairfield College geeft aan dat de huidige budgetten al krap zijn en daar dus geen ruimte voor is en ziet ook een rol voor de gemeente rondom verzuim. De gemeente zou bijvoorbeeld boetes kunnen opleggen bij een hoog verzuim, maar op dit moment wordt dat niet gedaan in Hilversum.

IVIO-opleidingen: nodigt inburgeraars pas uit voor de intake als zij daarna snel kunnen starten met taalles en heeft klassen met veel onderling niveauverschil

De tweede taalschool in de Z-route is IVIO-opleidingen. Ook hier wordt een inburgeraar door de klantmanager aangemeld via het digitaal leefplein. Ze zetten iemand daarna over in hun eigen systeem, en nodigen diegene uit voor een intake. Iemand wordt pas uitgenodigd als de taalschool weet dat ze binnenkort plek hebben om te starten, zodat er geen verwarring ontstaat over wanneer de lessen starten. Het doel is om iemand binnen maximaal zes tot acht weken na de intake te laten starten met de taallessen. Tot die tijd staan inburgeraars wel op de wachtlijst van de taalaanbieder. Naast de leerbaarheidstoets van de gemeente neemt IVIO tijdens de intake een eigen toets af. De uitslag komt slechts bij uitzondering niet overeen. Bij twijfel schakelen de gemeente en IVIO-opleidingen met elkaar. Onderling zijn korte lijntjes. Het komt wel eens voor dat na een halfjaar blijkt dat de B1-route toch wel haalbaar is, dan wordt er of gewisseld van route, of iemand gaat binnen de Z-route voor een A2 examen. Bij twijfel tussen routes, kiezen ze voor uitdaging voor de inburgeraar en zal de gemeente iemand in de B1-route plaatsen.

Wegens gebrek aan volume zijn de niveauverschillen binnen de klassen groot, hierdoor wordt gedifferentieerd lesgegeven met hulp van een vrijwilliger

IVIO-opleidingen heeft op dit moment twee ochtendgroepen en twee middaggroepen. Binnenkort starten nog drie extra klassen. IVIO-opleidingen maakt geen onderscheid in niveaus, aangezien ze hiervoor niet het volume hebben. Een echtpaar wordt om praktische redenen vaak niet bij elkaar in de klas geplaatst. Het belangrijkste is dat inburgeraars kunnen starten met de taallessen. Dit maakt dat er grote

niveauverschillen zijn binnen de groepen. De docent moet daardoor veel differentiëren binnen de klassen, omdat iedereen bij een ander hoofdstuk van het lesboek is. Om dit mogelijk te maken wordt de docent iedere les bijgestaan door een vrijwilliger. De vrijwilliger begeleidt voornamelijk spreekoefeningen in kleine groepjes. Per leerling wordt gekeken welk tempo passend is, op deze manier wordt maatwerk vormgegeven.

IVIO-opleidingen maakt gebruik van lesmethode TaalCompleet. Ze hebben daarnaast ook eigen boeken en een digitale omgeving voor huiswerk. De route start met Praat je mee. Dit is een boek met veel plaatjes. Hierna volgen alfa a en b, leren lezen en schrijven, gevolgd door functioneel lezen en schrijven en wordt afgesloten met technisch lezen en schrijven. Daarnaast maken inburgeraars een portfolio. De inburgeraars hebben hiervoor van de gemeente een laptop in bruikleen, maar veel gebeurt nog in fysieke mappen aangezien niet iedereen met de laptop om kan gaan. De taalschool merkt dat de inburgeraars die aan de slag gaan met het huiswerk echt stappen vooruit maken, maar niet iedereen maakt het. Het is aan de docent om erop te focussen dat het huiswerk wordt gemaakt.

Aan het einde van de 800 uur is het potje op en stoppen de lessen, tenzij de inburgeraar zelf betaalt voor extra lessen

Ook bij deze taalschool volgen inburgeraars drie keer drie uur per week taalles. Op deze manier zou een inburgeraar binnen drie jaar de 800 uur moeten behalen, maar als een inburgeraar veel verzuimt is dit niet realistisch. Aan het einde is het beschikbaar gestelde geld vanuit de gemeente op en stoppen de lessen, tenzij de inburgeraar zelf betaalt voor de extra lessen. Er zijn geen avond-, weekend- of onlinelessen. IVIO-opleidingen merkt ook niet dat daar binnen de Z-route behoefte aan is. Als iemand niet aanwezig is in de les, neemt de taalschool zelf telefonisch contact op met de inburgeraar met de vraag waarom iemand er niet is en wanneer diegene verwacht er weer te zijn. Op het moment dat iemand er langere tijd niet is, geeft de taalschool dit door aan de gemeente. Zij nemen vervolgens het contact over. Er vinden geen driegesprekken plaats.

Voor jongeren is de Z-route zoals deze nu is ingericht niet altijd passend

Voor jongeren die niet (makkelijk) leerbaar zijn is volgens gemeente Hilversum de huidige Z-route niet passend. Zij hebben baat bij een schoolse opzet, zoals het combineren van het leren van de taal met het volgen van een entreeopleiding of een Z-route speciaal voor jongeren. De gemeente is nu aan het onderzoeken of dit (de B1-entree route) opgezet kan worden. Het is voor jongeren niet prettig om tussen de ouderen te zitten. Op dit moment worden niet-gealfabetiseerde jongeren direct naar de Z-route gestuurd. De gemeente is van mening dat deze jongeren vaak wel een praktisch vak kunnen leren. Ze willen dan ook dat er gekeken wordt naar wat iemand wel kan, en niet te makkelijk genoegen wordt genomen met de Z-route. Vanuit de taalschool komen signalen dat iemand niet past binnen de route. Het is dan vervolgens aan de gemeente om een beslissing te maken.

E.4.2 Participatieaanbod

In Hilversum zijn diverse organisaties actief die participatieactiviteiten aanbieden voor (een gedeelte van) de uren van de Z-route. Waar iemand zijn participatie start is niet standaard vastgelegd en lijkt dan ook willekeurig te zijn. De participatieaanbieders hebben hierover onderling geen contact. De regie hierop houdt de klantmanager. De klantmanager bepaalt bij welke organisatie(s) de inburgeraar zijn of haar

participatie-uren volgt en meldt de inburgeraar hier aan. Inburgeraars starten zo snel mogelijk met hun participatie-uren, soms zelfs nog voor de taallessen als daar een wachtlijst is.

Vluchtelingenwerk biedt 400 uur participatie aan via groepsbijeenkomsten en individuele trajecten
Gemeente Hilversum heeft bij Vluchtelingenwerk 400 uur participatie per inburgeraar ingekocht voor de Z-route. Niet iedere inburgeraar volgt de 400 uur, de reden hiervan kan zijn ziekte, zwangerschap, gebrek aan kinderopvang of ongeoorloofd verzuim. Vluchtelingenwerk geeft invulling aan deze 400 uur via: groepsbijeenkomsten, workshops, individuele begeleiding en vrijwilligerswerk en -activiteiten. Het grootste knelpunt hierbij is organisatorisch: het participatieaanbod organiseren rondom de taallessen, waarbij de roosters regelmatig wisselen.

Vluchtelingenwerk biedt een divers aanbod, waarbij per individu wordt gekeken wat passend en relevant is
De inburgeraars starten in een groep waarmee ze de groepsbijeenkomsten volgen. Sinds juli 2024 zijn er twee groepen gestart, van gezamenlijk 21 personen. Deze groepen volgen in principe het standaardaanbod van groepsbijeenkomsten en workshops. Er wordt per individu gekeken wat passend en relevant is en het aanbod is dus niet verplicht. Zo is een groepsbijeenkomst over opvoeding niet relevant voor een alleenstaande inburgeraar zonder kinderen en kan niet iedereen bij elke workshop aansluiten door wisselende taallesroosters. De trajecten zijn gestart in juni 2024, om die reden is het nog niet voorgekomen dat iemand de volledige 400 uur heeft afgerond. Het aanbod van de taalschool en Vluchtelingenwerk wordt inhoudelijk niet op elkaar afgestemd. Door de lange wachttijden bij de taalschool, starten de inburgeraars in de Z-route vaak eerder met de participatie dan met de taallessen.

In de groepsbijeenkomsten en workshops worden onderwerpen besproken en voorlichting gegeven in een veilige omgeving. Thema's zijn bijvoorbeeld de inburgering, het gezondheidssysteem, onderwijs, opvoeding, politiek en feestdagen. Inburgeraars worden op deze manier geïnformeerd over belangrijke onderwerpen in Nederland en gemeente-specifieke onderwerpen. Ook zijn er workshops, in sommige gevallen verzorgd door andere organisaties, bijvoorbeeld over digitale vaardigheden, optimale huisinrichting (door EnergyKlussers) en brandveiligheid (de brandweer).
Tot slot worden excursies georganiseerd naar bijvoorbeeld de bibliotheek. Vluchtelingenwerk probeert zoveel als mogelijk aan te sluiten bij iemands eigen taal om het zo toegankelijk te maken voor iedereen. Dit is niet altijd mogelijk als er geen participatiecoach is die de taal spreekt. Daarom wordt ook ingezet op beeldmateriaal en excursies waarin leren van de ervaring centraal staat en niet de taal. Dit neemt niet weg dat taal bij kleine taalgroepen een uitdaging blijft. Soms laten ze daarom iemand later in de inburgering starten met het traject of kan iemand deelnemen door middel van Google Translate. Dat werkt echter niet optimaal.

Te weinig (vrijwilligers)werkplekken met begeleiding beschikbaar
Vanuit de individuele begeleiding zoekt Vluchtelingenwerk naar een passende plek voor de inburgeraar om (vrijwilligers)werk uit te voeren. Op dit moment zijn er te weinig plekken, dat is een knelpunt. Vluchtelingenwerk merkt dat werkgevers niet voldoende personeel hebben om de juiste begeleiding aan inburgeraars op de werkvloer te bieden. Daardoor worden veel aanvragen afgewezen, zelfs door buurthuizen. Dit zorgt ervoor dat Vluchtelingenwerk inburgeraars moeilijk door kan plaatsen naar (vrijwilligers)werk.

Gebrek aan kinderopvang vormt een reden voor verzuim, met een maatwerkprogramma komt Vluchtelingenwerk de inburgeraar tegemoet

Bij verzuim stelt Vluchtelingenwerk de klantmanager van de gemeente op de hoogte. Als het verzuim met een goede reden is, vraagt Vluchtelingenwerk de gemeente om het traject op pauze te zetten. Eventueel volgt dan een verlenging of een ontheffing, maar die keuze is aan de gemeente. Vluchtelingenwerk zelf doet veel om de inburgeraar te stimuleren om mee te doen. Als iemand besluit niet mee te doen, is Vluchtelingenwerk genoodzaakt de gemeente hiervan op de hoogte te stellen. Vaak is het gebrek aan kinderopvang de reden van verzuim. Om het voor een inburgeraar zo laagdrempelig mogelijk te maken, zorgen ze voor een maatwerkprogramma dat past bij het leven van die persoon. Ze kijken daarbij hoe ze een inburgeraar kunnen helpen en begeleiden en niet een extra stressfactor te zijn voor iemand door verplichtingen op te leggen die moeilijk haalbaar zijn.

Bewegen werkt biedt verschillende sportactiviteiten aan als participatieaanbod

Inburgeraars kunnen bij Bewegen werkt één tot drie dagdelen per week bewegen. Samen met de klantmanager beslissen inburgeraars of zij hieraan deel willen nemen. Bewegen werkt biedt groepsactiviteiten qua sport en lessen in de sportschool gericht op kracht en conditie. Tijdens de groepsactiviteiten is er ook aandacht voor taal.

Inburgeraars bij SW-bedrijf Tomin participeren voor 800 uur op een individuele participatieplek

Inburgeraars kunnen naast Vluchtelingenwerk ook een gedeelte van de participatie-uren in de Z-route volgen bij Tomin. Tomin is een SW-bedrijf, waarbij de inburgeraars in verband met de veiligheid alleen kunnen werken bij onderdeel industrie en niet bijvoorbeeld in kringloop. Dit betekent dat ze inpakwerkzaamheden verrichten. Op dit moment participeren negentien inburgeraars vanuit de Gooi en Vechtstreek voor twee tot zestien uur per week bij Tomin. Deze uren zijn per inburgeraar erg verschillend door de andere inburgeringsverplichtingen. Bij Tomin kunnen inburgeraars flexibel worden ingezet waardoor het werk goed te combineren is met de inburgering. Het traject bij Tomin kan hierdoor dus wel 2,5 jaar duren voordat zij aan de participatie-uren zitten. Naast de werkzaamheden leren de inburgeraars hier werknemersvaardigheden zoals op tijd komen en Nederlands, want op de werkvloer wordt Nederlands gesproken. Hier wordt nauw op gelet, want ze merken dat mensen die dezelfde moedertaal hebben elkaar opzoeken. Om taal op de werkvloer te stimuleren, worden praatkaartjes met daarop plaatjes gebruikt tijdens de rustige momenten. Tomin stelt als voorwaarde dat de inburgeraar gemotiveerd moet zijn om te komen werken en zelf in staat is om naar de locatie te reizen. Om de motivatie te checken, houdt Tomin voor de start een intake. Afhankelijk daarvan kan iemand beginnen of niet.

Op dit moment verzorgt Tomin deze participatie-uren gratis voor de gemeente. Per 2026 willen zij hier een tarief tegenover zetten aangezien er veel tijd in gaat zitten.

Wegens gemotiveerde inburgeraars is het verzuim laag, iedereen is welkom

Tomin merkt dat mensen gemotiveerd zijn, verzuim is daardoor geen groot probleem. Op het moment dat iemand niet aanwezig kan zijn, weten ze dit vaak al van tevoren. Als iemand verzuimt, wordt die persoon daarop aangesproken en wordt dit gemeld bij de klantmanager. Tomin spreekt hen hier voornamelijk op aan, omdat ze hen de werknemersvaardigheden bij willen brengen. Tomin heeft geen apart aanbod voor specifieke doelgroepen. Iedereen mag bij hen starten. Wel is het zo dat inburgeraars in een omgeving werken waar mensen met een lagere productiviteit werkzaam zijn. Dit wordt duidelijk uitgelegd in de intake

en vormt over het algemeen geen belemmering. Het rooster vormt af en toe een knelpunt. Aangezien het hier gaat om lopende band werk, is het belangrijk dat iedereen tegelijk aanwezig is. In verband met het naar school brengen van kinderen, zijn sommige inburgeraars later aanwezig.

Ook Inburgeraars bij ATC participeren voor 800 uur op een individuele participatieplek

ATC biedt voor inburgeraars in de Z-route een werk-participatieplek waar zij in principe alle 800 participatie-uren kunnen maken. Zij hebben ruimte voor ongeveer twintig inburgeraars. Deze werkplek is een training om uit te stromen naar een reguliere baan. Het gaat om individuele trajecten, waarbij wordt gesimuleerd hoe een 'normale' werkvloer eruit ziet en de inburgeraars oefenen met werknemersvaardigheden, zoals op tijd komen én het leren van de Nederlandse taal. Dit is een interne werkplek (bijvoorbeeld in een productieomgeving, een atelier, horeca) waar Nederlands wordt gesproken, zodat de inburgeraars ook gedwongen worden om Nederlands te spreken in een Nederlandse omgeving. De meeste collega's zijn dan ook Nederlanders, ze plaatsen geen groepen inburgeraars op dezelfde werkplek. De participatie-uren moeten om de taalles heen gepland worden, bijvoorbeeld twee dagen participatie-plek voor zestien uur per week. Er is geen inhoudelijke afstemming met de taalscholen over de taalles.

Inburgeraars worden aangemeld door de klantmanager van de gemeente. Er vindt vervolgens een intake plaats met de klantmanager, inburgeraar en consulent van ATC. In dit gesprek wordt gekeken hoe de motivatie is van de deelnemer en hoeveel uren in de week mogelijk zijn. Ook maken ze duidelijk dat deelname niet vrijblijvend is. De belasting varieert van vier uur tot twintig uur per week, afhankelijk van de taallessen en thuissituatie van de inburgeraar. De taallessen zijn leidend en participatie wordt hieromheen georganiseerd. De trajectduur is daardoor verschillend per inburgeraar. Iedereen volgt 800 uur in totaal. Er is geen bepaald taalniveau nodig voordat inburgeraars kunnen starten. ATC merkt zelfs dat er nu inburgeraars al wel starten met participeren die nog wachten op taalles. Nog geen enkele beheersing van de taal maakt het traject wel moeilijker. Er wordt dan veel gebruikt gemaakt van de tolkentelefoon en Google Translate. Gedurende de trajecten zien ze het taalniveau van deelnemers toenemen, met name de spreekvaardigheid. Het verzuim is niet hoog en bij frequent verzuim wordt de gemeente ingeschakeld. Zij gaat dan verder in gesprek met de inburgeraar.

E.4.3 Afstemmen taal- en participatieaanbod

Tussen de taalscholen en de participatieaanbieders is geen tot weinig afstemming. De taalscholen plannen het rooster in en de participatieaanbieders moeten daaromheen zien te plannen. Ook inhoudelijk is er geen afstemming. Welke inburgeraar naar welke taalschool en welke participatieaanbieder gaat, lijkt willekeurig. Daar waar iemand het eerst terechtkan lijkt de belangrijkste afweging voor een keuze. De participatieaanbieders hebben contact met de gemeente of andere aanbieders als het nodig is voor de inburgeraar. Bijvoorbeeld als een inburgeraar na het traject bij Vluchtelingenwerk ook nog uren gaat volgen bij Bewegen werkt of andersom.

E.4.4 Eindgesprek

Het is op dit moment een keer voorgekomen dat een inburgeraar de 800 uur taal en 800 uur participatie heeft afgerond. Er heeft op dit moment een eindgesprek plaatsgevonden. Het gaat om een gesprek tussen de klantmanager en inburgeraar.

De gemeente geeft aan geen vast concept te hebben voor dit gesprek. Het is vooral kijken wat er nodig is per persoon. Het doel is vooruitkijken en bespreken of iemand op de juiste plek zit. Als dat nog niet het geval is, kan eventueel de hulp van een jobhunter worden ingeschakeld.

E.5 Onderwijsroute

Inburgeraars uit gemeente Hilversum kunnen de Onderwijsroute op alle niveaus doorlopen (mbo, hbo en wo) en voor alle profielen volgen. Deze wordt uitgevoerd door Danner & Danner voor de hele arbeidsmarktregio Gooi- en Vechtstreek. In totaal zijn er veertien klassen gestart sinds de invoering van de Wi2021 met in totaal ongeveer 180 cursisten.

E.5.1 Taalaanbod

Aanbieder voert een intake uit waarin het taalniveau en leerbaarheid wordt bepaald
Klantmanagers melden de inburgeraars aan bij de aanbieder. De aanbieder heeft het idee dat de gemeente alle inburgeraars onder de 27 aanmeldt voor de Onderwijsroute. Zo krijgt de aanbieder regelmatig cursisten die niet (of gedeeltelijk) gealfabetiseerd of ongemotiveerd zijn. Danner & Danner biedt een alfabetiseringstraject aan van vier maanden. Het is hierdoor voor deze inburgeraars lastig om het taalschakeltraject in twee jaar te halen. Na aanmelding doet Danner & Danner zelf een intake en koppelt terug aan de gemeente of de Onderwijsroute wel of niet passend is voor de inburgeraar. Ook wordt in deze intake door een NT2-docent het taalniveau en de leerbaarheid bepaalt. Ondanks het advies van de taalaanbieder besluit de gemeente vaak om bij twijfel de inburgeraar toch te laten starten, omdat zij voor hen het hoogst haalbare willen. Na vier maanden wordt er dan geëvalueerd of de Onderwijsroute wel of niet gaat lukken en kunnen inburgeraars eventueel switchen naar de B1-route.

Continue instroom mogelijk en het traject duurt twee jaar
De wens vanuit de gemeente is zo snel mogelijk starten, daarom is gekozen voor continue instroom. De groepsgrootte per klas is ongeveer vijftien inburgeraars. De continue instroom maakt het soms lastig om zo homogeen mogelijke groepen te maken qua taalniveau en leerbaarheid. Inburgeraars die al op A1/A2-niveau zitten probeert Danner & Danner samen in een klas te plaatsen, net als inburgeraars die hbo/wo-niveau hebben. In de loop van het traject kunnen inburgeraars ook wisselen van klas als dit beter past. Avond- en/of weekendlessen zijn niet mogelijk. Het totale traject van de Onderwijsroute duurt twee jaar. Danner & Danner ontvangt voor twee jaar financiering per inburgeraar vanuit de gemeente.

Het traject is een voltijdstudieprogramma van twee jaar; start met Nederlandse lessen; meeste inburgeraars hebben moeite om het traject binnen twee jaar af te ronden
De inburgeraars starten met intensieve Nederlandse lessen (12 uur in de week) waardoor ze in zes

maanden in principe op A2-niveau moeten zitten. De methode die wordt gebruikt is LINK of LINK+, afhankelijk van de snelheid qua leerbaarheid in de klas. Na ieder thema volgt een toets vanuit de methode om de voortgang te monitoren, ook bij het afronden van taalniveaus A1 en A2. Voor taalniveaus B1 en B2 heeft de aanbieder zelf voortgangstoetsen ontwikkeld. De Nederlandse lessen worden in principe gegeven door een NT2-docent, een enkele keer staat een stagiair voor de klas. Danner & Danner is een pilot gestart om ook een klas les te geven via de methode TaalCompleet. Het gaat hier om inburgeraars waarvan de taalaanbieder verwacht dat zij de Onderwijsroute waarschijnlijk sowieso niet gaan halen, maar die de gemeente toch een kans wil geven en in de Onderwijsroute plaatst. Deze methode sluit beter aan bij de doelgroep.

Na zes maanden starten ook de lessen Engels (3 uur in de week), rekenen (3 uur in de week) en studieloopbaanbegeleiding (1 uur in de week). Naast de lessen wordt van inburgeraars ook verwacht dat zij huiswerk maken. Inburgeraars moeten na een jaar studieloopbaanbegeleiding (anderhalf jaar in het traject) definitief kiezen welke vervolgopleiding zij willen doen. Op die manier is er in het laatste halfjaar ruimte voor extra Nederlandse les (voor bijvoorbeeld taalniveau B2 voor een mbo 4 vervolgopleiding), het benodigde niveau rekenen en Engels of het volgen van maatwerkvakken indien nodig. In het laatste halfjaar vinden ook de examens plaats. Over het algemeen zijn de meeste inburgeraars goed gemotiveerd en dankbaar dat zij de kans krijgen de Onderwijsroute te volgen. Wel lijkt het lastig om het inburgeringstraject en daarbij behorende diploma te behalen in twee jaar. De eerste twee klassen zijn in principe afgerond (de twee jaar zijn voorbij). Op dit moment hebben nog maar drie inburgeraars hiervan hun diploma ontvangen. Veel inburgeraars moeten de examens voor Engels en rekenen nog halen, enkele inburgeraars ronden dit juni aanstaande nog af.

Knelpunten: verzuim, onwetendheid wat de Onderwijsroute van inburgeraars vraagt; Wet DBA

Het verzuim in de Onderwijsroute is een groot probleem, met name bij de vakken rekenen en Engels. Veel inburgeraars die starten lijken zich niet bewust dat naast Nederlands deze vakken ook bij de Onderwijsroute horen en dat zij deze moeten halen om te voldoen aan hun inburgeringsplicht. Klantmanagers horen inburgeraars hierover duidelijk te informeren bij het vaststellen van de PIP, dit lijkt in de praktijk niet altijd te gebeuren. Als inburgeraars vervolgens alsnog veel verzuimen moet de gemeente ook maatregelen nemen. Danner & Danner heeft een signalerende rol, ook hierin is nog ruimte voor verbetering. Snel en tijdig communiceren met de klantmanagers over verzuim gebeurt niet structureel. Hierdoor krijgt de gemeente signalen niet tijdig binnen. Tot slot werkt Danner & Danner veel met zzp'ers. De handhaving van de wet DBA sinds afgelopen januari is hierin een knelpunt. De aanbieder ervaart dat het lastig is om zzp'ers in dienst te krijgen. Ze kunnen niet concurreren met de salarissen die geboden worden door bijvoorbeeld een ROC.

Wisselen van route vindt plaats in overleg tussen aanbieder, klantmanager en inburgeraar

Het wisselen van route gebeurt altijd in overleg met de klantmanager en de inburgeraar. In een driegesprek wordt besproken waarom de route niet goed verloopt en wat wel mogelijk is.
Als het taalniveau te moeilijk is kan bijvoorbeeld gewisseld worden naar de B1-route. Zo is afschaling of het volgen van een entreeopleiding mogelijk. Ook geven inburgeraars wel eens aan geen vervolgopleiding meer te willen doen, maar liever te gaan werken. Ook hierover gaat de klantmanager met de inburgeraar in gesprek, de klantmanager kiest uiteindelijk of er wel of niet gewisseld gaat worden.

E.5.2 Examen

De voorbereiding op examens verschilt per vak, is geïntegreerd in de reguliere lessen; voor enkele vakken wordt dit uitbesteed aan een andere partij

Het niveau van het taalschakeltrajectdiploma is afhankelijk van de gekozen vooropleiding. De voorbereiding op de examens verschilt per vak en is geïntegreerd in de reguliere lessen. Als docenten inschatten dat inburgeraars klaar zijn voor examens ontvangen ze een GO-formulier van de docent. Zij kunnen zich dan aanmelden voor de examens en tegelijkertijd start de examentraining.

Voor het vak Nederlands wordt gebruik gemaakt van de voortgangstoetsen van ICE en wordt oefenmateriaal, zoals oude examens, aangeboden. Voor alle vakken geldt dat oefeningen en oefenexamens worden geboden ter voorbereiding. De examentraining voor wiskunde wordt uitbesteed aan een andere partij. Danner & Danner meldt de inburgeraars hiervoor aan en koopt dit in. Hetzelfde geldt voor maatwerkvakken.

Op moment van schrijven hebben drie inburgeraars van de eerste twee klassen de Onderwijsroute afgerond. De andere inburgeraars hebben langer dan de geplande twee jaar nodig om de route af te ronden. Dit heeft vooral te maken met het halen van Engels en rekenen.

E.6 Invulling MAP

Gemeente Hilversum heeft de uitvoering van de MAP belegd bij Vluchtelingenwerk. De MAP bestaat uit een gezamenlijke training gericht op het ontwikkelen van vaardigheden en individuele begeleiding voor toeleiding naar participatie en/of werk. Voor de B1-route is de begeleiding drie tot zes maanden, voor de Z-route is de begeleiding verwerkt in het participatiecomponent. Sinds 2023 is de training aan ruim 100 inburgeraars aangeboden en zijn 110 inburgeraars gestart met het individuele begeleidingstraject.

Bij de invulling van de MAP is, naast de gezamenlijke trainingen, veel ruimte voor individueel maatwerk

De MAP start zodra iemand op een taalniveau is waarbij hij/zij de training in het Nederlands kan volgen. Meestal is dat als iemand één tot anderhalf jaar in het inburgeringstraject zit. De invulling bestaat uit een programma van zes dagdelen waarin de acht modules worden behandeld via interactieve werkvormen. Deze worden verzorgd door een trainer.

Naast deze trainingen is er ook individuele begeleiding. Hiermee wordt voldaan aan de eis om 40 uur te participeren. Deze begeleiding richt zich op de toeleiding naar een participatie- of werkplek. Volgens Vluchtelingenwerk is deze persoonlijke begeleiding cruciaal. Middels de gesprekken kom je er samen met iemand achter wat bij diegene past en bereid je iemand voor op het sollicitatiegesprek. De begeleiding duurt gemiddeld drie tot zes maanden. Daarna wordt samen gekeken naar passend aanbod in de gemeente. Aan het einde van het traject stuurt Vluchtelingenwerk een eindrapport naar de klantmanager, waarmee deze inzicht krijgt in de presentie en hoe de uren zijn ingevuld. Vervolgens houdt de klantmanager een eindgesprek.

De samenwerking tussen Vluchtelingenwerk en de gemeente wordt als goed ervaren. Gemeente Hilversum heeft als uitgangspunt duurzame integratie. Voor Vluchtelingenwerk betekent dit dat zij de vrijheid hebben om iemand een volledig traject aan te bieden voor de toeleiding en voorbereiding op werk. Hierdoor krijgen vluchtelingen de ruimte om samen met een begeleider toe te werken naar duurzame participatie.

Vluchtelingenwerk houdt rekening met een aantal doelgroepen
Voor de Z-route wordt zoveel als mogelijk aangesloten bij de eigen taal van iemand. Vluchtelingenwerk merkt dat het anders niet helder is en de communicatie lastig verloopt. Hiervoor worden participatiecoaches vanuit Vluchtelingenwerk ingezet. Op deze manier worden de wensen, beperkingen, het toekomstperspectief en wat van belang is voor een inburgeraar en het gezin achterhaalt. Binnen Vluchtelingenwerk werken diverse teamleiders die een tweede taal spreken, die kunnen fungeren als tolk. De participatie-uren binnen de Z-route tellen ook mee voor de 40-uur participatie van de MAP.

Werkende inburgeraars die aantoonbaar passend werk hebben, hoeven niet deel te nemen aan de MAP. De gemeente bepaalt of iemand passend werk heeft. Werkende inburgeraars die niet zijn vrijgesteld doen in principe gewoon mee met de trainingen die gepland staan. Als dit niet lukt, is het aan de gemeente om hierin een rol te spelen. Om deelname laagdrempeliger te maken wordt ook een avondprogramma georganiseerd. Gewerkte uren tellen mee voor de participatie-uren van de MAP.

De MAP is beschikbaar voor zowel asiel- als gezinsmigranten. Voor de gezinsmigranten wordt vaak een Engelse training georganiseerd en zij hoeven niet te voldoen aan de 40 uur participatie. Inburgeraars onder de Wi2013 kunnen ook mee in dit aanbod.

In de uitvoering zijn knelpunten rondom planning, taalniveau en participatieaanbod
Vluchtelingenwerk sluit voor de planning van de MAP aan bij de lesroosters van de taalscholen. De taallesroosters van de deelnemers zijn allemaal anders en wijzigen ook regelmatig. Dit maakt de planning van de MAP lastig. Daarnaast is het verschil in taalniveau een uitdaging, ondanks dat de MAP plaatsvindt als iemand één tot anderhalf jaar in het inburgeringstraject zit. De trainer van de MAP, die de acht modules verzorgt, spreekt Arabisch, zodat hij hier en daar kan vertalen. Ook worden belangrijke woorden op de PowerPoint slides vertaald zodat iemand kan lezen wat het betekent. Daarnaast is het oefenmateriaal vertaald in meerdere talen. Ondanks dit blijft het voor een trainer uitdagend. Als ze dieper ingaan op een bepaald onderwerp, kan niet iedere inburgeraar het volgen. Ook hebben ze geen andere optie dan het maken van grote diverse groepen door de beperkte beschikbaarheid en laag volume. Ook wordt als knelpunt genoemd dat er binnen de gemeente weinig plekken zijn waar zij 40 uur werkervaring op kunnen doen. De plekken die er zijn hebben lange wachttijden en sluiten lang niet altijd aan bij de deelnemers aangezien het niet divers genoeg is. Als laatst wordt benoemd dat de gezondheid van deelnemers en beperkte mobiliteit een uitdaging vormen.

E.7 Invulling PVT

In vier dagdelen worden alle kernwaarden behandeld
De gemeente Hilversum heeft de uitvoering van het PVT belegd bij Vluchtelingenwerk. Het PVT is zowel in het Nederlands als het Engels, maar ook nog in vijf andere talen beschikbaar.

Aan het PVT is invulling gegeven door middel van vier dagdelen van drie uur gericht op de vier kernwaarden. Eén van de vier dagdelen bestaat uit een excursie. Deze excursie ligt niet vast, het is net welke partij graag iets wil vertellen over een van de vier kernwaarden. Voorbeelden zijn de politie of het 5 mei comité. Het doel is voor Vluchtelingenwerk niet om aan het einde van de vier dagdelen een vinkje te zetten, maar echt om iemand de kernwaarden bij te brengen en hierover het gesprek aan te gaan. Het gesprek kan bijvoorbeeld gaan over solidariteit in Nederland in vergelijking tot het land van herkomst. Aan het einde van de laatste workshop volgt een ondertekening, hiervoor wordt geen apart moment georganiseerd.

Wanneer het PVT plaatsvindt ligt niet vast

Het PVT vindt niet op een standaardmoment in de inburgering plaats. Voorheen was dit in het 1e jaar, maar dit hebben ze losgelaten. Bij de statushouders is het afhankelijk van de aanmelding van de gemeente. Bij de Nederlandse PVT-sessies is het van belang dat iemand op taalniveau A2 zit. Gezinsmigranten en overige migranten kunnen zelf bepalen wanneer zij het PVT willen doen en melden zich hiervoor zelf aan. Voor anderstaligen kan het nuttig zijn om dit meer richting het einde van de termijn te doen aangezien zij dan meer begrijpen van de training.

Alle inburgeraars kunnen deelnemen, online en fysiek mogelijk

Het PVT is voor zowel de asiel- als gezinsmigranten als voor de inburgeraars die vallen onder de Wi2013. Voor de asielmigranten vindt het PVT fysiek plaats. Voor de gezinsmigranten is dat veelal digitaal aangezien dat beter samengaat met werk. Indien een asielmigrant dit wenst en kan, kan diegene ook deelnemen aan de digitale bijeenkomst. Maar andersom geldt ook dat gezinsmigranten deel kunnen nemen aan de fysieke bijeenkomst, wanneer zij niet in staat zijn het PVT online te volgen. Dit is voor Vluchtelingenwerk ervaren wat het beste werkt.

Ook bij het PVT wordt de samenwerking met gemeente Hilversum als goed ervaren door Vluchtelingenwerk. Beide hebben als uitgangspunt duurzame integratie en doen wat nodig is voor een goede start.

Gezinsmigranten die de Nederlandse taal niet beheersen, planning en het bieden van maatwerk vormen uitdagingen

Vluchtelingenwerk noemt als uitdaging de doelgroep gezinsmigranten die binnen drie jaar niet voldoende Nederlands spreekt om het PVT te kunnen volgen. Vluchtelingenwerk adviseert op zo'n moment de gemeente een verlenging aan te vragen voor de inburgering. Ook voor wat de planning betreft vormt het PVT, net als de MAP, een uitdaging. Vluchtelingenwerk moet zich aanpassen aan de roosters van de taalschool. Aangezien het groepsbijeenkomsten zijn, moet rekening worden gehouden met veel roosters. Hiernaast is de afweging tussen maatwerk en standaardaanbod lastig. Rekening houden met alle agenda's is volgens Vluchtelingenwerk niet realistisch.

E.8 Invulling onderdelen voor specifieke doelgroepen

In de bovenstaande paragrafen, die ingaan op de verschillende onderdelen van de tweede fase van het inburgeringstraject, hebben we beschreven hoe dit aanbod wordt toegespitst op verschillende doelgroepen. Onderstaande tabel is hiervan een samenvatting.

Onderdeel	Toespitsing op specifieke doelgroepen
Regie & begeleiding	De regie en begeleiding vanuit de gemeente voor asielmigranten is maatwerk. Er wordt per inburgeraar gekeken wat er nodig is en daarop wordt de regie en begeleiding aangepast. Dit geldt ook voor gezinsmigranten. De begeleiding die zij ontvangen is in de praktijk vaak minder intensief en meer op initiatief van de gezinsmigrant.
Preventie & handhaving	Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen.
Taalaanbod	In de taallessen in de B1-route wordt onderscheid gemaakt in leerbaarheid via verschillende leerlijnen en aanbieders. Daarnaast is bij uitzonderlijke situaties individueel maatwerk mogelijk: individuele taalles of extra taalles B2-niveau in de onderwijsroute.
Participatieaanbod	Het participatieaanbod in de Z-route is maatwerk en wordt afgestemd op de individuele behoefte van de inburgeraar. Het aanbod varieert daarmee per persoon.
Examen	Er wordt hierbij alleen onderscheid gemaakt in niveau van de examentrainingen.
Eindgesprek Z-route	n.v.t.
MAP	Het theoriegedeelte van de MAP bestaat uit fysieke gezamenlijke trainingen en wordt voor de Z-route zoveel mogelijk in eigen taal aangeboden. Voor gezinsmigranten wordt de training in het Engels aangeboden. Inburgeraars die werken hoeven de MAP niet te volgen. Het praktijkgedeelte van de MAP (de begeleiding naar 40 uur werkervaring) is individueel maatwerk.
PVT	Het PVT wordt aangeboden in verschillende talen. Het PVT wordt voor asielmigranten fysiek aangeboden en voor gezinsmigranten digitaal. Werkende asielmigranten mogen ook digitaal aansluiten.

F. Analyse en conclusie

Tot slot beantwoorden we de vraag in hoeverre de uitvoering in de gemeente overeenkomt met wat de wetgever heeft beoogd.

F.1 Realisatie werkzame mechanismen, beleidsdoelen en principes

F.1.1 Algemene conclusie: Alle verplichte onderdelen van de tweede fase zijn gerealiseerd in Hilversum

In gemeente Hilversum zijn alle (verplichte) onderdelen van de tweede fase ingeregeld. De regie en begeleiding is belegd bij de klantmanagers, die geen vaste werkprocessen volgen, maar maatwerk willen leveren. Junior klantmanagers nemen de administratieve taken rondom de regie en begeleiding op zich. Ook de preventie en handhaving ligt bij de klantmanagers. Door de arbeidsmarktregio zijn voor de B1- en Z-route twee taalaanbieders gecontracteerd per route. Er staat geen duidelijke visie vanuit de gemeente op papier welke inburgeraar naar welke taalschool gaat. Wel is er een vaste werkwijze: de klantmanager

kijkt welke school het best passend is en dat de inburgeraar zijn of haar voorkeur kan aangeven. Voor de Onderwijsroute (mbo, hbo en wo) is één taalaanbieder gecontracteerd.

Voor de participatieonderdelen van de Z-route zijn er verschillende mogelijkheden, van workshops tot sociaal ontwikkelbedrijven. De klantmanager kijkt wat hij of zij het meest passend vindt en meldt de inburgeraar daarbij aan. Voor de B1-route zijn geen vaste participatieactiviteiten georganiseerd, wel kunnen inburgeraars hulp krijgen bij toeleiding naar werk. Vluchtelingenwerk verzorgt de MAP en het PVT.

F.1.2 Snelheid: Inburgeraars in Hilversum hebben de driejarige inburgeringstermijn nodig om alle onderdelen af te ronden

Het taaltraject in de B1-route bij TopTaal duurt in principe iets meer dan twee jaar, de B1-route bij Fairfield College duurt 2,5 jaar. Vanwege wachttijden voordat inburgeraars kunnen beginnen en verzuim, hebben inburgeraars in de B1-route de driejarige inburgeringstijd nodig. Dit geldt ook voor de Z-route. In principe kunnen inburgeraars de 800 uur binnen 2,5 jaar afronden. Ook hierbij zorgen wachttijd en verzuim voor vertraging. Wel kunnen inburgeraars in de Z-route vaak gelijk starten met de participatie-uren. Het rooster en de intensiteit van de participatieactiviteiten wordt aangepast op de beschikbaarheid van de inburgeraar. In principe kunnen inburgeraars de 800 uur participatieactiviteiten tijdig afronden binnen drie jaar. Continue instroom zorgt dat inburgeraars snel kunnen starten met de Onderwijsroute. Het traject duurt in principe twee jaar. Wel blijkt het in de praktijk lastig om het inburgeringstraject en daarbij behorende diploma te behalen in twee jaar.

De MAP en het PVT kunnen ruim binnen de driejarige inburgeringstermijn worden afgerond. Het PVT vindt niet op een vast moment plaats, de MAP na ongeveer anderhalf jaar.

F.1.3 Maatwerk: Mogelijk door diversiteit in aanbieders en aanbod, wanneer nodig aanvullende individuele afspraken

Doordat de klantmanagers geen vaste werkprocessen hebben, kunnen zij in theorie hun begeleiding aanpassen op de behoeften van de inburgeraars. Vanwege de hoge caseload op dit moment is dit echter in de praktijk maar beperkt mogelijk.

In de taaltrajecten is meer maatwerk mogelijk, doordat voor de B1- en Z-route meerdere aanbieders zijn gecontracteerd. Voor de B1-route geldt dat snelle leerders naar TopTaal kunnen. Werkende inburgeraars kunnen daar avondlessen volgen. Ook is het mogelijk onlinelessen te volgen op B2-niveau. Minder snelle leerders volgen de B1-route bij FairField College. Voor de Z-route maken ze dit onderscheid niet en wordt gekeken naar waar plek is bij aanmelding. FairField College probeert in de Z-route wel om de klassen zo homogeen mogelijk samen te stellen. IVIO-opleidingen geeft aan dat dit vanwege gebrek aan volume niet mogelijk is. De Onderwijsroute is beschikbaar in alle niveaus en profielen, inclusief maatwerkvakken.

De variatie in beschikbaar participatieaanbod maakt dat de klantmanager kan beslissen welk aanbod past bij een bepaalde inburgeraar. Er zijn echter geen afspraken gemaakt over welk traject past bij welke inburgeraar en wat wanneer wordt ingezet. Het PVT is online voor gezinsmigranten, maar wanneer nodig

kunnen ook asielmigranten hieraan deelnemen. Het PVT wordt daarnaast zoveel mogelijk in de eigen taal gegeven. De praktijkuren voor de MAP bestaan uit 40 uur aan individuele begeleiding. Elke inburgeraar krijgt een persoonlijk traject waarin Vluchtelingenwerk en de inburgeraars samen kijken naar hoe de praktijkuren het best kunnen worden ingevuld.

2

F.1.4 Dualiteit: Taal en participatie in de Z-route loopt parallel; verder vindt afstemming niet plaats

De taallessen en participatieonderdelen binnen de Z-route lopen in gemeente Hilversum parallel naast elkaar. De participatieonderdelen worden om de taallessen heen gepland. Inhoudelijk vindt er geen afstemming plaats tussen taalaanbieders en participatieaanbieders. Op de individuele participatieplekken is wel aandacht voor afstemming tussen taal en participatie door Nederlands te spreken op de werkvloer.

Dualiteit in de B1-route is binnen gemeente Hilversum niet structureel georganiseerd, wel kunnen inburgeraars hulp krijgen bij het vinden van werk van een jobhunter of jobcoach. Wanneer inburgeraars werk hebben, kunnen ze in de B1-route bij TopTaal avondlessen volgen.

★★★

F.1.5 Kwaliteit: De verscheidenheid in taalaanbieders maakt differentiatie mogelijk, de regie en begeleiding verschilt tussen klantmanagers

Alle taalaanbieders die gecontracteerd zijn hebben het Blik op Werk-keurmerk of de diploma-erkenning voor de Onderwijsroute. Door het onderscheid in de aanbieders voor de B1-route, is het mogelijk homogene klassen te vormen. Fairfield College heeft als uitgangspunt de klassen, zowel in de B1- als in de Z-route zo homogeen mogelijk in te richten. Bij IVIO-opleidingen wordt er voornamelijk binnen de klas gedifferentieerd door in groepen uiteen te gaan. In de Onderwijsroute worden klassen zoveel mogelijk ingedeeld op basis van leerbaarheid en taalniveau, dit is niet altijd mogelijk vanwege de continue instroom.

Vanwege de hoge caseload en het ontbreken van vaste processen verschilt de regie en begeleiding per klantmanager en per inburgeraar. Ook is het verschillend welke participatieonderdelen een inburgeraar aangeboden krijgt. Het is hierbij ook niet altijd duidelijk waar naartoe wordt gewerkt met de participatieonderdelen en welke doelen er zijn voor de uitstroom. De gemeente is op dit moment bezig met het verlagen van de caseload zodat er meer ruimte komt voor het daadwerkelijk begeleiden van de inburgeraars. Ook zijn ze bezig met het opstellen van vaste werkprocessen.

Inburgeraars krijgen het PVT (zoveel mogelijk) in eigen taal zodat ze de inhoud goed begrijpen. Dit geldt ook voor de MAP voor inburgeraars in de Z-route. De MAP is voor inburgeraars in de B1-route in het Nederlands en laat in het traject zodat de inburgeraars ook daar de inhoud goed meekrijgen.

F.1.6 Gemeentelijke regie: Klantmanagers houden goed zicht op de voortgang; niet alle taalscholen leveren op tijd de benodigde informatie aan

De klantmanagers en junior klantmanagers houden goed zicht op de voortgang van de individuele inburgeringstrajecten. Niet alle taalscholen leveren op tijd de voortgangsrapportages aan en communiceren tijdig met de klantmanagers van de gemeente wanneer er iets speelt, bijvoorbeeld over

verzuim. Dit maakt dat de klantmanagers niet voor alle inburgeraars regelmatig updates krijgen over de taaltrajecten. Door zelf contact te houden met de inburgeraars proberen zij toch op de hoogte te blijven.

Ook op de trajecten van de gezinsmigranten hebben de klantmanagers goed zicht. De meeste gezinsmigranten hebben al A2-niveau en werken, regie op het traject is beperkt nodig. Een deel van de gezinsmigranten is minder zelfredzaam. De klantmanagers geven hen meer uitleg over het inburgeringstraject en waar ze ondersteuning en hulp kunnen krijgen. Met hen voeren de klantmanagers vaker voortgangsgesprekken.

F.1.7 Integraliteit: De klantmanagers hebben een signalerende functie naar andere domeinen

Doordat alle uitvoeringsmedewerkers van gemeente Hilversum in hetzelfde gebouw werken, weten de klantmanagers inburgering de andere domeinen goed te vinden. Klantmanagers pikken aanvullende ondersteuningsvragen vanuit inburgeraars op tijdens voortgangsgesprekken of krijgen dit door vanuit Vluchtelingenwerk die de maatschappelijke begeleiding verzorgt. De klantmanagers inburgering hebben vervolgens een signalerende functie naar andere domeinen. Indien nodig vinden er driegesprekken plaats tussen de inburgeraar, klantmanager inburgering en consulent vanuit een ander domein.

F.1.8 Omgang met verschillende doelgroepen: Verschil in regie en begeleiding tussen asielmigranten en gezinsmigranten en in de leerroutes is ook aanbod voor verschillende doelgroepen

Voor de regie en begeleiding van asielmigranten wordt gekeken per individu wat er nodig is en de regie en begeleiding wordt hierop aangepast. Voor gezinsmigranten geldt dit ook, maar de begeleiding die zij ontvangen is vaak minder intensief en meer op initiatief van de gezinsmigrant. In de taallessen in de B1-route wordt onderscheid gemaakt in leerbaarheid via verschillende leerlijnen en aanbieders. Het participatieaanbod in de Z-route wordt afgestemd op de individuele behoefte van de inburgeraar en varieert daardoor per persoon. De MAP wordt voor gezinsmigranten in het Engels aangeboden en het PVT online.

G. Praktische informatie

We sluiten af met een overzicht van de gesproken partijen en geraadpleegde bronnen.

G.1 Overzicht gesproken partijen

Vanuit de gemeente:

a. Beleidsregisseur inburgering;
b. Kwaliteitsmedewerker inburgering;
c. Klantmanagers inburgering;
d. Junior klantmanagers inburgering.

Vanuit de taalaanbieders:

a. Aanbieders B1-route: TopTaal en Fairfield College;

b. Aanbieders Z-route: Fairfield College en IVIO-opleidingen;
c. Aanbieders Onderwijsroute: Danner & Danner.

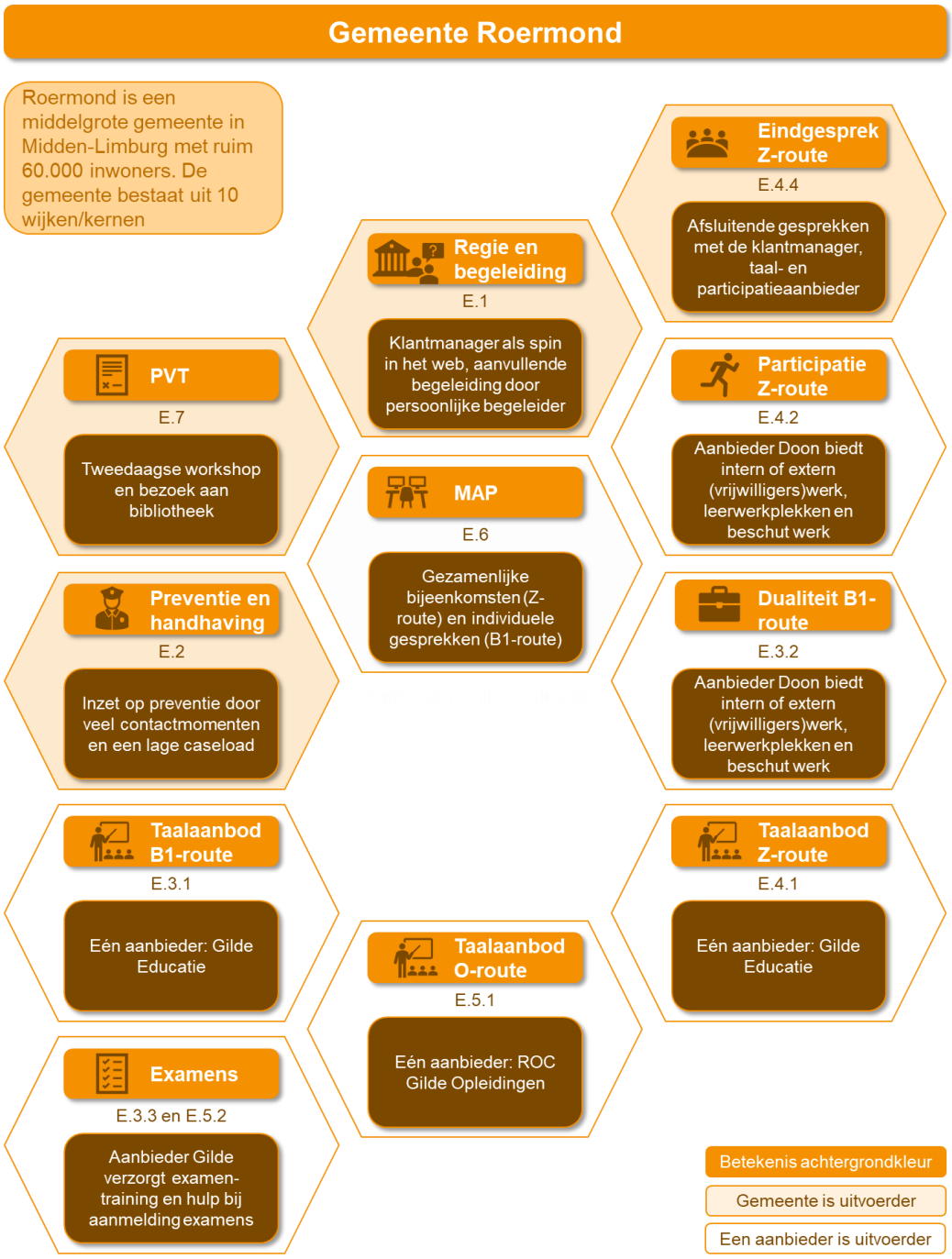
Vanuit de participatieaanbieders:
a. Tomingroep;
b. Arbeid Training Centrum Gooi en Vechtstreek;
c. Vluchtelingenwerk (participatieaanbod, MAP en PVT).

G.2 Overzicht geraadpleegde bronnen

a. Verordening inburgering;
b. Klantreis statushouders en migranten gemeente Hilversum;
c. Handboek inburgering perceel 1 en 2 B1 Z;
d. Handboek Inburgering perceel 3 Onderwijsroute;

Casusverslag E: Roermond

A. Visuele weergave uitvoeringskeuzes per onderdeel



Figuur 1. Visueel overzicht inrichting onderdelen tweede fase Wi2021 in gemeente Roermond

B. Beleidskeuzes

B.1 Lokale context en beleid

Lokale context van gemeente Roermond

Roermond is een middelgrote gemeente in Midden-Limburg met ruim 60.000 inwoners. De gemeente bestaat uit tien wijken/kernen. Roermond is onderdeel van de arbeidsmarktregio Midden-Limburg en centrumgemeente van subregio Oost.

In 2020 en 2021 hebben de acht gemeenten uit de arbeidsmarktregio Midden Limburg, waaronder Roermond, een *Uitgangspuntennotitie* opgesteld waarin zij beschrijven hoe de 'ideale klantreis inburgering' in deze gemeenten eruit zou moeten zien. Dit omvat een aantal elementen:

a. Inburgeraars komen direct in beeld;
b. Er is vanaf dag een sprake van activering;
c. De keten is van azc tot aan (meedoen in) de gemeente afgestemd op de inburgeraar;
d. Het resultaat van de inburgering wordt verbeterd.[1]

Roermond zet in op meedoen in de samenleving, integratie en participatie

Roermond vertaalt deze uitgangspunten in een *Plan van aanpak nieuwe Wet inburgering* naar een eigen ambitie, waarin ze aangeven een gemeente te willen zijn "waarin iedereen zich kan ontwikkelen om zelfstandig een sociaal en economisch bestaan op te bouwen"[2]. Ze willen nieuwkomers zo snel mogelijk laten meedoen in de samenleving. Integratie en participatie zijn belangrijke ambities. Daarvoor ziet de gemeente het als haar taak om inburgeraars te helpen en faciliteren bij het doorlopen van hun inburgering. Bovendien dragen integratie en participatie eraan bij dat nieuwkomers welkom zijn én blijven in Roermond. De gemeente vindt het belangrijk om zelf regie te voeren op de inburgering. Klantmanagers van de gemeente zijn de spin in het web.

Daarnaast is de combinatie van participatie en taallessen een belangrijk element in de inburgering in Roermond[3]. Taal wordt aangeboden in combinatie met leren in de praktijk. De gemeente verwacht dat inburgeraars hierdoor sneller hun inburgeringsdiploma halen of een baan vinden. "Wij willen dat [taalaanbieders] zo veel mogelijk aansluiten op de situatie van de inburgeraar, vooral op het gebied van werk. Dat betekent dat er ook aandacht wordt gegeven aan vaktaal en dat werkenden een flexibel taalaanbod krijgen aangeboden, zoals lessen in de avonduren en op de werkplek."[4] Om te beoordelen of het inburgeringsbeleid succesvol is, heeft Roermond zich een aantal doelen gesteld.

---

[1] Denktank VOI Midden-Limburg (2020-2021). Uitgangspuntennotitie: Regionale voorbereiding aanpak Nieuwe Inburgering Midden Limburg 2020-2021.

[2] Gemeente Roermond. (2021). Inburgering 2021 en verder: Integratie, Participatie en meedoen naar vermogen. De aanpak van de Veranderopgave inburgering in Roermond.

[3] Gemeente Roermond. (2021). Inburgering 2021 en verder: Integratie, Participatie en meedoen naar vermogen. De aanpak van de Veranderopgave inburgering in Roermond.

[4] Gemeente Roermond. (2021, 14 december). De stand van zaken van de aanpak van de nieuwe Wet Inburgering in Roermond december 2021.

Voor de tweede fase van de Wet inburgering zijn dit:

a. 80% van alle nieuwkomers in een inburgeringstraject is geslaagd binnen drie jaar;
b. 80% van alle nieuwkomers doet mee binnen drie jaar;
c. 40% van alle statushouders (in de bijstand) stroomt uit naar werk of studie binnen twee jaar[5].

Onlangs stelde de gemeente een nieuwe visie op nieuwkomers vast. Daarin stelt de gemeente dat zij een (huisvestings)opgave heeft waaraan ze zich wil houden, uit solidariteit met medeoverheden; dat ze wil inzetten op structurele opvang en bewonersbetrokkenheid en dat ze zich inzet voor toekomstige inwoners: de vluchtelingen van nu zijn namelijk de inwoners van de toekomst. Toekomstige inwoners wil de gemeente daarom zo veel mogelijk opvangen in (de regio) Roermond. Daarnaast wil de gemeente inzetten op activiteiten voor nieuwkomers (samen met bestaande inwoners, in een wijkgerichte aanpak) en het zijn en blijven van een inclusieve stad waarin nieuwkomers en bestaande inwoners gelijkwaardige toegang hebben tot voorzieningen en activiteiten.[6]

Met bovenstaande uitgangspunten en leidende principes sluit de gemeente aan bij de (sub)doelen uit de Wet inburgering.

Roermond is centrumgemeente voor de sub-regio Oost in Midden-Limburg

Door de acht gemeenten in Midden-Limburg is gekozen om samen te werken aan de voorbereiding op de Wi2021: “samen voorbereiden is efficiënt, bundelt en gebruikt aanwezige kennis en zorgt voor verbinding met de regionale mogelijkheden en initiatieven. Gezamenlijke inkoop van producten is naar verwachting goedkoper.”[7] Daarnaast verwachten de gemeenten dat het samen inkopen en uitvoeren van bepaalde taken nodig is gezien de verwachte omvang van specifieke doelgroepen. Gezamenlijk hebben zij daarom per subregio een aanbesteding uitgezet. Roermond deed dit als centrumgemeente voor de subregio Oost met de gemeenten Leudal, Maasgouw, Echt-Susteren en Roerdalen. Deze aanbesteding leidde in eerste instantie niet tot (passende) inschrijvingen. Het bedrag dat de gemeenten aan de leerroutes wilden besteden werd door aanbieders als te laag beschouwd. Dit was een landelijk veel voorkomend verschijnsel. Nadat door het Rijk aanvullende financiële middelen beschikbaar zijn gesteld is een nieuwe aanbesteding gestart: voor de Z- en B1-route in samenwerking met de subregio Oost, voor de onderwijsroute met de gehele regio Midden-Limburg. Deze aanbestedingen hebben wel geleid tot passende inschrijvingen.

Een keuze voor een beperkt aantal aanbieders

In Midden-Limburg zijn verschillende aanbieders actief die taalaanbod voor inburgeraars aanbieden en in bezit zijn van het Blik op Werk-keurmerk. In Limburg zijn naast de Universiteit Maastricht geen hogescholen of universiteiten actief die taalschakeltrajecten aanbieden.

---

[5] Gemeente Roermond. (2021, 14 december). De stand van zaken van de aanpak van de nieuwe Wet Inburgering in Roermond december 2021.

[6] Gemeente Roermond. (2024, 28 mei). Raadsvoorstel ‘BW-voorstel Visie Opvang Nieuwkomers gemeente Roermond’; Gemeente Roermond. (2024). Visie opvang ‘nieuwkomers’ gemeente Roermond.

[7] Denktank VOI Midden-Limburg. (2020-2021). Uitgangspuntennotitie: Regionale voorbereiding aanpak Nieuwe Inburgering Midden Limburg 2020-2021.

De gemeenten hebben er bewust voor gekozen om samen te werken met één taalaanbieder voor de B1- en Z-route en één voor de onderwijsroute: ROC Gilde Opleidingen en diens dochteronderneming Gilde Educatie BV. Deze laatste biedt volwasseneducatie op het gebied van inburgerings- en taalonderwijs in een groot deel van (Noord- en Midden-)Limburg en heeft een Blik op Werk-keurmerk. De overweging om te kiezen voor één aanbieder was enerzijds geografisch: gezien het beperkte aantal aanbieders in de regio zijn er weinig mogelijkheden in de directe omgeving van Roermond. Anderzijds zorgt samenwerking ook voor een groter volume aan inburgeraars.

Voor het participatiegedeelte van de B1- en Z-route werkt Roermond samen met Doon. Dit was voorheen Westrom, het sociaal ontwikkelbedrijf van de gemeenten in sub-regio Oost, en is nu exclusief actief voor gemeente Roermond. Vluchtelingenwerk verzorgt de maatschappelijke begeleiding gedurende een halfjaar. Indien er daarna behoefte is aan aanvullende ondersteuning, dragen zij over naar reguliere welzijnspartijen in de wijk. Ook kan de gemeente na het aflopen van de maatschappelijke begeleiding de hulp inschakelen van de Persoonlijk begeleider.

De gemeenten in de sub-regio Oost werken samen in de organisatie van inburgering. De uitvoering (regie en begeleiding) doet de gemeente Roermond echter zelf. Dit is belegd bij klantmanagers inburgering en persoonlijk begeleiders.

Lokale kenmerken

De regio en de gemeente kennen enkele opvangplekken voor asielzoekers. Zo bevindt zich in de gemeente Roermond een tijdelijke noodopvanglocatie (Fletcher Hotel). Ook Echt-Susteren en Leudal hebben opvanglocaties. Zodra bekend is dat een statushouder in de gemeente Roermond wordt gevestigd, zoekt de gemeente Roermond al in het azc contact ten behoeve van een snelle start.

Roermond heeft geen wo-onderwijsinstellingen in de gemeente, daarvoor zijn inwoners aangewezen op Maastricht, Venlo of Heerlen. Ook hbo-instellingen zijn gevestigd in Venlo, Sittard, Heerlen en Maastricht. Voor het mbo kunnen inwoners in Roermond terecht bij Gilde Opleidingen en Yuverta. De regio heeft, met name door de Designer Outlet Roermond, veel participatiemogelijkheden in de Outlet en omringende horeca. Andere participatiemogelijkheden zijn relatief beperkt. Tot slot is in Roermond een Internationale Schakelklas (ISK) gevestigd; het Mundium College.

In 2017 heeft Roermond het Project UP (Uitvoeringsplan statushouders) opgezet voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv'ers) die in de gemeente gehuisvest waren. Integratie van deze doelgroep ging aanvankelijk niet zoals de gemeente had beoogd. De gemeente besloot daarom hieraan extra aandacht te besteden. In het project was op alle leefgebieden extra aandacht voor de begeleiding van deze jongeren, onder leiding van een gemeentelijke regievoerder. De deelnemers kregen een programma op maat van 36 uur per week aangeboden. Taalverwerving en het vergroten van zelfredzaamheid waren belangrijke uitgangspunten in dit programma.

Jongeren werden bij Westrom (de voorloper van Doon) geplaatst om daar, naast de taallessen bij Gilde Educatie, werkervaring op te doen in een omgeving waar ze zich tussen Nederlanders begeven en zo gedwongen werden om met de taal te oefenen.[8] Deze integrale aanpak is een succes gebleken en lessen die men hier heeft opgedaan zijn verwerkt in de huidige aanpak, zoals de stevige regierol voor klantmanagers van de gemeente.

C. Organisatie lokale uitvoering

C.1 Uitvoerder regie en begeleiding

De regierol en begeleiding is belegd bij de klantmanager inburgering & werk (hierna: klantmanager inburgering). Zij houden zich exclusief bezig met inburgering. De klantmanagers inburgering hebben zowel asiel- als gezinsmigranten in hun caseload. Voor de regie en begeleiding wordt niet samengewerkt met andere gemeenten. Wanneer nodig worden op verzoek van de klantmanager inburgering andere beleidsterreinen betrokken. Het streven is een caseload van 50 inburgeraars per klantmanager, zodat zij goede begeleiding en regie kunnen bieden. Op dit moment ligt de werkelijke caseload iets hoger, maar binnenkort start een nieuwe klantmanager waardoor de caseload naar verwachting zal dalen.

a. Klantmanager: dit team bestaat uit zes personen, waarbij onderscheid is gemaakt naar klantmanagers voor inburgeraars jonger en ouder dan 27. Er zijn op dit moment twee klantmanagers 27-. De klantmanagers zijn vanuit hun regierol eindverantwoordelijk voor het taal- en participatieaanbod en voor de verbinding met andere domeinen, zoals de Wmo. Er zijn geen aparte klantmanagers werk of participatie betrokken. Wel kan de klantmanager inburgering gebruikmaken van de ondersteuning van anderen, zoals van klantmanagers inkomen. Inburgeraars die hun traject hebben afgerond worden indien nodig overgedragen aan een reguliere klantmanager werk. De klantmanagers schakelen met de aanbieders van het taal- en participatieaanbod over de trajecten van inburgeraars. Daarbij is het taalonderwijs leidend, al is er in de praktijk veelal ruimte voor maatwerk.
b. Kwaliteitsmedewerker inburgering: de klantmanagers inburgering worden ondersteund door een kwaliteitsmedewerker inburgering. De rol van de kwaliteitsmedewerker omvat onder andere het uitwerken en verbeteren van processen en werkwijzen en het volgen van wetswijzigingen, beleidsaanpassingen of andere relevante ontwikkelingen.
c. Persoonlijk begeleider: naast klantmanagers heeft de gemeente drie persoonlijk begeleiders in dienst. Dit kunnen ervaringsdeskundigen zijn. De persoonlijk begeleiders bieden ondersteuning bij de inburgering op allerlei vlakken en helpen bij hulpvragen van inburgeraars, veelal op initiatief en ter ondersteuning van de klantmanager. Dit loopt van praktische ondersteuning bij het aanschaffen van een fiets, het inschakelen van ondersteuning bij schuldenproblematiek tot motiverende gespreksvoering als mensen vaak afwezig zijn. Ook kunnen zij optreden als tolk.
d. Trainers: daarnaast heeft de gemeente Roermond zelf een aantal trainers in dienst. Zij bieden verschillende trainingen aan voor inwoners en specifiek voor inburgering verzorgen zij het PVT.

[8] Gemeente Roermond. (2021, 14 december). De stand van zaken van de aanpak van de nieuwe Wet Inburgering in Roermond december 2021.

e. Beleidsmedewerker: tot slot is er een beleidsmedewerker inburgering aangesteld die zich bezighoudt met beleidsontwikkeling en accountmanagement voor aanbieders.

D. Cijfers

D.1 Taakstelling en realisatie

Onderstaande tabel laat de taakstelling van het aantal te huisvesten asielmigranten (per half jaar) van gemeente Roermond zien in de periode 2022 tot eerste helft 2025. Ook geven we weer of deze taakstelling is gerealiseerd.

Roermond	Taakstelling	Gerealiseerd[9]
Eerste helft 2022	34	Nee, 17 te weinig
Tweede helft 2022	45	Ja
Eerste helft 2023	71	Nee, 14 te weinig
Tweede helft 2023	59	Nee, 18 te weinig
Eerste helft 2024	63	Nee, 31 te weinig
Tweede helft 2024	57	Nee, 37 te weinig
Eerste helft 2025	60	

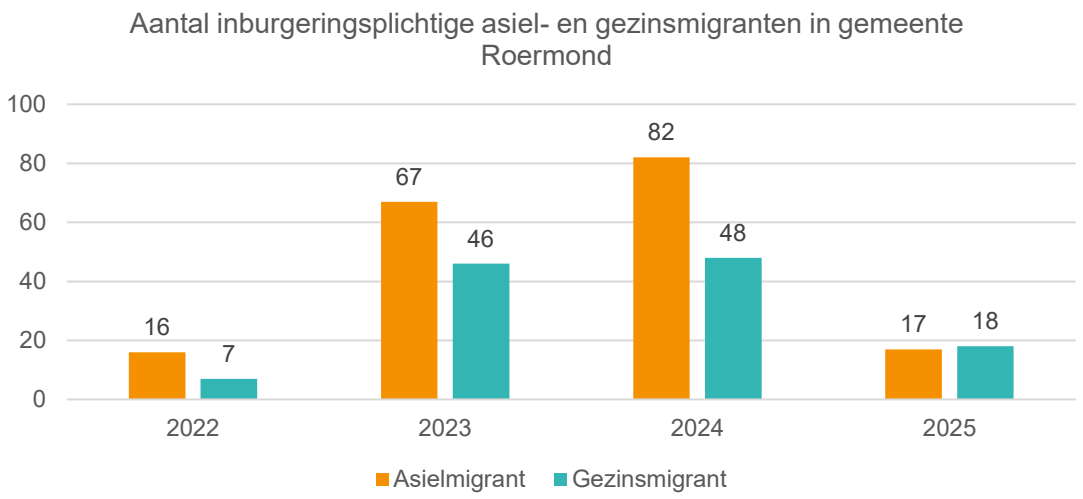
Tabel 1. Taakstelling gemeente Roermond over 2022, 2023, 2024 en de eerste helft van 2025 (Peildatum: 1 april 2025, bron: Rijksoverheid.nl)

D.2 Aantal inburgeraars (asiel- en gezinsmigranten)

Onderstaande figuur geeft het aantal inburgeringsplichtigen onder de Wi2021 uit de cohorten[10] 2022, 2023, 2024 en 2025 weer die in Roermond gehuisvest waren op 1 mei 2025. De cijfers zijn uitgesplitst naar asiel- en gezinsmigranten.

[9] Het weergegeven getal is de totale stand van zaken aan het einde van de desbetreffende periode. Het getal bij de ‘Tweede helft 2024’ is daarmee de actuele achterstand.

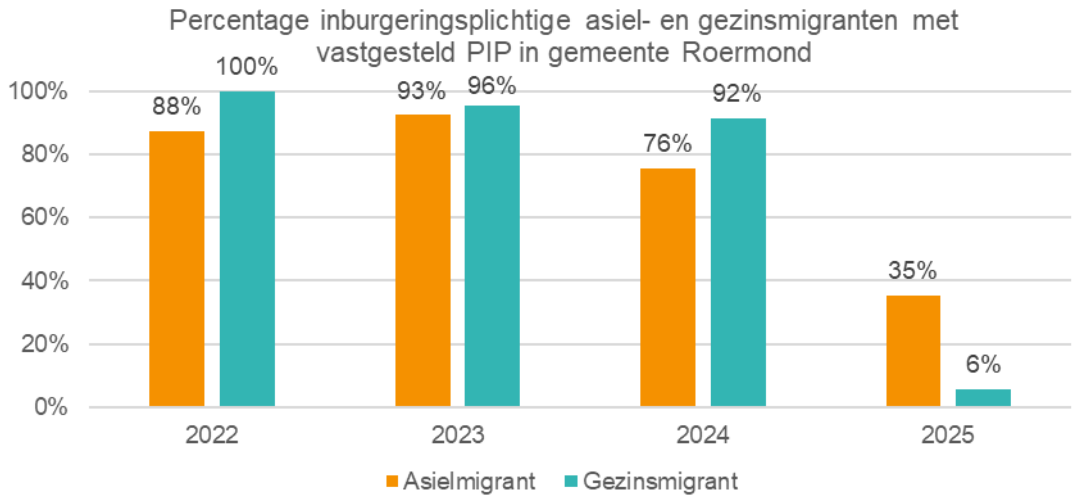
[10] De cohorten zijn ingedeeld op basis van het jaar waarin iemand inburgeringsplichtig wordt.



Figuur 2. Aantal inburgeringsplichtige asiel- en gezinsmigranten in gemeente Hilversum (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)

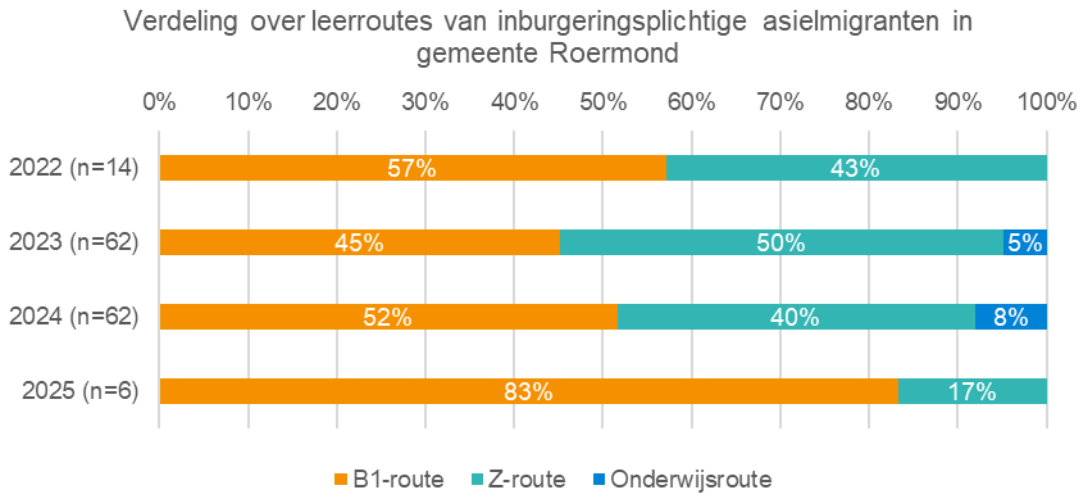
D.3 Aantal vastgestelde leerroutes en verdeling over en binnen de verschillende routes

Onderstaande figuur geeft het percentage inburgeraars met vastgesteld PIP in gemeente Roermond weer, verdeeld over de vier cohorten. De cijfers zijn uitgesplitst naar asiel- en gezins- en overige migranten.

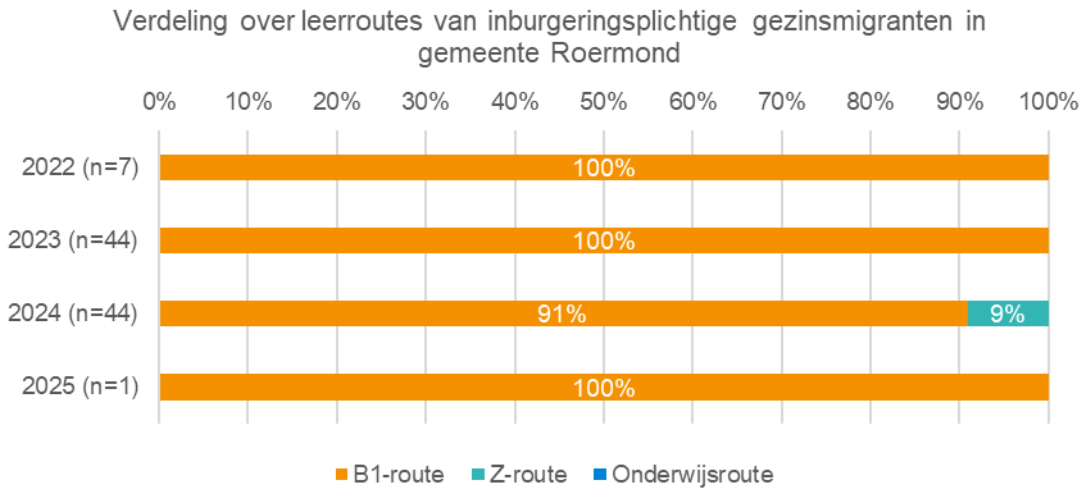


Figuur 3. Percentage inburgeraars met vastgesteld PIP in gemeente Roermond (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)

De verdeling over de leerroutes van inburgeraars in gemeente Roermond is in weergegeven in onderstaande figuur. De eerste figuur laat de verdeling voor asielmigranten zien, de tweede voor gezinsmigranten. Dit is opnieuw verdeeld naar de vier cohorten.



Figuur 4. Verdeling van asielmigranten in gemeente Roermond over de drie leerroutes (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)



Figuur 5. Verdeling van gezinsmigranten in gemeente Roermond over de drie leerroutes (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)

D.4 Aantal verlengingen inburgeringstermijn, afgeronde trajecten, wisselingen van leerroute en afschalingen in de B1-route

In gemeente Roermond hebben geen verlengingen van de inburgeringstermijn plaatsgevonden. 31 inburgeraars hebben de inburgering afgerond. Dit betreft allemaal inburgeraars in de B1-route. Hiervan deden zestien inburgeraars de examens op A2-niveau. Onderstaande tabel geeft een overzicht over de cohorten en verdeling asiel- en gezinsmigrant. Voor de cohorten 2022 en 2023 zijn in totaal vijf afschalingen naar A2-niveau doorgegeven. Dit zijn inburgeraars die nog geen examen hebben gedaan, maar waarvan al wel een afschaling naar A2-niveau is doorgegeven.

	Asielmigrant		Gezinsmigrant	
	A2-niveau	B1-niveau	A2-niveau	B1-niveau
2022	6	5	3	4
2023	1	1	3	2
2024	1	2	2	1
2025	0	0	0	0

Tabel 2. Overzicht cohorten en verdeling asiel- en gezinsmigranten van afgeronde trajecten binnen de B1-route (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)

Zes inburgeraars zijn gewisseld van de B1-route naar de Z-route (één asielmigrant in cohort 2022 en vijf asielmigranten in cohort 2023). Wisseling van de Z-route naar de B1-route kwam drie keer voor (één asielmigrant en gezinsmigrant in cohort 2023 en één asielmigrant in cohort 2024). Eén asielmigrant uit cohort 2023 wisselde van de B1-route naar de Onderwijsroute. Wisselingen vanuit de Onderwijsroute naar de B1-route kwamen twee keer voor in cohort 2022 onder asielmigranten. Wisselingen van de Onderwijsroute naar de Z-route is geen sprake van geweest.

E. Uitvoering per onderdeel

In onderstaande paragrafen beschrijven we hoe gemeente Roermond en de gecontracteerde aanbieders de onderdelen van de tweede fase inrichten en uitvoeren.

E.1 Invulling regierol en begeleiding gemeenten

De gemeente voert regie en draagt zorg voor integraliteit

De gemeente Roermond is eindverantwoordelijk voor de inburgering. Klantmanagers zorgen dat inburgeraars zo snel mogelijk kunnen starten met het taalaanbod en houden dit bij de taalaanbieder in de gaten. De klantmanagers zijn faciliterend op casusniveau, wat betekent dat zij erop toezien dat het programma van een inburgeraar qua taal, participatie en persoonlijke omstandigheden op elkaar aansluit. De taalschool rapporteert over aanwezigheid en bespreekt de voortgang van inburgeraars met de klantmanager. In de toekomst is het streven dat de taalschool ook een grotere rol gaat spelen in het stimuleren van aanwezigheid van inburgeraars. Dit ligt nu nog voornamelijk bij de klantmanagers. Wanneer iemand veel afwezig is tijdens de lessen, is het aan de klantmanager om dit met de betreffende persoon op te pakken.

De samenwerking met het participatiebedrijf is van soortgelijke aard. Zij zijn verantwoordelijk voor de participatie en de MAP en het vinden van passend werk. De klantmanager inburgering zet de vraag uit en houdt regie op de voortgang en aanwezigheid. Het participatiebedrijf is aan zet om het participatieaanbod af te stemmen op de taallessen. Daarbij geldt dat in de basis het taalonderwijs voorrang heeft. In specifieke gevallen kan hier door de klantmanager vanaf worden geweken.

De klantmanager fungeert dus als de spin in het web, houdt regie op het totale traject en zorgt voor een integraal inburgeringstraject. In driewekelijkse casusoverleggen bespreken de klantmanagers inburgering casuïstiek, wisselen zij ervaring uit of zoeken zij gezamenlijk naar maatwerkoplossingen als daar behoefte aan is. Ook de persoonlijk begeleiders en kwaliteitsmedewerker sluiten bij deze overleggen aan. Integraliteit binnen de gemeente krijgt vorm doordat klantmanagers inburgering periodiek aansluiten bij overleggen van klantmanagers werk. Ook vanuit andere beleidsterreinen sluit men incidenteel aan bij casuïstiekbesprekingen om te verdiepen op een bepaald thema of te horen wat er speelt. De klantmanagers benoemen dat het succes van hun regierol staat of valt bij goede communicatie onderling én met de betrokken aanbieders. Hoe goed deze communicatie verloopt is erg persoonsafhankelijk.

Een lage caseload draagt bij aan een persoonlijke aanpak en biedt ruimte voor individuele begeleiding
In de gemeente Roermond spelen de klantmanagers inburgering een centrale rol. Zij voeren regie en zijn de spin in het web en het vaste gezicht voor inburgeraars gedurende het hele inburgeringstraject. De klantmanager biedt individuele begeleiding aan inburgeraars door middel van driemaandelijkse voortgangsgesprekken. Die gesprekken kunnen telefonisch of fysiek op het gemeentehuis, bij Doon of bij Gilde plaatsvinden. De klantmanager haalt vooraf informatie op bij de taalschool en de participatieaanbieder over voortgang en aanwezigheid. In deze gesprekken wordt besproken hoe iemand ervoor staat en of diegene op schema zit, maar ook persoonlijke omstandigheden komen aan bod. De klantmanagers werken vanaf het begin aan het opbouwen van een band tussen de klantmanager en inburgeraar: *“Mensen zijn dankbaar dat we betrokken zijn. We hebben een goede band met ze, ze zijn vaak blij om ons te zien”*.

Wanneer er bij een inburgeraar iets speelt, wordt er ad hoc een extra gesprek ingepland. Dit kan zijn omdat er vanuit school een signaal komt dat iemand veel absent is geweest, maar kan ook op initiatief van de inburgeraar zelf zijn. Dit gesprek is ofwel met de klantmanager alleen, dan wel met iemand van de taalschool of participatieaanbieder erbij. De klantmanager heeft hierin veel ruimte voor maatwerk en kijkt per persoon waar de behoefte ligt. Er wordt hierin geen onderscheid gemaakt tussen asiel- en gezinsmigranten. Gezinsmigranten worden verwezen naar de website van het Blik op werk-keurmerk voor het kiezen van een taalschool. Afhankelijk van de leerroute geeft de klantmanager een advies en denkt met hen mee. In de praktijk zien de klantmanagers dat gezinsmigranten vaak minder begeleiding nodig hebben. De driemaandelijkse voortgangsgesprekken zijn voor hen voldoende. Het zwaartepunt van de inzet van klantmanagers ligt bij asielmigranten. Met hen is - door ad-hoc contactmomenten - over het algemeen vaker dan driemaandelijks contact. De klantmanagers lijken geen specifieke knelpunten of belemmeringen te ervaren ten aanzien van de regie en begeleiding.

Inzet van ervaringsdeskundigheid voor aanvullende begeleiding
Op het moment dat er meer speelt in het leven van een inburgeraar kan de klantmanager op zijn of haar initiatief een persoonlijk begeleider van de gemeente inschakelen. De persoonlijk begeleider ondersteunt

de inburgeraar breed, net waar de hulpvraag ligt. Voorbeelden zijn het motiveren van jongeren op basis van eigen ervaringen om deel te nemen aan de taallessen en helpen bij het kopen van een fiets. Daarnaast heeft de persoonlijk begeleider een signalerende functie naar andere beleidsterreinen zoals Wmo, inkomen of schuldhulpverlening. Hij neemt contact op met de betreffende afdelingen. Zij pakken de hulpvraag van de inburgeraar daarna op, de persoonlijk begeleider wordt op de hoogte gehouden of treedt eventueel op als tolk. De ondersteuning van de persoonlijk begeleider tracht altijd bij te dragen aan de zelfredzaamheid van inburgeraars. De ervaringsdeskundige achtergrond van sommige persoonlijk begeleiders maakt bovendien dat zij zich goed kunnen verplaatsen in de situatie van inburgeraars, waardoor zij op een effectieve manier aansluiting kunnen vinden, persoonlijke ervaringen kunnen delen en inburgeraars kunnen stimuleren en activeren. Na het eerste contact tussen de inburgeraar en persoonlijk begeleider, kan de inburgeraar rechtstreeks contact opnemen met de persoonlijk begeleider. Daarnaast zijn de persoonlijk begeleiders betrokken bij de vroege start op het azc, waardoor een deel van de inburgeraars hen al kent op het moment dat ze starten met het inburgeringstraject. Persoonlijk begeleiders ondersteunen zowel asiel- als gezinsmigranten.

Als er behoefte is aan aanvullende ondersteuning, kan een inburgeraar overgedragen worden aan reguliere welzijnspartijen in de wijk of begeleiding in het kader van de Wmo. Ook hierin wordt geen onderscheid gemaakt tussen asiel- en gezinsmigranten.

Zodra een inburgeraar het inburgeringstraject heeft afgerond, stopt de begeleiding van de klantmanager inburgering. Indien de inburgeraar op dat moment nog geen baan heeft of gebruikmaakt van een uitkering, zorgt de klangmanager inburgering voor een warme overdracht naar een van de klantmanagers werk. Deze klantmanagers hanteren een wijkgerichte aanpak. Tot nu toe stromen echter de meeste inburgeraars volledig uit - zonder gebruik van een uitkering. Dit heeft er ook mee te maken dat tot op het moment van het onderzoek slechts een persoon uit de Z-route is uitgestroomd. De verwachting is dat deze groep over het algemeen vaker en langer van gemeentelijke ondersteuning gebruik zal maken.

E.2 Invulling preventie en handhaving

Door inzet op preventie en persoonlijk contact wordt handhaving zo veel mogelijk voorkomen

De gemeente Roermond hecht veel belang aan contactmomenten tussen klantmanagers en inburgeraars en zet daarmee in op preventie. Dit zie je terug in het streven naar een lage caseload bij de klantmanagers. Door de klantmanagers wordt tijdens het intakegesprek al aandacht gegeven aan de inburgeringsplichten en de aanwezigheidsplicht bij de verschillende onderdelen van het inburgeringstraject. Tijdens het PIP-gesprek wordt dit herhaald. Hierbij is ook een tolk aanwezig zodat de informatie goed overkomt. Ook de taalschool communiceert nog eens over gemaakte afspraken en “legt afspraken over lestijden, aanwezigheid, afwezigheid bij ziekte en andere huisregels schriftelijk vast. Deze worden ondertekend door de inburgeraar om diens verantwoordelijkheid hierin te markeren.”[11] De gemeente handhaaft vervolgens op aanwezigheid bij voortgangsgesprekken en het nakomen van de

[11] Gemeente Echt-Susteren, Gemeente Leudal, Gemeente Maasgouw, Gemeente Roerdalen, Gemeente Roermond. (2021). Programma van eisen. B1 en Z-route.

afspraken uit het PIP, waaronder deelname aan de MAP en het PVT en - specifiek voor asielmigranten - deelname aan de taallessen[12].

Maandelijks ontvangt de gemeente Roermond van de taalaanbieder een overzicht met de absentie tijdens de taallessen. Bij Doon vragen de klantmanagers dit overzicht zelf op in de voorbereiding op het voortgangsgesprek. Als iemand erg veel afwezig is, wordt dit tussendoor al doorgegeven aan de gemeente. Tijdens de driemaandelijkse voortgangsgesprekken, of eerder als de situatie daar om vraagt, wordt eventuele absentie besproken. Bij een hoge absentie volgt een extra gesprek tussendoor. De klantmanagers benadrukken tijdens deze gesprekken nogmaals dat het van belang is aanwezig te zijn bij de lessen en stimuleren inburgeraars om te participeren. Eventueel wordt de persoonlijk begeleider ingezet om hierover nog eens met de inburgeraar in gesprek te gaan en de persoon op basis van eigen ervaringen te motiveren om deel te nemen aan de taallessen en te participeren. De gesprekken tussen de inburgeraar en klantmanager zijn op basis van vertrouwen en hebben een persoonsgerichte insteek om iemand te motiveren deel te nemen. Hiermee geeft de gemeente invulling aan preventie.

Maatregelen en boetes zijn zelden nodig

Indien iemand na de gesprekken en de inzet van de persoonlijke begeleider echter nog niet aan de verplichtingen voldoet, kan worden besloten maatregelen vanuit de Participatiewet of boetes op te leggen. Een maatregel of boete wordt altijd voorafgegaan door een waarschuwend gesprek, waarin wordt uitgelegd wat de concrete (financiële) consequenties zijn als iemand geen verbetering laat zien. Vaak is de aankondiging dat een maatregel of boete de volgende stap is al voldoende om naleving te stimuleren.

In de beleidsregels van de gemeente is het boetebeleid vastgesteld. Bij het opleggen van maatregelen of boetes geeft de gemeente Roermond voorrang aan maatregelen vanuit de Participatiewet, omdat “daarmee eenieder die zich niet houdt aan de afspraken die horen bij deze wet op dezelfde manier behandeld wordt.”[13] Als een maatregel wordt opgelegd vindt er altijd hoor en wederhoor plaats: “Het college stelt de inburgeringsplichtige in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen over het voornemen tot het opleggen van een boete.”[14] Het is slechts enkele keren voorgekomen dat een maatregel daadwerkelijk is opgelegd. Er zijn nog geen boetes opgelegd.

E.3 Invulling B1-route

E.3.1 Taalaanbod

De B1-route is door gemeente Roermond belegd bij Gilde Educatie. Zij verzorgen de B1- en Z-route voor meerdere gemeenten in Noord- en Midden-Limburg. Al sinds lange tijd is Gilde Educatie actief op de inburgeringsmarkt.

---

[12] Gemeente Roermond. (2021, 14 december). De stand van zaken van de aanpak van de nieuwe Wet Inburgering in Roermond december 2021; Gemeente Roermond. (2021). Beleidsregels Wet Inburgering 2021 Roermond.

[13] Gemeente Roermond. (2021, 14 december). Collegevoorstel ‘Stand van zaken implementatie Veranderopgave Inburgering Roermond en de bijbehorende beleidsregels’.

[14] Gemeente Roermond. (2021). Beleidsregels Wet Inburgering 2021 Roermond.

De gemeente en taalschool nemen beide een toets af voor een passende leerroute

In het programma van eisen is opgenomen dat de wachttijd vanaf aanmelding tot aan het starten met de leerroute maximaal drie maanden bedraagt. De B1-route begint met een intake. Het aanmeldformulier[15] vanuit de gemeente wordt gedeeld met Gilde Educatie, zodat informatie zoals niveau, uitslag van de leerbaarheidstoets en gezinssamenstelling niet nogmaals uitgevraagd hoeft te worden. Tijdens de intake bij de taalschool vindt een kennismaking plaats en wordt ook het taalniveau/de leerbaarheid getoetst. Het is mogelijk dat de uitkomsten van deze toets afwijken van de leerbaarheidstoets van de gemeente, bijvoorbeeld dat iemand toch eerst nog moet alfabetiseren. Dit advies bespreekt Gilde Educatie met de klantmanager, die het advies meestal overneemt. Doorgaans wordt het PIP pas na deze intake opgesteld. Door deze 'dubbele check' worden inburgeraars over het algemeen op het juiste niveau ingeschat en komen zij in de juiste leerroute terecht.

Nieuwe inburgeraars kunnen wekelijks op maandag instromen. Als er niet direct plek is in één van de groepen, kan een inburgeraar in een instroomgroep worden geplaatst. Dit zijn twee groepen, voor de B1- en de Z-route, waarin inburgeraars eens per week tweeënhalf tot drie uur taalles krijgen, los van de reguliere lesmethode. Inburgeraars zitten maximaal twaalf weken in de instroomgroep, voordat zij kunnen doorstromen naar een reguliere groep.

600 uur taalles met TaalCompleet

Het reguliere programma van de B1-route beslaat vier dagdelen van drie uur per week, gedurende 50 lesweken. In totaal zijn er 600 lesuren ingekocht voor de B1-route. De lessen zijn in principe overdag op locatie in Roermond. Asiel- en gezinsmigranten zitten gezamenlijk in een klas. De klassen bestaan uit twintig deelnemers, ingedeeld naar niveau. Twintig is bovendien het maximum volgens gemaakte contractafspraken. De groepssamenstelling kan gedurende het traject wisselen als gevolg van praktische overwegingen (zoals een wisseling in docenten of een te kleine groep) of omdat dit beter past bij het niveau van de inburgeraar. Iedere klas heeft een vaste mentor. Alle lessen worden gegeven door NT2-docenten. Het is een uitdaging om genoeg docenten te vinden die voldoen aan de certificeringseis. Toch heeft de taalaanbieder geen tekort aan docenten. Op dit moment wordt er geen gebruikgemaakt van de inzet van vrijwilligers in de klas. Dit is de taalaanbieder wel aan het onderzoeken, want zij zien hier meerwaarde in.

De methode die tijdens de lessen wordt toegepast is TaalCompleet. In de klas wordt veel samengewerkt, is er ruimte om de taal te spreken en vragen te stellen. De methode heeft een e-learning die thuis gemaakt kan worden, als aanvulling op de taallessen. Het huiswerk bestaat uit filmpjes over grammatica, online oefeningen of oefeningen in het boek. Het gaat hierbij voornamelijk om het door herhaling eigen maken van de stof. Er wordt verwacht dat inburgeraars gemiddeld twaalf uur in de week aan huiswerk besteden. De taalschool kan inzien wie het huiswerk gemaakt heeft. Een knelpunt is volgens de taalschool dat het huiswerk slecht gemaakt wordt. Dit knelpunt is bij de gemeente minder bekend.

[15] In het aanmeldformulier neemt de klantmanager inburgering informatie op over de inburgeraar, waaronder persoonsgegevens, moedertaal en eventuele andere talen, beroep en werkervaring, de uitslag van de leerbaarheidstoets en eventueel aanvullende informatie.

Na tien weken volgt een eerste tussentijdse toets

De eerste tien weken bestaan uit taallessen op A1-niveau. Dit is een groepsprogramma, waarbij iedereen dezelfde lesstof doorloopt. Deze weken worden afgesloten met een methodeonafhankelijke toets om te zien wat de voortgang is en of B1-niveau haalbaar is. Als iemand de toets niet haalt, is het mogelijk om de tien weken nogmaals te doorlopen. Hierna vindt een schifting in twee groepen plaats naar A2- of B1-niveau. Dit wordt overlegd met de klantmanagers van de gemeente, waarbij ook wordt gekeken of iemand met meer tijd wel op B1-niveau kan komen. Hierbij wordt ook gekeken naar de motivatie en omstandigheden van de inburgeraar.

De taalschool registreert de presentie van de deelnemers bij de lessen. Als iemand te weinig aanwezig is, gaat de gemeente in gesprek met de inburgeraar. Dit is vooralsnog geen taak van de taalaanbieder. Gilde Educatie probeert inburgeraars wel te stimuleren, bijvoorbeeld door hen nu en dan een appje te sturen, maar het toezien op aanwezigheid is primair een taak van de klantmanagers van de gemeente. Wel zijn de gemeente en Gilde Educatie in gesprek over een verzuimprotocol, waarin afspraken over presentie expliciet worden vastgelegd. Aanwezigheid van inburgeraars bij de taallessen is namelijk een uitdaging, net als te laat komen in de les.

Daar waar mogelijk wordt gezocht naar maatwerkoplossingen

Als persoonlijke omstandigheden een belemmering zijn voor het volgen van de taallessen proberen de mentor van Gilde Educatie en de klantmanager van de gemeente te zoeken naar maatwerkoplossingen. Als blijkt dat inburgeraars de stof sneller of juist minder goed tot zich nemen, kan besloten worden hen van groep te laten wisselen. Hiervoor monitort de mentor van de taalschool de voortgang en neemt toetsen af. Ook kan het voorkomen dat een werkende inburgeraar in overleg een dagdeel minder naar school hoeft. Voor een kleine groep hoogopgeleide en gezinsmigranten is een avondprogramma ingericht van tweeënhalf uur per week. Online lessen worden niet aangeboden. Voor inburgeraars die eerst moeten alfabetiseren biedt Gilde Educatie een alfabetiseringsmethode aan.

Kinderopvang is een knelpunt voor inburgeraars met kinderen, omdat de dagdelen waarop kinderopvang beschikbaar is niet altijd overeenkomen met de lesmomenten. In zo’n geval kan het soms langer duren voordat een inburgeraar met de taallessen kan starten.

In een driegesprek wordt besloten of een routewisseling plaats zal vinden

Aan de start van een route kan soms twijfel zijn of iemand de B1-route aankan. Dan wordt vaak het voordeel van de twijfel gegeven en na een jaar opnieuw gekeken wat passend is. In overleg met de gemeente zijn routewisselingen mogelijk, veelal op initiatief van de taalschool. De klantmanager gaat vervolgens in gesprek met de inburgeraar, of er vindt een driegesprek plaats met de taalaanbieder. Zo wordt gezamenlijk besloten of er een routewisseling plaats zal vinden. Vrijwel altijd wordt hierin door de klantmanager inburgering het advies van de mentor gevolgd, aangezien diegene veel zicht heeft op de (motivatie en voortgang van de) inburgeraar.

Het vlotte traject is voor inburgeraars te kort om op B1-niveau te komen

Door de taalschool en inburgeraars wordt de duur van de B1-route als knelpunt ervaren. Het is een vlot traject, maar in de praktijk blijkt vaak dat iemand binnen 50 weken en 600 lesuren nog niet op B1-niveau zit. Indien een verlenging van het taalonderwijs wenselijk is, bijvoorbeeld omdat de verwachting is dat

iemand wel binnen drie jaar B1-niveau kan halen als er meer onderwijs wordt gevolgd, kan de gemeente besluiten dit aanvullend in te kopen. De gemeente kan vijf, tien of vijftien weken taalles bijkopen (en kan dit stapelen). Dit is een individuele afweging, die in de B1-route vooral gemaakt wordt op basis van de wensen en mogelijkheden van de inburgeraar. De klantmanager is hier relatief vrij in. Soms is hierin een verschil in perspectief tussen de gemeente en taalschool zichtbaar: de taalschool werkt toe naar een haalbaar taalniveau binnen de beschikbare uren, terwijl de gemeente streeft naar een zo hoog mogelijk taalniveau om mensen een goede kans op de arbeidsmarkt te geven en daarmee ook de kans te verkleinen dat iemand afhankelijk wordt of blijft van (financiële) ondersteuning van de gemeente.

Daarnaast geven inburgeraars aan het totaal aan inburgeringsactiviteiten: de lesuren in combinatie met de participatieactiviteiten en andere zaken zoals het PVT, veel en soms zwaar te vinden.

Samenwerking tussen de taalschool en gemeente is goed, ondanks wisselingen in klantmanagers
De samenwerking tussen de taalschool en de gemeente wordt door beide partijen als goed ervaren. Onderling zijn korte lijntjes, wat fijn werkt. De taalschool geeft aan dat de klantmanagers wel eens komen kijken in de lessen om te zien wat een bepaald niveau inhoudt en een beeld te krijgen bij de lessen. Wel zijn er wat wisselingen geweest in klantmanagers van de gemeente, waardoor de taalschool merkt dat niet iedereen volledig op de hoogte is van de inhoud en voorwaarden van de leerroutes. Daarnaast benoemt ook de taalschol soms een verschil in perspectief te ervaren: waar voor de taalschool de kwaliteit van het onderwijs (waaronder deelname in een passende groep) voorop staat, kijkt de gemeente vooral praktisch naar de combinatie van de verschillende inburgeringsonderdelen en (les)roosters.

Praktische zaken vormen een knelpunt voor aanwezigheid in de lessen
Met name praktische zaken kunnen als een knelpunt worden ervaren. Er is weinig plek bij de kinderopvang en voor de taalschool is het niet altijd mogelijk om iemands lesrooster daarop aan te passen. Ook is het voor een gezin waarvan beide ouders lessen moeten volgen lastig dit te combineren met het gezinsleven.

Specifiek voor jongeren die van een Internationale Schakelklas (ISK) komen en daar onderwijs op A2-niveau hebben genoten, ervaart de gemeente een knelpunt in de wettelijke randvoorwaarden van de B1-route. Om examen te kunnen doen op A2-niveau in de B1-route dienen inburgeraars minimaal 600 uur taalles te hebben gehad. Voor jongeren die op het ISK al taalles hebben gehad, voelt dit vaak als dubbelop. Deze jongeren geven aan graag examen te willen doen, zodat ze kunnen gaan werken. De taaleis van 600 uur is aan hen lastig uit te leggen.

E.3.2 Dualiteit

Roermond zet in op dualiteit voor inburgeraars in de B1-route via sociaal ontwikkelbedrijf Doon
Het participatiegedeelte voor de B1-route is door de gemeente belegd bij Doon, een sociaal ontwikkelbedrijf van de gemeente Roermond. Zij zijn verantwoordelijk voor en voeren regie op het gehele participatiegedeelte, waaronder het aanleren van werknemersvaardigheden. Een uitzondering hierop is wanneer een inburgeraar uit zichzelf betaald werk vindt. Er is plaatsing binnen en buiten Doon mogelijk, zowel in de vorm van vrijwilligerswerk, beschut werk of betaald werk. Er worden ook leerwerkplekken aangeboden, waar inburgeraars (praktische) certificaten of diploma's kunnen behalen. Het

participatiegedeelte beoogt de gemeente zo in te zetten dat dit leidt tot duurzaam werk. Zeker de jongere doelgroep is gemotiveerd om te gaan werken. De doelgroep van 27+ is hier soms wat minder toe gemotiveerd, omdat het combineren van taal, participatie én het gezinsleven als belastend kan worden ervaren. Er is geen vast aantal uren afgesproken dat inburgeraars uit de B1-route moeten participeren (naast de urenverplichting vanuit de MAP).

De samenwerking met Doon is goed, participatiemogelijkheden zijn nog beperkt
Inhoudelijk is er tussen Doon en Gilde Educatie geen afstemming. Doon past zich qua logistiek (roosters) aan de taalaanbieder aan. Het taalonderwijs is leidend, maar in specifieke gevallen kan maatwerk worden geboden. Dit geldt ook als inburgeraars werken. De samenwerking tussen Doon en Gilde Educatie wordt over het algemeen goed ervaren. Er zijn onderling korte lijnen. Doon heeft regelmatig vragen voor de taalschool met betrekking tot bijvoorbeeld het niveau, de aanwezigheid en voortgang van een inburgeraar, zodat zij het participatiegedeelte beter kunnen begeleiden. Ook komen medewerkers van Doon wel eens kijken bij de taalschool.

De samenwerking tussen Doon en de gemeente wordt wisselend ervaren. Dit komt mede door een organisatieontwikkeling en inhoudelijke ontwikkelingen die momenteel gaande zijn bij Doon. Zo wil de gemeente toe naar een ‘menukaart’ waar keuzes op staan voor de inburgeraar voor invulling van de participatiecomponent. Ze wil hierin meer maatwerk kunnen bieden en aansluiten bij de persoonlijke omstandigheden en interesses van de inburgeraar. Dit komt tot op heden met moeite van de grond en is nog volop in ontwikkeling. Hiervoor is onlangs een *jobhunter* aangesteld. Wat als positief wordt ervaren is dat Doon de gemeente goed op de hoogte houdt van de voortgang van inburgeraars. De communicatie is goed en er is een vast contactpersoon vanuit Doon voor iedere inburgeraar. Klantmanagers van de gemeente en de trajectbegeleiders van Doon kennen elkaar en voeren samen de intake bij Doon.

E.3.3 Examen

Door middel van examentrainingen wordt een inburgeraar voorbereid op het examen
De taalschool werkt per kwartaal met thema’s of modules van lesmethode TaalCompleet. In de B1-route wordt niet ieder kwartaal afgesloten met een toets, hiervoor worden vaste meetmomenten gehanteerd. Zodra leerlingen het grootste gedeelte van de lesmethode hebben doorlopen worden zij voorbereid op de examens, middels examentrainingen van DUO, inburgeringsexamens van eerdere jaren en een examenbundel die door Gilde Educatie is gemaakt. Ook oefent de taalschool met inburgeraars hoe ze een examen maken in een echte examensetting. De mentor van Gilde Educatie bepaalt in overleg met de klantmanager van de gemeente of iemand klaar is om het examen te maken, op basis van de uitslag van de oefenexamens. Dit gaat in goed overleg met de docent en inburgeraar zelf. De meeste examens worden op A2-niveau gedaan.

Het komt wel eens voor dat een inburgeraar zelf een examen aanvraagt, zonder overleg of dit aan te geven bij de taalaanbieder. Gilde Educatie ziet dat mensen zichzelf daarbij geregeld overschatten. Een knelpunt voor Gilde Educatie is dat zij sinds de invoering van de Wi2021 de examenresultaten niet meer zelf in kunnen zien.

De lange wachttijden bij DUO zijn een knelpunt
De taalaanbieder merkt, op moment van schrijven, dat wachttijden voor het doen van de staatsexamens een knelpunt zijn voor veel inburgeraars. De vaste inschrijfmomenten zitten snel vol. Hierover is contact opgenomen met DUO, maar nog steeds is het aantal beschikbare plekken vaak onvoldoende. De dichtstbijzijnde locatie om examens af te nemen is Eindhoven.

E.4 Invulling Z-route

E.4.1 Taalaanbod

Het taalaanbod in de Z-route lijkt op de B1-route
Ook de Z-route is door de gemeente Roermond belegd bij Gilde Educatie. De Z-route begint, net als de B1-route, volgens afspraken binnen drie maanden na aanmelding en start met een intake waarbij onder andere wordt gekeken naar het taalniveau en de leerbaarheid van de inburgeraar. Eventueel kan op initiatief van Gilde Educatie en in overleg met de klantmanager inburgering worden afgeweken van de uitkomsten van de leerbaarheidstoets als de intake daartoe aanleiding geeft.

Lessen zijn in kleine groepen die worden ingedeeld op niveau
Inburgeraars kunnen wekelijks op maandag instromen. Als er niet direct plek is, kunnen zij in de eerder beschreven instroomgroep worden geplaatst. Het programma van de Z-route beslaat drie dagdelen van drie uur in de week, gedurende 90 weken. De lessen vinden fysiek in Roermond plaats. Groepen in de Z-route zijn wat kleiner, namelijk ongeveer veertien deelnemers. Deze groepen worden samengesteld op basis van alfabetiseringsniveau en leertempo, en bevatten zowel asiel- als gezinsmigranten. Ook hier kunnen gedurende het traject wisselingen in groepen plaatsvinden. De Z-route maakt net als de B1-route gebruik van de methode TaalCompleet.

Het taalonderwijs heeft een groepsprogramma, zelfstandige opdrachten, veel nadruk op spreken en vragen stellen in de les en huiswerk om thuis zelf mee te kunnen oefenen (een e-learning van de methode Praat je mee?). Ook in deze klassen is het maken van huiswerk soms een knelpunt.

Waar mogelijk worden maatwerkoplossingen geboden
Als persoonlijke omstandigheden daar om vragen wordt getracht maatwerk te bieden. Voor de Z-route is er geen avondklas. Onlinelessen worden niet aangeboden. In een enkel geval kan iemand die de Z-route volgt bijvoorbeeld deelnemen aan lessen van de B1-route, zodat zij een extra dagdeel in de week taalles krijgen en daarmee sneller het vereiste aantal uren hebben behaald. Voor inburgeraars die eerst moeten alfabetiseren, biedt Gilde Educatie een alfabetiseringsmethode aan.

Presentie en voortgang worden maandelijks besproken
De mentor van de taalschool monitort de presentie en voortgang en stemt hierover maandelijks af met de klantmanager inburgering. Daarbij wordt ook besproken of er eventueel wijzigingen in het PIP nodig of mogelijk zijn (routewisseling, afschalen). Hoewel de taalschool inburgeraars stimuleert om zich in te zetten en zo veel mogelijk aanwezig te zijn, is het toezien op naleving van de afspraken een taak van de klantmanagers.

Het ingekochte traject blijkt in de praktijk te kort
De duur van het traject van de Z-route blijkt in de praktijk vaak (te) kort om de urennorm te behalen. Voor de Z-route heeft de gemeente 810 uur ingekocht. Ook als mensen slechts een paar keer afwezig zijn, wordt de norm niet meer binnen het ingekochte aantal weken en uren gehaald. Als een verlenging van het taalonderwijs nodig is om de wettelijke urennorm te halen, koopt de gemeente aanvullend taalonderwijs in. Bij vrijwel alle inburgeraars in de Z-route lijkt dit nodig te zijn. De gemeente is in gesprek met de taalaanbieder over hoe hier mee om te gaan.

Zoals bij de B1-route al beschreven, is de samenwerking tussen de taalschool en de gemeente goed en zijn er korte lijnen, onder andere tussen mentoren van Gilde Educatie en de klantmanagers van de gemeente. De knelpunten die men in de praktijk in de Z-route ervaart komen overeen met de ervaren knelpunten in de B1-route. Ook hier kan zorg voor kinderen of kinderopvang een knelpunt zijn als beide ouders naar school gaan of participeren. Soms leidt dit ertoe dat een of beide ouders enkele lessen missen in afwachting van het organiseren van kinderopvang.

E.4.2 Participatieaanbod

Doon is verantwoordelijk voor de participatie
Ook voor de Z-route is het participatiegedeelte door de gemeente belegd bij Doon. Zij zijn verantwoordelijk voor en voeren regie op het gehele participatiegedeelte en plaatsen inburgeraars op een passende plek binnen of buiten het werkbedrijf. Het participatiegedeelte in de Z-route bedraagt meestal zo'n acht tot twaalf uur per week (anderhalve dag), al kan dit sterk uiteenlopen afhankelijk van iemands individuele situatie. Hoe de in totaal 800 uur wordt ingevuld is maatwerk en wordt waar mogelijk afgestemd op de capaciteiten en interesses van de inburgeraar. In de praktijk is het aanbod beperkt. Zoals gezegd biedt Doon diverse interne mogelijkheden qua participatieaanbod, van beschut werk tot leerwerkplekken en betaald werk. Als mensen zelf betaald werk vinden telt dit mee in de participatie-uren.
Over het algemeen dient er op de werkvloer Nederlands gesproken te worden. Er zijn geen eisen omtrent taalbegeleiding op de werkvloer.

In een intake wordt met de inburgeraar besproken wat zijn of haar wensen, kwaliteiten en achtergrond zijn. Eventueel wordt in die intake gebruikgemaakt van een tolk of Arabisch sprekende collega als mensen nog weinig taalvaardig zijn. De klantmanager inburgering is hierbij ook aanwezig. Op basis van dit gesprek wordt een traject uitgewerkt voor de eerste periode. Dat houdt in dat een weekschema wordt opgesteld waarin alle activiteiten, ook het taalonderwijs en andere zaken, worden opgenomen. Op basis daarvan wordt een passende planning en frequentie bepaald om de participatie mee te beginnen. Er wordt niet direct een plan voor de volledige drie jaar of 800 uur gemaakt. Het participatieaanbod is in principe individueel. Er worden niet standaard groepsactiviteiten aangeboden.

Een jobhunter zoekt naar meer participatiemogelijkheden buiten Doon
Het uitgangspunt voor Doon is dat zo veel mogelijk mensen buiten de eigen organisatie worden geplaatst, in een (semi-)reguliere setting. In de praktijk is het echter zo dat de meeste inburgeraars uit de Z-route starten bij Doon zelf. Binnen Doon gaat dat voornamelijk om productiewerk, horeca en schoonmaakwerkzaamheden. Plaatsing elders is lastig doordat inburgeraars een beperkt taalniveau hebben op het moment dat zij starten met participeren. De aard van het werk bij Doon is echter niet altijd

passend voor inburgeraars, aangezien Doon van oudsher een sociaal ontwikkelbedrijf is en daar veelal mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt werkzaam zijn Zeker jongeren voelen zich daardoor weinig op hun plek en kunnen hierdoor ongemotiveerd raken. Er worden echter maar weinig werkplekken gevonden die zich buiten Doon bevinden om een passend alternatief te kunnen bieden. Doon zet hier wel op in, maar merkt dat weinig geschikte bedrijven in de regio hiervoor openstaan. In de outletstore in Roermond zijn haast altijd arbeidskrachten nodig. Hier kunnen inburgeraars vaak wel aan de slag. Een nadeel hier is dat daar voornamelijk Engels wordt gesproken, terwijl Nederlands voor de gemeente en Doon een belangrijke voorwaarde is voor het participatiegedeelte. Ook bij een crisis, zoals corona, zijn inburgeraars de eerste die weer worden ontslagen. De gemeente Roermond wil liever toewerken naar duurzamer werk.

De eerder genoemde *jobhunter* is daarom aangesteld om verbinding met externe partijen te leggen en zo passende en bij voorkeur duurzame participatiemogelijkheden voor statushouders te creëren. Er is daarnaast een *jobcoach* die ingezet kan worden als iemand ‘buiten de deur’ gaat werken. De jobcoach kan de inburgeraar indien nodig extra begeleiding op de werkvloer bieden.

In de afspraken met Doon en de taalaanbieder is opgenomen dat wanneer een bepaald aantal deelnemers (ca. tien tot twaalf) bij dezelfde werkgever is geplaatst, er taalonderwijs op de werkvloer kan worden aangeboden. In de praktijk is hier nog geen sprake van geweest. De taalaanbieder vraagt een zekere mate van gelijke niveaus, om te voorkomen dat van docenten te veel differentiëren gevraagd wordt. Het samenstellen van een groep van vergelijkbaar niveau, op dezelfde werkplek en met overeenkomstige roosters, blijkt een (te) lastige opgave.

Gezinsmigranten kunnen van Doon of het Werkgevers Servicepunt (WSP) Midden-Limburg ook ondersteuning krijgen bij het vinden van participatiemogelijkheden.

De urennorm en de combinatie van school en participatie zijn intensief

Bij de Z-route houden de klantmanagers meer vinger aan de pols bij het vinden van (passend) participatieaanbod dan bij de B1-route, gezien de wettelijke urenverplichting. Daarom stimuleren de klantmanagers inburgeraars om zo snel mogelijk met het participatiegedeelte te beginnen en ook werk te accepteren dat ze minder leuk vinden. Wel wordt in overleg met de inburgeraar zelf altijd rekening gehouden met een passend moment om de participatie te starten. Een te vroege start is niet handig, aangezien dit belastend kan zijn voor de inburgeraar. Gedurende het traject houden de trajectbegeleiders van Doon regelmatig in de gaten hoever mensen zijn in het behalen van de urennorm.

Waar inburgeraars bij de B1-route al aangeven dat zij het totale inburgeringsprogramma als intensief ervaren, is dat in de Z-route nog meer het geval. In de praktijk blijkt het behalen van de urennorm binnen de gestelde drie jaar een knelpunt. Zeker wanneer er pas relatief laat met taallessen en/of participatie gestart wordt als gevolg van bijvoorbeeld het wachten op kinderopvang of wanneer er sprake is van (tijdelijk) verminderde deelname door ziekte of zwangerschap. In de praktijk merkt de gemeente nu dat dit steeds vaker leidt tot verlengingen.

Zorg voor kinderen en culturele verschillen kunnen knelpunten opleveren

In de praktijk blijkt (een tekort aan) kinderopvang vaak een probleem, waardoor het soms lang duurt

voordat er plek is en mensen dus nog niet (volledig) kunnen starten met participeren. Ook als kinderen naar school gaan kan dit voor problemen zorgen: als mensen eerst hun kinderen naar school moeten brengen, kunnen zij vaak pas om negen uur bij Doon zijn - terwijl het werk daar dan al is gestart - en moeten zij ook weer eerder weg om kinderen op te halen.

Daarnaast ervaart men soms knelpunten als gevolg van traditionele of culturele verschillen. Veelal in relatie tot participatie door vrouwen - die soms gewend zijn vooral taken in/rondom huis en voor het gezin te vervullen, in plaats van te participeren. In het bijzonder wanneer het gaat om een gezin met veel kinderen kan dit een knelpunt vormen.

De samenwerking tussen Gilde Educatie en Doon wordt positief ervaren. De samenwerking tussen de gemeente en Doon wordt wisselend ervaren. Hoewel samenwerking op persoonsniveau relatief goed is, zoekt men naar mogelijkheden om inburgeraars meer maatwerk te kunnen bieden in het participatieaanbod, om beter aan te sluiten bij hun specifieke wensen, interesses en omstandigheden.

E.4.3 Afstemmen taal- en participatieaanbod

Het taalaanbod (en lesrooster van de taalaanbieder) is leidend. Het participatiegedeelte wordt hier door Doon op afgestemd. In de praktijk is deze afstemming vooral logistiek en om uit te wisselen. De inhoud van het taal- en participatieaanbod wordt doorgaans niet op elkaar afgestemd. De klantmanager inburgering van de gemeente heeft een rol in toezien of roosters goed op elkaar zijn afgestemd en of het totaal aan activiteiten voor de inburgeraar behapbaar is.

E.4.4 Eindgesprek

In de praktijk is het op het moment van onderzoek nog slechts een keer voorgekomen dat een inburgeraar uit de Z-route klaar is voor zijn of haar eindgesprek. Hier is dus nog weinig ervaring mee. In de basis gaat de klantmanager inburgering, zodra een inburgeraar aan alle verplichtingen heeft voldaan, met de inburgeraar naar de taalschool en naar Doon voor een afsluitend gesprek. Daarna volgt een afspraak bij de gemeente om het certificaat uit te reiken. Vooralsnog is er geen sprake van een feestelijke afsluiting, mede omdat hier bij de inburgeraars geen behoefte aan lijkt te zijn. Wel wordt in het laatste gesprek samen met de inburgeraar gereflecteerd op het inburgeringstraject en specifiek op de rol van de gemeente.

Er is nog geen ervaring met eindgesprekken voor gezinsmigranten in de Z-route.

E.5 Invulling Onderwijsroute

E.5.1 Taalaanbod

De Onderwijsroute is door de gemeenten in Midden-Limburg[16] belegd bij ROC Gilde Opleidingen. In totaal hebben zij nu 34 studenten, waarvan circa zes afkomstig uit Roermond. De uitstroomrichtingen of niveaus zijn doorgaans mbo-niveau 2, 3 en 4. Maar ook trajecten voor uitstroom naar hbo- of wo-niveau zijn mogelijk. Nu de Onderwijsroute een tijdje 'loopt' hebben gemeenten een beter beeld kunnen krijgen van wat dit inhoudt en worden steeds vaker inburgeraars naar de Onderwijsroute verwezen. Ook Roermond verwacht hierin een groei te gaan zien. Aan de voorkant, bij de brede intake en het opstellen van het PIP, lijkt een steeds betere inschatting te worden gemaakt over of de Onderwijsroute passend is voor inburgeraars.

De vijfwekelijkse instroommomenten zorgen voor heterogene klassen

Bij de start voert het ROC Gilde een intakegesprek met de inburgeraar. Iedere vijf weken is een instroommoment. Het is echter niet zo dat iedere vijf weken daadwerkelijk iemand instroomt. Dit, in combinatie met het lage volume, maakt splitsing in klassen op basis van niveau beperkt mogelijk. Op dit moment zijn er twee klassen voor de onderwijsroute, waarin een uitsplitsing naar taalniveau is gemaakt. Hierdoor is er veel niveauverschil in de klassen. Dat vraagt van de docenten maatwerk en differentiëren. Behalve op niveau wordt er geen andere uitsplitsing gemaakt qua doelgroepen. Groep een zit op taalniveau A0-A1, groep twee op taalniveau A2-begin B1. Voor bepaalde vakken kunnen groepen gemengd of anders samengesteld worden. Iedere groep heeft een eigen vaste basisgroep en mentor.

Tijdens het programma van anderhalf jaar wordt toegewerkt naar diverse uitstroomrichtingen

Het programma van de Onderwijsroute betreft een voltijdsprogramma van vijf fysieke lesdagen per week op locatie in Venlo. Het fysiek bijwonen van de lessen is verplicht. Er wordt geen avond- of onlineonderwijs aangeboden.

Dit is een bewuste keuze, aangezien zowel de gemeente als de taalaanbieder veel belang hechten aan fysieke lessen. Daarnaast wordt van studenten verwacht dat er huiswerk wordt gemaakt. De Onderwijsroute betreft een traject van anderhalf jaar, met uitloop van een halfjaar. Klassen bestaan uit maximaal zestien studenten. Lessen worden gegeven door gekwalificeerde docenten. In principe staat er een docent voor de klas. Vakken worden gegeven door verschillende docenten. Er wordt geen gebruikgemaakt van vrijwilligers. Wel heeft ROC Gilde ook een Taal & Rekenschool, van waaruit een extra docent in de klas kan aansluiten om studenten die dat nodig hebben tijdelijk beter te kunnen ondersteunen. Gezien de niveauverschillen in de klassen is deze extra ondersteuning helpend. Daarnaast merkt ROC Gilde op dat studenten die al langer in de klas zitten de nieuwkomers goed helpen en ondersteunen omdat ze elkaars situatie goed herkennen.

---

[16] Gemeente Cranendonck, Gemeente Echt-Susteren, Gemeente Leudal, Gemeente Maasgouw, Gemeente Nederweert, Gemeente Roerdalen, Gemeente Roermond, Gemeente Weert. (2022). Programma van eisen. Onderwijsroute Arbeidsmarktregio Midden-Limburg.

Bij de start stroomt iedereen in op mbo niveau 2. Na vijftien weken vindt een niveaubepalingstoets plaats. De uitslag van de toets in combinatie met de observaties van de docenten, geeft een eerste inschatting van welk niveau passend is voor de student: mbo-niveau 2, 3 en 4 of uitstroom naar hbo- of wo-niveau.

Er zijn zes vakken waarop inburgeraars examen doen of een portfolio opstellen. De eerste tien weken van de Onderwijsroute wordt gewerkt aan de Nederlandse taal. Hierna volgen steeds meer vakken. Deze vakken zijn rekenen, Engels, leervaardigheden, KNM en voorbereiding op opleiding/beroepskeuze (loopbaanoriëntatie). De loopbaanoriëntatie vervangt de inhoud van de MAP. De methode die tijdens de lessen wordt toegepast is TaalCompleet, aangevuld met vakspecifiek lesmateriaal.

Op aangeven van de inburgeraar worden aanvullende vakken aangeboden

Als een student specifieke interesses heeft of aangeeft ambities te hebben voor een bepaald beroep, tracht ROC Gilde daar rekening mee te houden. Binnen ROC Gilde kunnen studenten bijvoorbeeld kiezen voor aanvullende vakken, zoals wiskunde of Nederlands op B2-niveau. Dit maatwerk wordt ook geboden voor mensen die willen doorstromen naar hbo of wo, waarvoor deze vakken een vereiste zijn om toegelaten te worden.

De voortgang per leerling wordt uitvoerig besproken

Binnen ROC Gilde zijn er wekelijkse besprekingen tussen docenten en mentoren. Ook wordt maandelijks of tweemaandelijks per student uitvoerig besproken hoe hij of zij er voor staat. De voortgang wordt geregistreerd in een volgsysteem. Uit dit systeem volgt een aanwezigheidspercentage, dat wordt gedeeld en besproken met de gemeente. Ook andere opvallendheden worden met de gemeente besproken. Het is een pittig traject, met veel verplicht fysieke aanwezigheid. Dat maakt dat zowel de taalaanbieder als de gemeente een vinger aan de pols houden wat betreft de voortgang. De hoeveelheid persoonlijk contact met inburgeraars in de Onderwijsroute is dan ook hoog en wordt door de gemeente als erg positief ervaren.

Het kan voorkomen dat wordt besloten dat iemand wisselt naar de B1-route. Dit gaat altijd in overleg met de klantmanager van de gemeente. Andersom komt het ook voor dat mensen uit de B1- en Z-route overstappen naar de Onderwijsroute. Daarover vindt afstemming plaats met de aanbieder van deze routes (Gilde Educatie) en de klantmanager. Bij de intake vindt dan een warme overdracht plaats tussen beide taalaanbieders.

Bij een lage aanwezigheid wordt gewerkt volgens een escalatieladder

Het aanwezigheidspercentage in de Onderwijsroute lag in het begin rond de 80%, maar dit is inmiddels gestegen naar 90%. Dit komt mede doordat er betere afspraken zijn gemaakt met de gemeente: als iemand te weinig aanwezig is, wordt gewerkt volgens een escalatieladder. Die start met in gesprek gaan. Dit kan gezamenlijk met de gemeente. Als dit niet werkt, wordt met de inburgeraar een plan van aanpak opgesteld. Ook als dit niet tot het gewenste resultaat leidt, wordt altijd rekening gehouden met iemands persoonlijke situatie. De nadruk ligt op het gesprek aangaan.

De gemeente en taalschool werken goed samen met korte lijntjes

ROC Gilde is positief over de samenwerking met gemeente Roermond. Er is geregeld contact met de klantmanagers van de gemeente, er zijn korte lijnen en er zijn goede afspraken gemaakt. De

klantmanager van de gemeente hoeft over het algemeen wat minder intensief betrokken te zijn bij iemand in de onderwijsroute. Het zijn vaak gemotiveerde leerlingen waardoor absentie minder een issue is. Ook hoeven zij de MAP niet te doen. Enkel op het moment dat ze voldoende Nederlands spreken, melden de klantmanagers van de gemeente hen aan voor het PVT. Hier heeft de taalschool geen rol in.

Andere verplichtingen onder schooltijd vormen een knelpunt
Wat wel wordt ervaren als knelpunt zijn de afspraken met andere instanties, bijvoorbeeld de IND, huisarts of Vluchtelingenwerk, die vaak worden ingepland onder schooltijd. Hierdoor missen studenten soms een heel dagdeel. ROC Gilde is hierover in gesprek met deze instanties en probeert ook inburgeraars erop te attenderen dat zij mogen vragen om een ander tijdstip als er sprake is van conflicterende afspraken. Daarnaast werkt ROC Gilde aan bewustwording bij zowel de gemeenten als de inburgeraars zelf dat de Onderwijsroute een fulltime traject is met een ander karakter dan de B1- of Z-route. Hiermee wil het ROC Gilde bereiken dat de gemeente inburgeraars faciliteert om zo veel mogelijk op school aanwezig te zijn.

De reisafstand vanuit Roermond naar ROC Gilde Opleidingen te Venlo bedraagt ongeveer een halfuur. In eerste instantie werd dit gezien als een knelpunt. Inmiddels wordt hier juist het positieve van ingezien, namelijk dat de inburgeraars op deze manier ook leren hoe het openbaar vervoer in Nederland werkt. Een knelpunt rondom kinderopvang is ook niet aan de orde, aangezien er op dit moment geen leerlingen zijn die kinderen hebben.

E.5.2 Examen

Door monitoring van de voortgang en oefenexamens wordt een leerling klaargestoomd voor examens
De vakken worden afgerond met een examen dan wel met een portfolio. Een deel zijn staatsexamens, een deel schoolexamens. Op het moment dat iemand start, maakt ROC Gilde een planning met daarin opgenomen wanneer iemand naar verwachting de examens kan gaan maken. Op deze manier worden de voortgang en inzet gemonitord. Aangezien het om een kleine groep leerlingen gaat, weet ROC Gilde van iedereen waar ze staan in hun traject. De leerlingen worden met oefenexamens, oefenmateriaal en het nabootsen van een examensetting voorbereid op de eindexamens. Als de docenten het gevoel hebben dat de leerling klaar is voor het examen, meldt de docent de leerling, samen met de leerling zelf, aan voor een examen.

Nederlands en KNM zijn staatsexamens. De staatsexamens voor taal zijn in de Onderwijsroute vanaf B1-niveau. Een enkeling doet examen op B2-niveau. Dit is mede afhankelijk van de vervolgopleiding die iemand wil doen. Rekenen en Engels zijn schoolexamens. Afhankelijk van het uitstroomprofiel wordt het niveau van het examen bepaald. Voorbereiding op opleiding/beroepskeuze wordt afgerond met een portfolio en een presentatie en eindgesprek. Leervaardigheden wordt ook afgerond met een ontwikkelportfolio, met vijf keer een tussentijds gesprek en een eindgesprek.

Over het algemeen zitten in de Onderwijsroute zeer gemotiveerde studenten die graag een vervolgopleiding willen gaan doen. In de praktijk is de toelating tot en start met een vervolgopleiding slechts een keer aan de orde geweest. Hier zijn dus nog weinig ervaringen mee.

E.6 Invulling MAP

Doon verzorgt de MAP met een overwegend individuele insteek

Om de MAP af te ronden moet iemand tijdens de inburgeringstermijn een aantal wettelijk bepaalde thema's behandelen - zoals solliciteren, het maken van een cv, beroepsoriëntatie, competenties, werknemersvaardigheden en het vinden van werk - en daarnaast 40 uur hebben geparticipeerd. Hierbij is voor de gemeente van belang dat er op de werk- of participatieplek Nederlands wordt gepraat. Het doel dat gemeente Roermond heeft met de MAP is om met iemand toe te werken naar duurzaam werk.

De MAP is belegd bij sociaal ontwikkelbedrijf Doon. Zodra inburgeraars starten bij Doon, starten zij ook zo snel mogelijk met de MAP. Eventueel wordt er gebruikgemaakt van tolken. Doon heeft op dit moment geen vaste invulling van de MAP. De trajectbegeleiders van Doon begeleiden inburgeraars en op organische wijze komen de acht verplichte onderdelen van de MAP per persoon aan bod. Dit maakt dat de invulling van de MAP per trajectbegeleider iets anders kan zijn. De invulling verschilt bovendien tussen inburgeraars uit de B1- en de Z-route. In de B1-route en voor werkende inburgeraars heeft de MAP vaak een individueel karakter en gaat Doon met de inburgeraar naar de werkgever om de thema's van de MAP door te nemen. Voor de Z-route is er een groepsbijeenkomst, eventueel aangevuld met individuele begeleiding. Voor hen geldt bovendien dat de urennorm voor de MAP onderdeel is van de 800 verplichte participatie-uren. Idealiter zou de gemeente zien dat de MAP meer in groepen wordt aangeboden, zodat iedereen de stof op eenzelfde (en efficiënte) manier aangeboden krijgt. Er wordt op het moment van schrijven geëxperimenteerd met hier invulling aan te geven.

E.7 Invulling PVT

De gemeente voert het PVT zelf uit met Nederlands als voertaal

Het PVT wordt door de gemeente zelf georganiseerd voor inburgeraars van de eigen gemeente. Zes keer per jaar kunnen inburgeraars deelnemen aan deze tweedaagse training. De training wordt verzorgd door een interne trainer en coach (en bevoegd docent - niet NT2) van de gemeente Roermond. De trainingen worden gegeven aan groepen van maximaal twaalf personen. Dit zijn gemengde groepen, zowel qua niveau als nationaliteit. Asiel- en gezinsmigranten nemen gezamenlijk deel aan het PVT. Er zijn geen richtlijnen voor de groepssamenstelling.

De voertaal van het PVT is Nederlands. In het begin heeft men overwogen met een tolk te werken. Dit is echter lastig wanneer er meerdere nationaliteiten in de groep zijn, zoals geregeld het geval is. Daarom is ervoor gekozen om pas te starten met het PVT als mensen enige kennis van de Nederlandse taal hebben (A2 niveau). Dit wordt beoordeeld door de klantmanagers inburgering. Zij melden inburgeraars aan voor het PVT zodra zij denken dat zij hier qua taalniveau klaar voor zijn. Desondanks is de taalbeheersing van inburgeraars wel een knelpunt in de uitvoering van het PVT, in het bijzonder voor inburgeraars uit de Z-route. Bovendien maakt dit dat mensen pas geïnformeerd worden over de Nederlandse kernwaarden op het moment dat ze al relatief ver in hun inburgeringstraject zijn.

Deelname aan het PVT gaat voor andere verplichtingen

De training wordt doorgaans gegeven op een aaneengesloten maandag en dinsdag. Dat het twee (werk)dagen zijn is soms een knelpunt. Mensen die werken of naar de (taal)school gaan moeten hiervoor

vrij regelen. In principe gaat deelname aan het PVT voor op andere verplichtingen. Toch komt het voor dat inburgeraars slechts een dag aansluiten. In dat geval moeten zij de volledige twee dagen op een later moment opnieuw volgen. Al met al is aanwezigheid van inburgeraars geen groot knelpunt. Klantmanagers inburgering spelen hierin een rol door de inburgeraar vooraf goed te informeren en bijvoorbeeld enkele dagen voorafgaand aan het PVT 'nog even een appje te sturen'.

Het PVT is voor iedereen hetzelfde

Er wordt geen maatwerk geboden, iedere inburgeraar krijgt in principe hetzelfde traject. Eén uitzondering is een groep inburgeraars uit de Z-route, voor wie de Nederlandse taal te moeilijk is. Voor hen wordt gezocht naar een oplossing waarbij het PVT mogelijk toch in de moedertaal van de inburgeraars wordt gegeven, met behulp van een tolk.

Invulling: twee dagdelen op het stadskantoor

De invulling van het PVT is deels gebaseerd op wettelijke voorschriften en aangevuld met elementen die belangrijk zijn voor de gemeente Roermond. De eerste dag start op het stadskantoor. Inburgeraars worden meegenomen in de vier verplichte kernwaarden in de vorm van een plenaire bespreking. Vervolgens vertelt de trainer over de gezondheidszorg in Nederland. Dit is een lokale toevoeging, omdat de gezondheidszorg in Nederland vaak anders is georganiseerd dan mensen gewend zijn. Daarna geeft een wijkagent een presentatie. Dit is een standaard onderdeel geworden van het PVT op verzoek van de wijkagent, omdat deze merkte dat inburgeraars niet altijd snappen wat de wijkagent doet en soms bang zijn voor de wijkagent of politie. Vervolgens gaat de groep gezamenlijk lunchen. Tijdens de lunch vindt er veelal informele uitwisseling plaats, wat bijdraagt aan een prettige sfeer in de groep. Na de pauze wordt door de brandweer een voorlichting verzorgd over brandpreventie. Daarbij reiken zij een informatiepakket en certificaat uit dat aangeeft dat men de voorlichting heeft gevolgd.

De daaropvolgende dag start weer op het stadskantoor met een voorlichting over geldzaken en een presentatie van Sportservice Roermond over het sportaanbod in de gemeente. Ook vertelt de trainer iets over steunpunten (zogenoemde 'WegWijZer') in de wijken, waar inwoners terecht kunnen met allerlei vragen, en benoemt de trainer de Lees Simpel App. Dit is een app waarmee mensen brieven (bijvoorbeeld van de overheid) kunnen scannen. Deze app versimpelt het taalgebruik, vat de brief samen en kan deze vertalen naar enkele veel voorkomende talen waaronder Arabisch. Na weer een gezamenlijke lunch wandelt de groep gezamenlijk door de stad naar de bibliotheek. Zij krijgen hier een rondleiding en worden meegenomen in taal- en leesaanbod en activiteiten voor inburgeraars, waaronder het taalcafé. Na de excursie loopt men weer terug naar het stadskantoor, waar een feestelijke ondertekening van de participatieverklaring plaatsvindt.

Gedurende deze twee dagen combineert de trainer inhoud en taal. Zo staat de groep stil bij de betekenis van woorden als 'gezondheidszorg' en 'huurtoeslag'. Voor inburgeraars uit de Z-route telt het bezoek aan de bibliotheek mee in de verplichte participatie-uren.

E.8 Invulling onderdelen voor specifieke doelgroepen

Onderdeel	Toespitsing op specifieke doelgroepen
Regie & begeleiding	Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen. Per individu wordt bekeken wat nodig is. Inburgeraars die behoefte hebben aan extra ondersteuning, krijgen hulp van een persoonlijk begeleider. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen asiel- en gezinsmigranten.
Preventie & handhaving	Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen.
Taalaanbod	Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen. Klassen worden ingedeeld naar taalniveau.
Participatieaanbod	Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen. Per individu wordt bekeken wat passend is. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen asiel- en gezinsmigranten.
Examens	Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen.
Eindgesprek Z-route	Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen.
MAP	Voor de invulling van de MAP wordt onderscheid gemaakt tussen de B1- en Z-route. Ook werkende inburgeraars moeten deelnemen aan de MAP. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen asiel- en gezinsmigranten.
PVT	Voor alle inburgeraar is de invulling van het PVT gelijk. Enkel voor mensen in de Z-route met laag taalniveau wordt de stof op een andere manier overgebracht.

Figuur 2. Invulling onderdelen voor specifieke doelgroepen

F. Analyse en conclusie

Hieronder beantwoorden we in hoeverre de uitvoering in de gemeente overeenkomt met wat de wetgever heeft beoogd met de Wet inburgering 2021.

F.1 Realisatie werkzame mechanismen, beleidsdoelen en principes

F.1.1 Algemene conclusie

De gemeente heeft alle onderdelen van de tweede fase van de Wet inburgering 2021 ingeregeld. De inkoop en organisatie heeft zij samen met andere gemeenten in de regio opgepakt, de uitvoering doet de gemeente zelf. Hierin spelen de klantmanagers inburgering een centrale rol - enerzijds in de samenwerking met uitvoerende partners voor het taalonderwijs en de participatie, anderzijds in de individuele begeleiding en het bieden van maatwerk voor inburgeraars. Er wordt samengewerkt met één taalaanbieder voor de B1- en Z-route, één aanbieder voor de Onderwijsroute en één aanbieder voor de participatiecomponent. Dit maakt intensieve samenwerking tussen de gemeente en haar partners

mogelijk, alsook het bestaan van korte lijnen tussen professionals. Gezinsmigranten kunnen rekenen op dezelfde mogelijkheden en dezelfde begeleiding als asielmigranten.

F.1.2 Snelheid: de korte duur van de taaltrajecten leidt tot verlengingen

Gemeente Roermond zet in op snelheid doordat er bij de taalschool vlotte routes zijn ingekocht. De inburgeraars in de B1- en Z-route kunnen wekelijks op maandag instromen. In de praktijk is er echter vaak niet direct plek in een klas. Een inburgeraar kan dan tijdelijk geplaatst worden in een instroomgroep. De B1-route doorloopt een traject van 50 weken op de taalschool. In de Z-route is dit een periode van 90 weken. Voor de B1-route blijken de 50 weken vaak te kort om op het gewenste taalniveau te komen. Voor de Z-route zijn de 90 weken te kort om aan de verplichte taaluren te voldoen. Dat leidt ertoe dat de gemeente extra uren inkoopt bij Gilde Educatie. De Onderwijsroute is een traject van anderhalf jaar, waarbij uitloop mogelijk is van een halfjaar. Hier zijn nog geen signalen over dat het traject te kort is.

Met name bij de Z-route zijn de trajectbegeleiders van Doon en de klantmanagers van de gemeente er alert op dat er tijdig wordt gestart met het participatiegedeelte. Echter, een te vroege start wordt afgeraden omdat dit soms nog te belastend is voor inburgeraars. Men bepaalt gezamenlijk wat een passend moment is om te starten. Een vroege start kan bovendien in de praktijk belemmerd worden door een tekort aan kinderopvangplekken of zorg voor schoolgaande kinderen (en daardoor lastig te combineren roosters). De hoeveelheid uren die iemand maakt, worden bepaald op basis van iemands individuele situatie. De snelheid waarmee het participatiegedeelte wordt doorlopen verschilt per persoon.

F.1.3 Maatwerk: door een persoonlijke aanpak wordt individueel maatwerk geboden

De gemeente Roermond hanteert het bieden van individueel maatwerk als belangrijk uitgangspunt in de inburgering. Maatwerk wordt toegepast doordat er veel persoonlijke aandacht is voor inburgeraars. Klantmanagers hebben hiervoor een lagere caseload. Zo wordt er gekeken naar iemands persoonlijke omstandigheden als iemand niet aanwezig kan zijn in de lessen. Het taalonderwijs is leidend, maar er is ruimte voor maatwerk. Als iemand door zijn of haar baan niet aanwezig kan zijn, kan bijvoorbeeld worden afgesproken dat iemand een dagdeel minder op school aanwezig hoeft te zijn of instroomt in de avondklas. Er zijn klantmanagers die zich specifiek bezighouden met jongeren en jongvolwassenen (27-). Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen asiel- of gezinsmigranten, afgezien van verschillen in de wettelijke verplichtingen.

Daarnaast wordt maatwerk geleverd door de persoonlijk begeleider. Die wordt ingezet op het moment dat er iets speelt in het leven van een inburgeraar. De persoonlijk begeleider kan dan praktische hulp bieden, in sommige gevallen vanuit ervaringsdeskundig perspectief aansluiten bij de inburgeraar of aanvullende hulp vanuit bijvoorbeeld de Wmo inschakelen.

Qua aanbod is er geen gedifferentieerd aanbod voor verschillende doelgroepen. Maatwerk is in Roermond dus individueel. Zo biedt Gilde in de Onderwijsroute aanvullende vakken aan als iemand die nodig heeft voor een vervolgopleiding. Ook kan iemand in de Z-route een dagdeel meedoen in de lessen van de B1-route zodat hij of zij eerder aan de verplichte 800 uur taalles zit. De klantmanager inburgering en de

trajectbegeleider van Doon spelen een belangrijke rol in het bieden van individueel maatwerk. Als er meerdere mensen zijn met dezelfde vraag, kan er ad hoc groepsaanbod worden georganiseerd, maar dit is niet standaard. Een voorbeeld is een speciale groep voor het PVT voor laag-taalvaardige inburgeraars.

2

F.1.4 Dualiteit: wel logistieke, maar geen inhoudelijke afstemming van het taal- en participatieaanbod

De participatiecomponent wordt logistiek afgestemd op het taalonderwijs. Het taalonderwijs is hierin leidend. Inhoudelijk is er geen afstemming tussen beide. Dit omdat de taalmethode al zo compleet is dat maatwerkaanpassingen niet passend zijn, aldus de taalaanbieder. Het totaal aan activiteiten in de week, zeker in de Z-route, wordt door veel inburgeraars als zwaar of belastend ervaren. Dit heeft te maken met de hoge urennorm voor beide onderdelen, vaak in combinatie met zorg voor kinderen.

Het participatieaanbod van Doon is nog in ontwikkeling. Doon biedt beschut werk, leerwerkplekken en andere vormen van participatiemogelijkheden. De aard van het werk is echter niet altijd passend of aantrekkelijk voor inburgeraars, aangezien Doon van oudsher een sociaal ontwikkelbedrijf is. Het uitgangspunt is dan ook dat inburgeraars zo veel mogelijk buiten Doon in een (semi-)reguliere werkplek kunnen participeren. In de praktijk blijkt het lastig om hiervoor voldoende plekken te vinden. Hiervoor is een jobhunter aangesteld, die verbinding moet gaan leggen met externe partners die participatieplekken kunnen en willen aanbieden.

★★★

F.1.5 Kwaliteit: regie, begeleiding en taalonderwijs staan sterk

Door de gemeente wordt ingezet op (het bieden van) kwaliteit door de lage caseload voor klantmanagers - wat resulteert in meer tijd per inburgeraar - en de inzet van persoonlijk begeleiders. Beide maken een persoonlijke aanpak en kwalitatieve begeleiding mogelijk.

De kwaliteit van de taallessen sluit aan bij het niveau van de inburgeraar. Zo wordt in de B1-route een schifting gemaakt op A2-niveau en B1-niveau. De taalschool heeft een Blik op Werk-keurmerk. Voor de klas staan NT2-docenten, die de voortgang per leerling monitoren en dit maandelijks bespreken met de klantmanager van de gemeente. In de Onderwijsroute is sprake van heterogene groepen, als gevolg van het relatief lage volume. Dit vraagt differentiatie van de betrokken docenten.

De kwaliteit van het participatieaanbod is nog niet op peil. Dit komt doordat er te weinig participatieplekken buiten Doon zijn en daarmee niet voor iedereen passend participatieaanbod beschikbaar is. Doon is hierin volop in ontwikkeling.

F.1.6 Gemeentelijke regie: de klantmanager als spin in het web

De klantmanager houdt regie op het inburgeringstraject van de inburgeraar. De taken voor uitvoering zijn belegd bij Gilde en Doon, maar de klantmanager is eindverantwoordelijk. Gilde maakt het lesrooster, Doon plant het participatiegedeelte (inclusief de MAP) daaromheen. De regie voor het PVT verloopt via de klantmanager aangezien diegene de inburgeraar aanmeldt op het moment dat iemand daar klaar voor is.

De gemeente zet in op preventie en veel contactmomenten. De regie op handhaving ligt ook bij de klantmanagers. In de praktijk is handhaven door middel van boetes nauwelijks nodig. Door het voeren van de driemaandelijkse voortgangsgesprekken met iedere inburgeraar en extra gesprekken en contactmomenten - en soms een waarschuwing - waar nodig, houdt de klantmanager een vinger aan de pols en kan hij of zij tijdig bijsturen. De klantmanager schakelt anderen in, zoals de persoonlijk begeleider, wanneer nodig. De klantmanager krijgt veel vrijheid om te doen wat nodig is voor de inburgeraar.

F.1.7 Integraliteit: andere beleidsterreinen zijn laagdrempelig benaderbaar

Gemeente Roermond hanteert een integrale aanpak rondom de inburgeraar doordat alles verloopt via de klantmanager inburgering. Deze fungeert als spin in het web en schakelt andere beleidsterreinen in waar nodig. Andere beleidsterreinen zijn laagdrempelig benaderbaar, maar pas betrokken wanneer dit nodig is. Andere domeinen sluiten wel af en toe aan bij het casusoverleg van de klantmanagers inburgering om uit te wisselen en van elkaar op de hoogte te blijven.

F.1.8 Omgang met verschillende doelgroepen: weinig groepsaanbod, maatwerk per individu

Binnen de gemeente is weinig (structureel) aanbod voor specifieke doelgroepen. Ook asiel- en gezinsmigranten kunnen veelal hetzelfde aanbod benutten. Iedereen doorloopt hetzelfde programma. Door middel van maatwerk per individu draagt de gemeente zorg voor een passend inburgeringstraject. Wel wordt er onderscheid gemaakt tussen klantmanagers voor inburgeraars jonger en ouder dan 27 jaar. Ad hoc worden, indien nodig, maatwerkoplossingen geboden.

G. Praktische informatie

We sluiten af met een overzicht van de gesproken partijen en geraadpleegde bronnen.

G.1 Overzicht gesproken partijen

Vanuit de gemeente:

a. Klantmanager inburgering 27+;
b. Klantmanager inburgering 27-;
c. Beleidsmedewerker;
d. Persoonlijk begeleider;
e. Trainer PVT.

Vanuit de taalaanbieder:

a. Onderwijsroute: teammanager en docent ROC Gilde;
b. B1- en Z-route: regiomanager en docent Gilde Educatie.

Vanuit participatieaanbieder:

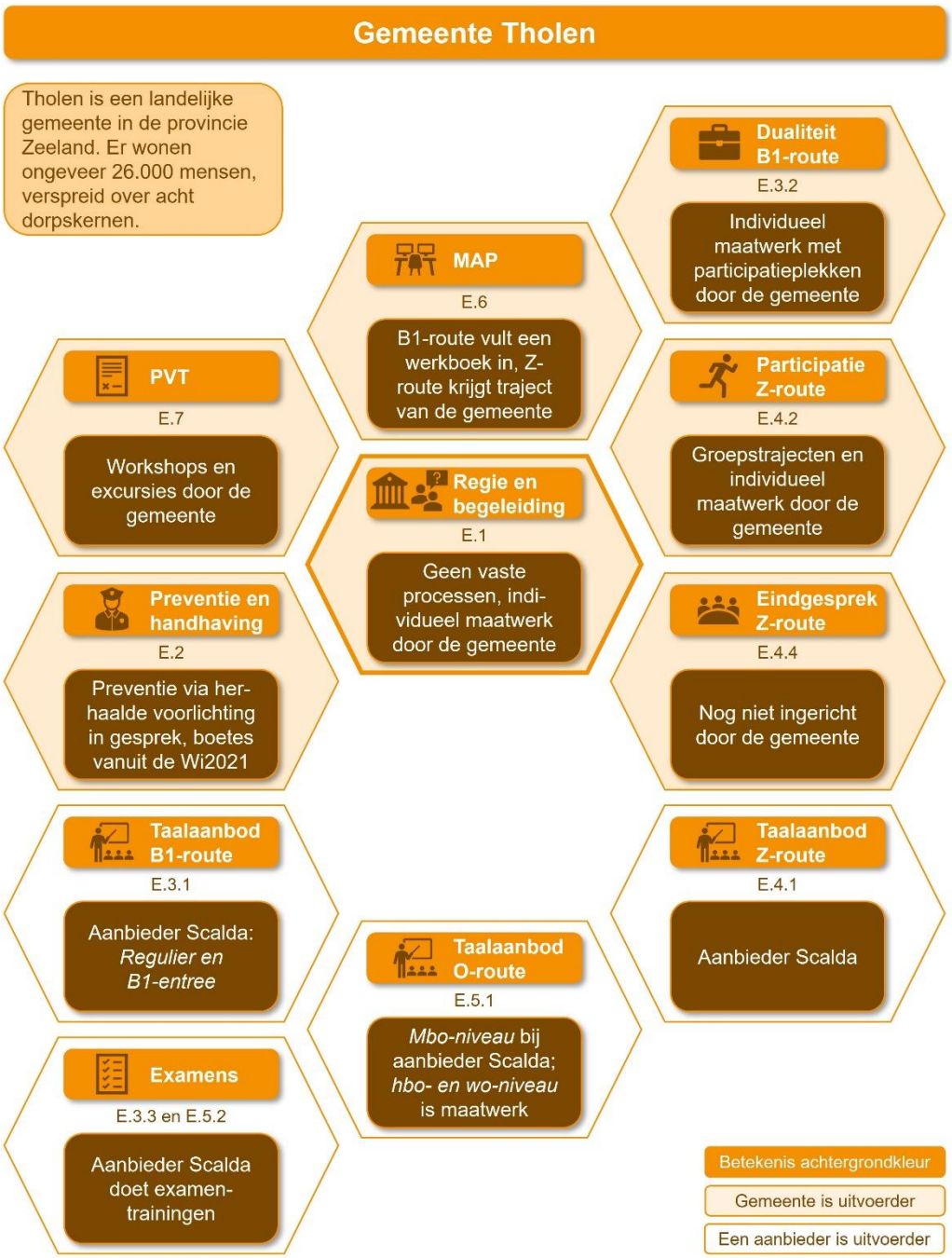
a. Aanbieder MAP en participatiecomponent: teamleider en trajectbegeleider Doon.

G.2 Overzicht geraadpleegde bronnen

a. Denktank VOI Midden-Limburg (2020-2021). Uitgangspuntennotitie: Regionale voorbereiding aanpak Nieuwe Inburgering Midden Limburg 2020-2021.
b. Gemeente Cranendonck, Gemeente Echt-Susteren, Gemeente Leudal, Gemeente Maasgouw, Gemeente Nederweert, Gemeente Roerdalen, Gemeente Roermond, Gemeente Weert. (2022). Programma van eisen. Onderwijsroute Arbeidsmarktregio Midden-Limburg.
c. Gemeente Echt-Susteren, Gemeente Leudal, Gemeente Maasgouw, Gemeente Roerdalen, Gemeente Roermond. (2021). Aanbestedingsdocument B1 en Z-route.
d. Gemeente Echt-Susteren, Gemeente Leudal, Gemeente Maasgouw, Gemeente Roerdalen, Gemeente Roermond. (2021). Programma van eisen. B1 en Z-route.
e. Gemeente Roermond. (2021). Beleidsregels Wet Inburgering 2021 Roermond.
f. Gemeente Roermond. (2021). Inburgering 2021 en verder: Integratie, Participatie en meedoen naar vermogen. De aanpak van de Veranderopgave inburgering in Roermond.
g. Gemeente Roermond. (2021). Raamovereenkomst Taalonderwijs B1 en Z-route Gemeente Roermond.
h. Gemeente Roermond. (2021, 20 juli). Collegevoorstel ‘Resultaat aanbesteding leerroutes inburgering’.
i. Gemeente Roermond. (2021, 14 december). Collegevoorstel ‘Stand van zaken implementatie Veranderopgave Inburgering Roermond en de bijbehorende beleidsregels’.
j. Gemeente Roermond. (2021, 14 december). Raadsinformatiebrief ‘inzake voortgang implementatie inburgering per 1-1-2022 en de bijbehorende beleidsregels’.
k. Gemeente Roermond. (2021, 14 december). De stand van zaken van de aanpak van de nieuwe Wet Inburgering in Roermond december 2021.
l. Gemeente Roermond. (2024). Visie opvang ‘nieuwkomers’ gemeente Roermond.
m. Gemeente Roermond. (2024). Actie agenda nieuwkomers 2024-2026.
n. Gemeente Roermond. (2024, 28 mei). Raadsvoorstel ‘BW-voorstel Visie Opvang Nieuwkomers gemeente Roermond’.
o. Gemeente Roermond. (z.d.). Klantreis Inburgering Roermond.

Casusverslag F: Tholen

A. Visuele weergave uitvoeringskeuzes per onderdeel



Figuur 1. Visueel overzicht inrichting onderdelen tweede fase Wi2021 in gemeente Tholen

Tholen heeft ook meegedaan aan het onderzoek naar de eerste fase van de Wi2021. In het casusverslag verwijzen we, waar relevant, naar de stukken over gemeente Tholen uit dit rapport.[1]

B. Beleidskeuzes

B.1 Lokale context en beleid

Lokale context van gemeente Tholen

Tholen is een relatief kleine gemeente van ongeveer 26.000 inwoners gelegen op de eilanden Tholen en Sint-Philipsland in de provincie Zeeland (Oosterschelderegio). De gemeente bestaat uit negen dorpskernen die verspreid zijn over ongeveer 254 km^2 (waarvan ongeveer 107 km^2 water). De bevolkingsdichtheid is relatief laag, met ongeveer 170 inwoners per vierkante kilometer land.

De consulent inburgering van gemeente Tholen is betrokken bij de Community of Practice inburgering - Klantmanagers. Hierin komen klantmanagers elke zes weken bij elkaar om ervaringen uit te wisselen en van elkaar te leren.

In Tholen zijn beleidsregels inburgering opgesteld; de nadruk ligt echter op de uitvoering

In 2021 stelde gemeente Tholen beleidsregels op voor de uitvoering van de Wet inburgering 2021 (Wi2021). Deze regels beschrijven de verantwoordelijkheden van Tholen en hoe deze worden georganiseerd. Er wordt hierbij niet ingegaan op de (sub)doelen van de wet. De regels volgen de wettelijke vereisten zonder extra toevoegingen. Tholen richt zich meer op uitvoering dan op beleid, wat gezien het kleine team en de goede afstemming tussen medewerkers goed verloopt. De uitvoering heeft een eigen budget gekregen van de gemeenteraad, met de vrijheid dit naar eigen inzicht te organiseren.

Hoewel niet vastgelegd in beleid, heeft de uitvoering een aantal aanvullende uitgangspunten. De gemeente besteedt veel aandacht aan het welzijn en ‘het kunnen meedoen’ van statushouders. Het inburgeringstraject richt zich niet alleen op het voltooien van de verschillende onderdelen binnen drie jaar, maar ook op duurzame integratie en uitstroom na de driejarige inburgeringsperiode. In de paragrafen bij de verschillende onderdelen gaan we hier verder op in.

Daarnaast hebben de Zeeuwse gemeenten samen een aantal zaken afgesproken rondom inburgering[2]:

a. Inburgeraars worden in de periode na het ‘landen’ in de eigen gemeente ondergedompeld in de Nederlandse taal. Zo kunnen zij zich binnen een korte periode de basis eigen maken en zijn zij sneller interessant voor werkgevers.
b. De Zeeuwse gemeenten zetten in op een combinatie van inburgering en werk (duaal traject). De inburgeraar hoeft dit niet meer zelf te organiseren.

[1] Uitvoering eerste fase Wet inburgering 2021 | Rapport | Rijksoverheid.nl.

[2] De nieuwe Wet inburgering, hoe werkt het in Zeeland?

c. Inburgeraars voor wie de doorstroom naar een Entree-opleiding het meest passend is, volgen niet een taalschakeltraject in de Onderwijsroute maar een specialistische B1-route, namelijk de B1-route met mbo-entree. Zij mogen daar twee jaar over doen, in plaats van de anderhalf jaar die staat voor de Onderwijsroute, zodat hun kansen om door te stromen naar een vervolgopleiding worden vergroot.
d. Kinderopvang-, reiskosten- en werkgeverskwesties mogen nooit de deelname aan inburgering en arbeidsparticipatie in de weg staan.

Tholen werkt samen met de Zeeuwse gemeenten voor het taalaanbod

In de regio rondom Tholen zijn verschillende aanbieders actief die taalaanbod voor inburgeraars aanbieden en in bezit zijn van het Blik op Werk-keurmerk. Dit zijn onder andere het lokale ROC Scalda, SaZ-leert en EBC Taleninstituut. In Zeeland zijn geen hogescholen of universiteiten actief die taalschakeltrajecten aanbieden.

De gemeente Tholen heeft besloten om samen met andere gemeenten op te trekken voor de inkoop van het taalaanbod. Hoewel Tholen onderdeel is van de provincie Zeeland, ligt het geografisch dichter bij gemeente Bergen op Zoom in Noord-Brabant. Bij de invoering van de Wi2021 is overwogen of de gemeente zou samenwerken met Bergen op Zoom of zich zou aansluiten bij de Zeeuwse gemeenten. Uiteindelijk is gekozen om de taaltrajecten gezamenlijk in te kopen met dertien Zeeuwse gemeenten omdat Bergen op Zoom achterliep met het organiseren en inkopen van de taaltrajecten en vanwege solidariteitsgevoel met Zeeland. De regio's Oosterschelde, Walcheren en Zeeuws-Vlaanderen hebben een samenwerkingscontract met de taalaanbieder afgesloten. Elke gemeente heeft afzonderlijk zijn handtekening onder het contract gezet.

De gemeenten wilden de verschillende routes graag bij één aanbieder beleggen. Het idee hierachter is dat eventuele routewisselingen makkelijker zouden verlopen en er geen concurrentie tussen routes zou zijn. De aanbieder is bij invoering van de nieuwe wet (1-1-2022) Scalda geworden. Scalda biedt de Z-route, B1-route en Onderwijsroute mbo. In augustus 2024 zijn nieuwe contracten met Scalda ingegaan. Andere aanbieders die actief zijn in de omgeving hebben geen contracten met de gemeenten voor de leerroutes vanuit de Wi2021. Wel maken gezinsmigranten en asielmigranten onder de Wi2013 gebruik van hun aanbod. Daarnaast kunnen eventueel maatwerktrajecten afgesloten worden bij deze aanbieders voor aanbod dat Scalda niet biedt (bijvoorbeeld avondonderwijs of de Onderwijsroute hbo/wo). Er zijn geen asielmigranten in gemeente Tholen die hier gebruik van maken. Wel heeft gemeente Tholen de taalaanbieder EBC gecontracteerd voor het overbruggingsaanbod. Dit zijn laagdrempelige taallessen in de periode tussen het intakegesprek bij de gemeente en de start van de lessen bij Scalda.

De taallessen bij Scalda voor de B1-route en de Onderwijsroute vinden plaats in Goes. Inburgeraars kunnen hiervoor ongeveer anderhalf uur onderweg zijn wanneer zij in een andere dorpskern wonen. Scalda geeft aan dat het lukt om voldoende docenten te krijgen, maar dat het lastig is hen allemaal geschoold te krijgen. Scalda maakt gebruik van het addendum van Blik op Werk.[3]

Hierdoor geldt voor hen tijdelijk een verruiming van de regels verbonden aan het Blik op Werk-keurmerk,

[3] Addendum 2024 Handleiding Inburgeren.docx.

waaronder het verruimen van de groepsgroottes in de klassen en het niet hoeven voldoen aan de eis dat 80% van de docenten voor de klas een gecertificeerde NT2-docent moet zijn.

Tholen organiseert het participatieaanbod zelf

In gemeente Tholen is een technisch werkbedrijf (Skills Tholen) waar re-integratietrajecten worden aangeboden. Zij hebben voornamelijk trajecten gericht op technische beroepen. In Goes is daarnaast een sociaal ontwikkelbedrijf (de Betho) dat een breder aanbod aan re-integratietrajecten heeft.

De participatieonderdelen binnen de Wi2021 organiseert gemeente Tholen echter zelf. Hiervoor werken ze niet samen met andere gemeenten. Dit is een bewuste keuze geweest. Binnen de gemeente vinden ze het belangrijk dat inburgeraars integreren in de eigen gemeente. Ze willen deze activiteiten graag dichtbij huis organiseren, ook omdat de taallessen meestal buiten de eigen gemeente plaatsvinden. In principe is het participatieaanbod dat wordt aangeboden maatwerk. Waar nodig wordt gebruikgemaakt van het aanbod van Skills Tholen en de Betho.

Overige lokale context

In Tholen is beperkt aanbod aan cultuursensitieve en psychosociale zorg. Vanwege de afgelegen positie van de twee eilanden, is het ook niet makkelijk gebruik te maken van aanbod in omliggende (grotere) gemeenten. Dit betekent dat inburgeraars hier lastig toegang toe hebben. De uitvoering springt voor een deel zelf in dit gat, bijvoorbeeld door gezondheidstesten af te nemen en aanvullende opleidingen te volgen bovenop hun ‘social work’-opleiding. Wanneer inburgeraars kampen met zwaardere problematiek is het echter lastig voor hen passende hulp in de nabije omgeving te organiseren.

Tot slot vindt er veel uitwisseling plaats tussen de Zeeuwse gemeenten. Er zijn verschillende gremia waarbinnen ervaringen worden gedeeld en met elkaar wordt overlegd.

C. Organisatie lokale uitvoering

C.1 Uitvoerder regie en begeleiding

Binnen gemeente Tholen zijn alle onderdelen rondom het inburgeringstraject belegd bij een team van vier personen. Zij gaan over alle inburgeraars (zowel gezinsmigranten en asielmigranten onder de Wi2021, als Wi2013’ers). Voor de regie en begeleiding wordt niet samengewerkt met andere gemeenten. Binnen gemeente Tholen gaat het om de volgende functies:

a. Een regisseur en consulent inburgering; hoewel verschillende functienamen, voeren zij dezelfde werkzaamheden uit. Zij voeren de regie op de inburgeringstrajecten en zijn verantwoordelijk voor de begeleiding van de inburgeraars. Ze hebben een gezamenlijke caseload, de inburgeraars worden niet onder hen verdeeld.

b. Een consulent werk en inkomen (W&I) die zich specifiek richt op inburgeraars; zij is betrokken gedurende het hele inburgeringstraject. Naast de inplaatsing (welkom heten en regelen van praktische zaken wanneer inburgeraars in Tholen komen wonen), is zij ook verantwoordelijk voor de uitkeringen en reiskosten. Daarnaast is ze betrokken bij het PVT en begeleidt ze (samen met de consulent inburgering) inburgeraars naar en tijdens werk en stage. Ook ondersteunt deze consulent inburgeraars rondom financiën.

c. Een medewerker voor het spreekuur; dit is een onderdeel van de maatschappelijke begeleiding in gemeente Tholen. Hiervoor is geen externe partij betrokken. De medewerker spreekuur helpt inburgeraars met praktische vragen gedurende de drie jaar inburgering. Indien nodig, verwijst zij hen door naar de consulent inburgering, regisseur of consulent W&I. Daarnaast spreekt zij Arabisch en fungeert ze als tolk voor inburgeraars die Arabisch spreken. Dit kan zowel bij afspraken die collega's binnen de gemeente hebben met inburgeraars als voor inburgeraars zelf, bijvoorbeeld bij een afspraak met de dokter. Zij tolkt bijvoorbeeld ook bij het PVT.

Er was eerder een beleidsmedewerker sociaal domein die 30% van de tijd aan inburgering besteedde. Momenteel is er een vacature voor deze functie.

D. Cijfers

In onderstaande paragrafen gaan we in op de aantallen inburgeraars in gemeente Tholen. We beschrijven de taakstelling en realisatie, het aantal inburgeringsplichtigen, verdeling over de routes en verlengingen en afgeronde trajecten. We doen dit aan de hand van de openbare cijfers over de taakstelling (Rijksoverheid.nl) en op basis van data over de inburgeraars in een bepaalde gemeente van DUO.

D.1 Taakstelling en realisatie

Onderstaande tabel laat de taakstelling van het aantal te huisvesten asielmigranten (per half jaar) van gemeente Tholen zien in de periode 2022 tot eerste helft 2025. Ook geven we weer of deze taakstelling is gerealiseerd.

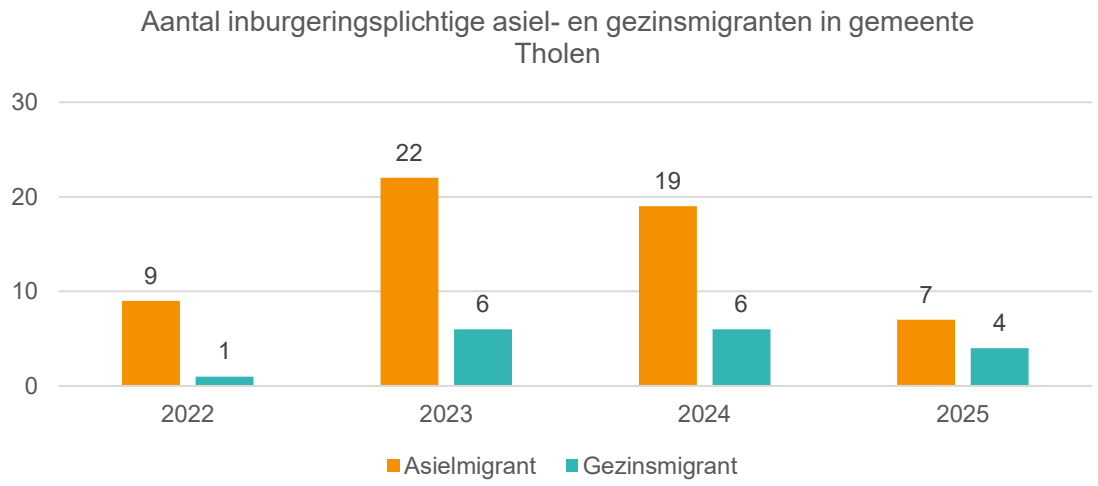
Tholen	Taakstelling	Gerealiseerd[4]
Eerste helft 2022	15	Ja
Tweede helft 2022	20	Ja
Eerste helft 2023	32	Nee, 5 te weinig
Tweede helft 2023	27	Ja
Eerste helft 2024	28	Ja
Tweede helft 2024	26	Nee, 6 te weinig
Eerste helft 2025	26	

[4] Het weergegeven getal is de totale stand van zaken aan het einde van de desbetreffende periode. Het getal bij de 'Tweede helft 2024' is daarmee de actuele achterstand.

Tabel 1. Taakstelling aantal te huisvesten inburgeraars en realisatie gemeente Tholen in de periode 2022-2025 (peildatum: 1 april 2025, bron: Rijksoverheid.nl)

D.2 Aantal inburgeraars

Onderstaande figuur geeft het aantal inburgeringsplichtigen onder de Wi2021 uit de cohorten[5] 2022, 2023, 2024 en 2025 weer die in Tholen gehuisvest waren op 1 mei 2025. De cijfers zijn uitgesplitst naar asiel- en gezinsmigranten.

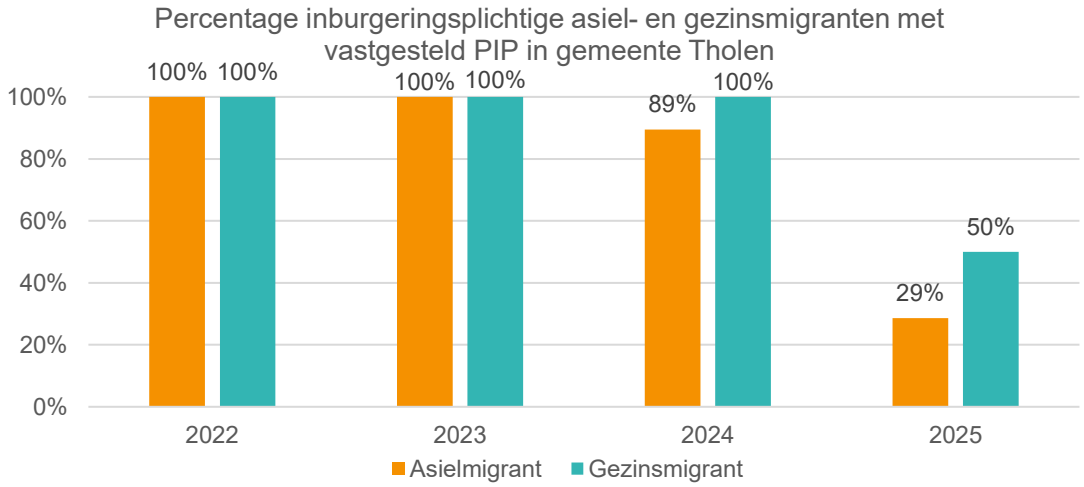


Figuur 2. Aantal inburgeringsplichtige asiel- en gezinsmigranten in gemeente Tholen (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)

D.3 Aantal vastgestelde leerroutes en verdeling over de verschillende routes

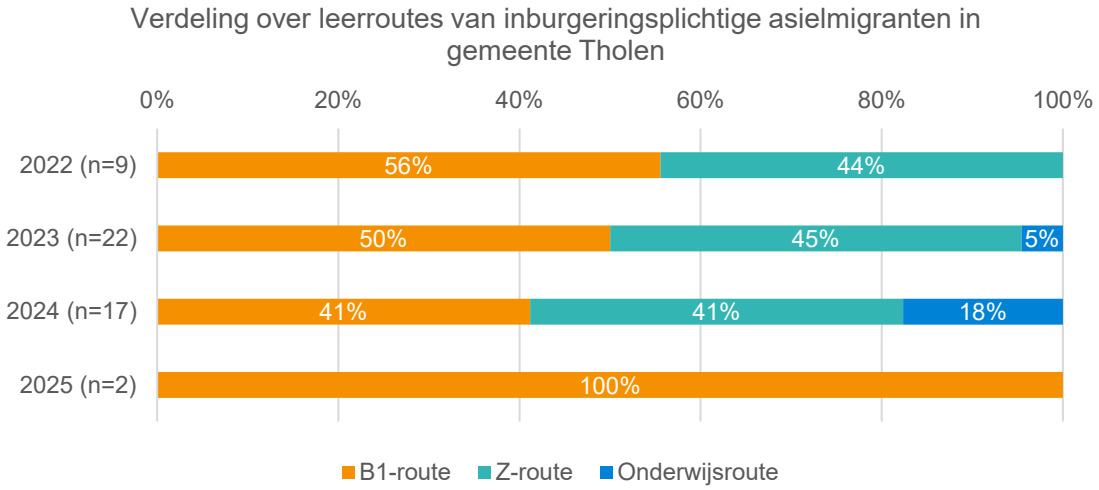
Onderstaande figuur geeft het percentage inburgeraars met vastgesteld PIP in gemeente Tholen weer, verdeeld over de vier cohorten. De cijfers zijn uitgesplitst naar asiel- en gezins- en overige migranten.

[5] De cohorten zijn ingedeeld op basis van het jaar waarin iemand inburgeringsplichtig wordt.

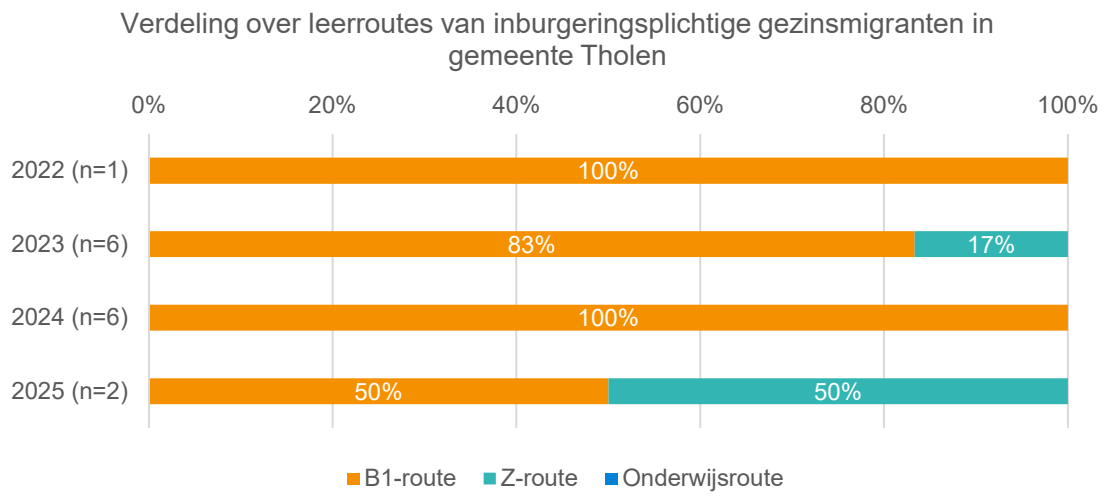


Figuur 3. Percentage inburgeraars met vastgesteld PIP in gemeente Tholen (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)

De verdeling over de leerroutes van inburgeraars in gemeente Tholen is in weergegeven in onderstaande figuur. De eerste figuur laat de verdeling voor asielmigranten zien, de tweede voor gezinsmigranten. Dit is opnieuw verdeeld naar de vier cohorten.



Figuur 4. Verdeling van asielmigranten in gemeente Tholen over de drie leerroutes (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)



Figuur 5. Verdeling van gezinsmigranten in gemeente Tholen over de drie leerroutes (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)

D.4 Aantal verlengingen inburgeringstermijn, afgeronde trajecten, wisselingen van leerroute en afschalingen in de B1-route

In gemeente Tholen heeft (nog) geen enkele inburgeraar een verlenging gekregen. Eén inburgeraar heeft de inburgering afgerond. Dit was een asielmigrant uit cohort 2024 in de Onderwijsroute. Op peildatum 1 mei 2025 zijn voor twee asielmigranten in de B1-route uit cohort 2022 een afschaling naar A2-niveau doorgegeven. Dit zijn inburgeraars die nog geen examen hebben gedaan, maar waarvan al wel een afschaling naar A2-niveau is doorgegeven. Wisselingen hebben wel vaker plaatsgevonden. Drie asielmigranten (twee uit cohort 2023 en één uit cohort 2024) wisselde van de B1-route naar de Z-route. Eén asielmigrant (cohort 2022) wisselde van de Z- naar de B1-route en één asielmigrant (cohort 2024) wisselde van de B1- naar de Onderwijsroute.

E. Uitvoering per onderdeel

In onderstaande paragrafen beschrijven we hoe gemeente Tholen en de gecontracteerde aanbieders de onderdelen van de tweede fase inrichten en uitvoeren.

E.1 Invulling regierol en begeleiding gemeenten

De vier medewerkers van de gemeente vullen de begeleiding in op basis van wat de individuele inburgeraar nodig heeft

De regisseur en consulent inburgering bij gemeente Tholen zijn samen verantwoordelijk voor de regie en begeleiding. De totale caseload op dit moment is 90 inburgeraars. Samen volgen zij het hele traject van de inburgeraar. De gemeente past de intensiteit en vorm van de begeleiding aan op de individuele inburgeraar.

Er zijn bijvoorbeeld geen standaard voortgangsgesprekken tussen de consulent inburgering of regisseur en de inburgeraars. Hier is voor gekozen omdat sommige inburgeraars weinig gesprekken en begeleiding nodig hebben en anderen juist regelmatig behoefte of nood hebben aan hulp vanuit de gemeente. Op basis van de signalen die zij zelf oppikken of die de medewerker spreekuur of aanbieders doorgeven, houden zij grip op hoe het gaat met een inburgeraar en wordt, indien nodig, een gesprek met hen ingepland. De consulent inburgering en regisseur hebben een dubbele rol. Enerzijds zijn zij de vertegenwoordigers van de gemeente die de inburgeraars zo goed mogelijk ondersteunen en hun belangen behartigen. Anderzijds moeten zij soms optreden in een handhavende rol. De combinatie van beide rollen kan soms wringen. Indien nodig verdelen ze deze twee rollen onderling, zodat de inburgeraar vertrouwen blijft houden in de begeleiding van de gemeente.

Een inburgeraar kan daarnaast drie jaar gebruikmaken van begeleiding via het spreekuur (maatschappelijke begeleiding). De medewerker van het spreekuur spreekt Arabisch en kan daardoor makkelijk communiceren met de meeste inburgeraars. Wanneer de inburgeraar een andere taal spreekt, wordt gebruikgemaakt van de tolkentelefoon. De medewerker helpt hen met praktische zaken, zoals brieven van bijvoorbeeld de IND of Belastingdienst, het aanvragen van kindertoeslag en het maken van afspraken. Inburgeraars kunnen haar bellen of appen met vragen en waar nodig een afspraak inplannen. Het eerste jaar van de begeleiding is vaak intensief. Inburgeraars hebben soms twee keer per week een vraag. Tijdens het tweede jaar wordt meer gewerkt aan hoe iemand dit voortaan zelf kan doen. In het derde jaar wordt alleen geholpen bij lastige zaken. Na het derde jaar krijgen de inburgeraars een brief waarin wordt aangegeven dat het spreekuur voor hen stopt. In de brief staat ook aangegeven waar de inburgeraars vanaf dan terechtkunnen voor vragen. Het doel van het spreekuur is inburgeraars zelfredzaam maken. De medewerker van het spreekuur probeert enkel te helpen waar echt nodig en de inburgeraars te stimuleren om eerst dingen zelf te proberen. Ze merkt dat inburgeraars het vaak spannend vinden om die stappen te zetten. De medewerker stelt vaak voor dat ze het eerst zelf proberen en stuurt bijvoorbeeld de link door naar het formulier dat ze moeten invullen. Als het hen vervolgens niet lukt, helpt de medewerker hen alsnog.

Voor verschillende zaken kunnen inburgeraars terecht bij de consulent W&I. Zij is verantwoordelijk voor de financiële zaken, waaronder het regelen van de uitkering en het betalen van de reiskosten. Daarnaast begeleidt ze, samen met de consulent inburgering, de inburgeraars naar werk.

Het ontbreken van de functie van beleidsmedewerker binnen de gemeente zorgt op dit moment niet voor problemen. De regisseur en consulent inburgering geven aan dat ze tevreden zijn met hoe de afdeling inburgering op dit moment is ingevuld binnen de gemeente.

Er zijn korte lijntjes tussen de vier medewerkers, zij hebben een signalerende functie naar andere domeinen

De vier medewerkers werken in één kamer, hebben onderling korte lijntjes en overleggen veel over de inburgeraars en hun inburgeringstrajecten. Elke vier weken bespreken ze tijdens het klantoverleg actuele zaken die spelen bij bepaalde inburgeraars en verdelen de bijbehorende taken.

In principe nemen deze vier medewerkers alle begeleiding van de inburgeraars op zich. Eventuele signalen bij de inburgeraar van bijvoorbeeld schulden of wanneer ze niet lekker in hun vel zitten, worden opgemerkt tijdens het spreekuur of participatieactiviteiten. Deze signalen worden doorgegeven aan de consulent en regisseur inburgering. Doordat zij goed zicht hebben op de inburgeraars en wat er speelt bij hen, hebben zij een signalerende functie richting andere domeinen. Als zij zien dat er bijvoorbeeld jeugdhulp of ondersteuning vanuit de Wmo nodig is, kloppen zij aan bij de collega's binnen de gemeente die hierover gaan. Doordat zij op dezelfde gang werken, kunnen zij makkelijk contact opnemen met hen. Wanneer een inburgeraar na de inburgeringstermijn nog gebruikmaakt van een uitkering en de Participatiewet, worden zij in principe overgedragen aan de afdeling werk en inkomen. Voor inburgeraars onder de Wi2021 is dit nog niet voorgekomen, voor inburgeraars onder de Wi2013 wel. Doordat de medewerkers van de afdeling inburgering beter zicht hebben op de inburgeraar, blijven zij vaak langer betrokken en vindt de overdracht naar de afdeling werk en inkomen laat plaats. Ze kijken hierbij ook naar de caseload bij de afdeling werk en inkomen en als zij het (te) druk hebben, houdt het team inburgering de klant soms nog binnen het eigen team.

Doordat de begeleiding maatwerk is, is deze niet toegepast op specifieke doelgroepen. Dit geldt ook voor gezinsmigranten

Bij de gemeente merken ze dat inburgeraars in de Z-route over het algemeen de meeste begeleiding nodig hebben. Daarnaast zien ze vrouwen in het begin meer begeleiding en uitleg nodig hebben. Dit komt vooral doordat vrouwen, en hun mannen, soms moeten wennen aan het idee dat de vrouw ook moet inburgeren en zelfstandig moet worden in Nederland. De man komt bijvoorbeeld mee naar de afspraak voor de vrouw. Gemeente Tholen maakt actief duidelijk dat in Nederland mannen en vrouwen gelijk zijn. Dit gebeurt ook al doordat de vrouw bijvoorbeeld naar de taallessen gaat.

De hierboven beschreven opzet voor de begeleiding geldt voor alle inburgeraars, ook voor gezinsmigranten. In de praktijk is hun begeleiding vaak minder intensief. De consulent inburgering en regisseur zijn beschikbaar voor vragen en helpen hen, indien zij hier behoefte aan hebben, met het zoeken van een taalschool. De meeste gezinsmigranten in Tholen proberen in het begin de taal zelf te leren. Vanuit de gemeente hebben ze hier weinig zicht op. Het komt regelmatig voor dat gezinsmigranten verderop in de inburgeringstermijn, bijvoorbeeld na anderhalf jaar, bij de gemeente aankloppen om hulp. Zij hebben dan ervaren dat het nog niet goed lukt om de taal te leren en krijgen stress of ze hun examens wel gaan halen. De gemeente helpt hen met het verwijzen naar een taalschool. Ze bespreekt vervolgens met hen welke scholen er in de omgeving zijn en wat deze specifieke gezinsmigrant nodig heeft. Gezinsmigranten mogen ook gebruikmaken van de begeleiding van de medewerker spreekuur. In de praktijk gebeurt dit weinig.

Belemmeringen die de uitvoering ervaart, zijn gezinsmigranten die onbereikbaar zijn, psychische problemen bij inburgeraars en jongeren die een mbo 1-opleiding doen

Een belemmering in de begeleiding van gezinsmigranten is dat de gemeente met sommige gezinsmigranten geen contact krijgt. Bij de gemeente krijgen ze enkel een BSN-nummer en een adres wanneer een gezinsmigrant zich vestigt in gemeente Tholen en geen andere gegevens. Als de gezinsmigrant niet reageert op de brief en niet naar de gemeente komt, kan de inburgering niet gestart worden.

Een belemmering die zowel voor gezins- als asielmigranten geldt zijn psychische problemen, zeker bij jongeren. In Tholen is hier weinig hulp voor beschikbaar en deze mensen kunnen niet goed inburgeren zonder die hulp. Tot slot vormt ook de groep jongeren die achttien wordt en uitstroomt uit een ISK terwijl ze een mbo 1-opleiding doen een belemmering. In principe zijn zij op dat moment inburgeringsplichtig, omdat ze geen opleiding volgen die een vrijstelling vormt voor de inburgeringsplicht. Daardoor moeten zij onder schooltijd naar de gemeente voor de intake, leerbaarheidstoets, et cetera. Dit gaat af van hun schooltijd en is voor hen demotiverend omdat ze het nut er niet van in zien. De meeste van deze jongeren zijn van plan om een mbo 2-opleiding te volgen nadat zij de huidige opleiding hebben afgerond; dan krijgen ze wel een vrijstelling. Wanneer de mbo 1-opleiding goed verloopt, laat de gemeente deze jongeren nu gewoon de mbo 1-opleiding afmaken (de leerbaarheidstoets en vaststellen van het PIP doen ze wel). Ze houden in de gaten wanneer de jongeren zouden moeten starten met de mbo 2-opleiding. De omslachtigheid bij de overgang wanneer ze achttien worden zorgt bij de jongeren voor onduidelijkheid.

E.2 Invulling preventie en handhaving

Scalda en de gemeenten hebben een verzuimbeleid opgesteld waarin verantwoordelijkheden en afspraken rondom verzuim zijn vastgelegd

In het najaar van 2024 is er samen met de andere gemeenten in de Oosterschelderegio en Walcheren verzuimbeleid opgesteld met Scalda. Dit document richt zich specifiek op het verzuim van Wi2021-asielmigranten bij taallessen en de rol van zowel gemeente als aanbieder hierin. Het verzuimbeleid behandelt preventieve maatregelen en afspraken over geoorloofd, ongeoorloofd en langdurig verzuim. Tijdens de brede intake, het PIP-gesprek, eventuele voorlichtingsbijeenkomsten en op school wordt bijvoorbeeld aandacht besteed aan de rechten en plichten van de asielmigrant en het belang van aanwezigheid.

Op school wordt uitgelegd hoe je je kunt afmelden voor een les en hoe afspraken buiten schooltijden kunnen worden gemaakt. Daarnaast beschrijft het document de redenen voor geoorloofd verzuim, zoals ziekte, feestdagen, gezinshereniging of PVT- of MAP-activiteiten. Er wordt ook vermeld hoe lang een cursist afwezig mag zijn en hoe dit moet worden gemeld bij de taalschool en/of gemeente. Bij verzuim door persoonlijke omstandigheden[6] verwijst de coördinator van Scalda de cursist door naar de regisseur inburgering. Die bespreekt hoeveel verlof de cursist krijgt en koppelt dit vervolgens terug naar Scalda. Tot slot gaat het document in op langdurig ziekteverzuim en het eventueel uitschrijven van cursisten bij Scalda als gevolg hiervan.

Het document is opgesteld om duidelijkheid te bieden over verzuim en de rol van de taalaanbieder en gemeente hierin. Eerder was hier verwarring over, wat de communicatie tussen gemeente en aanbieder bemoeilijkte. In het verzuimbeleid is opgenomen dat de coördinator van Scalda bij ongeoorloofd verzuim in gesprek gaat met de student en afspraken maakt over het terugdringen van verzuim. Bij een tweede verzuimmelding meldt de coördinator dit aan de regisseur inburgering van de gemeente. Deze stuurt vervolgens een brief met voornemen tot boete naar de inburgeraar en nodigt deze uit voor een gesprek.

[6] Zoals een huwelijk, gezinshereniging, verhuizing en een begrafenis. Dit geldt niet voor ziekte, schorsing of feestdagen.

De resultaten uit dit gesprek en afspraken die daarin zijn gemaakt worden teruggekoppeld aan de coördinator van Scalda. Het is aan de gemeente om vervolgens te bepalen of de inburgeraar de boete vervolgens krijgt.

In Tholen herhalen ze voor inburgeraars regelmatig welke plichten inburgeraars hebben omdat ze dit maar beperkt opslaan

Bij gemeente Tholen besteden ze tijdens het intakegesprek aandacht aan de inburgeringsplicht en aanwezigheidsplicht van de inburgeraars bij de onderdelen van het inburgeringstraject. Ook bij uitleg over de verschillende onderdelen en gedurende het inburgeringstermijn besteden ze hier aandacht aan. De regisseur en consulent inburgering merken dat het niet bij alle inburgeraars even goed binnenkomt en dat ze de informatie veel moeten herhalen. Dit komt mede doordat de inburgeraar veel nieuwe informatie te verwerken krijgt in het begin. De gemeente is daarom bezig om de informatie over de verplichtingen voor inburgeraars ook op papier te zetten, in het Nederlands, maar ook in het Arabisch en visueel weergegeven. Dit kunnen ze dan meegeven aan de inburgeraars, zodat zij er thuis nog een keer naar kunnen kijken en het rustig kunnen opnemen. Wanneer er in het traject sprake is van verzuim, kunnen ze deze documenten ook weer gebruiken om de inburgeraars te wijzen op hun plichten.

Indien nodig worden er boetes vanuit de Wi2021 opgelegd aan inburgeraars die niet meewerken

In gemeente Tholen maken ze gebruik van boetes vanuit de Wi2021 als handhavingsinstrument, voornamelijk bij veelvuldig verzuim bij de taallessen. Voorafgaand aan het opleggen van een boete vindt een gesprek plaats tussen de consulent inburgering of regisseur en de inburgeraar waarin het voornemen tot het opleggen van een boete wordt besproken. Hierna snappen de inburgeraars vaak het belang van hun aanwezigheid en zijn verdere acties niet nodig. Als zij hierna nog een keer verzuimen, legt de consulent inburgering of regisseur de boete op. Het opleggen van een boete komt zelden voor. Ze zien wel dat wanneer iemand eenmaal een boete wordt opgelegd, deze personen vaak gedurende het inburgeringstraject meerdere boetes krijgen. De regisseur en consulent inburgering vragen zich daarom af hoeveel effect het opleggen van boetes heeft. Bij gemeente Tholen vinden ze dat maatregelen vanuit de Participatiewet enkel gegeven kunnen worden bij werkgerelateerd verzuim. Bij verzuim bij inburgeringsactiviteiten worden daarom geen maatregelen vanuit de Participatiewet opgelegd.

E.3 Invulling B1-route

E.3.1 Taalaanbod

De gemeente en taalaanbieder nemen beide een intakegesprek af met de inburgeraar

Aan het begin van het inburgeringstraject heeft de inburgeraar zowel een gesprek met de gemeente als met Scalda. De gemeente vult na hun gesprek het intakeformulier in van Scalda met de gegevens die zij al hebben opgevraagd en deelt dit met Scalda. Hierdoor hoeven inburgeraars niet twee keer hetzelfde verhaal te vertellen. Naast de leerbaarheidstoets, neemt Scalda ook zelf een taaltoets af om het taalniveau te bepalen. Op basis van het gesprek en de toets geeft Scalda een advies aan de gemeente over welke route passend is. Vervolgens bepaalt de gemeente welke route de inburgeraar gaat volgen. In Tholen zien ze dat Scalda en de gemeente bijna altijd op dezelfde lijn zitten. In het enkele geval dat dit niet zo is, gaan ze hierover in gesprek. De gemeente maakt uiteindelijk de keuze voor de route.

Als de gemeente voor een andere route kiest dan Scalda heeft geadviseerd, maken ze hier afspraken over. Zo geldt bijvoorbeeld dat deze cursist indien nodig niet meegeteld hoeft te worden met het afgesproken percentage rondom afschaling.

De B1-route begint met een taalboost van achttien weken

De lessen voor de B1-route vinden plaats in Goes. De cursisten vanuit de verschillende Zeeuwse gemeenten in het contract met Scalda worden samengevoegd. Sinds de nieuwe contracten in augustus 2024 zijn er vier instroommomenten per jaar waarop cursisten kunnen beginnen met de lessen. De B1-route duurt ongeveer twee jaar en bestaat bij Scalda uit twee varianten: regulier en B1-entree. Voor beide varianten begint de B1-route met een taalboost van achttien weken. Hierin krijgen de cursisten 17,5 uur per week Nederlandse les, verspreid over zes dagdelen. Daarnaast krijgen de cursisten een coach toegewezen die hen begeleidt. Scalda hanteert de schoolvakanties, tijdens die weken vinden er geen taallessen plaats.

Na de taalboost kijkt Scalda of de B1-route regulier of B1-entree het meest passend is

Na de taalboost neemt Scalda een taaltoets af om te kijken op welk taalniveau de cursist zit en kijkt hoe het traject is verlopen. De bevindingen hieruit koppelt Scalda terug naar de gemeente. Op basis daarvan beslissen Scalda en de gemeente gezamenlijk welke vervolgstappen en variant binnen de B1-route het meest passend zijn. De meeste cursisten volgen de reguliere B1-route. Bij een enkeling is het taalniveau niet hoog genoeg na de taalboost. De cursist kan in principe de taalboost nog een keer volgen, maar daar moet de gemeente extra voor betalen. Een andere mogelijkheid is om te wisselen naar de Z-route, in de praktijk ziet Scalda dat ongeveer 20-25% van de cursisten wisselt naar de Z-route na de taalboost. De verwachting is dat deze cursisten ook A2-niveau niet gaan halen. Bij een eventuele wisseling kijkt de gemeente naar de reden waarom iemand de taalboost niet heeft gehaald. Als iemand altijd aanwezig was en het hard heeft geprobeerd, is het vaak het beste om te wisselen van route. Als iemand de taalboost niet heeft gehaald doordat hij of zij niet aanwezig was bij de lessen, volgen er andere maatregelen zoals beschreven in de paragraaf over preventie en handhaving.

De cursisten die slagen voor de taalboost stromen door naar één van de twee varianten binnen de B1-route. Binnen de B1-route regulier blijft de nadruk liggen op het leren van de Nederlandse taal. De cursisten volgen daar tien uur per week taalles (inclusief KNM). Binnen de B1-entree variant volgen de cursisten naast tien uur aan taallessen en KNM-lessen ook een mbo 1-opleiding. Dit kan zowel in de BOL- als de BBL-variant.

De taallessen vinden overdag plaats in waar mogelijk homogene groepen

Voor beide varianten is de opbouw van de lessen en het monitoren van de voortgang van de cursisten vergelijkbaar. We bespreken dit daarom hier in dezelfde paragrafen. Alle lessen zijn fysiek en overdag, er zijn geen online of avondlessen. Dit is de wens van Scalda zelf, de gemeenten wilden dit wel graag. Scalda heeft eerder ervaringen gehad met avondlessen, maar was hier niet tevreden over. Het is voor cursisten zwaar om overdag te werken en vervolgens ’s avonds les te volgen, waardoor zij in de les weinig vooruitgang boekten. Scalda probeert de lestijden van een klas zo veel mogelijk gelijk te houden gedurende een jaar. In de praktijk lukt dit niet altijd door bijvoorbeeld uitval of ziekte van docenten. Na de zomervakantie vinden er vaak wisselingen plaats.

Voor zowel de klassen in de taalboost als in de vervolgtrajecten geldt dat Scalda de wens heeft om deze te kunnen groeperen naar niveau. In de klassen zitten 15-20 cursisten. In de praktijk is dit ingewikkeld, doordat de hoeveelheid klassen die gevormd kan worden afhankelijk is van de instroom. De klassen hebben hierdoor vaak een heterogene samenstelling. Scalda geeft hierbij aan dat dit een uitdaging kan vormen voor docenten. Door gebruik te maken van vrijwilligers in de klassen, kan de groep opgesplitst worden om cursisten met een vergelijkbaar niveau in te delen en samen (spreek)oefeningen te maken. Er worden in bijna alle klassen vrijwilligers ingezet. Er worden verder geen uitsplitsingen gemaakt naar verschillende doelgroepen in de klassen in de B1-route. Wel kunnen cursisten wanneer zij een hoog genoeg taalniveau hebben examen doen op B2-niveau. In Tholen is dit een paar keer voorgekomen. Dit waren cursisten die bij de start al een hoger taalniveau hadden en de taalboost konden overslaan. Zij hebben daardoor voldoende uren om naar B2-niveau te gaan. De inburgeraar zelf of Scalda geeft dan bij de gemeente aan dat iemand naar B2-niveau wil.

De methode die Scalda hanteert voor de lesstof is TaalCompleet. Daarnaast worden digitale hulpmiddelen ingezet zoals Whatsapp voor het geven van het huiswerk of het maken van filmpjes. De cursisten krijgen in de B1-route regelmatig huiswerk mee naar huis. Dit kunnen online opdrachten zijn, maar ook praktijkgerichte oefeningen waarbij zij in de praktijk moeten oefenen met de taal.

De voortgang van cursisten wordt gemonitord via verschillende toetsen en ontwikkelgesprekken

De docenten monitoren de voortgang van de cursist in de lessen. Er worden methodegebonden toetsen afgenomen na elk hoofdstuk. Daarnaast maakt Scalda gebruik van de toetsen van Bureau ICE voor de verschillende taalniveaus. Drie keer per jaar vinden er ontwikkelgesprekken (POP-gesprekken) plaats tussen de docent en de cursist. Na die momenten deelt Scalda ook een voortgangsrapportage met de gemeente over de cursist. Wanneer iemand de 600 uur nadert, geeft Scalda aan bij de gemeente of iemand B1-niveau kan halen, of dat A2 het hoogst haalbare niveau is. Dit is vaak na ruim een jaar les. Vervolgens bespreken zij met de gemeente of de cursist afgeschaald wordt naar A2-niveau of dat iemand tot B1-niveau door kan. Er zijn korte lijntjes tussen de regisseur en consulent inburgering bij gemeente Tholen en de coördinatoren van Scalda. Zij weten elkaar goed te vinden en stemmen ook buiten de vaste momenten af over de inburgeraars. De rest van het traject wordt gewerkt richting het examenniveau.

Wisselingen tussen routes komen voornamelijk voor als de cursist na de taalboost niet het gewenste niveau heeft behaald

Het komt wel eens voor dat inburgeraars wisselen van route, voornamelijk van de B1- naar de Z-route. Zowel Scalda als gemeente Tholen zijn van mening dat het goed is om bij twijfel over een route na de intake, te kiezen voor de route richting het hoogste taalniveau. Soms blijkt gedurende het taaltraject dat dit toch te moeilijk is voor de cursist, dan wordt er gewisseld. Vaak wordt dit tijdens de taalboost duidelijk. Doordat Scalda al het aanbod heeft en voor elke route werkt met dezelfde methode, verloopt het wisselen soepel. Er zijn bovendien duidelijke afspraken tussen Scalda en de gemeenten over hoe dit gebeurt. Scalda heeft hierin een signalerende functie, zij heeft het meeste zicht op de voortgang van de inburgeraar en kan daarom goed inschatten of iemand op het juiste niveau zit. Ongeveer elke drie maanden krijgen de regisseur en consulent inburgering een voortgangsrapportage over de inburgeraar. Als Scalda denkt dat iemand zou moeten wisselen, laat zij dit meestal op deze momenten (of na de taalboost) weten.

Vaak is de gemeente het eens met Scalda en gaat zij akkoord. De inburgeraar wisselt vervolgens van route, meestal is dit na de taalboost. In enkele gevallen is het al na enkele weken duidelijk dat iemand de taalboost niet gaat halen, dan kan er eerder gewisseld worden. De gemeente regelt de administratieve zaken.

Bij gezinshereniging hebben inburgeraars beperkt de ruimte om de taal te leren en het inburgeringstraject te volgen

Tot slot gaan we in op een aantal belemmeringen die worden ervaren in de taaltrajecten in de B1-route bij gemeente Tholen. Een eerste punt is de reistijd die kan oplopen tot anderhalf uur. Hoewel het in Zeeland gebruikelijk is ver te moeten reizen, is de reistijd intensief voor de inburgeraars. Bovendien is de kinderopvang in Tholen nog niet open als inburgeraars vroeg in de ochtend naar Goes moeten voor de taallessen. Inburgeraars met baby's en peuters nemen hun kinderen soms mee naar Goes om hen daar naar de opvang te brengen. Dit kan echter niet meer als de kinderen ouder zijn en naar school moeten. Soms kunnen inburgeraars daarom niet naar school op bepaalde dagen en lopen ze vertraging op. Inburgeraars, voornamelijk vrouwen, vinden het daarnaast vaak moeilijk om hun kinderen naar de opvang te sturen. Ze zijn in het land van herkomst vaak gewend dat de vrouw zelf voor de kinderen zorgt. Daarnaast zorgt gezinshereniging ook voor het niet optimaal verlopen van de taaltrajecten, maar ook van het hele inburgeringstraject. Enerzijds zorgde gezinshereniging ervoor dat inburgeraars op het moment dat hun familie naar Nederland komt vaak voor een langere tijd afwezig waren bij de taallessen. Dit is opgelost in het nieuwe verzuimbeleid. Hierin is opgenomen dat inburgeraars met de regisseur overleggen hoeveel vrij zij kunnen krijgen bij gezinshereniging. In principe is dit een week. Anderzijds hebben inburgeraars weinig ruimte in hun hoofd voor andere dingen wanneer er sprake is van (eventuele) gezinshereniging. Het leren van een taal en deelnemen aan de overige onderdelen binnen het inburgeringstraject heeft minder prioriteit en lukt hen maar zeer beperkt. Wanneer het gezin eenmaal is overgekomen en gesetteld is, zien de regisseur en consulent inburgering dat het inburgeringstraject veel beter verloopt en ze stappen maken in het leren van de taal.

De vier instroommomenten zorgen ervoor dat de taalboost en het vervolgtraject niet goed op elkaar aansluiten en leiden tot heterogeen samengestelde klassen

Tot slot ziet Scalda de vier instroommomenten voor de B1-route ook als belemmering. De gemeente wilde graag vier, in plaats van de eerdere twee, instroommomenten in de nieuwe contracten. De taalboost duurt echter ongeveer een half (school)jaar. Bij twee instroommomenten sluiten het einde van de taalboost en het begin van het vervolgtraject goed op elkaar aan. Deze starten namelijk net zoals de reguliere mbo-opleidingen in februari en september. Bij vier instroommomenten is deze aansluiting er niet meer. Hierdoor kan het voorkomen dat een inburgeraar tussen de taalboost en het vervolgtraject geen les heeft. Er is nu afgesproken dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor het op peil houden van het taalniveau van de inburgeraar. Gemeente kiezen zelf hoe zij dit vormgeven, dit kan bijvoorbeeld via informeel taalaanbod. Op dit moment heeft gemeente Tholen dit nog niet ingericht, hier zijn geen zorgen over. Wanneer het zich voordoet zullen ze kijken naar een passende oplossing, bijvoorbeeld het op peil houden van het taalniveau via werk of participatie. Aan het begin van het vervolgtraject laat Scalda de inburgeraars een toets doen om het taalniveau te meten. Als dit niet hoog genoeg is, kan het zijn dat zij de taalboost, op kosten van de gemeente, nog een keer moeten doen.

Daarnaast geldt dat er bij vier instroommomenten niet altijd genoeg inburgeraars zijn aangemeld om een volle klas te vormen, ook al worden de inburgeraars uit de verschillende gemeenten samengevoegd. Hierdoor worden nieuwe cursisten bij al bestaande groepen geplaatst. Er ontstaan zo grote niveauverschillen, wat het extra moeilijk maakt voor docenten om tijdens de lessen alle cursisten goed te bedienen.

E.3.2 Dualiteit

Tholen zet in op dualiteit voor inburgeraars in de B1-route via participatieplekken met uitzicht op werk
In Tholen zet de gemeente in op het laten participeren van asielmigranten in de B1-route. Dit is individueel maatwerk dat de gemeente zelf organiseert. Voor inburgeraars in de B1-route, investeert de gemeente voornamelijk in toeleiding naar werk. Het is echter lastig werkplekken te vinden. Inburgeraars spreken de Nederlandse taal vaak nog niet zo goed en doordat zij taallessen hebben verspreid over verschillende dagen die kunnen wisselen gedurende het jaar, kunnen ze niet fulltime werken. Scalda houdt geen rekening met werk voor het inplannen van de taallessen. Werkgevers in Tholen zijn vaak niet bereid iemand in dienst te nemen wanneer die maar weinig uren kan werken. Een oplossing hiervoor is dat de inburgeraar gedurende de inburgeringstermijn ‘stage’ loopt bij een bedrijf (werk met behoud van uitkering). Hierbij wordt aan het begin van het traject afgesproken dat de inburgeraar na zijn inburgeringstermijn, als alles goed gaat, fulltime bij het bedrijf in dienst mag. Het uitgangspunt bij het zoeken naar deze vorm van participatieplek voor de inburgeraars is dat er uitzicht moet zijn op een contract na afronding van de inburgering.

De consulent inburgering is degene die vaak het eerste contact legt met de werkgever over een eventuele participatieplek. Zij maakt (samen met de inburgeraar) de afspraken hiervoor. Ook schakelt de gemeente, waar nodig, hiervoor de hulp in van een particuliere jobcoach. Deze jobcoach helpt bij bemiddeling naar werk voor mensen in de Participatiewet en heeft veel ervaring met statushouders. De gemeente merkt dat het lastig is om deze plekken te vinden, maar dat het uiteindelijk wel lukt. Wanneer iemand de B1-entreeroute volgt is het vaak makkelijker omdat werkgevers BBL en BOL kennen. Wanneer de inburgeraar eenmaal op de participatieplek werkt, is de consulent werk en inkomen ook betrokken. Als er iets voorvalt kan de werkgever met haar contact opnemen. Ook kunnen werkgevers bij haar terecht voor het aanvragen van een subsidie voor het in dienst nemen van een statushouder. De inburgeraars zelf kunnen bij haar terecht voor vragen en als er iets speelt.

E.3.3 Examen

Wanneer een inburgeraar er klaar voor is, start Scalda met examentrainingen ter voorbereiding op de examens
Scalda start, in de reguliere B1-route, met het voorbereiden op de examens op het moment dat zij denken dat iemand daar klaar voor is. De duur van het traject in de B1-route regulier is daardoor afhankelijk van de voortgang van de cursist. Wanneer Scalda denkt dat cursisten bijna klaar zijn om examen te doen, hetzij op A2-, hetzij op B1-niveau, krijgen ze examentrainingen waarin ze proefexamens maken.

In deze lessen gaat ze ook in op het aanvragen van de examens bij DUO en op welke momenten cursisten dat moeten doen. Doordat er lange wachttijden zijn bij de examens is het voor Scalda lastig in te schatten wanneer iemand zich moet aanmelden voor een examen.

Voor de B1-entree variant wordt een vergelijkbaar traject doorlopen rondom de examens. Naast de examens voor de inburgering, krijgen de cursisten ook de toetsen en onderdelen die horen bij het afronden van de mbo 1-opleiding.

E.4 Invulling Z-route

E.4.1 Taalaanbod

Inburgeraars in Tholen kunnen vier keer per jaar instromen in de twee jaar durende Z-route
Scalda heeft voor de Z-route een aparte klas in Tholen waar de inburgeraars uit Tholen les krijgen. Zij worden niet gemengd met de inburgeraars uit andere gemeente. Wel geldt, net zoals voor de B1-route, dat er vier instroommomenten per jaar zijn. Voor de Z-route geldt dat een instroommoment doorgaat wanneer er tien tot twaalf inburgeraars aangemeld zijn. Anders wordt er een instroommoment overgeslagen. Dit is tot nu toe niet voorgevallen. In totaal zijn er gemiddeld drie klassen voor de Z-route in Tholen. Gedurende twee jaar krijgen de cursisten in de Z-route ongeveer veertien uur per week les, verspreid over vier dagdelen. Het streven is dat cursisten aan het einde van de 800 uur A1-niveau of hoger hebben behaald. In de praktijk ziet Scalda dat niet alle cursisten A1-niveau halen.

De opzet van de lessen in de Z-route lijkt op de opzet in de B1-route
In de lessen maakt Scalda, net zoals in de B1-route, gebruik van de methodes van uitgeverij KleurRijker. Naast de methode worden ook digitale hulpmiddelen ingezet in de klas. Voor analfabeten wordt daarnaast ook gebruikgemaakt van DigLin. Het alfabetiseren vindt plaats in dezelfde klas waar ook de andere cursisten in zitten doordat het volume aan inburgeraars in Tholen niet groot genoeg is om verschillende klassen op te zetten. Ook in de Z-route krijgen cursisten huiswerk mee, ongeveer twee keer per week. Dit zijn vooral opdrachten die gaan over wat in de les is behandeld. Daarnaast krijgen cursisten praktijkgerichte opdrachten, waarbij ze de stof die ze in de les hebben behandeld moeten toepassen in hun dagelijks leven. Ook binnen de Z-route krijgen cursisten toetsen om de voortgang van het taalniveau te meten. Deze zijn door de docenten zelf gemaakt, omdat de methode (nog) geen toetsen beschikbaar heeft voor deze route. Verder vindt de monitoring van de cursisten op eenzelfde manier plaats als in de B1-route.

Doordat er relatief weinig cursisten zijn, wordt er vaak maar een klas per instroommoment gestart waar alle inburgeraars in de Z-route uit Tholen instromen. Ook in de Z-route bestaan de klassen uit veel verschillende niveaus en type cursisten. Er worden verder geen uitsplitsingen gemaakt naar verschillende doelgroepen. Gezinsmigranten maken in Tholen geen gebruik van de Z-route.

Gedurende de twee jaar kunnen wisselingen plaatsvinden in de samenstelling van de klassen. Dit heeft verschillende redenen. Ten eerste wordt na de zomervakantie gekeken of de huidige groepssamenstelling nog passend is en of het mogelijk is meer homogene klassen te vormen. Daarnaast vinden er regelmatig

wisselingen plaats tussen de verschillende routes. Een enkele keer komt het voor dat inburgeraars wisselen van de Z-route naar de B1-route, vaker wordt er van de B1- naar de Z-route gewisseld. Doordat alfabetiseringslessen enkel in de Z-route worden gegeven, kan het voorkomen dat een cursist die de B1-route aankan eerst in de Z-route wordt geplaatst om te alfabetiseren. Daarna vindt een routewisseling plaats naar de B1-route.

Bepaalde belemmeringen komen overeen met die in de B1-route
De belemmeringen rondom reistijd en kinderopvang die gelden voor de B1-route, gelden in mindere mate voor de Z-route doordat inburgeraars in de eigen gemeente de lessen kunnen volgen. De andere belemmeringen komen overeen met de ervaren belemmeringen in de B1-route.

E.4.2 Participatieaanbod

De participatie in de Z-route bestaat uit individuele maatwerktrajecten die beginnen op een moment dat past bij de inburgeraar
Zoals eerder benoemd is het participatieaanbod binnen de Z-route in gemeente Tholen maatwerk. Tijdens het PIP-gesprek informeert de consulent inburgering of regisseur de asielmigrant dat je in de Z-route ook 800 uur moet participeren. Ze bespreken dan welke mogelijkheden er zijn en vragen aan de inburgeraars hoe zij de invulling van de uren voor zich zien. Vaak hebben de inburgeraars aan het begin nog geen beeld van wat ze willen en kunnen doen. De inburgeraars krijgen vervolgens de ruimte om met participatie te starten wanneer zij dat willen. Dit gaat in samenspraak met de consulent inburgering en regisseur, zij houden wel zicht op de inburgeraar en of deze de participatie-uren nog kan afmaken binnen de termijn. Inburgeraars kunnen zo de eerste maanden wennen aan hun nieuwe woonplek en de taallessen. In de praktijk starten de meeste inburgeraars met participeren als ze ongeveer halverwege het taaltraject zitten. Inburgeraars kloppen tegen die tijd vaak zelf aan bij de gemeente om te vragen of ze kunnen beginnen met participeren. Vervolgens kijken ze samen naar hoe de uren passend ingevuld kunnen worden. Sommige inburgeraars kunnen gelijk aan het werk, voor andere inburgeraars lukt dit (nog) niet en is een taalstage of vrijwilligerswerk beter. Hierbij is veel aandacht voor wat inburgeraars uiteindelijk, na het inburgeringstraject, willen en kunnen gaan doen. Inburgeraars krijgen de participatie-uren vaak niet afgerond voordat het taaltraject is afgerond. Dit is geen probleem doordat het taaltraject van Scalda twee jaar duurt. Inburgeraars hebben daarna nog voldoende tijd om de participatie-uren af te maken.

Inburgeraars in Tholen kunnen kiezen uit een aantal trajecten en cursussen, waaronder een sporttraject
De gemeente biedt een aantal trajecten aan die inburgeraars kunnen volgen. De regisseur en consulent inburgering stellen deze zelf samen op basis van behoeften die zij zien en signalen die zij oppikken. Er is bijvoorbeeld een traject voor mannen waarin een groep mannen samen verschillende activiteiten (waaronder yogalessen) onderneemt. Voor vrouwen is er een traject waarin ze kunst maken en ondertussen aan de slag gaan met thema's als: wie was ik, wie ben ik en wie wil ik worden. Daarnaast is er ook een traject gericht op getraumatiseerde mensen waarin zij aan de slag gaan met hun trauma. Voor deze trajecten worden soms externe trainers ingehuurd, soms begeleidt de consulent inburgering of regisseur deze trajecten zelf. Deze trajecten zijn in principe voor zowel inburgeraars in de Z- als de B1-route. Wel krijgen inburgeraars in de Z-route voorrang wanneer het bijvoorbeeld niet lukt een moment te vinden waarop iedereen aanwezig kan zijn.

Een ander traject waar inburgeraars in gemeente Tholen aan deelnemen is het sporttraject. Dit is een jaarlijks traject waarin inburgeraars in de periode oktober tot april elke woensdagmiddag sportles hebben. Er zijn twee groepen van ongeveer tien deelnemers, een voor vrouwen en een voor mannen. De focus ligt op bewegen en kennismaken met de sporten die er zijn. Daarnaast helpen de sportlessen ook om nieuwe mensen te leren kennen en dragen ze bij aan de sociale cohesie. Aan elke sportles wordt een thema gekoppeld dat gericht is op 'meedoen in de samenleving'. Dit kunnen eenvoudige thema's zijn als 'op tijd komen' of 'afmelden als je echt niet kan', maar ook thema's zoals 'zelfvertrouwen' en 'wat wil ik'. De deelnemers krijgen daarnaast ook opdrachten mee naar huis waarin ze aan de slag gaan met de thema's. Die bespreken ze de volgende les. Het uiteindelijke doel van het traject is dat de deelnemers zich aansluiten bij een (sport)vereniging in Tholen. Aan het eind van het traject kijkt de trainer samen met de inburgeraar welke sport deze zou willen gaan doen en helpt ze hen bij de toeleiding naar een vereniging. De sportlessen en opdrachten zijn in principe in het Nederlands. Dit is vaak een uitdaging omdat het niveau in de groep verschilt en een deel nog niet zo goed Nederlands spreekt. Vaak is er wel iemand in de groep die al beter Nederlands spreekt en die kan vertalen voor de rest. De uren die de inburgeraars maken bij de sportlessen worden bijgehouden door de trainer. Zij geeft deze door aan de consulent inburgering. Als er veel verzuim is gaat de trainer in gesprek met de deelnemer en indien nodig signaleert ze dit naar de consulent inburgering. Er zijn korte lijnen tussen de trainer en de consulent inburgering. Doordat de trainer de deelnemers van het sporttraject elke week ziet, is zij goed op de hoogte hoe het met de inburgeraar gaat. Als zij ziet dat het niet goed gaat, geeft zij dit ook door aan de consulent inburgering, zodat deze daarop kan handelen.

De overige uren worden ingevuld met individuele trajecten met (vrijwilligers)werk of re-integratietrajecten

De overige participatie-uren worden ingevuld met individuele trajecten. De consulent inburgering en regisseur van de gemeente hebben een breed netwerk in Tholen bij bedrijven en maatschappelijke organisaties waar inburgeraars vrijwilligers(werk) kunnen doen. Net zoals voor de B1-route geldt dat werkgevers niet graag werknemers in dienst nemen die maar beperkt en op wisselende momenten beschikbaar zijn. Ook voor de Z-route werkt de gemeente daarom met werkervaringsplekken. Sommige inburgeraars kiezen er ook voor om nog niet te participeren tijdens de twee jaar taaltraject, maar daarna te gaan werken en die uren te gebruiken voor het participatiegedeelte. Dit geldt voornamelijk voor inburgeraars die al uitzicht hebben op werk. Het verschilt sterk wat voor werk inburgeraars doen. Binnen de gemeente wordt erop gestuurd dat de inburgeraars met hun werk in contact komen met de Nederlandse taal. Ze mogen bijvoorbeeld niet in de kassen werken. Pakketjes bezorgen komt wel voor. Doordat de inburgeraars contact hebben met mensen bij het afleveren van een pakketje, komen ze ook in aanraking met de Nederlandse taal, stelt de gemeente.

Daarnaast vult een deel van de inburgeraars, voornamelijk mannen, hun participatie-uren in met trajecten vanuit Skills Tholen en in mindere mate de Betho. Ook een grote groep inburgeraars doet vrijwilligerswerk bij organisaties in Tholen. Dit kan bijvoorbeeld bij een tweedehandswinkel, de kinderopvang of het verzorgingstehuis. Van tevoren wordt met deze organisaties afgesproken (in een contract) hoeveel uur per week de inburgeraar daar aan de slag kan. Op basis daarvan houdt de consulent inburgering bij hoeveel uur de inburgeraar heeft gemaakt. Wanneer er verzuim is, krijgt de consulent inburgering dit te horen. In de praktijk zien ze bij de gemeente dat het verzuim voor de participatieactiviteiten, zeker rondom (vrijwilligers)werk, laag is. Inburgeraars zijn gemotiveerd en zien de meerwaarde hiervan in. Het komt vaker voor dat inburgeraars taallessen verzuimen om naar werk te gaan dan andersom.

Eventueel kunnen, in overleg met de consulent inburgering, ook andere uren ingezet worden voor de participatie

Naast de uren vanuit (vrijwilligers)werk kunnen inburgeraars ook andere uren inzetten voor de participatie. Een voorbeeld hiervan is dat inburgeraars een uur per week naar de bibliotheek gaan en daar bezig zijn met Nederlands en lezen. Ze weten vaak niet dat dit ook kan meetellen voor de participatie-uren, de consulent inburgering komt er vaak pas later achter dat ze dit doen. Daarnaast is er bijvoorbeeld een gezin dat wekelijks veel ondersteuning krijgt van jeugdhulp en waarin de ouders zelf ambulante begeleiding vanuit de Wmo ontvangen. De consulent inburgering heeft toen opgevraagd bij de collega's bij de gemeente die hierover gaan hoeveel uur dat is en wat deze ondersteuning inhoudt. Deze uren worden nu ook ingezet als participatie-uren voor de ouders omdat de consulent inburgering merkt dat ze van de ondersteuning veel leren en het bijdraagt aan het kunnen meedoen in de samenleving.

De participatie-uren zorgen er bij beperkt leerbare inburgeraars voor dat zij de taal beter leren

Binnen de gemeente zien ze de meerwaarde van de participatie-uren in de Z-route. Inburgeraars die weinig leerbaar zijn, leren vaak beperkt in de taallessen in de klas. Bij de gemeente merken ze dat deze mensen soms op de werkvloer en in de praktijk juist wel nog nieuwe dingen kunnen leren. Er was bijvoorbeeld een mevrouw die in de lessen weinig oppikte. Zij ging voor haar participatie-uren vrijwilligerswerk doen op de peuterspeelzaal. Dat is een heel talige omgeving met plaatjes en liedjes waardoor haar taal is verbeterd.

E.4.3 Afstemmen taal- en participatieaanbod

Het taal- en participatieaanbod wordt niet op elkaar afgestemd

Het taalaanbod en het participatieaanbod vindt gescheiden van elkaar plaats. Scalda organiseert de taallessen op vaste dagen doorheen de week. Op de momenten dat de inburgeraars geen taallessen hebben, kunnen ze participatie-uren maken. De gemeente is zelf verantwoordelijk voor het goed organiseren en coördineren hiervan. Ook inhoudelijk wordt het taal- en participatieaanbod niet op elkaar afgestemd.

E.4.4 Eindgesprek

Er heeft nog geen eindgesprek plaatsgevonden in gemeente Tholen; Scalda zorgt voor een portfolio en eindgesprek wanneer dit voorkomt

Tijdens de taallessen van de Z-route bouwen de cursisten een portfolio op. Na de 800 uur taallessen heeft de cursist een eindgesprek met de docent bij Scalda. Hierin bespreken ze het portfolio en wordt een laatste persoonlijk-ontwikkel-planformulier opgesteld. In dit formulier is ook een advies voor de vervolgstappen aan de gemeente opgenomen. Dit kunnen de cursisten vervolgens gebruiken in het eindgesprek met de gemeente. Er is binnen de Z-route ook een aantal cursisten dat van plan is om (een aantal) examens te doen op A2-niveau.

Op het moment van interviewen, begin 2025, heeft er nog geen eindgesprek plaatsgevonden bij gemeente Tholen. De gemeente verwacht dat de eerste inburgeraar onder de Wi2021 in de Z-route halverwege 2025 klaar is met inburgeren. Doordat de eerste inburgeraars onder de Wi2021 pas later in 2022 instroomden

zijn er nog geen inburgeraars waarvan de driejarige termijn is verstreken. Inburgeraars in de Z-route hebben de drie jaar nodig om alle onderdelen af te ronden doordat zij vaak even moeten wachten voor ze kunnen instromen bij Scalda, het taaltraject vervolgens twee jaar duurt en ze vaak daarna nog de participatie-uren moeten vervolledigen. Binnen de gemeente is er nog geen format opgesteld voor het eindgesprek, dit wordt binnenkort opgepakt. De regisseur en consulent inburgering geven aan dat ze op dit moment aan het kijken zijn hoe andere gemeenten dit invullen en op basis daarvan een eigen opzet gaan maken.

E.5 Invulling Onderwijsroute

E.5.1 Taalaanbod

In de Onderwijsroute mbo hebben inburgeraars, net zoals in het reguliere onderwijs, intensief Nederlandse les en andere vakken

De lessen voor de Onderwijsroute mbo vinden, net zoals bij de B1-route, plaats in Goes. Ook bij de Onderwijsroute geldt dat de inburgeraars uit de verschillende Zeeuwse gemeenten samengevoegd worden. Er zijn twee instroommomenten per jaar. Het traject duurt anderhalf jaar waarin cursisten 28 uur per week les krijgen, verspreid over acht dagdelen. Ook hiervoor geldt dat er geen lessen plaatsvinden tijdens de schoolvakantie. Naast Nederlandse lessen, krijgen cursisten ook andere vakken zoals rekenen/wiskunde, Engels en digitale vaardigheden. Ook is er aandacht voor Loopbaanoriëntatie en studievaardigheden. De cursisten die de Onderwijsroute volgen, krijgen daarnaast een coach die hen begeleidt.

Net zoals voor de B1-route en Z-route wordt voor de taallessen gebruikgemaakt van de methode TaalCompleet. Voor de andere lessen maakt Scalda gebruik van de methoden die zij ook voor de reguliere trajecten gebruikt. De structuur van de Onderwijsroute is zo veel mogelijk hetzelfde ingevuld als bij het reguliere mbo-onderwijs dat Scalda biedt. Zo worden ze voorbereid op een vervolgopleiding. De cursisten zijn veel op school en krijgen huiswerk mee vanuit de lessen.

Het totaal aantal inburgeraars in de Onderwijsroute vanuit de verschillende Zeeuwse gemeenten ligt laag. Dit betekent dat het niet mogelijk is om elk half jaar een nieuwe klas op te starten, maar dat elk half jaar cursisten in- en uitstromen uit de klassen. Het gevolg hiervan is dat er veel niveauverschil is binnen de klassen en dat de samenstelling van de klassen gedurende het anderhalf jaar durende traject verschilt.

Het aanbod binnen de Onderwijsroute is niet toegespitst op bepaalde doelgroepen. De Onderwijsroute is op zichzelf al een vorm van maatwerk en voornamelijk jongeren worden hierin ingedeeld. Er zijn in Tholen geen gezinsmigranten in de Onderwijsroute geplaatst. Binnen de route vindt maatwerk wel plaats via de individuele begeleiding die de cursisten krijgen tijdens het traject. Hierin wordt ingegaan op waar de cursist naartoe wil werken en wat mogelijke vervolgstappen zijn.

In Tholen zijn er geen inburgeraars waarvoor de Onderwijsroute richting hbo/wo het meest passend is. Er zijn daarom geen maatwerktrajecten afgesloten voor deze route.

Specifieke belemmeringen voor de Onderwijsroute zijn de grote niveauverschillen in de klassen door de lage instroom

De belemmeringen die gelden voor de Z-route en B1-route gelden ook voor de Onderwijsroute. Wat daarnaast nog specifiek geldt voor de Onderwijsroute is dat de niveauverschillen binnen de klassen heel groot zijn, wat het voor de docenten uitdagend maakt iedereen goed te kunnen begeleiden. Daarnaast merkt Scalda dat de anderhalf jaar kort is en er soms toe leidt dat cursisten niet op hun hoogst haalbare taalniveau komen. Met een termijn van twee jaar zou het een deel van de cursisten lukken om naar B2-niveau te komen. Op dit moment is de afgesproken duur van de Onderwijsroute anderhalf jaar en past dit ook niet binnen de huidige budgetten.

E.5.2 Examen

De wachttijden voor de B1-examens hebben als risico dat inburgeraars niet op tijd aangemeld kunnen worden voor een vervolgopleiding

In de laatste fase van het traject van anderhalf jaar wordt net zoals in de B1-route aandacht besteed aan examentrainingen en het maken van proefexamens voor de B1-examens. Daarnaast neemt Scalda ook methodegebonden toetsen af voor de overige vakken en doen de cursisten examens voor Engels en wiskunde/rekenen. De wachttijden voor de B1-examens vormen een belemmering voor Scalda en de cursisten. Enerzijds zorgt het ervoor dat studenten langer ingeschreven staan bij Scalda, vaak in een ‘fictieve groep’. Anderzijds heeft het invloed op het aanmelden voor een vervolgopleiding. Op het moment dat een inburgeraars zich inschrijft voor een vervolgopleiding gaan ze uit het systeem van de gemeente en kunnen ze het B1-examen niet meer maken. Het inschrijven voor een vervolgopleiding kan daarom pas nadat ze het examen hebben gemaakt. In de praktijk maakt dit dat Scalda-inburgeraars zich al aanmelden voor het examen voordat ze hier klaar voor zijn, zodat ze zeker zijn dat ze op tijd een examen kunnen doen voor de uiterste datum voor inschrijven bij de vervolgopleiding is verstreken.

Scalda voert een eindgesprek met de inburgeraar waarin de vervolgstappen worden besproken; het aanmelden voor de vervolgopleiding is aan de inburgeraar zelf

Aan het einde van het traject vindt een eindgesprek plaats tussen de cursist en de coach. Op basis van de uitslagen van de toetsen en de ervaringen in de Onderwijsroute wordt gekeken welke opleiding en welk niveau (mbo 2, 3 of 4) het meest passende vervolgtraject is voor de inburgeraar. Een enkele inburgeraar stroomt door naar het hbo. Het is vervolgens aan de inburgeraar zelf of aan de gemeente om de inburgeraar in te schrijven bij deze opleidingen. Doordat de Onderwijsroute anderhalf jaar duurt en twee keer per jaar start op dezelfde momenten dat de reguliere mbo-opleidingen beginnen, sluiten de route en vervolgopleiding in principe op elkaar aan. Elke vervolgopleiding stelt eigen voorwaarden en eisen, waar de inburgeraar ook aan moet voldoen.

E.6 Invulling MAP

Voor de Z-route bestaat het theoriegedeelte van de MAP uit ongeveer twintig uur aan training door de consulent inburgering waarin een werkboek wordt ingevuld. De B1-route vult dit zelfstandig in

Het theoriegedeelte van de MAP vult de gemeente in met het laten maken van opdrachten in een werkboek. De opdrachten gaan in op beroepen, solliciteren en de werkcultuur in Nederland. Ook gaan ze

in op werknemerscompetenties, het opbouwen van een netwerk en karaktereigenschappen. Het werkboek geeft uitleg over deze thema's (bijvoorbeeld via een filmpje), waarna inburgeraars een opdracht krijgen waarin dit op hun eigen situatie wordt toegepast. Zo moeten ze bijvoorbeeld invullen welke kwaliteiten zij hebben en waar ze minder goed in zijn.

Er wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen inburgeraars in de B1-route en de Z-route. Op dit moment zijn er in totaal 32 lopende trajecten en 14 afgeronde trajecten, verdeeld over de verschillende routes en gezinsmigranten. Voor de Z-route heeft de gemeente afgelopen zomer voor de eerste keer de MAP georganiseerd. De consulent inburgering heeft ervoor gekozen de MAP in de zomer te organiseren omdat de inburgeraars dan geen taalles hebben bij Scalda. De Z-route krijgt een training van drie uur per week, gegeven door de consulent inburgering, waarin zij de opdrachten in het werkboek stap voor stap maken. De B1-route heeft bij aanvang een bijeenkomst waarin de opdrachten worden uitgelegd, waarna de inburgeraars het werkboek vervolgens zelfstandig invullen. Wel is er een inloopspreekuur waar zij terecht kunnen met vragen. Het inloopspreekuur is om de twee weken, gedurende een periode van tweeënhalve maand. De gemeente is tevreden met de keuze om de routes op te splitsen, omdat het echt een andere doelgroep betreft. Wanneer de consulent inburgering bij iemand uit de B1-route twijfelt of deze het werkboek zelfstandig kan invullen, laat ze iemand voor de MAP alsnog meedoen in de Z-routegroep. Beide routes moeten naast het werkboek ook 40 uur praktijkervaring opdoen. Dit kan zowel betaald werk, vrijwilligerswerk als een stage zijn. Inburgeraars kunnen hiervoor hun participatie- of werkuren inzetten (zie paragraaf E.3.2 en E4.2). Ze stellen voor het praktijkgedeelte dezelfde eisen als bij de participatie-uren, inburgeraars moeten in contact komen met de Nederlandse taal tijdens het praktijkgedeelte. Zodra dit voltooid is, kan de inburgeraar een gesprek aanvragen met de consulent inburgering. Tijdens het eindgesprek worden de verschillende thema's uit de MAP in spelvorm besproken.

De tijdsbesteding van het theoriegedeelte kunnen de inburgeraars in de B1-route zelf beslissen. Voor de Z-route bedraagt de tijdsbesteding ongeveer twintig uur. Het is lastig om de inhoud over te brengen in het Nederlands. De tolk/medewerker spreekuur is daarom ook aanwezig om te vertalen naar het Arabisch. Daarnaast is nog iemand aanwezig die ondersteunt bij mensen die niet kunnen lezen of schrijven.

Werkende gezinsmigranten hoeven het theoriegedeelte van de MAP niet te doen
Over het algemeen werken de gezinsmigranten in gemeente Tholen. De consulent inburgering vindt daarom dat zij geen uitleg meer nodig hebben over het vinden van werk in Nederland. Zij hoeven daarom niet mee te doen aan het theoriegedeelte van de MAP. Het praktijkgedeelte vullen ze in met hun werkuren. Hen wordt wel gevraagd een werkcontract op te sturen ter bewijs. Als ze geen werk hebben, sluiten ze aan bij het aanbod voor asielmigranten. Inburgeraars die onder de Wi2013 vallen, mogen, op eigen initiatief, in principe deelnemen aan de MAP. De verwachting van de gemeente is dat dit niet voorkomt.

E.7 Invulling PVT

Het PVT bestaat uit een traject van vier workshops en drie excursies en een afsluitende ceremonie met de ondertekening
Voor de invulling van het PVT organiseert de regisseur inburgering eens per jaar (meestal in juni) een traject van 35 tot 40 uur in totaal. Deze uren worden verspreid over één tot twee dagen per week,

gedurende vier tot vijf weken. Dit is slechts één keer per jaar doordat de gemeente het uitgebreid aanpakt. Het idee is dat inburgeraars in het eerste jaar van hun inburgeringstraject het PVT volgen. Het programma bevat vier workshops gericht op de Nederlandse kernwaarden, relevante excursies en een kennismaking met de cultuur van Tholen. Het programma start de eerste week met een workshop over de Grondwet, normen en waarden, gevolgd door een stadswandeling met een gids die vertelt over de geschiedenis en architectuur van Tholen. De tweede week van het programma is er een workshop over solidariteit, gevolgd door een bezoek aan Neeltje Jans. De gedachte hierachter is dat mensen leren wat de functie is van de Deltawerken, maar ook een emotionele binding krijgen met Nederland. Dit effect is moeilijk te bereiken in een klaslokaal, de excursies in het PVT dragen hier wel aan bij. De derde week begint met een workshop over gelijkwaardigheid en er vindt een uitstap naar het openluchtmuseum in Arnhem plaats, zodat de inburgeraars leren over de Nederlandse cultuur. In de laatste week is er nog een workshop over participatie. Normaal gesproken gaan de inburgeraars in het PVT ook naar het Binnenhof in Den Haag, gecombineerd met een bezoek aan ProDemos. Vanwege de verbouwing van het Binnenhof is dit momenteel geen onderdeel van het PVT. Het ondertekenen van de participatieverklaring gebeurt in een feestelijke ceremonie. Er is taart en de burgemeester of wethouder is ook aanwezig. De asiel- en gezinsmigranten kunnen familie uitnodigen om erbij te zijn. Op moment van schrijven hebben 56 inburgeraars die onder de Wi2021 vallen de participatieverklaring ondertekend.

De workshops worden in het Nederlands gehouden. De medewerker van het spreekuur is hierbij aanwezig om te vertalen naar het Arabisch. Ook is de consulent W&I aanwezig bij de PVT-activiteiten. De meeste inburgeraars, zeker asielmigranten, spreken Arabisch, Engels of genoeg Nederlands om de inhoud van het PVT te begrijpen. Voor inburgeraars waarvoor dit niet geldt, is het lastig de inhoud over te brengen. Dit speelt voornamelijk bij gezinsmigranten. Wanneer de regisseur iemand kent die toevallig de specifieke taal spreekt en kan tolken, kan deze soms vertalen.

Het traject is voor alle inburgeraars in Tholen hetzelfde

De invulling van het PVT is voor asiel- en gezinsmigranten gelijk. Ook wordt er geen ander onderscheid gemaakt in doelgroepen. Er wordt met de planning geen rekening gehouden met de taallessen, omdat dit praktisch niet haalbaar is. Hierover zijn afspraken gemaakt met Scalda. De regisseur laat tijdig weten aan de coördinator van Scalda wanneer het traject plaatsvindt en wie er deelnemen in dat jaar. Dit geldt als geoorloofd verzuim voor de inburgeraars. Wel houdt de regisseur inburgering rekening met persoonlijke omstandigheden. Mede om die reden wordt het PVT vroegtijdig ingepland zodat mensen hier rekening mee kunnen houden. Inburgeraars waarbij het echt niet haalbaar is om deel te nemen, kunnen een jaar later alsnog deelnemen. Dit maakt ook dat het taalniveau op moment van deelname onderling verschilt.

Het komt af en toe voor dat mensen niet op komen dagen. In dat geval krijgen zij een brief thuisgestuurd waarin geel gearceerd staat dat je niet aan de inburgering voldoet als je dit onderdeel niet afrondt. Vooral bij gezinsmigranten is het een uitdaging om hen te laten deelnemen aan dit onderdeel.

E.8 Invulling onderdelen voor specifieke doelgroepen

In de bovenstaande paragrafen, die ingaan op de verschillende onderdelen van de tweede fase van het inburgeringstraject, hebben we beschreven hoe dit aanbod wordt toegespitst op verschillende doelgroepen. Onderstaande tabel is hiervan een samenvatting.

Onderdeel	Toespitsing op specifieke doelgroepen
Regie & begeleiding	De regie en begeleiding vanuit de gemeente voor asielmigranten is maatwerk. Er wordt per inburgeraar gekeken wat er nodig is en daarop wordt de regie en begeleiding aangepast. Dit geldt ook voor gezinsmigranten. De begeleiding die zij ontvangen is in de praktijk vaak minder intensief en meer op initiatief van de gezinsmigrant.
Preventie & handhaving	Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen.
Taalaanbod	Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen. Klassen worden zo homogeen mogelijk ingericht (op taalniveau). In de praktijk is dit vanwege de instroom lastig.
Participatieaanbod	Het participatieaanbod in de Z-route en B1-route is individueel maatwerk. Er zijn specifieke modules voor vrouwen en mannen.
Examen	Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen.
Eindgesprek Z-route	N.v.t.
MAP	Het theoriegedeelte van de MAP is opgesplitst in een groep voor inburgeraars in de Z-route en voor inburgeraars in de B1-route. De eerste groep volgt een traject van ongeveer twintig uur waarin een werkboek wordt ingevuld. De tweede groep vult het werkboek zelfstandig in. Gezinsmigranten die werken hoeven het theoretische gedeelte van de MAP niet te volgen. Als zij niet werken, kunnen zij meedoen met het aanbod voor de asielmigranten. Het praktijkgedeelte van de MAP is individueel maatwerk.
PVT	Er is een PVT-traject voor alle asiel- en gezinsmigranten. Er wordt hierin geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen.

F. Analyse en conclusie

Tot slot beantwoorden we de vraag in hoeverre de uitvoering in de gemeente overeenkomt met wat de wetgever heeft beoogd.

F.1 Realisatie werkzame mechanismen, beleidsdoelen en principes

F.1.1 Algemene verplichte conclusie: bijna alle onderdelen van de tweede fase zijn ingeregeld in Tholen

In gemeente Tholen zijn alle onderdelen van de tweede fase, behalve het eindgesprek in de Z-route, ingeregeld. Een groot deel van deze onderdelen organiseert het team van vier medewerkers binnen de gemeente zelf. Enkel het taalaanbod is extern belegd, bij de regionale aanbieder Scalda. Daarnaast spelen voor een aantal trajecten en cursussen binnen het participatieaanbod van de Z-route, zoals het sporttraject, externe partijen een rol. Naast deze trajecten wordt het participatieaanbod ingevuld met

maatwerktrajecten van participatieplekken, werk, vrijwilligerswerk of trajecten bij het sociaal ontwikkelbedrijf. Dit organiseren de consulent inburgering en consulent W&I samen met de inburgeraars. De MAP organiseert de consulent inburgering, het PVT de regisseur binnen de gemeente. De begeleiding die de inburgeraars krijgen is maatwerk; er zijn geen vaste processen opgesteld. Er wordt gekeken wat er nodig is voor een bepaalde inburgeraar, op basis daarvan wordt de begeleiding door de consulent inburgering en regisseur aangepast.

Gezinsmigranten in Tholen kunnen in principe gebruikmaken van hetzelfde aanbod voor de verschillende onderdelen van de tweede fase als asielmigranten. In de praktijk maken zij hier weinig gebruik van.

F.1.2 Snelheid: hoewel het taalttraject maximaal twee jaar duurt, zorgen de vaste instroommomenten en participatieonderdelen (in de Z-route) ervoor dat inburgeraars meer tijd nodig hebben

De taaltrajecten van Scalda duren ongeveer twee jaar in de B1- en Z-route en anderhalf jaar in de Onderwijsroute. Hierbij worden vaste instroommomenten gehanteerd, die verschillend zijn per route. Dit maakt dat de inburgeraar maximaal drie tot zes maanden moet wachten voordat hij kan starten met de taallessen. Daarnaast kan er bij de B1-route een wachttijd zijn van vier maanden tussen het eerste deel (taalboost) van de route en het vervolgtraject. Inburgeraars binnen de drie routes zijn in principe binnen drie jaar klaar met de taallessen.

Voor de Z-route geldt dat het de inburgeraars vaak niet lukt de participatie-uren ook binnen deze tijd af te ronden. Veel inburgeraars in de Z-route voltooien de participatie-uren zodra de taallessen zijn afgerond. Dit maakt dat inburgeraars in de Z-route de drie jaar nodig lijken te hebben om het traject af te ronden.

Het PVT en de MAP vinden één keer per jaar plaats (PVT in juni, MAP in de zomervakantie). Er is hiervoor geen vast startmoment in de inburgeringstermijn. Deze vinden tussendoor plaats. Wel is dit altijd binnen de drie jaar. Voor het PVT is het uitgangspunt dat inburgeraars deze in het eerste jaar van de inburgering volgen.

F.1.3 Maatwerk: krijgt vorm in de begeleiding en individuele participatietrajecten; in het taalaanbod is maatwerk echter beperkt aanwezig vanwege de heterogene klassensamenstelling

Gemeente Tholen biedt op verschillende manieren maatwerk. Er zijn weinig vaste processen rondom de regie en begeleiding. Inburgeraars krijgen de begeleiding die zij nodig hebben.
Dit zie je terug in de begeleiding van de medewerker spreekuur en het feit dat de consulenten en regisseur geen vaste voortgangsgesprekken hanteren. Zij gaan in gesprek met de inburgeraar wanneer dit nodig is op basis van signalen van de inburgeraar zelf dan wel van een betrokken medewerker. Tholen hanteert een integrale benadering, die persoonsgericht is. De regisseur en consulent inburgering, medewerker spreekuur en consulent W&I werken nauw samen rondom de inburgeraar.

Daarnaast is ook het participatieaanbod, zowel voor de Z-route als de B1-route, individueel maatwerk. Er zijn verschillende trajecten, bijvoorbeeld voor de sportlessen, yoga, het maken van kunst en een speciaal

traject voor getraumatiseerde mensen. Verder wordt gekeken naar de persoonlijke voorkeuren. Dit met het oog op duurzaamheid.

Scalda biedt alle routes aan (behalve Onderwijsroute hbo/wo), maar heeft geen aanbod voor specifieke doelgroepen of avond- of online lessen. Zo is er geen maatwerk mogelijk qua roostering. De gemeente mag een contract afsluiten met een andere taalschool als een inburgeraar bepaalt aanbod nodig heeft dat Scalda niet biedt. Scalda kiest ervoor om vaste instroommomenten te hanteren en inburgeraars gedurende het traject zo veel mogelijk in dezelfde klas te houden.

2

F.1.4 Dualiteit: afstemming tussen het taalaanbod en de participatieonderdelen vindt niet plaats

Het taalaanbod en de participatieonderdelen van het inburgeringstraject in Tholen vinden gescheiden van elkaar plaats. De taalschool plant de lessen in, in de overige uren kan de participatie of andere onderdelen georganiseerd worden. Dit is aan de gemeente. In de praktijk beginnen inburgeraars pas later in het traject met participeren waardoor taal en participatie niet parallel lopen. Hierover is verder ook geen afstemming tussen gemeente en taalschool. Dit maakt dat iemand bijvoorbeeld voor deelname aan het PVT, lessen op school moet missen. Hierover zijn wel strakke afspraken tussen gemeente en taalschool gemaakt. Ook de inhoud van de taallessen wordt niet afgestemd op de participatieactiviteiten. De consulent inburgering en regisseur houden wel zicht op de voortgang van zowel de taal als de participatie van de inburgeraars.

★★★

F.1.5 Kwaliteit: de individuele benadering zorgt voor aanbod dat aansluit bij de behoeften van de inburgeraar; vrijwilligers in de taalles dragen bij aan differentiatie binnen de heterogene klassen

Scalda heeft het Blik op Werk-keurmerk, waarbij zij gebruikmaken van het addendum. Naast de NT2-docent (in opleiding), is er een vrijwilliger in de klas aanwezig voor extra ondersteuning bij de lessen. Dit zorgt ervoor dat differentiatie mogelijk is binnen de heterogene klassen. De gemeente stelt verder geen eisen aan de taalaanbieder.

Gemeente Tholen zet bovendien in op kwaliteit door de inzet van de medewerker spreekuur als tolk bij verschillende onderdelen om de benodigde informatie over te brengen voor wie nog niet goed genoeg Nederlands begrijpt, maar wel Arabisch spreekt. Daarnaast passen de regisseur en consulent inburgering het participatieaanbod aan op de behoeften die zij zien.

F.1.6 Gemeentelijke regie: gemeente Tholen heeft goed zicht op het inburgeringstraject van de asielmigranten; gezinsmigranten kunnen aankloppen als ze hulp nodig hebben

De gemeente voert regie op het traject van de inburgeraar. Ook hierbij is de gehanteerde integrale aanpak van belang. Hierdoor is er duidelijk zicht op de voortgang van de inburgeraar. Maandelijks wordt tijdens het klantoverleg gezamenlijk de voortgang besproken van inburgeraars waarbij op dat moment iets speelt.

Op de inhoud van de taallessen zelf is weinig zicht bij de gemeente. Wel zijn er korte lijntjes en er vindt regelmatig overleg plaats tussen Scalda en gemeente over de voortgang van de inburgeraars. Ook krijgt de gemeente regelmatig rapportages waarin de voortgang van de inburgeraars wordt besproken.

Op het traject van gezinsmigranten is in mindere mate regie. Indien zij ergens hulp bij nodig hebben, wordt van hen verwacht dat zij zelf aankloppen. De veronderstelling is hierbij dat de gezinsmigrant een partner heeft in Nederland die hen kan helpen.

F.1.7 Integraliteit: de kleinschaligheid van het team inburgering zorgt voor een integrale benadering; zij signaleren wanneer nodig naar andere domeinen en weten hen ook goed te vinden

De gemeente Tholen werkt integraal rondom de inburgeraar. Gedurende drie jaar is alles belegd bij team inburgering. Zij zijn onderling nauw betrokken bij de inburgeraar en houden elkaar goed op de hoogte. Andere medewerkers rondom de inburgeraar, zoals de sportcoach, hebben een signalerende functie richting de consulent inburgering en regisseur. Als laatste is hulp op andere terreinen zoals schuldenproblematiek of maatschappelijke hulp laagdrempelig benaderbaar, aangezien de medewerkers van de gemeente op deze domeinen werkzaam zijn op dezelfde gang als team inburgering. Een knelpunt is dat voor lastigere problematiek, zoals zware psychische klachten, weinig aanbod aanwezig is in Tholen.

F.1.8 Omgang met verschillende doelgroepen: gezinsmigranten en asielmigranten krijgen hetzelfde aanbod, toespitsing op verschillende doelgroepen gebeurt via de individuele benadering

De begeleiding vanuit de gemeente is maatwerk waardoor rekening wordt gehouden met verschillende doelgroepen. In het participatieaanbod zijn aparte trajecten voor mannen en vrouwen opgenomen. Het PVT is voor iedereen hetzelfde, in de MAP wordt een uitsplitsing gedaan naar inburgeraars in de B1-route en die in de Z-route. In de taallessen wordt er geen rekening gehouden met specifieke doelgroepen. De klassen kennen een heterogene samenstelling waarin veel niveauverschil is.

Gezinsmigranten kunnen in principe van hetzelfde aanbod gebruikmaken als de asielmigranten bij gemeente Tholen, zowel in de begeleiding, als bij de participatie, MAP en PVT. In de praktijk doen zij dit weinig en ziet de gemeente hen maar beperkt.

G. Praktische informatie

We sluiten af met een overzicht van de gesproken partijen en geraadpleegde bronnen.

G.1 Overzicht gesproken partijen

Vanuit de gemeente:

a. Regisseur inburgering;
b. Consulent inburgering;
c. Consulent werk en inkomen voor de doelgroep inburgering;
d. Medewerker spreekuur.

Vanuit de aanbieders:

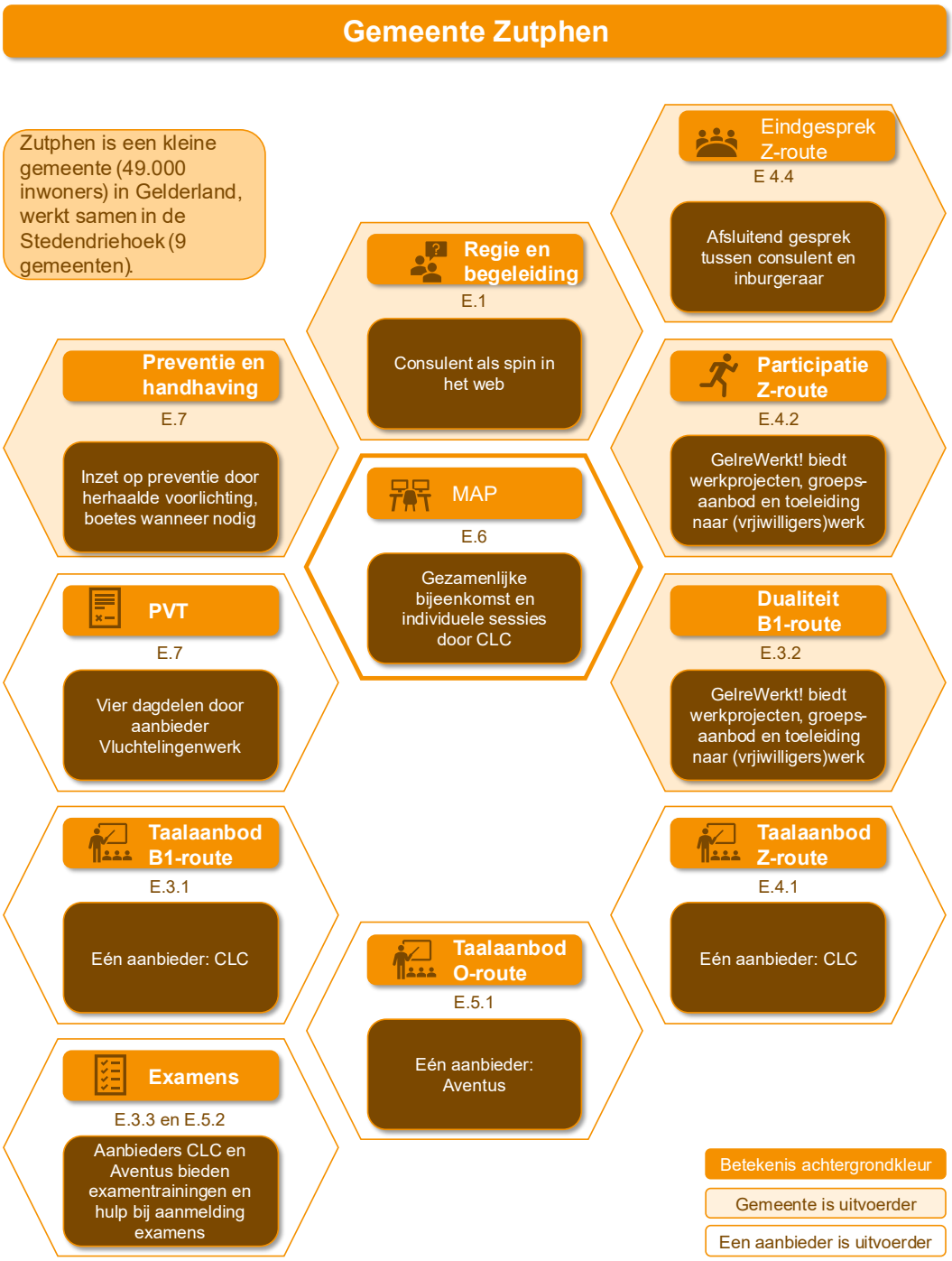
a. Taalaanbieder;
b. Aanbieder van het sporttraject.

G.2 Overzicht geraadpleegde bronnen

a. Beleidsregels Wet inburgering 2021 Tholen;
b. Radar Advies. 2024. Uitvoering eerste fase Wet inburgering 2021;
c. Strippenkaart PVT;
d. Werkboek MAP, gezondheid en financiën;
e. Verzuimbeleid Wi2021 Gemeentes OSR en Walcheren;
f. Verschillende flyers en praatplaten over de uitvoering van de Wi2021 in Tholen.

Casusverslag G: Zutphen

A. Visuele weergave uitvoeringskeuzes per onderdeel



Figuur 1. Visueel overzicht inrichting onderdelen tweede fase Wi2021 gemeente Zutphen

B. Beleidskeuzes

B.1 Lokale context en beleid

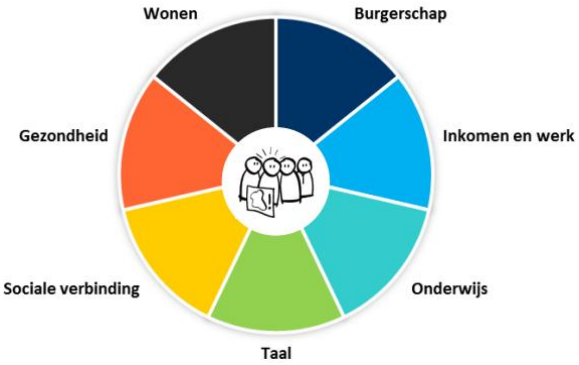
Lokale context van gemeente Zutphen

Zutphen is een kleine gemeente in de provincie Gelderland. Zutphen heeft een kleine 50.000 inwoners. De gemeente is onderdeel van de Stedendriehoek, een regio van negen gemeenten - Epe, Olst-Wijhe, Voorst, Heerde, Lochem en Brummen - rondom Apeldoorn, Deventer en Zutphen.

De gemeente Zutphen heeft als doel dat statushouders volledig deelnemen aan de samenleving en zelfredzaam worden: “statushouders doen mee in Zutphen en redden zichzelf”[1]. Dit gaat niet vanzelf. Statushouders hebben intensieve begeleiding nodig op allerlei leefgebieden, waarbij goed wordt samengewerkt tussen organisaties. Deze visie is vastgelegd in de bestuursopdracht Participatie en integratie statushouders 2019-2021. Uitgangspunten zijn:

a. Durven te differentiëren en maatwerk te bieden;
b. Integraal werken;
c. Gericht op meedoen en zelfredzaamheid;
d. Gebruik maken van kennis en ervaring in het maatschappelijk veld;
e. Met zo veel mogelijk lokale oplossingen en regionale samenwerking waar dit bijdraagt aan Zutphense doelen[2].

Het participatiewiel is een centraal concept binnen deze bestuursopdracht. Dit figuur geeft weer dat alle thema’s onderling samenhangen en wisselend bovenaan staan.



Figuur 2. Participatiewiel gemeente Zutphen

In het coalitieakkoord 2022-2026 is opgenomen dat de gemeente ervoor zorgt dat “inburgering tijdig wordt gestart en vlot verloopt, we zorgen voor maatwerk en kwaliteit met het accent op het zo snel mogelijk vinden van passend werk”[3]. Daarmee sluit het coalitieakkoord aan bij de principes van de Wi2021. Inwoners voelen zich sneller thuis als zij de taal spreken, zo wordt gesteld in het akkoord. Ook maakt beheersing van de taal dat mensen betere kansen hebben op de lokale arbeidsmarkt. Het “verkrijgen van kennis, vaardigheden en sociaal kapitaal” is de snelste weg naar werk en zelfstandigheid.

---

[1] Gemeente Zutphen. (2018, december). Bestuursopdracht 2019-2021. Participatie en integratie van statushouders.

[2] Gemeente Zutphen. (2018, december). Bestuursopdracht 2019-2021. Participatie en integratie van statushouders.

[3] Gemeente Zutphen. (2022). Coalitieakkoord 2022-2026: Natuurlijk betrokken, gelijk vooruit.

Een ander belangrijk visiedocument in relatie tot inburgering in Zutphen is het uitvoeringsplan Inwoner in beeld 2023. Dit uitvoeringsplan heeft betrekking op de Participatiewet, de Wet inburgering 2021 en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en heeft als doel de ondersteuning voor mensen die een beroep doen op de gemeente in het kader van werk, inkomen of schuldhulp anders vorm te geven. Centrale begrippen zijn bestaanszekerheid, vertrouwen en gelijkwaardigheid. Aansluitend bij de gedachte van de doorbraakmethode beoogt de gemeente steeds te kijken naar wat voor deze ene inwoner de meest passende ondersteuning is[4]. Daarmee zet de gemeente het perspectief van de inwoner centraal.

Dit is terug te zien in de invulling van het inburgeringstraject. Casusregie is belegd bij de uitvoerend professionals. Zij werken integraal aan alle thema's van het participatiewiel en werken samen binnen het netwerk om het gewenste effect voor de inburgeraar te realiseren. De gemeente organiseert zoveel mogelijk lokaal en legt nadruk op samenwerking met lokale organisaties. Organisaties die een rol spelen in de participatie en integratie van statushouders heeft de gemeente aan de voorkant bij het inkoopproces betrokken, gezien de verwachting dat organisaties met elkaar samenwerken en integraal aanbod bieden[5].

Zutphen organiseert zo veel mogelijk lokaal

De Onderwijsroute is voor de periode 2021-2024 aanbesteed in samenwerking met de Stedendriehoek, om het aanbod zo effectief mogelijk te kunnen organiseren bij een laag volume. Nu is de Onderwijsroute op grond van uitsluitend recht door iedere gemeente afzonderlijk opnieuw gegund aan Aventus, een mbo-onderwijsinstelling met locaties in Apeldoorn, Deventer, Zutphen en Ede. Voor hoogopgeleiden werkt Aventus samen met diverse hbo- en wo-instellingen, op basis van maatwerk. Binnen de eerste aanbesteding was afgesproken dat de drie grote gemeenten uit de Stedendriehoek roulerend trekker van de Onderwijsroute waren (aanspreekpunt, administratie, en andere zaken). De kleinere gemeenten uit de Stedendriehoek betaalden op basis van afname van plekken (P*Q) en de drie grote gemeenten betaalden naast de afgenomen plekken ook eventuele compensatie voor onvervulde plekken. Intussen is hiervoor een andere constructie opgezet, waarin alle gemeenten een individueel contract met Aventus hebben, maar zij wel gezamenlijk gebruikmaken van de groepen.

Er is gekozen voor een lokale aanbesteding van de B1- en de Z-route, om goed te kunnen sturen op aansluiting met lokale organisaties. In de lokale aanbesteding van de B1- en de Z-route is bewust gekozen voor een samenwerking met één aanbieder die beide routes verzorgt. Gemeente Zutphen heeft gekozen voor een relatief lange samenwerking - van vier jaar en te verlengen met twee keer twee jaar. Dit omdat "een opdrachtnemer wordt gezocht die bereid is een langdurig partnerschap te vormen om, samen met de gemeente en andere betrokken ketenpartners, inburgeringsvoorzieningen te realiseren van hoge kwaliteit tegen een maximale maatschappelijke waarde."[6] De B1- en Z-route zijn gegund aan het Computer Learning Center Taaltrainingen (CLC Taaltrainingen, hierna: CLC), een organisatie gericht op taalvaardigheden (waaronder NT2) en computervaardigheden.

---

[4] Gemeente Zutphen. (2023, september). Inwoner in beeld. Uitvoeringsplan: Van plan van aanpak naar praktijk.

[5] Gemeente Zutphen. (2020, 5 oktober). Projectplan Wet inburgering 2021.

[6] Gemeente Zutphen. (2021, 9 november). De nieuwe wet inburgering. Raadsmemo.

De gemeente heeft afgesproken dat andere doelgroepen met eigen financiering van hetzelfde taalaanbod gebruik mogen maken, zoals gezins- en arbeidsmigranten en expats. Ook mogen omringende gemeenten van het door Zutphen ingekochte taalaanbod gebruik maken, en andersom, als dit passend blijkt voor de inburgeraar[7].

De participatiecomponent is grotendeels belegd bij de consulenten van GelreWerkt!. Voorheen was dit een apart leerwerkbedrijf van de gemeente Zutphen, intussen is het een gemeentelijk team geworden en daarmee volledig onderdeel van de gemeente. Dit team houdt zich bezig met alles rondom participatie en werk, zoals begeleiding en ondersteuning van werkzoekenden vanuit de Participatiewet en niet-uitkeringsgerechtigden uit de gemeente Zutphen (Werkcentrum Veluwe Stedendriehoek). Daarvoor werken ze samen met lokale en regionale bedrijven en de arbeidsmarktregio Stedendriehoek. Taalaanbieder CLC verzorgt ook een gedeelte participatie. Vluchtelingenwerk verzorgt het PVT en de maatschappelijke begeleiding. De regie en begeleiding op het inburgeringstraject voert gemeente Zutphen zelf uit.

Daarnaast werkt Zutphen samen met BudgetBuddy voor financiële educatie en met Vluchtelingenwerk voor het financieel ontzorgen. Zij werken nauw samen met taalschool CLC en verzorgen daar bijvoorbeeld trainingen. Zutphen werkt ook samen met stichting Buddy to Buddy voor persoonlijke begeleiding en ondersteuning van inburgeraars en met het Taalhuis van Stichting Gilde voor taalmaatjes en andere taal-gerelateerde activiteiten.

Lokale kenmerken

Zutphen heeft een AZC in de gemeente sinds 2016. Ook Lochem, Deventer en Apeldoorn hebben opvangplaatsen in de gemeente.

Zutphen heeft zelf geen hbo- en wo-onderwijsinstellingen. De Stedendriehoek kent de Saxion Hogeschool (hbo, in Deventer) en internationale hogeschool Wittenborg University of Applied Sciences (Apeldoorn), maar heeft geen universiteiten. In Zutphen zijn mbo-scholen Aventus en Instituut Mentoris gevestigd. Daarnaast zijn er in Zutphen een ISK en een praktijkschool gevestigd.

Qua taalscholen is Aventus de enige aanbieder voor de onderwijsroute. Voor de overige leerroutes werken andere gemeenten in de regio onder andere samen met TopTaal, Interbeek en Vluchtelingenwerk.

C. Organisatie lokale uitvoering

C.1 Uitvoerder regie en begeleiding

Binnen de gemeente Zutphen is de regie rondom het inburgeringstraject belegd bij de consulenten Inburgering. De consulenten zijn gepositioneerd bij GelreWerkt!, het voormalig werkbedrijf en huidige Team Werk van de gemeente Zutphen. Zij hebben alle inburgeraars, zowel asiel- en gezins- en overige migranten uit de Wi2021, alsook enkele inburgeraars uit de Wi2013 in hun caseload. In de uitvoering van

[7] Gemeente Zutphen. (2020, 5 oktober). Projectplan Wet inburgering 2021; Gemeente Zutphen. (2021, 9 november). De nieuwe wet inburgering. Raadsmemo.

regie en begeleiding wordt niet samengewerkt met andere gemeenten. Wanneer nodig worden op verzoek van de consulent Inburgering andere beleidsterreinen betrokken, zoals consulenten Inkomen. Binnen de gemeente Zutphen zijn de volgende personen betrokken bij het inburgeringstraject:

a. Consulenten Inburgering: er zijn drie consulenten Inburgering die zich volledig richten op inburgering. Zij voeren van begin tot eind regie op de inburgeringstrajecten en zijn verantwoordelijk voor de begeleiding van de inburgeraars. Ze zijn daarnaast verantwoordelijk voor het organiseren van participatiemogelijkheden en toeleiding naar werk. Zij hebben ieder hun eigen caseload en zijn een vast aanspreekpunt voor de inburgeraar. Er is geen verdeling in caseload gemaakt qua doelgroepen. De caseload op basis van een 32 tot 36-urige werkweek bedraagt zo'n 90-100 inburgeraars. Inburgeraars die hun traject hebben afgerond blijven nog maximaal twee jaar bij de consulenten in caseload, tot zij uitstromen naar een studie of werk. Op dit moment zijn er nog geen inburgeraars die langer dan twee jaar geleden het traject hebben afgerond en nog geen studie of werk hebben. De gemeente gaat wanneer dit voorkomt, nadenken over wat er met de begeleiding van die persoon gebeurt.
b. Beleidsmedewerker inburgering: de beleidsmedewerker is beleidsmatig verantwoordelijk voor de gehele inburgering, alsook het bredere vluchtelingendossier, de asielketen en huisvesting van statushouders. Eens in de vier tot zes weken - en op afroep wanneer nodig - heeft de beleidsmedewerker overleg met de consulenten over thema's die spelen in de uitvoering.
c. Accountmanagers: GelreWerkt! heeft een aantal accountmanagers in het team. Zij kunnen voor iemand op zoek naar onbetaald en betaald werk. Ook hebben zij zicht op een aantal leer-werkprojecten waar mensen kunnen worden geplaatst met behoud van uitkering. De accountmanagers bedienen een bredere doelgroep dan alleen inburgeraars.

De behoefte is uitgesproken het huidige team van consulenten Inburgering aan te vullen met een kwaliteitsmedewerker. Dit zodat werkprocessen en andere zaken meer op papier vastgelegd worden en er overstijgend zicht komt op ontwikkelingen, trends en cijfers. Vooralsnog is hier echter geen sprake van. Op dit moment zit veel kennis 'in de hoofden van mensen', wat maakt dat wanneer de huidige medewerkers wegvallen, het voor een nieuw persoon lastig wordt de werkzaamheden op te pakken.

D. Cijfers

In onderstaande paragrafen gaan we in op de aantallen inburgeraars in gemeente Hilversum. We beschrijven de taakstelling en realisatie, het aantal inburgeringsplichtigen, verdeling over de routes en verlengingen en afgeronde trajecten. We doen dit aan de hand van de openbare cijfers over de taakstelling (Rijksoverheid.nl) en op basis van data over de inburgeraars in een bepaalde gemeente van DUO.

D.1 Taakstelling en realisatie

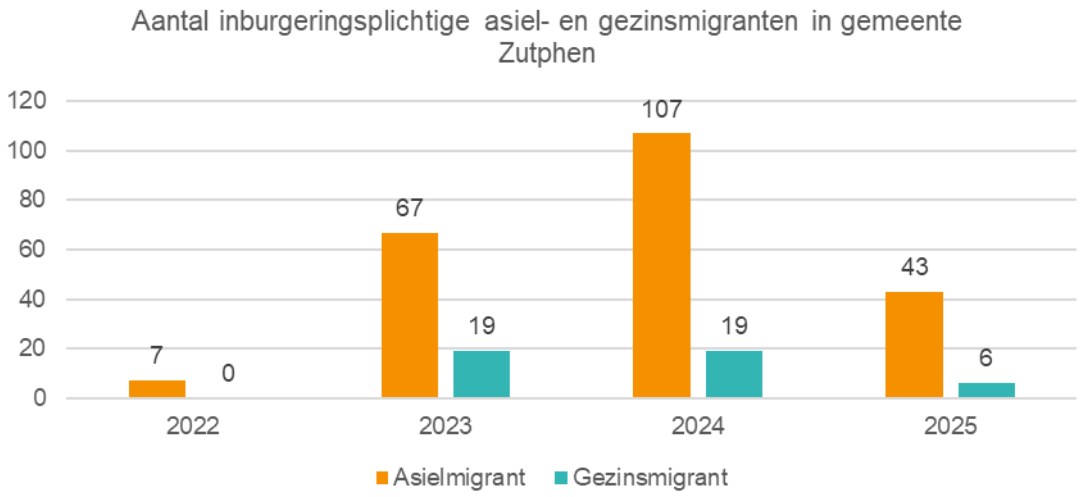
Onderstaande tabel laat de taakstelling van het aantal te huisvesten asielmigranten (per half jaar) van gemeente Zutphen zien in de periode 2022 tot eerste helft 2025. Ook geven we weer of deze taakstelling is gerealiseerd.

Zutphen	Taakstelling	Gerealiseerd[8]
Eerste helft 2022	28	Nee, 5 te weinig
Tweede helft 2022	37	Nee, 14 te weinig
Eerste helft 2023	58	Nee, 24 te weinig
Tweede helft 2023	48	Nee, 22 te weinig
Eerste helft 2024	51	Nee, 16 te weinig
Tweede helft 2024	46	Ja
Eerste helft 2025	48	

Tabel 1. Taakstelling gemeente Zutphen over 2022, 2023, 2024 en de eerste helft van 2025 (peildatum: 1 april 2025, bron: Rijksoverheid.nl)

D.2 Aantal inburgeraars (asiel- en gezinsmigranten)

Onderstaande figuur geeft het aantal inburgeringsplichtigen onder de Wi2021 uit de cohorten[9] 2022, 2023, 2024 en 2025 weer die in Zutphen gehuisvest waren op 1 mei 2025. De cijfers zijn uitgesplitst naar asiel- en gezinsmigranten.



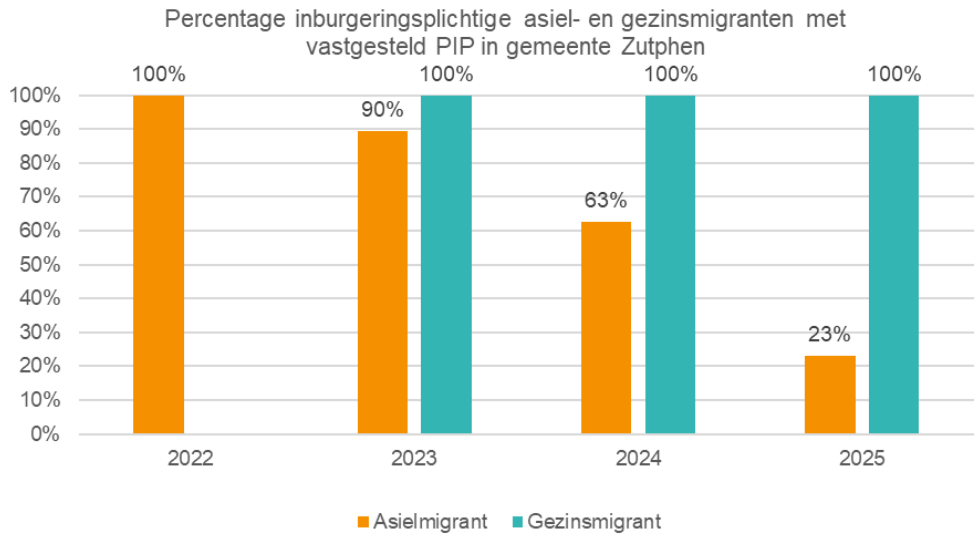
Figuur 3. Aantal inburgeringsplichtige asiel- en gezinsmigranten in gemeente Zutphen (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)

[8] Het weergegeven getal is de totale stand van zaken aan het einde van de desbetreffende periode. Het getal bij de 'Tweede helft 2024' is daarmee de actuele stand van zaken.

[9] De cohorten zijn ingedeeld op basis van het jaar waarin iemand inburgeringsplichtig wordt.

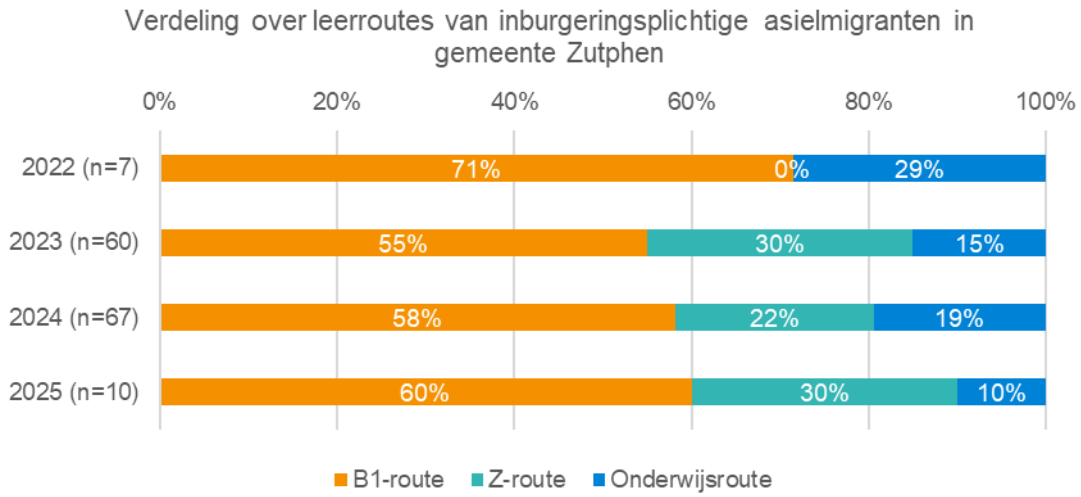
D.3 Aantal vastgestelde leerroutes en verdeling over en binnen de verschillende routes

Onderstaande figuur geeft het percentage inburgeraars met vastgesteld PIP in gemeente Zutphen weer, verdeeld over de vier cohorten. De cijfers zijn uitgesplitst naar asiel- en gezins- en overige migranten.

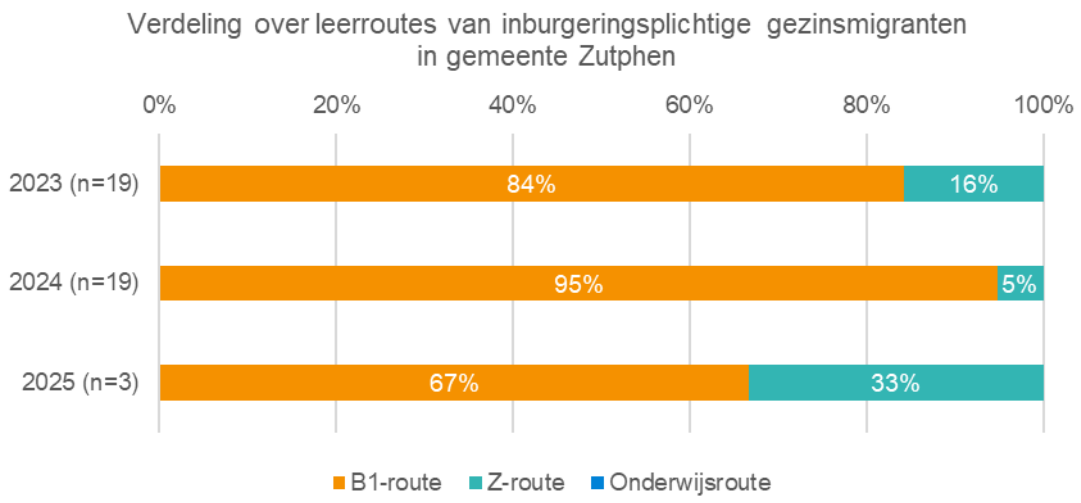


Figuur 4. Percentage inburgeraars met vastgesteld PIP in gemeente Zutphen (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)

De verdeling over de leerroutes van inburgeraars in gemeente Zutphen is in weergegeven in onderstaande figuur. De eerste figuur laat de verdeling voor asielmigranten zien, de tweede voor gezinsmigranten. Dit is opnieuw verdeeld naar de vier cohorten.



Figuur 5. Verdeling van asielmigranten in gemeente Zutphen over de drie leerroutes (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)



Figuur 6. Verdeling van gezinsmigranten in gemeente Zutphen over de drie leerroutes (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)

D.4 Aantal verlengingen inburgeringstermijn, afgeronde trajecten, wisselingen van leerroute en afschalingen in de B1-route

In gemeente Zutphen heeft geen verlenging van de inburgeringstermijn plaatsgevonden. Dertien inburgeraars hebben de inburgering afgerond. Dit zijn vier asielmigranten in de Onderwijsroute (één in cohort 2022 en drie in cohort 2023), de andere negen in de B1-route. Hiervan deden vier inburgeraars de examens op A2-niveau. Onderstaande tabel geeft een overzicht over de cohorten en verdeling asiel- en gezinsmigrant. Er zijn verder drie afschalingen binnen de B1-route doorgegeven. Dit gaat om één asielmigrant in cohort 2022 en twee in cohort 2023. Dit zijn inburgeraars die nog geen examen hebben gedaan, maar waarvan al wel een afschaling naar A2-niveau is doorgegeven.

	Asielmigrant		Gezinsmigrant	
	A2-niveau	**B1-niveau**	**A2-niveau**	**B1-niveau**
2022	1	1	1	0
2023	1	0	1	2
2024	0	0	0	2
2025	0	0	0	0

Tabel 2. Overzicht cohorten en verdeling asiel- en gezinsmigranten van afgeronde trajecten binnen de B1-route (peildatum: 1 mei 2025, bron: DUO)

Vier asielmigranten wisselden in 2023 van de Onderwijsroute naar de B1-route. Wisselingen van de Onderwijsroute naar de Z-route kwamen niet voor. Ook wisselingen van de B1-route naar de Z-route, de Z-route naar de B1-route of de B1-route naar de Onderwijsroute kwamen niet voor.

E. Uitvoering per onderdeel

In onderstaande paragrafen beschrijven we hoe gemeente Zutphen en de gecontracteerde aanbieders de onderdelen van de tweede fase uitvoeren.

E.1 Invulling regierol en begeleiding gemeenten

De consulent voert regie op alle onderdelen van het inburgeringstraject

De gemeente Zutphen heeft drie consulenten Inburgering die gezamenlijk alle inburgeraars bedienen. Op basis van een 32 tot 36-urige werkweek hebben consulenten zo'n 90-100 inburgeraars in caseload. De consulenten Inburgering van gemeente Zutphen zijn van het begin tot het eind bij het inburgeringstraject betrokken. Zij voeren regie over het totale traject, zorgen dat alle onderdelen van het programma op elkaar aansluiten en zijn het vaste aanspreekpunt voor de inburgeraar. Ook bieden de consulenten individuele begeleiding aan inburgeraars in de vorm van een voortgangsgesprek iedere drie maanden, of vaker als nodig. Dat kan zowel op initiatief van de consulent als de inburgeraar zijn. Consulenten zijn laagdrempelig benaderbaar, mede doordat zij regelmatig fysiek aanwezig zijn bij de taalschool. In de regie en begeleiding door consulenten Inburgering wordt geen onderscheid gemaakt tussen asielmigranten of gezins- en overige migranten.

Aanbieders zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de taallessen, een deel van de participatiecomponent, de MAP en het PVT. Consulenten ontvangen van alle uitvoerende partijen voortgangsrapportages. Zodra hierin iets opvalt, zoals een hoge afwezigheid, wordt een gesprek ingepland met de inburgeraar. De consulenten zijn ook regelmatig fysiek aanwezig bij de taalschool. Dat zorgt voor korte lijntjes en wederzijdse betrokkenheid. Helpend hierin is dat de taalschool in dezelfde straat is gevestigd als de locatie van waaruit de consulenten actief zijn.

De consulent Inburgering houdt daarnaast ook regie op de inzet van andere beleidsterreinen waar nodig. Consulenten Werk & Inkomen zitten in hetzelfde team als de consulenten Inburgering, waardoor er korte lijnen zijn. Wanneer casuïstiek daar om vraagt, wordt contact gelegd met consulenten Wmo of Jeugd. Denk hierbij aan een opvoedvraagstuk of iemand die extra ambulante begeleiding nodig heeft. De consulenten weten elkaar op kantoor goed te vinden. Er zijn geen standaard overlegmomenten tussen consulenten. Wel is er één keer in de vier tot zes weken overleg tussen de consulenten en beleidsmedewerker Inburgering.

Door een hoge caseload blijft begeleiding naar participatie soms te veel liggen

De consulent Inburgering biedt naast de begeleiding bij het inburgeringstraject ook begeleiding bij het vinden van passend (vrijwilligers)werk. De vrij hoge caseload maakt dat er soms op dit vlak minder begeleiding geboden kan worden dan de consulenten zelf zouden willen. De begeleiding bij participatie en (het vinden van duurzaam) werk blijft daardoor soms nog te veel liggen, met name voor de B1-route waar geen sprake is van een verplichte urennorm. De consulenten worden hierin wel ondersteund door accountmanagers van GelreWerkt!, die meezoeken naar participatiemogelijkheden.

Zodra mensen klaar zijn met hun inburgeringstraject, blijft de consulent Inburgering nog maximaal twee jaar betrokken. Vanuit zijn integrale rol in relatie tot inburgering en participatie biedt de consulent ook na het inburgeringstraject ondersteuning bij toeleiding naar een studie of werk.

Minder grip op gezinsmigranten

De begeleiding van gezinsmigranten is soms lastig voor consulenten. De consulent Inburgering adviseert hen over een taalschool, maar het is vervolgens aan henzelf om daar iets mee te doen. Ook op de voortgang van het inburgeringstraject heeft de consulent minder invloed. Als zij merken dat gezinsmigranten weinig voortgang maken, baart dit soms zorgen en ervaren ze minder grip. Dit is een gevolg van hoe de Wi2021 is ingericht.

Wat goed gaat rondom de regierol van de consulenten Inburgering zijn de korte lijntjes en goede samenwerking onderling en met de contract- en accountmanagers van GelreWerkt!. De consulenten ervaren veel vrijheid om zelf zaken te regelen voor inburgeraars die zij nodig achten en daarin maatwerk te bieden. Wel merken de consulenten op dat de zwaarte van (mentale, psychische of traumagerelateerde) klachten toeneemt, net als de complexiteit van casuïstiek.

E.2 Invulling preventie en handhaving

Centraal in het eerder genoemde uitvoeringsplan ‘Inwoner in beeld 2023’ staat vertrouwen in de inwoner. Om deze reden kiest de gemeente om minder focus te leggen op controle en handhaving. Eerst wordt ingezet op preventie door herhaaldelijke communicatie over rechten, plichten en wederzijdse verwachtingen. In de praktijk merken de consulenten en aanbieders in de hele regio echter dat aanwezigheid van inburgeraars laag is. De consulenten ervaarden eerder weinig mogelijkheden om hierop te sturen. Daarom is recent een werkinstructie opgesteld waarin staat beschreven welke maatregelen worden ingezet bij verzuim.

Inburgeraars worden herhaaldelijk geïnformeerd over rechten en plichten

Bij de start van het inburgeringstraject worden de rechten en plichten van de inburgeraar toegelicht tijdens een intake. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een vertaalapp. Doorgaans wordt geen gebruik gemaakt van een tolk, om het gesprek minder formeel te maken en omdat dit niet altijd nodig is. Er kan wel een tolk ingezet worden als dat nodig is. Vervolgens krijgt iemand zijn PIP en andere informatiebrieven thuisgestuurd waarin rechten en plichten staan beschreven. Gezien het taalniveau van inburgeraars op dat moment verwachten consulenten dat dit doorgaans niet (goed) gelezen wordt. Daarom worden rechten en plichten en verwachtingen over en weer bij de start op de taalschool nogmaals herhaald. Daarnaast worden extra verplichte informatiebijeenkomsten georganiseerd op de taalschool, voor zowel asiel- als gezinsmigranten, waarin alles nogmaals wordt uitgelegd. Deze bijeenkomsten hebben een breder informerend doel, zo worden bijvoorbeeld ook de regels rondom uitkeringen uitgelegd. Ook zijn de consulenten regelmatig aanwezig op de taalschool om in de wandelgangen nogmaals een vinger aan de pols te houden en - indien nodig - het belang van aanwezigheid te herhalen. Als laatste krijgen inburgeraars een boekje mee met daarin alle regels, rechten, plichten, afspraken rondom verzuim en het boetebeleid uitgelegd. Dit boekje is beschikbaar in het Nederlands, Engels en Arabisch.

Overgaan tot het opleggen van boetes na meerdere gesprekken en waarschuwingen
Met de nieuwe werkinstructie 'Boetes' is het voor de consulenten mogelijk om een boete op te leggen wanneer afspraken niet worden nagekomen. Voorafgaand aan het geven van een boete volgen eerst enkele informele gesprekken waarin wordt gevraagd waarom iemand niet aanwezig is en hoe de gemeente eventueel kan ondersteunen. Ook wordt nogmaals het belang van voldoende aanwezigheid benadrukt. Als iemand regelmatig blijft verzuimen, volgt een officiële brief. Daarin wordt vermeld welke gesprekken al zijn gevoerd en welke afspraken toen zijn gemaakt. Daarna volgt een hoor- en wederhoor gesprek. Als hierna nog geen verandering zichtbaar is, wordt in het uiterste geval een boete opgelegd[10]. Dit is tot nu toe een enkele keer voorgekomen.

De gemeente geeft de voorkeur aan het opleggen van boetes, in plaats van maatregelen vanuit de participatiewet. Niet iedere inburgeraar heeft een uitkering, waardoor hierop korten niet altijd mogelijk is. Daarnaast zijn boetes sneller, gerichter en daarmee meer geschikt om een signaal af te geven. De boete is namelijk duidelijk gekoppeld aan (ongewenst) gedrag. Zo hoopt de gemeente dat het effect op het toekomstige gedrag van de inburgeraar het grootst is.

Minder handhaving op gezinsmigranten
Op gezinsmigranten wordt minder gehandhaafd. De meesten doen een vorm van zelfstudie. De consulenten houden wel een vinger aan de pols. Diegenen die naar de taalschool gaan en niet veel aanwezig zijn, worden ook door de consulenten benaderd. Uiteindelijk is het voor gezinsmigranten hun eigen verantwoordelijkheid. Omdat bekostiging niet via de gemeente loopt, kiest de gemeente om niet te handhaven.

E.3 Invulling B1-route

E.3.1 Taalaanbod

De B1-route is door gemeente Zutphen belegd bij het CLC. Zij verzorgen daarnaast ook de Z-route. Voor de B1-route heeft de gemeente het traject met resultaatverplichting ingekocht voor een vast bedrag per traject. In de praktijk wordt dit vertaald naar 600 bijgewoonde uren. Dat wil zeggen dat CLC enkel bijgewoonde lessen mag factureren. De lessen vinden fysiek plaats op locatie van CLC in Zutphen.

Indeling in klas op basis van taalniveau
Zodra inburgeraars worden aangemeld bij CLC worden zij uitgenodigd voor een intake op de taalschool. De consulent Inburgering van de gemeente is hier ook bij aanwezig voor een warme overdracht. De intake bij CLC is bedoeld ter kennismaking, om wederzijdse verwachtingen te bespreken en een indruk op te doen van iemands taalniveau. Als onderdeel van de intake wordt ook een toets afgenomen. Op basis daarvan wordt bepaald in welke klas iemand het beste past. De uitslag van de intake komt over het algemeen overeen met de uitkomsten van de leerbaarheidstoets. Bij twijfel geven CLC en de gemeente voorkeur aan de B1-route in tegenstelling tot de Z-route. De consulent maakt de definitieve beslissing.

[10] Gemeente Zutphen. (2024). Werkinstructie boetes in het kader van Wet Inburgering.

Nieuwe inburgeraars kunnen doorlopend instromen zodra er plek is in een van de klassen. Klassen bestaan uit maximaal vijftien deelnemers. De B1- en Z-route hebben aparte klassen en er is een 'tussenin-groep' met inburgeraars uit beide routes die qua taalniveau tussen de Z-route en de B1-route in zitten. In de samenstelling van de klassen wordt rekening gehouden met taalniveau. Ook probeert CLC er rekening mee te houden dat echtparen niet in dezelfde groep zitten, met name vanwege logistieke overwegingen (het lesrooster van beide ouders in combinatie met een gezinsleven), maar ook vanwege de 'empowerment' en zelfstandigheid van vrouwen. Er wordt geen online onderwijs aangeboden. Wel is er een avondgroep waarin wekelijks in totaal zes uur onderwijs wordt aangeboden. Deze avondklas is alleen toegankelijk voor inburgeraars op A2- en B1-niveau, waarbij het uitgangspunt is dat zij overdag aan het werk zijn. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen asiel- en gezinsmigranten. Taalschool CLC biedt geen B2-niveau aan. Dit is niet ingekocht door de gemeente. Als inburgeraars eerst moeten alfabetiseren, is er voor hen alfabetiseringsaanbod in aparte alfa-groepen.

Voortgang wordt gemonitord op basis van tussentijdse toetsen en huiswerk

Bij de start van de B1-route wordt voor iedere inburgeraar een schema opgesteld met daarin het beoogde tijdspad waarin in 600 uur de stof wordt doorlopen. Hierdoor is goed te monitoren of iemand op schema zit. Inburgeraars in de B1-route volgen gedurende zo'n anderhalf jaar drie keer per week lessen van drie uur. De exacte duur van de route verschilt per inburgeraar.

Alle lessen worden gegeven door NT2-docenten. Het blijkt in de praktijk soms lastig om gecertificeerd personeel te vinden, mede omdat CLC uitsluitend met 'zzp-docenten werkt, onder andere vanwege een fluctuerende vraag (coördinatoren zijn wel bij CLC in dienst). Voor de taallessen maakt CLC gebruik van methode TaalCompleet. Hierin wordt in verschillende thema's toegewerkt naar B1-niveau. Iedere drie weken wordt een nieuw thema behandeld en elk thema wordt afgesloten met een toets. Buiten de taallessen krijgen inburgeraars huiswerk mee. Hiervoor krijgen alle inburgeringsplichtigen een laptop in bruikleen van CLC. De docent kan de voortgang en uitslagen van digitale oefentoetsen inzien. Docenten geven aan dat het huiswerk over het algemeen vrij slecht wordt gemaakt.

Gedifferentieerd lesgeven door niveauverschil in de klassen

Doordat inburgeraars doorlopend instromen is het niveauverschil en de voortgang binnen de groepen relatief groot en verandert de groepssamenstelling geregeld. Een volledig klassikale les is dus geen optie. Docenten geven daarom gedifferentieerd les en worden hierin door de taalschool getraind. Soms worden zij in de klas geholpen door een vrijwilliger. De les begint met een klassikale uitleg. Daarna splitst de groep bijvoorbeeld op in kleinere groepjes die samen aan de slag gaan. De docent loopt ondertussen rond en begeleidt de groepjes.

De docent rapporteert over de voortgang en taalbeheersing van cursisten (op basis van prestaties op de verschillende taalonderdelen) aan de coördinator van CLC. Daarnaast wordt gerapporteerd over iemands aanwezigheid, motivatie, houding in de les en de verwachting of iemand het traject volgens schema gaat halen. De coördinator van de taalschool rapporteert hierover driemaandelijks aan de consulent Inburgering. Bij onvoldoende voortgang of aanwezigheid van een inburgeraar volgt een driegesprek tussen de coördinator, de consulent en de inburgeraar. Hier wordt besproken wat knelpunten of problemen zijn, er worden afspraken gemaakt, verwachtingen en verplichtingen uitgelegd en gekeken waar eventueel maatwerk toegepast kan worden om iemand te ondersteunen.

Er wordt individueel maatwerk geboden

Maatwerk wordt toegepast op individueel niveau wanneer persoonlijke omstandigheden daar om vragen. Dit gebeurt in overleg met de consulent Inburgering. Als iemand bijvoorbeeld al werkt en daardoor op bepaalde dagen niet naar school kan, wordt daar flexibel mee omgegaan door deze persoon in te delen in een andere groep of in de avondklas. Daarnaast is in samenwerking met CLC een voortraject ontwikkeld voor jongeren op de praktijkschool, waarbij CLC lessen op de praktijkschool aanbiedt.

Hoog verzuim is een knelpunt

Een veel gehoord knelpunt is verzuim, zeker onder jongeren. Vaak gaat het om jongeren die op jonge leeftijd en soms alleen zijn gevlucht. De pubertijd die ze in die periode hebben overgeslagen, lijken ze soms in Nederland in te halen, aldus de taalaanbieder. Dit maakt dat zij soms moeilijk te motiveren zijn. Ook onder andere inburgeraars is het (ziekte)verzuim vrij hoog. Docenten hebben een signalerende rol als iemand vaak afwezig is en melden dit dan bij de coördinator. De consulenten worden op de hoogte gesteld van het verzuim. Wanneer er veel verzuimd wordt, volgt een driegesprek.

De taalschool heeft zelf een belang bij het stimuleren van zoveel mogelijk aanwezigheid. Niet bijgewoonde lessen mogen door de taalschool namelijk niet gefactureerd worden. Dit is een bewuste keuze geweest van de gemeente en dient als prikkel voor de taalschool. In de praktijk blijkt dat dit echter zorgt voor financiële druk voor de aanbieder omdat verzuim moeilijk is tegen te gaan.

Verlengen en afschalen komt steeds vaker voor

Op dit moment raken steeds meer inburgeraars in de fase van het traject waar bij onvoldoende voortgang wordt overwogen of er wordt afgeschaald naar A2-niveau of gewisseld naar de Z-route. Docenten merken in de praktijk dat B1-niveau voor veel inburgeraars (te) hoog is. Zij verwachten daarom nu en in de toekomst veel afschalingen naar A2-niveau.

Ook doet zich steeds vaker de situatie voor dat inburgeraars aan het eind van hun taaluren nog niet op het beoogde niveau zitten. CLC en de gemeente kijken in dat geval wat passend is: is iemand regelmatig aanwezig geweest (minimaal 80%) en is de verwachting dat hij/zij met iets meer lessen wel op het beoogde niveau examen kan doen, dan kunnen CLC of de gemeente besluiten aanvullende lessen te bekostigen. Is iemand echter regelmatig afwezig geweest, dan wordt van hen verwacht dat zij eventuele aanvullende lessen zelf bekostigen. Aangezien dit probleem zich nu voor het eerst begint voor te doen, is hier in de praktijk nog geen sprake van geweest en dient de gemeente nog vast te stellen welke exacte richtlijnen worden gehanteerd.

CLC en de gemeente hebben onderling korte lijnen

De consulenten Inburgering van de gemeente zijn regelmatig fysiek aanwezig bij de taalschool. Dit maakt dat er onderling korte lijnen zijn. Er is intensief contact tussen inburgeraars, consulenten en de coördinatoren van CLC en men is op de hoogte van de persoonlijke situatie en voortgang van alle inburgeraars. De samenwerking tussen CLC en Aventus komt wat minder tot stand. Tussen de taalscholen onderling is weinig contact.

E.3.2 Dualiteit

Een participatieplek op basis van maatwerk

De uitvoering van de participatiecomponent voor de B1-route is belegd bij de consulenten Inburgering. De aanpak voor de participatiecomponent in de B1-route is uniform voor alle inburgeraars en gaat uit van individueel maatwerk. Er zijn geen algemene modules die iedereen moet volgen. Wel biedt GelreWerkt! vrijwillige modules (groepsaanbod) aan.

GelreWerkt! heeft met partijen in de regio overeenkomsten gesloten voor werkprojecten waar consulenten mensen kunnen plaatsen om werkervaring op te doen. Voorbeelden daarvan zijn de kringloop, een buurtonderhoudsproject, lunchroom en de bakker. Dit zijn over het algemeen tijdelijke werkprojecten, waar inburgeraars na hun inburgering niet kunnen blijven. Zij krijgen hiervoor niet betaald. Er kan ook worden gezocht naar regulier (vrijwilligers)werk. Een inburgeraar geeft aan waar zijn of haar interesses en capaciteiten liggen, waarna de consulent - eventueel samen met een accountmanager van GelreWerkt! - meezoekt naar opties om invulling te geven aan de participatie. Inburgeraars kunnen ook zelf op zoek gaan naar passende mogelijkheden. Het is een vereiste dat op de participatieplekken Nederlands wordt gesproken.

Ook gezinsmigranten worden door de consulent Inburgering en de accountmanagers begeleid naar betaald werk. Dit zijn vaak niet-uitkeringsgerechtigden. Zij kunnen hierdoor geen gebruik maken van de werkprojecten die GelreWerkt! organiseert, maar kunnen wel deelnemen aan de vrijwillige groepsmodules.

De participatiecomponent voor de B1- en de Z-route komt sterk overeen. Meer informatie over participatie is daarom terug te lezen onder de invulling van de Z-route.

Er is behoefte aan meer duurzame participatieplekken

Door de hoge caseload van de consulenten lukt het hun niet altijd om de begeleiding naar werk goed op te pakken. Zeker omdat er in de B1-route geen sprake is van een verplichte urennorm, heeft dit niet altijd de hoogste prioriteit.

Daarnaast is er behoefte aan meer participatieplekken waar inburgeraars duurzaam aan het werk kunnen. Hiervoor wil de gemeente meer samenwerking aangaan in de regio. Echter, de taalbarrière is een probleem en ook kunnen psychische problemen van inburgeraars een belemmering vormen op de werkvloer. Consulenten merken dat belasting voor werkgevers daardoor hoog is, waardoor zij niet altijd openstaan voor het aanbieden van participatiemogelijkheden aan- of het aannemen van inburgeraars.

E.3.3 Examen

Met een examenbundel, oude examens en oefeningen worden inburgeraars voorbereid op het examen

Ieder thema in de module TaalCompleet wordt afgesloten met een toets. Op het moment dat de hele methode is afgerond en de docent denkt dat iemand klaar is voor het examen, rapporteert de docent dit bij de coördinator van CLC. De B1-route doet meteen examen op B1-niveau, dus niet eerst op A2-niveau. CLC probeert inburgeraars te stimuleren zoveel mogelijk op B1-niveau examen te doen.

Inburgeraars worden voorbereid op de examens met oefeningen in een examenbundel, oude examens en examentrainingen. De taalschool vraagt samen met de inburgeraar het examen online aan. CLC doet dit het liefst samen, zodat zij op de hoogte zijn van wanneer het examen zal plaatsvinden. Na aanmelding duurt het vrij lang voordat het examen daadwerkelijk plaatsvindt, gezien lange wachttijden bij DUO.

E.4 Invulling Z-route

E.4.1 Taalaanbod

De uitvoering van de Z-route is net als de B1-route belegd bij CLC op basis van een vaste prijs per traject. Dit wordt voor de Z-route in de praktijk vertaald naar 800 bijgewoonde uren. CLC kan enkel bijgewoonde lessen factureren. Alle lessen zijn in Zutphen.

Indeling in klas op basis van taalniveau

De Z-route wordt net als de B1-route gestart met een intake bij taalschool CLC. Hierbij zijn de consulent Inburgering, coördinator van de taalschool en de inburgeraar zelf aanwezig. Aan de hand van de intake wordt de inburgeraar ingedeeld in een groep. Bij de indeling wordt rekening gehouden met taalniveau. Ook in de Z-route plaatst CLC liever geen echtparen samen in een groep.

De taalschool heeft op het moment drie Z-route groepen. Er zijn net als in de B1-route geen vaste instroommomenten. De normale groepsgrootte bedraagt maximaal15 leerlingen. Na de indeling in een groep krijgen inburgeraars een schema met daarin het beoogde tijdspad waarin de stof wordt doorlopen. Inburgeraars krijgen drie keer per week lessen van drie uur.

Door niveauverschillen wordt gedifferentieerd lesgegeven, vrijwilligers ondersteunen de docent

In de klas wordt gedifferentieerd lesgegeven door de docenten. Volledig klassikaal lesgeven is geen mogelijkheid door de verschillen in niveau en voortgang binnen de klassen en de constante verandering in groepssamenstelling. Hierin is weinig verschil tussen de B1-route en de Z-route. In de lessen zijn ter ondersteuning soms ook vrijwilligers aanwezig. Zij worden aangestuurd door de docenten.

In de lessen wordt gebruikt gemaakt van de TaalCompleet methodes van KleurRijker. Inburgeraars die eerst moeten alfabetiseren gebruiken de methode Alfa A en Alfa B. Aan deze methode zijn geen toetsen verbonden. Wel heeft CLC zelf toetsen ontwikkeld, om toch de voortgang te kunnen monitoren. Voor het maken van het huiswerk dat bij de methode hoort wordt door CLC een laptop in bruikleen ter beschikking gesteld.

Routewisseling op advies van de taalschool

Routewisseling van B1- naar de Z-route wordt ongeveer op de helft van het traject bepaald. De taalschool heeft dan een goed beeld van of het voor iemand haalbaar is om de B1-route, op A2- of B1-niveau, succesvol af te ronden. De taalschool adviseert de consulent hierover. Dit gaat altijd in goed overleg met de inburgeraar zelf. De consulent maakt de definitieve beslissing, maar volgt hierin doorgaans het advies van de taalschool. Het PIP wordt aangepast op het moment dat iemand van route wisselt.

E.4.2 Participatieaanbod Z-route

Participatie is door gemeente Zutphen belegd bij taalschool CLC en de consulenten Inburgering. Afhankelijk van iemands persoonlijke situatie wordt bepaald wanneer in de inburgeringstermijn iemand start met de participatie.

200 uur participatie georganiseerd door de taalaanbieder
Taalschool CLC organiseert in samenwerking met stichting Vangnet 200 participatie-uren voor deelnemers in de Z-route. Dit zijn activiteiten die wekelijks plaatsvinden op de woensdagmiddag, zowel op locatie van de taalschool als op verschillende andere plekken in de gemeente. Activiteiten zijn bijvoorbeeld een bezoek aan een buurthuis, informatiebijeenkomsten over thema's als geldzaken en emancipatie op het werk. Ook geeft de GGD een aantal voorlichtingen, zoals over seksualiteit, uithuwelijken en eerwraak. De activiteiten zijn niet voor iedereen vrij toegankelijk. Zo worden bij bepaalde voorlichtingen mannen en vrouwen van elkaar gescheiden of wordt getracht de groepsgrootte te beperken.

Consulenten en accountmanagers van GelreWerkt! helpen bij het vinden van (vrijwilligers)werk
De overige 600 participatie-uren worden georganiseerd door de consulenten Inburgering van gemeente Zutphen. GelreWerkt! heeft met partijen in de regio overeenkomsten gesloten voor werkprojecten waar mensen gedurende een bepaalde periode werkervaring kunnen opdoen. Een aantal consulenten heeft werkprojecten onder zich en fungeert als contactpersoon voor de betrokken organisaties en inburgeraars die bij het project actief zijn. Eventuele aanvullende begeleiding op de werkvloer verschilt per werkproject. Bij een van de projecten worden nieuwe deelnemers bijvoorbeeld gekoppeld aan een deelnemer die al wat langer bij dezelfde organisatie actief is. Bij andere werkprojecten die worden georganiseerd door GelreWerkt! is taal op de werkvloer een onderdeel van het project. Dit houdt in dat eens per week taalles wordt verzorgd gerelateerd aan de werkomgeving. Deze taalondersteuning wordt geboden door medewerkers van het Taalhuis.

Naast deze werkprojecten kunnen inburgeraars ook zoeken naar regulier (vrijwilligers)werk. De consulenten Inburgering zijn in de lead voor het organiseren van passende participatieplekken. Van inburgeraars wordt verwacht dat zij zelf ook actief op zoek gaan naar mogelijkheden. Hierin worden zij geholpen door de accountmanagers. Accountmanagers van GelreWerkt! hebben een breed netwerk in de gemeente en regio en veel contacten met organisaties die participatiemogelijkheden aanbieden. Samen zoeken zij naar mogelijkheden die aansluiten bij iemands persoonlijke situatie, zoals het taalniveau, interesses en eerdere (werk)ervaring. Hierdoor is het vinden van een plek altijd maatwerk. Bij een specifieke vraag of wens gaan de accountmanagers gericht op zoek naar een passende plek. De voorwaarden die worden gesteld aan een werkplek zijn dat er Nederlands wordt gesproken.

Daarnaast organiseert GelreWerkt! aanvullend participatieaanbod. Dit zijn vrijwillige modules (groepsaanbod), zoals beweegtrajecten van buurtsportcoaches, zwemles en fiets- en verkeerslessen. Deze uren tellen mee als participatie-uren.

Er is behoefte aan meer duurzame participatieplekken
Er lijken vooralsnog voldoende participatiemogelijkheden te zijn in Zutphen. De gemeente merkt dat de bedrijven in de omgeving openstaan om werkervaringsplekken aan te bieden. Wel zou de gemeente liever

sneller toewerken naar duurzaam werk. Anderzijds is een reguliere werkplek lastiger te combineren met het taalonderwijs.

Ziekteverzuim en andere verplichtingen vormen een knelpunt
Er is veel contact tussen de inburgeraar, consulent en taalschool. Hierdoor zijn alle partijen op de hoogte van wat er speelt, worden de onderdelen van het inburgeringstraject op elkaar afgestemd en wordt de juiste begeleiding geboden.

De aanwezigheid bij participatieactiviteiten wordt gemonitord. In het verleden is geworsteld met hoge verzuimpercentages onder inburgeraars. In het kader van preventie wordt tijdens de intake en contactmomenten met inburgeraars benadrukt wat verwachtingen en verplichtingen zijn ten aanzien van aanwezigheid. Dit heeft effect, maar bij een aanzienlijke groep blijft het verzuim desondanks hoog.

Naast het ziekteverzuim is een knelpunt dat de inburgeraars geregeld onder werktijd afspraken met andere instanties hebben, zoals de IND, de huisarts of Vluchtelingenwerk in het kader van het PVT. Consulenten hebben hierover contact met inburgeraars en geven inburgeraars die onvoldoende aanwezig zijn waarschuwingen en leggen eventueel boetes op. Ook is er afstemming tussen de verschillende instanties om overlap waar mogelijk te voorkomen.

Waar een trend wordt gesignaleerd wordt aanbod voor een aparte doelgroep georganiseerd
Gemeente Zutphen heeft initiatieven voor specifieke doelgroepen. Voor Eritrese vrouwen is bijvoorbeeld een aparte participatiegroep gecreëerd, om te stimuleren dat zij met extra begeleiding en door elkaar te motiveren meer stappen kunnen zetten. Met deze groep ondernemen zij diverse activiteiten, voeren ze groepsgesprekken over thema's en oefenen ze met taal. Dit soort initiatieven wordt ad hoc georganiseerd als er een bepaalde vraag of trend wordt gesignaleerd onder een groep inburgeraars.

E.4.3 Afstemmen taal- en participatieaanbod

De taallessen zijn leidend
Bij de planning van de participatie-uren zijn de taallessen leidend. Er wordt om de taallessen heen gepland. Een deel van de participatie-uren wordt door CLC zelf georganiseerd, waardoor zij de planning van het taalonderwijs en (dit deel van het) participatieaanbod goed op elkaar af kunnen stemmen. Als iemand op een werkproject van de gemeente werkt is het rooster ook relatief gemakkelijk aan te passen. Als iemand betaald werk heeft, is dat lastiger. CLC biedt voor deze groep wel een avondklas aan.

Het taalaanbod tijdens de lessen wordt inhoudelijk niet afgestemd op de participatiecomponent. Wel zijn bij een aantal van de werkervaringsplekken medewerkers van het Taalhuis aanwezig. Zij combineren taal en participatie en hebben specifiek aandacht voor taal op de werkvloer.

E.4.4 Eindgesprek

In het eindgesprek wordt gezamenlijk teruggeblikt en vooruitgekeken
In Zutphen heeft al meerdere keren een eindgesprek plaatsgevonden tussen de consulent Inburgering en

de inburgeraar. CLC heeft geen formele rol in het eindgesprek, maar probeert op de taalschool wel een klein feestelijk moment te creëren om het behalen van de route te vieren ('successen vieren').

De consulent beoordeelt of iemand aan de voorwaarden voldoet met betrekking tot de taal- en participatie-uren en het afronden van de MAP en het PVT. Voorafgaand aan- of tijdens het eindgesprek wordt geen (taal)toets of examen gedaan. Het eindgesprek wordt voornamelijk gezien als een gezamenlijke afronding waarin de consulent en inburgeraar terugkijken op het traject, maar ook vooruitkijken naar de toekomst. Twee weken na dit gesprek vindt een tweede gesprek plaats waarbij het certificaat voor het doorlopen van de Z-route wordt uitgereikt en getekend.

Na het eindgesprek blijft een inburgeraar maximaal twee jaar in de caseload van de consulenten Inburgering, tot iemand uitstroomt naar een studie of werk.

E.5 Invulling Onderwijsroute

E.5.1 Taalaanbod

De Onderwijsroute is door de Stedendriehoek - gemeente Zutphen, Deventer en Apeldoorn en enkele kleinere gemeenten - belegd bij mbo-onderwijsinstelling Aventus. Zij bieden uitstroommogelijkheden naar mbo niveau 2 tot en met 4. De lessen vinden plaats in Deventer. Er zijn geen online- of avondlessen. Voor hoger onderwijs werkt Aventus samen met diverse hbo- en wo-instellingen, op basis van maatwerk.

Bij voldoende aanmeldingen wordt een nieuwe groep gestart
De gemeente meldt een leerling aan bij Aventus, waarna een intakegesprek en een aantal testen volgen om het taalniveau, de leerbaarheid en andere competenties te meten. Daarnaast kijken ze naar eventuele vooropleiding(en). Ook deelt de gemeente de uitslag van de leerbaarheidstoets met de school. Na de intake wordt een klas gevormd met nieuwe inburgeraars. Er zijn geen vaste instroommomenten.

Om een snelle start te realiseren, start een nieuwe groep op het moment dat er minimaal zes deelnemers aangemeld zijn. De normale groepsgrootte bedraagt maximaal 18 leerlingen. Dit houdt in dat de drie grote gemeenten betalen voor de lege plekken in de groep - in de praktijk zijn dit doorgaans geen of niet meer dan een handjevol lege plekken. Groepen worden niet op taal- of uitstroomniveau of op andere vlakken ingedeeld. Uitstromers naar mbo niveau 2 tot en met 4 zitten gezamenlijk in een klas. Op dit moment zijn er zes klassen.

Er is een maximale wachttijd van twee maanden afgesproken voordat iemand kan starten. De wachtlijst is echter een periode wat langer geweest. Aventus is toen tijdelijk een 'voorschool' gestart van twee dagdelen per week, waarin leerlingen alvast wat lessen konden volgen. Dit was eenmalig.

Door de heterogene klassen is het nodig binnen de les te differentiëren
De Onderwijsroute bestaat uit gemiddeld 25 uur per week les, gedurende anderhalf jaar of 60 schoolweken. De heterogene groepen maken dat er veel niveauverschil is binnen de klassen. Hierdoor

geeft Aventus gedifferentieerd les. Eventueel kan tussentijds van groep gewisseld worden als niveaus binnen een groep sterk uiteen lopen.

De eerste 20 weken van de Onderwijsroute bestaan uit taallessen en het aanleren van digitale vaardigheden. Na deze weken wordt verwacht dat inburgeraars A2-niveau beheersen. Hiervoor wordt intern een toets afgenomen. Dan volgen de vakken KNM, Engels en rekenen en beginnen leerlingen met het opbouwen van een portfolio. Als blijkt dat iemand na 20 weken nog niet op A2-niveau zit, wordt eventueel gebruik gemaakt van extra lesmateriaal. Naast de standaardvakken hebben leerlingen de ruimte om extra vakken te volgen als dit nodig is voor de vervolgopleiding. Voor leerlingen die uitstromen naar mbo-niveau 4 of hoger betekent dit dat zij een maatwerkvak moten kiezen: wiskunde of Nederlands op B2-niveau. Dit biedt Aventus dan ook aan.

In de taallessen wordt gebruikt gemaakt van methodes ‘OpMaat’ en ‘De Sprong’ en voor B2-cursisten wordt gebruikt gemaakt van ‘De Finale’. Elke twee weken start een nieuw hoofdstuk, dat wordt afgesloten met een toets. Hiermee wordt de voortgang van leerlingen gemonitord. De lessen worden door een NT2-docent gegeven. De docent wordt ongeveer de helft van de tijd bijgestaan door een klassenassistent of een andere docent als tweede persoon, om meer te kunnen differentiëren in de klas. Op het moment ervaart de onderwijsinstelling geen tekorten aan gecertificeerde docenten.

De lessen beginnen over het algemeen klassikaal. Daarna gaan alle leerlingen aan de slag in het werkboek waarmee zij op dat moment bezig zijn. Er wordt vervolgens weer klassikaal afgesloten. Naast de klassikale lesstof krijgen inburgeraars huiswerk. Gezien de intensiteit van het traject probeert Aventus de hoeveelheid hiervan echter te beperken.

Er is geen aanbod voor specifieke doelgroepen. Ook wordt geen onderscheid gemaakt tussen asiel- en gezinsmigranten.

Aanwezigheid loopt erg uiteen

Iedere tien weken stuurt Aventus per leerling een voortgangsrapportage naar de gemeente. Hierin wordt de aanwezigheid en de voortgang van het traject van de leerling vermeld. Daarnaast hebben Aventus en de consulenten onderling contact over leerlingen waarbij het minder goed loopt door afwezigheid, ziekte, problemen thuis of andere persoonlijke omstandigheden. Ook voeren zij gezamenlijk gesprekken met leerlingen als dat nodig is.

De mate waarin leerlingen aanwezig zijn loopt sterk uiteen. Gemiddeld zijn leerlingen zo’n 70% aanwezig. Aventus spreekt met de leerlingen over het belang van aanwezigheid en probeert hen te motiveren. Ook heeft Aventus hierover indien nodig contact met de consulenten van de gemeente.

Wisselen naar de B1-route komt wel eens voor, de beslissing ligt bij de consulent

Wisselen van de Onderwijs- naar de B1-route komt wel eens voor. Zowel een verkeerde inschatting van het niveau als een hoog verzuim kunnen hiervan oorzaken zijn. Voorafgaand aan het wisselen probeert Aventus de leerling bij te spijkeren met extra lesstof en door middel van motiverende gesprekken. Als dat onvoldoende werkt, adviseert Aventus de gemeente over wisselen. De consulent Inburgering beslist uiteindelijk. Dit gaat altijd in overleg met de inburgeraar.

Soms zijn na anderhalf jaar nog niet alle vakken afgerond

Aan het einde van het traject van anderhalf jaar komt het voor dat iemand nog niet klaar is om examen te doen en daarmee de Onderwijsroute af te ronden. Over het algemeen wordt door de gemeente geen aanvullend onderwijs bekostigd, tenzij er sprake is geweest van belemmerende persoonlijke omstandigheden zoals een zwangerschap of ziekte. Vaak gaat het om een of enkele onderdelen die nog niet behaald zijn. Soms betekent dit dat een inburgeraar zonder aanvullend onderwijs zelfstandig een examen Nederlands op B1-niveau moet organiseren. Aventus biedt hen dan indien nodig lesmateriaal aan om thuis op te pakken. Ze zorgen er ook voor dat iemand is ingeschreven voor een examen.

Goede samenwerking, maar knelpunten door tekort aan kinderdagopvang en andere verplichtingen

Aventus ervaart de samenwerking met de gemeente als positief. Ze hebben laagdrempelig contact met zowel de consulenten als de beleidsmedewerker.

De taalaanbieder van de Onderwijsroute merkt dat het tekort aan kinderopvangplekken een knelpunt is, dit speelt minder in Zutphen zelf. In iedere klas zitten wel een of een aantal leerlingen met kinderen. Daarbij speelt ook dat niet alle inburgeraars hun kinderen naar de kinderopvang willen brengen, maar kinderen liever onderbrengen bij familie. Dit vormt een knelpunt voor het volgen van de lessen.

Daarnaast merkt Aventus dat andere verplichtingen vaak een belemmering zijn voor de aanwezigheid. Bijvoorbeeld afspraken met andere betrokken instanties, voor leerlingen zelf of voor ouders waarvoor zij optreden als tolk, krijgen vaak voorrang. Afspraken in het kader van gezinshereniging, afspraken met een huisarts, het PVT en veel andere zaken worden op doordeweekse (school)dagen gepland. Inburgeraars hebben veel verplichtingen tegelijk en moeten hierin zelf prioriteren, terwijl ze dit nog niet altijd goed kunnen inschatten en alle instanties aangeven dat hun onderdeel het belangrijkste is, aldus Aventus. Zutphen is nu in gesprek met Vluchtelingenwerk, Aventus en de andere gemeenten om te onderzoeken of het PVT voor inburgeraars uit de Onderwijsroute klassikaal op locatie van Aventus georganiseerd kan worden.

Tot slot worden de woonomstandigheden van sommige inburgeraars genoemd als knelpunt. Hoewel dit voor Zutphen niet het geval is, zijn er leerlingen in de Onderwijsroute die nog op het AZC of in een tijdelijke doorstroomlocatie verblijven. Dit zorgt voor onrust en maakt thuisstudie bovendien lastiger.

E.5.2 Examen

Het traject, van in totaal 60 schoolweken, wordt afgesloten met examens passend bij het uitstroomniveau. Het Nederlands staatsexamen wordt op minimaal B1-niveau afgerond, een aantal leerlingen heeft B2-niveau gehaald. KNM is ook een staatsexamen. Engels en rekenen zijn schoolexamens die worden afgerond op het niveau dat past bij het beoogde uitstroomniveau. De overige vakken worden afgerond met een portfolio. De meeste leerlingen stromen uit naar het mbo, veelal niveau 3 en 4. Zo’n 10% van de leerlingen in de Onderwijsroute stroomt uit naar het hoger onderwijs (hbo of wo).

Voor examentrainingen wordt gebruikgemaakt van de methode Vooruit en er wordt geoefend met oude examens. Dit geeft goed inzicht in of iemand klaar is voor de examens. Ook zet Aventus soms docenten in

om in kleine groepjes spreekoefeningen te doen ter voorbereiding op de examens. De examens worden gezamenlijk aangevraagd.

De wachttijd voor het examen Nederlands vormt een knelpunt
Wachttijden voor het staatsexamen Nederlands vormen net als in de andere routes een groot knelpunt. Examens moeten ver van tevoren worden aangevraagd om van een plek verzekerd te zijn. Geregeld bedraagt de wachttijd zo'n twee maanden. Dit geldt ook voor eventuele herexamens. Vervolgens duurt het wachten op de uitslag van een examen zo'n zes tot acht weken.

Dit betekent in de praktijk dat Aventus leerlingen geregeld al na 40 tot 50 lesweken inschrijft voor de eerste kans voor het B1- of B2-examen. Zo is er na het wachten op de uitslag nog ruimte voor een eventuele herkansing binnen de totale termijn van 60 weken. Zeker bij vervolgopleidingen met maar een startmoment per jaar, probeert Aventus ruim op tijd te starten met de examens. Dit maakt wel dat de school al vroeg (bij het aanvragen van de examens) moet inschatten of iemand na een wachttijd van meerdere weken klaar gaat zijn voor het examen. Soms mogen leerlingen alvast met een opleiding starten, in afwachting van een (her)examen.

E.6 Invulling MAP

Een inburgeraar start met de MAP als taalniveau A2 bereikt is
Gemeente Zutphen heeft de uitvoering van de MAP belegd bij taalschool CLC. Het uitgangspunt is dat inburgeraars met de MAP kunnen starten zodra zij aan het begin van taalniveau A2 zitten. Bij de Z-route lukt dit niet altijd. Meestal wordt men zo'n negen maanden na de start van het inburgeringstraject door de consulent aangemeld voor de MAP. De MAP start op het moment dat er een complete groep is van tien tot twaalf personen. Er zijn dus geen vaste startmomenten.

Een gezamenlijke bijeenkomst en individuele sessies
De MAP wordt op zzp-basis verzorgd door een trainer in opdracht van CLC. De MAP start met een gezamenlijke bijeenkomst waarin enkele algemene zaken worden uitgelegd over werken en werk zoeken in Nederland. Hierna volgen individuele sessies met de trainer. Deze sessies staan in het teken van persoonlijk contact en bewust omgaan met werk (zoeken), of het nu betaald of onbetaald werk is. Dit kan betekenen dat gesprekken worden gevoerd over iemands capaciteiten en wensen, of dat samen een bezoek aan een uitzendbureau wordt gebracht. Meestal hebben inburgeraars twee individuele sessies, maar dit is maatwerk. De totale duur van het theoriegedeelte van de MAP verschilt dus per persoon, maar is veelal tussen de 8-20 uur.

Het praktijkgedeelte van de MAP omvat 40 stage-uren. Dit kan bij dezelfde organisaties zijn als waarmee de gemeente voor de participatiecomponent werkt. De reguliere participatie-uren tellen echter niet mee voor de MAP. De stage-uren worden afgesloten met een portfolio.

Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen asiel- en gezinsmigranten. Inburgeraars uit de B1- en Z-route worden wel van elkaar gescheiden. Dit heeft te maken met het taalniveau en het verschil in het type banen waar inburgeraars uit verschillende routes veelal naar zoeken. De MAP is niet beschikbaar voor inburgeraars die vallen onder de Wi2013. Inburgeraars die al betaald werk hebben, hoeven niet deel te

nemen aan de MAP. Inburgeraars die werken op een werkervaringsplek van de gemeente moeten wel deelnemen.

Op dit moment is CLC aan het verkennen of zij voor hoogopgeleide inburgeraars een aanvulling op de huidige MAP kunnen organiseren, waarbij meer aandacht is voor participatiemogelijkheden specifiek voor deze doelgroep. Ook willen ze deze groep graag meeloopdagen en/of andersoortige stages aanbieden. Zij zijn hierover in gesprek met de gemeente.

Inburgeraars zijn niet altijd gemotiveerd om de MAP af te ronden
CLC geeft aan dat inburgeraars de MAP - naast alle andere verplichtingen - niet altijd prioriteit geven. Voor sommigen is het, net als het PVT, een extra onderdeel 'dat afgevinkt moet worden'. Hierdoor kan het lastig zijn om mensen te motiveren deel te nemen en op zoek te gaan naar een passende stage.

E.7 Invulling PVT

Asiel- en gezinsmigranten gescheiden, groepsindeling op basis van taal
Gemeente Zutphen heeft de organisatie en uitvoering van het PVT belegd bij Vluchtelingenwerk. Het PVT wordt in het tweede jaar van het inburgeringstraject aangeboden, aangezien de gemeente en Vluchtelingenwerk het belangrijk vinden dat iemand snel leert over de kernwaarden in Nederland. Het PVT wordt daarom aangeboden in de eigen taal van de inburgeraar.

Er zijn geen vaste startmomenten. De consulenten melden inburgeraars aan. Vluchtelingenwerk stelt vervolgens groepen samen van ongeveer 15 deelnemers en houdt hierbij rekening met de moedertaal van de deelnemers. Vluchtelingenwerk geeft de voorkeur aan maximaal twee talen per groep, in verband met het vertalen van de stof. Soms spreken de trainers van Vluchtelingenwerk zelf een tweede taal. Er kan ook gebruik gemaakt worden van tolken. Op het moment dat het niet lukt om maximaal twee talen in een groep samen te voegen, bijvoorbeeld wanneer een inburgeraar een weinig-voorkomende taal spreekt, wordt in overleg met de inburgeraar het PVT uitgesteld naar een later moment of eventueel online aangeboden.

In het samenstellen van de groepen wordt ook onderscheid gemaakt tussen asiel- of gezinsmigranten. Asielmigranten uit de B1- en Z-route wonen de lessen fysiek bij. Voor asielmigranten uit de Onderwijsroute en gezinsmigranten worden de lessen 's avonds en online aangeboden, om rekening te houden met schooltijden en eventueel werk. De invulling van de lessen is online hetzelfde als de fysieke lessen.

Het PVT is ook beschikbaar voor inburgeraars onder de Wi2013. Dit gaat slechts om een kleine groep.

Kernwaarden staan centraal gedurende vier dagdelen training
Voor het huidige jaar staan vooralsnog vier fysieke en drie online PVT trajecten gepland. Het PVT traject beslaat vier dagdelen. Dit is iedere keer op dezelfde dag van de week, gedurende vier aaneensluitende weken. Het eerste dagdeel is gericht op het creëren van een prettige sfeer in de groep, op basis van vertrouwen en openheid. Inburgeraars worden aangezet na te denken en in gesprek te gaan over hun eigen waarden en de vier kernwaarden in Nederland. Het tweede dagdeel staat in het teken van de kernwaarden vrijheid en gelijkwaardigheid. Door middel van stellingen gaat de groep hierover in gesprek. Het derde dagdeel gaat over solidariteit en participatie. Onder andere de Nederlandse politiek en het doen

van vrijwilligerswerk komen aan bod. Ook komt een inkomensconsulent als gastspreker iets vertellen over inkomensondersteuning en wordt van deze gelegenheid gebruik gemaakt om inburgeraars wegwijs te maken over welke instanties kunnen ondersteunen bij uiteenlopende vragen. Het vierde en laatste dagdeel bestaat uit een excursie naar de locatie van GelreWerkt!, waar een certificaat wordt uitgereikt. De consulenten Inburgering zijn hier doorgaans bij aanwezig.

Voorheen werd het PVT afgesloten met een bezoek aan het stadhuis. In de trouwzaal werden de certificaten feestelijk uitgereikt in aanwezigheid van de wethouder. Omdat het einde van het PVT op die manier uitgebreider werd gevierd dan het einde van het inburgeringstraject zelf, zijn de gemeente en Vluchtelingenwerk hiermee gestopt en is men van plan deze feestelijke afsluiting te verplaatsen naar het einde van het inburgeringstraject.

De opkomst is hoog, maar het plannen van het PVT vormt een knelpunt

Bij het plannen van het PVT wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met het lesrooster van inburgeraars, taalonderwijs heeft namelijk voorrang. Dit vormt een knelpunt, want deelnemers zitten in verschillende klassen met ieder een ander rooster. Ook wachttijden bij de kinderopvang en (rekening houden met) het lesrooster van de partner maken dat het voor echtparen met kinderen soms lastig is om het PVT op een passend moment te plannen. Om deze reden geeft Vluchtelingenwerk er de voorkeur aan om echtparen niet gezamenlijk in een groep te plaatsen. Dit maakt bovendien in sommige gevallen dat de vrouw zich vrijer voelt om te spreken.

Over het algemeen wordt het geaccepteerd als iemand een dagdeel mist. Mist iemand meerdere dagdelen, dan moet het gehele traject opnieuw worden gevolgd. De opkomst tijdens de lessen is echter hoog, aldus de trainer van het PVT. Dit is volgens haar een signaal dat er veel en goed contact is tussen de inburgeraars en de consulenten, waardoor men op de hoogte is van het belang aanwezig te zijn. Ook wordt het PVT op een gunstige locatie in Zutphen gegeven, waardoor reizen geen knelpunt vormt om deel te nemen.

E.8 Invulling onderdelen voor specifieke doelgroepen

Onderdeel	Toespitsing op specifieke doelgroepen
Regie & begeleiding	Er wordt geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen. Per individu wordt maatwerk geboden. Begeleiding bij participatie is intensiever voor inburgeraars in de Z-route.
Preventie & handhaving	Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen. Bij gezinsmigranten ervaren consulenten in de praktijk minder handhavingsmogelijkheden.
Taalaanbod	Klassen worden ingedeeld naar taalniveau. Er is geen onderscheid tussen specifieke doelgroepen. Wel is er een avondgroep.
Participatieaanbod	Het participatieaanbod in de Z- en B1-route gaat uit van individueel maatwerk. Voor de Z-route worden daarnaast 200 participatie uren georganiseerd door de taalschool. Ook biedt GelreWerkt! vrijwillig (groeps)aanbod en wordt indien nodig ad hoc ingespeeld op trends of knelpunten in de praktijk (zoals een apart programma voor Eritrese vrouwen).
Examens	Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen.
Eindgesprek Z-route	Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen.
MAP	De MAP vindt plaats in aparte groepen voor de B1- en Z-route. Werkende inburgeraars hoeven niet deel te nemen. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen asiel- en gezinsmigranten.
PVT	Voor inburgeraars uit de onderwijsroute en gezinsmigranten is een aparte groep die het PVT 's avonds en online volgt. Anderen volgen het PVT overdag op locatie. De inhoud van het traject is hetzelfde.

Figuur 2. Invulling onderdelen voor specifieke doelgroepen

F. Analyse en conclusie

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de vraag in welke mate de uitvoering van de inburgering overeenkomt met wat de wetgever heeft beoogd.

F.1 Realisatie werkzame mechanismen, beleidsdoelen en principes

F.1.1 Algemene conclusie: alle verplichte onderdelen van de tweede fase zijn ingericht

De gemeente Zutphen heeft alle onderdelen van de tweede fase van de Wet inburgering 2021 ingeregeld. De inkoop en organisatie van de B1- en Z-route doet zij zelfstandig, voor de Onderwijsroute wordt samengewerkt in de Stedendriehoek. De consulenten Inburgering spelen een centrale rol in de regie op het inburgeringstraject, de begeleiding van inburgeraars en de participatie. Er wordt samengewerkt met één taalaanbieder voor de B1- en Z-route, en één aanbieder voor de onderwijsroute. Daarnaast werkt Zutphen samen met Vluchtelingenwerk voor het PVT. Een beperkt aantal aanbieders maakt het mogelijk om, zowel op beleid- als uitvoeringsniveau, nauw samen te werken.

De uitvoering en begeleiding van de taaltrajecten is dan ook goed geregeld. Dit komt mede door de goede samenwerking tussen de consulenten en taalschool CLC. De locaties liggen dichtbij elkaar, wat maakt dat

de consulenten vaak langsgaan bij de taalschool. Zo kunnen zij een vinger aan de pols houden bij inburgeraars en hebben zij laagdrempelig contact met de coördinator en docenten van CLC. Ook worden gesprekken over bijvoorbeeld een laag aanwezigheidspercentage soms samen met de consulent en coördinator van de taalschool gevoerd.

F.1.2 Snelheid: door continue instroommomenten wordt ingezet op snelheid

Gemeente Zutphen zet in op een snelle start. Zo snel mogelijk na het opstellen van de PIP kan iemand starten met de taallessen. Er zijn namelijk geen vaste instroommomenten. Alleen in de Onderwijsroute moeten inburgeraars wachten tot er voldoende mensen aangemeld zijn om een groep mee te vormen. In de B1- en Z-route zijn, uitzonderingen daargelaten, doorgaans geen wachtlijsten. Gemiddeld genomen beslaan alle trajecten een periode van anderhalf jaar. Als iemand het niet redt binnen de vooraf ingeschatte uren kunnen extra uren worden ingezet. Bekostiging van deze trajecten is een bespreekpunt tussen CLC en Zutphen.

Het PVT wordt aangeboden in het tweede jaar van de inburgering. Zutphen ziet dit zelf als snel na de start. Daarom wordt het PVT aangeboden in iemands eigen taal. Zodra een groepje vol is, worden de bijeenkomsten gepland. Ook voor de MAP zijn geen standaard instroommomenten.

F.1.3 Maatwerk: taallessen en participatie gaan uit van individueel maatwerk

Het bieden van individueel maatwerk staat centraal in de begeleiding van statushouders door consulenten Inburgering. Zowel de begeleiding bij het taalonderwijs en bij persoonlijke omstandigheden, als het organiseren van participatiemogelijkheden wordt afgestemd op de wensen en behoeften van inburgeraars. Ook kunnen accountmanagers worden ingeschakeld die zoeken naar passende participatiemogelijkheden. Het liefst met uitzicht op duurzaam werk.

In de taallessen wordt gedifferentieerd les gegeven. Vrijwilligers in de klas die de docent ondersteunen zijn zeer helpend hierbij. Ook is er bij taalschool CLC een avondgroep beschikbaar voor inburgeraars vanaf A2-niveau. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen asiel- of gezinsmigranten, afgezien van verschillen in de wettelijke verplichtingen.

F.1.4 Dualiteit: taal op de werkvloer en participatieaanbod door CLC

In het inburgeringstraject zijn de taallessen leidend. Participatie, de MAP en het PVT worden hieromheen gepland. De inhoud van de taallessen wordt niet afgestemd op de invulling van de participatie. Wel is bij een aantal werkprojecten aandacht voor taal op de werkvloer, door inzet van een medewerker van het Taalhuis en wordt gebruik gemaakt van taalmaatjes en ander taalaanbod in aanvulling op de reguliere taallessen. Daarnaast volgt de Z-route 200 uur aan participatie op de taalschool en biedt GelreWerkt! vrijwillig groepsaanbod aan (waar ook gezinsmigranten van gebruik mogen maken). Het participatieaanbod is daarmee erg divers.

De consulent houdt zicht op de participatie van inburgeraars, zowel op de voortgang in uren (in de Z-route) als op de mate waarin de participatieplek passend is. Door de hoge caseload van de consulenten lukt het hen echter niet altijd om de begeleiding naar werk in de B1-route goed op te pakken.

F.1.5 Kwaliteit: een integrale rol voor consulenten en nauw contact met aanbieders

De gemeente zet in op het bieden van kwaliteit door een integrale rol toe te bedelen aan de consulenten Inburgering. Zij begeleiden zowel bij de inburgering als de participatie. Zo zijn zij nauw betrokken bij het gehele traject van inburgeraars. Wel zorgt de hoge caseload van de consulenten er in de praktijk soms voor dat zij inburgeraars niet alle begeleiding kunnen bieden die zij zouden willen.

Beide taalscholen hebben een Blik op Werk-keurmerk. Aventus heeft een diploma-erkenning. Voor de klas staan NT2-docenten en zij worden soms bijgestaan door een vrijwilliger voor extra ondersteuning in de lessen. In de B1- en Z-route wordt bij de indeling van de klassen zoveel mogelijk rekening gehouden met taalniveau. Door de continue instroommomenten is het niveauverschil binnen de klassen desondanks groot aangezien sommige inburgeraars al erg ver in het traject zit en de ander net is gestart. Dit geldt voor zowel de B1-, Z-, als Onderwijsroute. Mede door de extra ondersteuning is gedifferentieerd lesgeven mogelijk.

Ook zorgt het nauwe contact tussen de gemeente en taalscholen ervoor dat men goed van elkaar op de hoogte is en snel en eventueel gezamenlijk gehandeld kan worden als de persoonlijke situatie van een inburgeraar daar om vraagt.

F.1.6 Gemeentelijke regie: de consulent als spin in het web

De consulent fungeert als spin in het web en heeft overzicht over het gehele inburgeringstraject. Consulenten ontvangen van de taalscholen voortgangsrapportages met daarin de aanwezigheid, voortgang en andere relevantie informatie van inburgeraars. Zodra hierin iets opvalt, wordt een gesprek ingepland met de inburgeraar, naast het standaard driemaandelijkse voortgangsgesprek. Aangezien de consulenten veel aanwezig zijn op de taalschool, wordt ook in de wandelgangen vinger aan de pols gehouden. De consulenten zijn ook aan zet om inburgeraars aan te melden voor de MAP en het PVT. Tot slot voeren de consulenten regie op de handhaving en leggen zij waar nodig boetes op. Consulenten krijgen veel vrijheid om te doen wat nodig is.

F.1.7 Integraliteit: inburgering en participatie in een

Zoals gezegd hebben de consulenten Inburgering een integrale rol in inburgering en participatie. Zo worden beide goed op elkaar afgestemd. De consulent houdt ook regie op de inzet van andere beleidsterreinen waar nodig. Ook nadat inburgeraars hun traject hebben afgerond kunnen zij blijven rekenen op begeleiding van de consulent. Inburgeraars die hun traject hebben afgerond blijven namelijk nog maximaal twee jaar bij de consulenten in caseload, tot zij uitstromen naar een studie of werk.

F.1.8 Omgang met verschillende doelgroepen: divers aanbod

Op meerdere vlakken zijn verschillen in aanbod voor diverse doelgroepen. Zo is er een avondgroep voor taallessen, onder andere voor werkende inburgeraars. Ook wordt de MAP apart georganiseerd voor de B1- en Z-route in verband met het taalniveau en (toekomstige) participatiemogelijkheden. Het PVT wordt toegespitst op moedertaal en gezinsmigranten en asielmigranten uit de Onderwijsroute volgen het PVT online.

Ander aanbod voor specifieke doelgroepen kan worden ontwikkeld op het moment dat een bepaalde vraag of trend wordt gesignaleerd onder een groep inburgeraars. Voor Eritrese vrouwen in de Z-route is bijvoorbeeld een aparte participatiegroep gecreëerd en in samenwerking tussen de gemeente en CLC is een voortraject ontwikkeld voor jongeren op de praktijkschool, waarbij CLC lessen op de praktijkschool aanbiedt. Gezinsmigranten mogen ook gebruik maken van de vrijwillige groepsmodules binnen het participatieaanbod.

G. Praktische informatie

We sluiten af met een overzicht van de gesproken partijen en geraadpleegde bronnen.

G.1 Overzicht gesproken partijen

Vanuit de gemeente:
a. Consulenten inburgering;
b. Beleidsmedewerker;
c. Contractmanager.

Vanuit de taalaanbieder:
a. Onderwijsroute: teammanager en docent Aventus;
b. B1- en Z-route: coördinator en docenten CLC;

Vanuit de aanbieder van het PVT:
a. Coördinator en trainer Vluchtelingenwerk.

G.2 Overzicht geraadpleegde bronnen

a. Gemeente Zutphen. (2018, december). Bestuursopdracht 2019-2021. Participatie en integratie van statushouders;
b. Gemeente Zutphen. (2020, 5 oktober). Projectplan Wet inburgering 2021;
c. Gemeente Zutphen. (2021, 9 november). Raadsmemo ‘De nieuwe wet inburgering’;
d. Gemeente Zutphen. (2021). Omschrijving aanbestedingsprocedure. Europese aanbesteding: Inburgering B1-route, Z-route & MAP gemeente Zutphen;
e. Gemeente Zutphen. (2021). Europese aanbesteding Inburgering B1-route, Z-route & MAP gemeente Zutphen. Programma van Eisen;

f. Programma van eisen Taalschakelroute mbo niveau 2, 3 en 4;
g. Gemeente Zutphen. (2024). Addendum bij raamovereenkomst inburgering B1-route en Z-route;
h. Gemeente Zutphen. (2022). Coalitieakkoord 2022-2026: Natuurlijk betrokken, gelijk vooruit;
i. Gemeente Zutphen. (2023, september). Inwoner in beeld. Uitvoeringsplan: Van plan van aanpak naar praktijk;
j. Gemeente Zutphen. (2024). Werkinstructie boetes in het kader van Wet Inburgering.