

KIS-Monitor 2024

Gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten



Inhoud

1	Conclusies en aanbevelingen	3
	Context	4
	Reflectie	13
2	Introductie	15
	2.1. Selectie thema's van de vragenlijst	15
	2.2. Werkwijze dataverzameling	16
	2.3. Respons	17
	2.4. Leeswijzer	18
3	Brede intake	20
	3.1. In beeld brengen (arbeids)participatiemogelijkheden en -wensen van inburgeraars	21
	3.2. Psychische en/of lichamelijke gezondheidsproblemen	23
4	Z-route	26
	4.1. Organisatie en uitvoering van de participatiecomponent in de Z-route	26
	4.2. Invulling van de participatiecomponent in de Z-route	27
	4.3. Aansluiting taal en participatie in de Z-route	31
	4.4. Uitdagingen voor gemeenten in de Z-route	31
5	B1-route	35
	5.1. Aandeel statushouders dat participatiecomponent doet binnen de B1-route	35
	5.2. Organisatie en uitvoering van de participatiecomponent in de B1-route	36
	5.3. Uitdagingen voor gemeenten in de B1-route	38
6	Module Arbeidsmarkt en Participatie	42
	6.1. Uitvoering van de MAP in gemeenten	42
	6.2. Invulling praktischelement van de MAP	43
7	Samenloop Wi2021 en Participatiewet	45
	7.1. Begeleiding inburgeraars vanuit de Wi2021 en de Participatiewet	45
	7.2. Betrekken van werkgevers	45
	7.3. Begeleiding van inburgeraars die betaald werk verrichten	50
	7.4. Oplossingen voor ervaren knelpunten in de begeleiding van werkende inburgeraars	53
8	Aanbod werk aan specifieke doelgroepen	56
	8.1. Aanbod voor jonge inburgeraars	57
	8.2. Aanbod voor vrouwelijke inburgeraars	57
	8.3. Aanbod voor hoogopgeleide inburgeraars	58
	8.4. Aanbod voor gezinsmigranten	59
	8.5. Aanbod voor overige subgroepen	60
9	Inburgeraars Wi2013	61
	9.1. Beleid en/of aanbod voor de arbeidstoeleiding van bijstandsgerechtigde inburgeraars Wi2013	61
	9.2. Inzet en capaciteit bij gemeenten voor begeleiding statushouders Wi2013	64
	9.3. Begeleiding van inburgeringsplichtige echtparen die inburgeren onder de Wi2013	66
	Bijlage 1 Lijst met afkortingen	69

1 Conclusies en aanbevelingen

De Wet inburgering 2021 (Wi2021) beoogt dat inburgeraars zo snel mogelijk de Nederlandse taal leren op het voor hen hoogste haalbare niveau en volwaardig aan de Nederlandse samenleving gaan deelnemen, bij voorkeur door middel van betaald werk. Achterliggend idee is dat de combinatie van inburgering door het leren van de taal en participatie elkaar versterkt en bijdraagt aan het volwaardig meedoen in de maatschappij.¹

Gemeenten kunnen deze combinatie op verschillende manieren inrichten. In deze editie van de monitor geven we inzicht in de wijze waarop gemeenten beleid rondom participatie van inburgeraars en de weg naar werk vormgeven en uitvoeren. Een deel van de inburgeraars valt nog onder de Wi2013. In deze monitor staan we ook kort stil bij de arbeidstoeleiding door gemeenten voor deze doelgroep.

1 Koolmees, W. (2021). [Memorie van Toelichting](#). Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Over dit onderzoek

Dit is de negende uitgave van de KIS-monitor 'Arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten²', uitgevoerd door Kennisplatform Inclusief Samenleven (KIS) in samenwerking met Divosa. Het doel van de monitor is om via een representatieve online vragenlijst de ontwikkelingen in het gemeentelijk beleid voor de arbeidstoeleiding, inburgering en participatie van inburgeringsplichtigen in kaart te brengen. De werkwijze en respons wordt in hoofdstuk 2 uiteengezet.

Eerdere jaargangen van de monitor vindt u hier: [2023](#), [2022](#), [2021](#), [2020](#), [2019](#), [2018](#), [2017](#), [2016](#).

2 De Wi2021 heeft drie doelgroepen: statushouders, gezinsmigranten en overige migranten. Doorgaans wordt de kleine groep overige migranten, (waaronder geestelijk bedienaren zoals imams, rabbijnen en kloosterlingen, en vreemdelingen met een niet-tijdelijke humanitaire verblijfsstatus) niet apart onderscheiden. In de enquête aan gemeenten hebben wij alleen gevraagd naar statushouders en gezinsmigranten.

Context

Op 1 mei 2024 zijn 72.231 personen inburgeringsplichtig onder de Wi2021, van wie ongeveer twee derde statushouders zijn en een derde gezinsmigranten. Ook hebben op dat moment en sinds de invoering van de Wi2021 in 2022 99 statushouders, 212 gezinsmigranten en 15 overige migranten het inburgerings-traject succesvol afgerond.³

In deze editie van de monitor ligt de focus op gemeentelijk beleid en uitvoering rondom participatie en de weg naar werk. Gemeenten dienen volgens de Wi2021 te voorzien in de begeleiding van inburgeringsplichtigen en de dualiteit in de trajecten zoveel mogelijk te borgen. Het is immers de taak van gemeenten om, samen met de inburgeringsplichtige, vorm te geven aan de invulling van inburgeringstrajecten (de leerroute, Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) en het Participatieverklaringstraject (PVT)) en daarin het leren van de taal zoveel mogelijk te combineren met participatie. In de Memorie van Toelichting bij de Wi2021 wordt gesteld: *“Zeker wanneer de inburgeringsplichtige afhankelijk is van een bijstandsuitkering, is de gemeente - als uitvoerder van de Participatiewet - bij uitstek de partij die het beste in staat wordt geacht om deze verbinding zo goed mogelijk te leggen.”*⁴

3 SZW (n.d.). Managementinformatie die Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) periodiek aan het ministerie van SZW levert over Wi2021, peildatum 1 mei 2024. Intern document. Gedeeld met de onderzoekers 6 juni 2024.

4 Tweede Kamer der Staten-Generaal (2020). [Regels over inburgering in de Nederlandse samenleving \(Wet inburgering 20.\)](#). 35 483. Vergaderjaar 2019-2020.

KIS-monitor Arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten 2023

Sinds 2016 voert Kennisplatform Inclusief Samenleven - in samenwerking met Divosa - een monitor uit onder gemeenten om de ontwikkelingen rond de arbeidstoeleiding en inburgering van statushouders en gezinsmigranten in kaart te brengen. Dit is de negende editie. De focus van de KIS-monitor ligt dit jaar op beleid rondom participatie en de weg naar werk in de inburgering van statushouders en gezinsmigranten onder de Wi2021. In de monitor komt ook het gemeentelijk beleid rondom arbeidstoeleiding van inburgeraars onder de Wi2013 kort aan de orde.

Bijna twee derde van alle gemeenten (63%) heeft de monitor ingevuld. De deelnemende gemeenten zijn een goede afspiegeling van alle gemeenten in Nederland. De belangrijkste conclusies en onze aanbevelingen geven we hieronder weer.

Conclusie 1 Gemeenten krijgen via de brede intake zicht op de (arbeids) participatiemogelijkheden en -wensen van inburgeraars, maar zien ruimte voor verbetering

De monitorgegevens laten zien dat gemeenten zich met de brede intake en de leerbaarheidstoets een beeld kunnen vormen van de startpositie van de inburgeraar en de ontwikkelingsmogelijkheden op het gebied van inburgering en participatie. Op basis hiervan wordt een passende leerroute gekozen die de inburgeraar zal doorlopen. De afspraken over de leerroute en andere inburgeringsactiviteiten worden binnen 10 weken in het Plan Inburgering en Participatie (PIP) vastgelegd.

Om ervoor te zorgen dat in het PIP van de inburgeraar passende invulling wordt gegeven aan participatie, is het belangrijk dat gemeenten zich al in de brede intake een beeld kunnen vormen van (arbeids)participatiemogelijkheden en -wensen van inburgeraars. Desgevraagd benutten alle gemeenten hiervoor *gesprekken met de inburgeraar*. En de meeste gemeenten geven aan nader inzicht te krijgen op basis van de *leerbaarheidstoets* en de *informatie uit het Taakstellingvolgssysteem (TVS) van het Centraal Orgaan Opvang (COA)*. Ruim de helft van de gemeenten benut hiervoor (ook) de informatie die zij krijgen van de uitvoerder van de *maatschappelijke begeleiding* van inburgeraars. Assessments worden maar door een heel klein deel van de gemeenten ingezet.

Meer dan de helft van de gemeenten geeft in eerste instantie aan dat zij tevreden zijn over het vanuit de brede intake verkregen beeld van de wensen en ambities ten aanzien van werk en participatie. Informatie die gemeenten ontvangen van de uitvoerder van de maatschappelijke begeleiding én informatie verkregen vanuit introductieprogramma's, zoals een startklas, worden genoemd als heel inzichtelijk.

In toelichtingen bij hun antwoorden noemt een groot deel van de gemeenten echter ook beperkingen bij het in beeld krijgen van de (arbeids)participatiemogelijkheden en -wensen van inburgeraars. Ten eerste geven gemeenten aan dat zij de informatie uit het TVS van het COA weliswaar raadplegen, maar dat hierin voor hen minder informatie staat dan zij zouden willen. Ten tweede noemen vooral kleine(re) gemeenten dat het vanwege de lagere aantallen inburgeraars en de onzekerheid over het moment van huisvesting voor hen niet mogelijk is om een introductieprogramma te realiseren, terwijl zij dit wel heel nuttig zouden vinden.

Een derde beperking die gemeenten noemen betreft het *moment* waarop de brede intake plaatsvindt, namelijk aan het begin van de inburgering. In de brede intake wordt allereerst kennis gemaakt met de inburgeraar en dit kost tijd, zeker omdat ook moet worden gewerkt aan het opbouwen van een vertrouwensband. Een gesprek over wensen en ambities kan immers alleen wat opleveren, als de inburgeraar bereid is om zijn of haar persoonlijke motivatie te delen en toe te lichten. Gemeenten voegen hieraan toe, dat inburgeraars begrijpelijkerwijs nog weinig zicht hebben op de Nederlandse arbeidsmarkt en het onderwijssysteem. Dat maakt het lastig om hierover in de brede intake met de inburgeraar in gesprek te gaan. Daarnaast hebben inburgeraars volgens sommige gemeenten tijd nodig om te 'landen' en zijn zij in de eerste periode van vestiging in de gemeente soms druk met gezinshereniging.

Een laatste kanttekening gaat over de uitvoerders betrokken bij de brede intake. Enkele gemeenten geven aan dat de kwaliteit van de brede intake wat hen betreft op dit moment te veel afhankelijk is van de individuele regievoerder⁵. Het lukt regievoerders die het werk minder in de vingers hebben, minder goed om op basis van de brede intake voldoende zicht te krijgen op de mogelijkheden

5 In dit rapport hanteren we de overkoepelende term regievoerder voor de Wi2021. Dit verwijst naar diegene die binnen een gemeente verantwoordelijk is voor de regie op een individueel inburgeringstraject. Er worden verschillende termen door de gemeenten gebruikt om hiernaar te verwijzen: (*dedicated*) klantmanager, klantregisseur, integratieconsulent, consulent, inburgeringsconsulent, casemanager, of specialist inburgering. Alleen als we een quote van gemeenten gebruiken, houden we de term zoals zij die hanteren aan. Zie ook Razenberg, I. & De Gruijter, M. (2022). [Het werk van de regievoerder inburgering. 7 uitgangspunten voor het maken, evalueren en bijstellen van inrichtingskeuzes van het werk van regievoerders inburgering](#), Utrecht: KIS.

en wensen van inburgeraars. Dit beeld wordt bevestigd in het eerste onderzoek naar de ervaringen met inburgeren vanuit het perspectief van inburgeraars.⁶

We vroegen gemeenten niet alleen naar het beeld dat zij in de brede intake krijgen van de (arbeids)participatiewensen en -ambities van inburgeraars, maar ook of deze intake hen naar eigen inschatting voldoende zicht biedt op eventuele *mentale en/of fysieke gezondheidsproblemen* die het krijgen/behouden van werk in de weg kunnen staan. Ruim de helft van de gemeenten antwoordt dat de brede intake hen hier voldoende informatie over geeft, maar ook hier plaatsen veel gemeenten kanttekeningen. Zo zeggen gemeenten dat dergelijke problemen zich vaak pas later in het inburgeringstraject manifesteren. Dit komt volgens hen doordat zij de inburgeraars eerst nog onvoldoende kennen, maar ook vanwege onbekendheid met, of een persoonlijke terughoudendheid op (het praten over) met name mentale gezondheidsproblemen bij sommige inburgeraars.

Aanbevelingen voor gemeenten:

- De informatie die door het COA is verzameld in het Taakstellingvolgsysteem (TVS) wordt door gemeenten gebruikt om zicht te krijgen op den (arbeids)participatiewensen en -ambities van statushouders. Gemeenten vinden de informatie in het systeem vaak incompleet. **Organiseer - voor zover dit nog niet gebeurt - in het kader van de brede intake een driegesprek tussen de regievoerder van de gemeente, de casemanager bij het COA**

en de inburgeraar om informatie uit te wisselen en een doorlopende inburgeringslijn te realiseren.

- Iets meer dan de helft van de gemeenten maakt ten behoeve van de brede intake gebruik van de informatie die zij krijgen van de uitvoerder van de maatschappelijke begeleiding van statushouders. Maatschappelijk begeleiders hebben in deze eerste fase van de inburgering intensief contact met statushouders en bouwen met hen een vertrouwensband op. Daardoor hebben zij goed zicht op wensen en mogelijkheden van statushouders ten aanzien van de inburgering en arbeidsparticipatie. **Benut - voor zover dit nog niet gebeurt en in overleg met de statushouder - informatie van de maatschappelijk begeleiders bij het krijgen van een goed beeld van de (arbeids)participatiewensen en -ambities van statushouders in de brede intake. Nodig de maatschappelijk begeleider uit om aanwezig te zijn tijdens de brede intake als de inburgeraar dit wenst.**
- De brede intake vindt vroeg in het inburgeringsproces plaats, waardoor er nog veel onbekendheid bestaat onder statushouders over de inhoud van de inburgering en wat er van hen verwacht wordt. **Overweeg de inzet van sleutelpersonen tijdens de brede intake.** Sleutelpersonen kunnen een brug slaan tussen de verwachtingen van de gemeente en de statushouders. De inzet van sleutelpersonen verkleint de afstand tussen gemeente en inburgeraar, ontstaat er sneller vertrouwen, leert men elkaar beter en kan men beter op maat ondersteunen en begeleiden.⁷
- Veel gemeenten hebben de ervaring dat eventuele gezondheidsproblemen van inburgeraars die het krijgen/behouden van werk in de weg staan zich pas gaandeweg het inburgeringstraject manifesteren. **Maak afspraken**

6 Frissen, R., Tielens, P., Alalloush, T., Yigit Ari, I., Shawki, S., Attar, Y., & Lafay, S. (2023). [Inburgeren door de ogen van nieuwkomers. Onderzoek naar het perspectief van inburgeraars voor het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid](#). Rapport 1 van 4. Regioplan. Open Embassy. BMC.

7 Zie Kootstra, A., Mogendorff, M., Pattianakotta, Z., Schöpping, L., Walz, G., Wasser, M., & Witkamp, A. (2024). [Rapportage onderzoek uitvoering eerste fase Wi2021](#). Radar Advies.

met partners (zoals maatschappelijk begeleiders, sleutelpersonen en taalaanbieders) over hoe invulling te geven aan het signaleren van gezondheidsproblemen gedurende het inburgeringstraject. Hiervoor is een goede signalerings- en verwijzingsstructuur nodig, waarbij tevens kwesties rond privacy geadresseerd dienen te worden.

- De regievoerder inburgering speelt een cruciale rol in de brede intake. Gemeenten, maar ook individuele regievoerders hebben veel discretionaire ruimte om de brede intake in te vullen. Daardoor is er sprake van diversiteit in aanpak en stijl. **Organiseer casusbesprekingen en/of deskundigheidsbevordering voor regievoerders, zodat best practices ten aanzien van het in beeld brengen van de (arbeids)participatiewensen en -ambities van inburgeraars worden gedeeld en breder worden toegepast.** Betrek hierbij ook de doelgroep zelf, bijvoorbeeld door samen te werken met organisaties van migranten, of door een klankbordgroep waarin (ook) inburgeringsplichtige gezinsmigranten zijn vertegenwoordigd.

Conclusie 2. Het organiseren van de participatiecomponent in de Z-route en de B1-route is voor gemeenten een ‘puzzel’

Inburgeraars in de Z-route dienen in totaal 800 uur aan op participatie gerichte activiteiten te besteden. Gemeenten dienen dit mogelijk te maken. Gemeenten zijn niet verplicht om in de B1-route participatieactiviteiten aan inburgeraars aan te bieden. En voor de *inburgeraars die de B1-route volgen* geldt dat zij niet verplicht zijn om - naast de verplichte onderdelen Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM), Participatieverklaringstraject (PVT) en Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) - deel te nemen aan op participatie gerichte activiteiten maar dat dit wel wenselijk wordt geacht. Overigens kan de

gemeente dit wel opleggen vanuit de Participatiewet, als de inburgeraar een bijstandsuitkering heeft.

Gemeenten geven aan dat naar schatting gemiddeld 36% van de statushouders in de B1-route deelneemt aan op participatie gerichte activiteiten (participatie-component). In 41% van de gevallen gaat het om mannelijke statushouders, bij 32% om de vrouwelijke statushouders. Gevraagd naar de redenen dat mannen vaker dan vrouwen in de B1-route deelnemen aan op participatie gerichte activiteiten verwijzen gemeenten naar een gebrek aan kinderopvangplaatsen en de zorgtaken in het gezin, die goeddeels door de vrouw worden uitgevoerd.

We merken op dat het aandeel mannelijke en vrouwelijke statushouders dat aan op participatie gerichte activiteiten deelneemt, ver achterblijft bij de eigen verwachting van gemeenten. In 2022, schatten zij in dat respectievelijk 72% van de mannen en 59% van de vrouwen dit zou gaan doen.

Gemeenten rapporteren dat zij bij het organiseren van de participatiecomponent in zowel de Z- route als de B1-route worstelen om - in hun eigen woorden - ‘de puzzel te leggen’. Hiermee bedoelen zij het op elkaar afstemmen van verschillende op inburgering en participatie gerichte activiteiten in combinatie met het organiseren van randvoorwaarden waaronder statushouders ook daadwerkelijk deel kunnen nemen. In de praktijk blijkt het afstemmen van de lestijden van de inburgering op de voorwaarden die de participatieplaats stelt lastig. Ook het gebrek aan kinderopvangmogelijkheden wordt door bijna alle gemeenten als groot knelpunt gezien. Desgevraagd vertellen gemeenten dat dit ertoe leidt dat statushouders nog niet kunnen starten met de inburgering of deelname aan participatieactiviteiten. Hoewel niet alle gemeenten zich

daar expliciet over uitspreken, is het waarschijnlijk dat dit knelpunt vooral vrouwelijke statushouders raakt.

Aanbevelingen voor gemeenten:

- Een gebrek aan kinderopvangmogelijkheden is volgens gemeenten een grote belemmering bij het organiseren van inburgering en de participatiecomponent, die hierdoor in het gedrang komen of worden onderbroken. **Monitor in welke gevallen het ontbreken van kinderopvang inburgering en participatie hindert en welke statushouders (man/vrouw) dit treft.**
- **Besteed meer aandacht aan het specifiek onderzoeken van de wensen en behoeften van vrouwen. Realiseer voldoende participatieplekken die ook rekening houden met de wensen en behoeften van vrouwen en stimuleer hen actief hiervan gebruik te maken.**
- Voor de participatiecomponent in de B1-route geldt dat veel minder statushouders hieraan deelnemen (of een dergelijk aanbod ontvangen) dan gemeenten zelf (in 2022) hadden gedacht. Vanuit het perspectief van de gemeenten bezien blijkt het organiseren van de participatiecomponent een ingewikkelde puzzel. **Onderzoek of er in de gemeente voldoende participatieaanbod aanwezig is, en of dit aansluit bij de mogelijkheden, wensen en behoeften van inburgeraars. Daarnaast onderzoek of dat de begeleiding richting deze plekken voldoende is.** Ga in gesprek met (vertegenwoordigers van) statushouders over hun verwachtingen van, en eventuele ervaringen met, de participatiecomponent binnen de inburgering en gebruik deze om het aanbod verder te ontwikkelen.

Aanbeveling voor het Rijk:

- Op dit moment wordt in het kader van het Monitoring & Evaluatieplan bij de inburgering nog niet gerapporteerd over het aandeel mannen en vrouwen in de verschillende leerroutes. Eventuele verschillen tussen mannen en vrouwen in deelname kunnen invloed hebben op de arbeidsparticipatie(kansen) én een mogelijke verklaring vormen voor de huidige arbeidsparticipatie. **Inventariseer in de [Statistiek Wet Inburgering \(SWI\)](#) hoeveel mannen versus vrouwen deelnemen aan de verschillende leerroutes.**
- Om meer grip te krijgen op de wijze waarop het hebben van jonge kinderen én het gebrek aan kinderopvangmogelijkheden invloed hebben op het verloop van het inburgeringstraject van (jonge) ouders is meer informatie nodig. **Inventariseer in de [Statistiek Wet Inburgering \(SWI\)](#) hoeveel inburgeraars jonge kinderen hebben.** Faciliteer onderzoek naar de ervaringen van inburgeraars met jonge kinderen met het combineren van zorgtaken en inburgering en gebruik van kinderopvang.

Conclusie 3. Gemeenten zijn voor het realiseren van een inburgeringsaanbod waarin in samenhang wordt gewerkt aan taal én participatie sterk afhankelijk van werkgevers en maatschappelijke organisaties, die nog onvoldoende plekken aanbieden

Gemeenten zijn bij het in samenhang aanbieden van taal en participatie voor een groot deel aangewezen op de bereidheid van werkgevers in hun gemeente of regio om participatieplaatsen en betaald werk aan te bieden aan statushouders. Al in eerdere edities van de KIS-monitor constateerden we dat gemeenten het lastig vinden voldoende werkgevers hiervoor te vinden. Uit onderhavige editie van de monitor komt opnieuw naar voren dat gemeenten het vinden van werkgevers en maatschappelijke organisaties die open staan

voor het bieden van werk of een participatieplaats aan statushouders als een van de grootste knelpunten ervaren.

In hun toelichtingen constateren gemeenten allereerst dat veel werkgevers eisen stellen aan met name het taalniveau van de statushouder en dat deze hier - gegeven het feit dat de inburgering nog in volle gang is - niet aan kan voldoen. Al eerder constateerden we dat gezien vanuit de bedoeling van de Wi2021 een vicieuze cirkel ontstaat: statushouders hebben een taalrijke praktijkplaats nodig om Nederlands te oefenen en werkgevers willen, of kunnen, deze niet bieden, juist omdat de Nederlandse taal nog niet goed genoeg wordt beheerst. In sectoren waar minder belang wordt gehecht aan het spreken van Nederlands, is voltijd werken veelal de norm. Werkgevers in deze sectoren blijken vaak niet bereid om parttime contracten aan te bieden, terwijl statushouders een flink deel van hun week kwijt zijn met inburgeren. Een klein deel van de gemeenten constateert dat bij sommige werkgevers sprake is van vooroordelen of discriminatie. Sommige gemeenten krijgen van werkgevers het signaal dat zij de voorkeur geven aan een werknemer voor wie loonkostensubsidie kan worden ingezet. Dit laat zien dat deze werkgevers het aannemen van een statushouder zien als een (bedrijfs)risico dat zij niet (helemaal) zelf willen dragen.

De tweede reden die gemeenten noemen voor het probleem om werkgevers te vinden die open staan voor het bieden van participatieplaatsen en betaald werk aan statushouders, gaat over de inzet van de gemeente zelf. Het kost de gemeente veel tijd en inspanning om geschikte en bereidwillige werkgevers te vinden. En als werkgevers een statushouder aannemen of een participatieplek bieden, dan is begeleiding op de werkvloer nodig om uitval te voorkómen. Gemeenten benadrukken dat het hierbij niet alleen gaat om de begeleiding van de statushouders, maar ook om de begeleiding of ondersteuning van

de werkgever: ook die blijkt gaandeweg vaak aan te lopen tegen al dan niet praktische obstakels bij de inzet van een statushouder op de werkvloer. Gemeenten noemen dat de veiligheid op de werkvloer in het geding kan zijn als niet alle werknemers voldoende Nederlands spreken. Ook kan sprake zijn van miscommunicatie als gevolg van culturele verschillen.

Niet alle gemeenten vinden het moeilijk om werkgevers te vinden die open staan voor het bieden van (betaald) werk aan statushouders. Bijna zonder uitzondering noemen zij hiervoor als reden dat sprake is van krapte op de arbeidsmarkt en dat werkgevers (daardoor) open staan voor de doelgroep. Dit laatste is een illustratie van een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt: bij sommige werkgevers komen statushouders pas in het vizier als men geen ander personeel kan krijgen.

Aanbevelingen voor gemeenten:

- **Organiseer bijeenkomsten voor werkgevers en maatschappelijke organisaties, waarin tips & tricks worden gedeeld over het bieden van betaald werk of een participatieplek aan statushouders.** Licht (potentiële) werkgevers, die nog niet bekend zijn met de doelgroep statushouders, voor over wat het inburgeren inhoudt en wat de gemeente kan doen om inburgeringsactiviteiten en werken (beter) op elkaar af te stemmen en om statushouders én werkgever te begeleiden bij het wegnemen van obstakels.
- Blijf investeren in de relatie met (potentiële) werkgevers. **Zorg voor structurele inzet en bekende gezichten vanuit de gemeente naar werkgevers toe.**
- Maak als gemeente volop gebruik van de mogelijkheden die het landelijke [Plan van aanpak 'statushouders aan het werk'](#) biedt om werkgevers aan te moedigen om werk of participatieplaatsen aan statushouders aan te

bieden. Wijs werkgevers op de [subsidieregeling ondersteuning werkgever inzet statushouders](#). Monitor lokaal wat hiermee de ervaringen zijn.

- Wijs werkgevers op de [best practices](#) rondom het begeleiden van statushouders op de werkvloer, die zijn gedeeld in het kader van het Plan van aanpak 'statushouders aan het werk'.
- Maak (meer) gebruik van de [regionale verbinders](#), die bijdragen aan (het opschalen van) projecten en initiatieven in de regio die geschikt statushouders.
- Zoek voor het realiseren van meer participatieplaatsen en betaald werk voor statushouders aansluiting bij de deels nog op te richten [regionale werkcentra](#), waarin overheidsinstanties, UWV, gemeenten, het bedrijfsleven, vakbonden en onderwijsorganisaties samenwerken om vraag en aanbod op de Nederlandse arbeidsmarkt beter op elkaar af te stemmen.
- Gemeenten zelf zijn ook werkgever. **Bied als gemeente zelf betaalde werkplekken en/of werkervaringsplekken aan statushouders en benut de ervaringen hiermee om meer inzicht te krijgen in eventuele belemmeringen en best practices** (waar mogelijk ook andere werkgevers van kunnen leren).
- **Zet in samenwerking met werkgevers een buddysysteem op** zodat statushouders op de werkvloer de juiste begeleiding krijgen als ze de Nederlandse taal nog onvoldoende machtig zijn en om wegwijs te worden op de werkvloer.

Conclusie 4. De ondersteuning van werkende statushouders en gezinsmigranten brengt voor de gemeente specifieke uitdagingen met zich mee

Een uitgangspunt van de Wi2021 is dat het leren van de taal in combinatie met participeren en/of betaald werken elkaar moeten versterken. Uit eerdere versies van de KIS-monitor en uit diverse onderzoeken⁸ komt echter naar voren dat gemeenten knelpunten en uitdagingen ervaren bij het ondersteunen van statushouders en gezinsmigranten die tijdens het inburgeringstraject betaald werk verrichten. Desgevraagd geven ook in deze editie bijna alle gemeenten aan hierbij (meerdere) knelpunten te ondervinden. Voor de ondersteuning van statushouders noemen gemeenten veelal andere knelpunten dan voor gezinsmigranten.

De ondersteuning van werkende *statushouders* wordt volgens gemeenten vooral gehinderd door gebrek aan kinderopvangmogelijkheden. Bijna zeven op de 10 noemt dit knelpunt. Uit de toelichtingen van gemeenten blijkt, bovendien dat zij voor dit knelpunt niet of nauwelijks oplossingen zien. Gevolg is dan vaak dat statushouders hun inburgeringsactiviteiten op een laag pitje moeten zetten, of hiermee nog niet starten. Twee derde van de gemeenten vindt dat een gebrek aan taalaanbod in de avond een knelpunt is voor werkende statushouders. Als dit aanbod er niet of onvoldoende is, dan kunnen werkende statushouders

8 Zie bijvoorbeeld de evaluatie van het Rotterdamse inburgeringsbeleid en de KIS-monitor van 2023: Damen, R., Hekelaar, D., Dagevos, J., Bruggeling, D., Moors, F., Watzeels, A., & Bakker, L. (2023). [Van start met het nieuwe inburgeringsbeleid in en Rotterdam](#). Rotterdam: Erasmus University Rotterdam & De Gruijter, M., Kool, T.A., & Dusaalt, Y. (2023). KIS Monitor 2023. [Gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten](#). Utrecht: Kennisplatform Inclusief Samenleven.

in de praktijk vaak niet deelnemen aan taallessen. Hierbij merken sommige gemeenten overigens op dat het combineren van betaald werk en taallessen in de avonduren zwaar is en niet voor alle inburgeraars geschikt is. Gemeenten zijn naar eigen zeggen continu in gesprek met taalaanbieders over de beschikbaarheid van voldoende passend taalonderwijs voor inburgeraars.

De ondersteuning van werkende *gezinsmigranten* bij de inburgering wordt volgens gemeenten vooral gehinderd door een gebrek aan motivatie. Zes op de 10 gemeenten noemt dit knelpunt. Gezinsmigranten die werken zien niet altijd het nut van inburgeren in en/of geven aan de inburgering niet te kunnen of willen betalen. Dit alles heeft tot gevolg dat werkende gezinsmigranten niet of te laat starten met inburgeringsactiviteiten en/of niet komen opdagen bij voortgangsgesprekken met de gemeente. Achterliggend aan het gebrek aan motivatie bij gezinsmigranten dat gemeenten constateren, is de beperktere rol die gemeenten spelen in de inburgering van gezinsmigranten. Zij ervaren minder mogelijkheden om gezinsmigranten te bewegen om zich actief met het inburgeren bezig te gaan houden.

Aanbevelingen voor gemeenten:

- Een gebrek aan kinderopvangmogelijkheden is volgens gemeenten het grootste obstakel in de ondersteuning van werkende statushouders bij het inburgeren. **Faciliteer of organiseer andere vormen van kinderopvang, bijvoorbeeld door gastouderopvang of een groep ouders onderling mits deze voldoen aan de Wet Kinderopvang. Verken daarnaast of de voor- en vroegschoolse educatie (VVE) beter kan worden benut door inburgeraars. Organiseer deskundigheidsbevordering voor regievoerders over wat VVE is en hoe dit kan worden ingezet ten behoeve van de inburgering.**

- Blijf met kinderopvangorganisaties in gesprek over mogelijkheden om het aantal kinderopvangplekken te vergroten. **Attendeer kinderopvangorganisaties op de mogelijkheden die het [ontwikkelpad kinderopvang](#) biedt.** Het Ontwikkelpad kinderopvang maakt mogelijk dat kandidaten zonder vooropleidingseisen kunnen starten als groepshulp en zich, als zij dat willen en kunnen, verder ontwikkelen tot pedagogisch medewerker.
- **Blijf samen met de taalaanbieders inzetten op het realiseren van flexibel taalaanbod,** bijvoorbeeld in de avonduren, of in het geval van B1-route (deels) online voor overdag werkende statushouders.
- Werkgevers hebben niet altijd begrip voor het gegeven dat hun werknemer tijd nodig heeft om deel te nemen aan inburgeringsactiviteiten. **Geef voorlichting aan werkgevers over de wettelijke plicht en de gevolgen het niet tijdig daaraan voldoen en benadruk het belang van en de opbrengsten van het inburgeren voor de werknemer en de werkgever.**
- (Werkende) gezinsmigranten zijn door de gemeente soms moeilijk te motiveren om actief bezig te zijn met inburgeren en het tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht. **Zet in de verplichte onderdelen van het inburgeringstraject (zoals de MAP en het PVT) voorlichtingsmateriaal/ rolmodellen in die het belang van inburgeren (al dan niet gecombineerd met betaald werken) over het voetlicht brengen.**

Conclusie 5. Gemeenten worden minder optimistisch over hun mogelijkheden om statushouders die onder de Wi2013 vallen te begeleiden naar werk

De komende jaren zal een deel van de inburgeringsplichtigen nog onder de Wi2013 vallen. Gemeenten hebben voor deze (zogenaamde ondertussen-) groep een beperktere wettelijke taak dan voor de groep inburgeraars onder

de Wi2021. De focus van de gemeentelijke taak voor inburgeraars Wi2013 ligt op de arbeidstoeleiding van bijstandsgerechtigde statushouders vanuit de Participatiewet. In eerdere edities van de KIS monitor hebben we gezien dat gemeenten het inzetten van zogenaamde *dedicated* klantmanagers, dat wil zeggen klantmanagers die specifiek voor deze doelgroep werken, zien als belangrijkste werkzame element bij de arbeidstoeleiding van bijstandsgerechtigde statushouders die onder de Wi2013 vallen. We vragen gemeenten dan ook al een aantal jaar of zij van plan zijn om de inzet van deze gespecialiseerde klantmanagers voor de doelgroep bijstandsgerechtigde inburgeraars onder de Wi2013 voort te zetten, nu er inmiddels een nieuwe wet inburgering is, en het aantal inburgeraars onder de Wi2013 steeds verder daalt. Hoewel in 2024 nog steeds 69% van de gemeenten zegt deze inzet te willen continueren, zien we dat sprake is van een daling: in 2022 gaf nog 85% dit antwoord. Daarnaast geeft 61% van de gemeenten aan géén ander specifiek aanbod voor de arbeidstoeleiding van deze groep te hebben (naast de eventuele inzet van de *dedicated* klantmanager). En desgevraagd vertellen gemeenten dat zij minder optimistisch zijn geworden over hun mogelijkheden om statushouders die onder de Wi2013 vallen voldoende begeleiding en aanbod te bieden om hen richting werk te begeleiden. Een gebrek aan menskracht en middelen zijn hier volgens gemeenten de onderliggende oorzaak van. Ook benoemen zij dat - net als voor inburgeraars onder de Wi2021 het lastig en tijdrovend is om werkgevers te vinden die bereid zijn om inburgeraars in dienst te nemen.

Bijstandsgerechtigde statushouders onder de Wi2013, die hun inburgering nog niet hebben afgerond, beheersen het Nederlands niet (goed) en hebben al lang niet (meer) gewerkt. Naarmate zij langer in de uitkering blijven, wordt de kans

op uitstroom naar werk steeds lager.⁹ Juist deze groep heeft baat bij extra of gespecialiseerde inzet, zowel op het terrein van inburgeren als van participatie. Dit geldt voor alle bijstandsgerechtigde statushouders, maar zeker de vrouwen onder hen. Uit opeenvolgende edities van de KIS monitor blijkt dat zij minder vaak, of minder snel worden ondersteund bij het vinden van werk, omdat mannelijke statushouders gemakkelijker bemiddelbaar worden geacht.

Aanbevelingen voor gemeenten:

- Blijf beproefde aanpakken, zoals de inzet van gespecialiseerde klantmanagers, of het aanbieden van extra taalaanbod inzetten voor statushouders die inburgeren onder de Wi2013. Vraag bestuurlijke aandacht voor deze groep en **maak mogelijk dat inburgeraars onder de Wi2013 zoveel mogelijk kunnen meedoen met inburgeringsaanbod of participatieactiviteiten die de gemeente aanbiedt in het kader van de Wi2021.**
- Maak ook voor deze groep inburgeraars **gebruik van de mogelijkheden die het landelijke [Plan van aanpak 'statushouders aan het werk'](#) biedt om werkgevers aan te moedigen om werk of participatieplaatsen aan statushouders aan te bieden. Wijs werkgevers op de [subsidieregeling ondersteuning werkgever inzet statushouders](#).**
- Voorkóm dat in het geval van bijstandsgerechtigde echtparen die onder de Wi2013 vallen alleen wordt ingezet op de arbeidstoeleiding van de meest kansrijk geachte partner, in veel gevallen de man. **Bied vrouwelijke statushouders gerichte en passende ondersteuning bij (oriëntatie op) de**

9 Divosa Benchmark (2024). [In- en uitstroom in de bijstand](#). Divosa Benchmark Werk & Inkomen • Jaarrapportage 2023. Geraadpleegd 16 juni 2024.

arbeidsmarkt en maak hiervoor gebruik van de ervaringen die zijn opgedaan in gemeenten in voorbereiding op de Wi2021.¹⁰

Reflectie

Tot slot staan we kort beschouwend stil bij de inzet van gemeenten rondom participatie en de weg naar werk in het kader van de inburgering. We constateren dat gemeenten met veel inzet en creativiteit vormgeven aan het in samenhang aanbieden van taal en op participatie gerichte activiteiten. Gemeenten maken hiervoor gebruik van de beleidsvrijheid die de Wi2021 hen biedt. Dit zorgt enerzijds voor variatie in de uitvoeringspraktijk. Anderzijds zien we dat gemeenten veelal te maken hebben met dezelfde (typen) uitdagingen als het gaat om hun regierol bij de inburgering. Ten aanzien van de begeleiding van gezinsmigranten is deze rol veel beperkter. Gemeenten geven aan dat zij zorgen hebben of bepaalde groepen gezinsmigranten, bijvoorbeeld werkenden, wel op tijd zullen voldoen aan de inburgeringsplicht.

In de zevende editie van de KIS-monitor uit 2022 kregen we vooral een beeld van de *plannen en ambities* die gemeenten hadden ten aanzien van de uitvoering van de Wi2021. Uit de antwoorden op de vragenlijst van de huidige editie van de monitor komt naar voren dat het inburgeringsaanbod grotendeels is ontwikkeld en volop in uitvoering is. Dit geldt ook voor de inzet van gemeenten rondom participatie en de weg naar werk naast de inburgering, iets dat zich ook in 2023 nog vaak in de planfase bevond.

10 De Gruijter, M., Asmoredjo, J., & Sikkema, M. (2021). [*Evaluatie Pilots Veranderopgave Inburgering. Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten*](#). Eindrapportage. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

In deze editie van de monitor rapporteren we over ervaringen uit de uitvoeringspraktijk. Meest in het oog springend is dat de begeleiding van inburgeraars - juist als het aankomt op de combinatie van het leren van de taal en participatie - *individueel maatwerk* is. Natuurlijk worden onderdelen van het inburgeringsaanbod, zoals inburgeringslessen, de MAP en het PVT ingekocht voor en aangeboden aan *groepen* inburgeraars. Maar juist de afstemming met en de invulling van de participatiecomponent én de ondersteuning van inburgeraars die al betaald werk verrichten blijkt echt op individueel niveau te worden ingericht.

Overeenkomstig de bedoeling van de Wi2021 hanteren gemeenten naar eigen zeggen een integrale aanpak, waarbij ze rekening houden met alle relevante levensdomeinen van statushouders. Deze brede insteek is een van de redenen dat gemeenten naar eigen zeggen heel veel tijd kwijt zijn met het organiseren van de participatiecomponent en/of de begeleiding van werkende statushouders. Bij gemeenten zijn hiervoor niet altijd voldoende capaciteit en middelen beschikbaar. Maar een zwaarder wegend knelpunt bij de organisatie van de participatiecomponent, is dat het volgens het overgrote deel van de gemeenten heel lastig is om voldoende werkgevers en maatschappelijke organisaties te vinden die bereid zijn om participatieplaatsen en betaald werk aan statushouders aan te bieden. Werkgevers en maatschappelijke organisaties stellen taaleisen waar statushouders niet aan kunnen voldoen. Het in samenhang aanbieden van taal en participatie komt hierdoor sterk onder druk te staan.

Gemeenten proberen - met de middelen die zij hebben in een context die zij niet altijd direct kunnen beïnvloeden (zoals een gebrek aan kinderopvangmogelijkheden) - maatwerk te bieden. Wij constateren dat de aandacht hierbij

op dit moment vooral uitgaat naar het letterlijk inpassen of passend maken van onderdelen van het inburgeringsaanbod in het dagelijks leven van statushouders. Gemeenten lijken nog minder toe te komen aan de vraag of en in hoeverre het lukt om te beantwoorden aan de ambitie van de inburgering, te weten om statushouders een *passend* inburgeringsaanbod te doen, gericht op het “*bij hun mogelijkheden passende wijze deelnemen aan de maatschappij.*”¹¹ Zo vragen gemeenten zich ten aanzien van werkende inburgeraars af of het werk dat zij doen wel bijdraagt aan de inburgering of deze juist soms in de weg staat, bijvoorbeeld omdat er te weinig tijd overblijft om deel te nemen aan taallessen of omdat op het werk geen Nederlandse wordt gesproken.

Bijstandsgerechtigde statushouders ontvangen een uitkering en hebben daarom naast de Wet inburgering, ook te maken met de verplichtingen uit de Participatiewet. In driekwart van de gemeenten is de begeleiding van bijstandsgerechtigde statushouders in zowel de B1- als de Z-route in één hand. Dat wil zeggen dat één persoon of afdeling hiervoor verantwoordelijk is. We constateren we dat voor de statushouder veel afhangt van de inzet en expertise van deze ene persoon of afdeling. We weten nog niet veel over het perspectief van inburgeraars op de mogelijk grote afhankelijkheid van één persoon of afdeling als het gaat om mogelijkheden en keuzes rondom inburgeren en werk. Wel geven inburgeraars aan dat er behoefte is aan (meer) mogelijkheden om de taal in de praktijk te oefenen en een betere aansluiting van de inburgering op (vrijwilligers)werk.¹²

Al met al constateren we dat gemeenten sinds de invoering op 1 januari 2022 met het implementeren van de Wi2021 grote stappen hebben gemaakt. Het inburgeringsaanbod is grotendeels ontwikkeld en gemeenten werken al lerende aan de verbetering van de uitvoering. Gemeenten kunnen echter niet alle belemmeringen bij het in samenhang aanbieden van activiteiten gericht op taal en participatie zélf oplossen. Aandacht op landelijk en lokaal niveau voor de toegankelijkheid van de arbeidsmarkt voor mensen die nog bezig zijn met het leren van de taal, én het gebrek aan kinderopvangplaatsen blijft van groot belang.

11 Tweede Kamer der Staten-Generaal (2020). [Regels over inburgering in de Nederlandse samenleving](#) (Wet inburgering 20.). 35 483. Vergaderjaar 2019-2020.

12 Frissen, R., Tielens, P., Alalloush, T., Yigit Ari, I., Shawki, S., Attar, Y., & Lafay, S. (2023). [Inburgeren door de ogen van nieuwkomers. Onderzoek naar het perspectief van inburgeraars voor het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid](#). Rapport 1 van 4. Regioplan. Open Embassy. BMC.

2 Introductie

Jaarlijks voert Kennisplatform Inclusief Samenleven - in samenwerking met Divosa - een monitor uit onder gemeenten om de ontwikkelingen rond de arbeidstoeleiding en inburgering van statushouders en gezinsmigranten in kaart te brengen. Dit is de negende editie van de monitor. De focus van de KIS-monitor ligt dit jaar op beleid rondom participatie en de weg naar werk in de inburgering van statushouders en gezinsmigranten onder de Wi2021. Een deel van de inburgeraars valt nog onder de Wi2013. Aan het einde van de monitor staan we kort stil bij deze doelgroep.

In dit rapport geven we inzicht in de ontwikkeling en uitvoering van gemeentelijk beleid rondom de begeleiding van inburgeraars naar participatie en werk. Op welke manieren geven gemeenten vorm aan het uitgangspunt dat de combinatie van inburgering door het leren van de taal en participatie elkaar versterkt en bijdraagt aan het volwaardig meedoen in de maatschappij? Welke kansen en uitdagingen zijn er?

Bij het opstellen van de vragenlijst voor de monitor hebben wij diverse partijen gevraagd relevante vraagstukken aan te dragen en te reflecteren op de vragen. Wij danken Divosa, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), VluchtelingenWerk Nederland, Stichting voor Vluchtelingen-Studenten UAF, de MBO-Raad, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Sociaal-Economische Raad (SER), de Sociale Dienst Drechtsteden (SDD) en de Regionale Sociale Dienst Kromme Rijn Heuvelrug voor hun constructieve feedback. Met de resultaten kunnen Kennisplatform Inclusief Samenleven, Divosa en andere stakeholders hun onderzoek en activiteiten goed afstemmen op de behoeften

van gemeenten en van de betrokken inburgeraars en meebewegen met maatschappelijke opgaven en uitdagingen in de uitvoering van de Wi2021.

2.1. Selectie thema's van de vragenlijst

Op 1 mei 2024 zijn er 72.231 inburgeringsplichtigen onder de Wi2021. Ongeveer twee derde van deze groep bestaat uit statushouders en een derde uit gezinsmigranten. Op het moment van de meting hebben 99 statushouders, 212 gezinsmigranten en 15 overige migranten het inburgeringstraject succesvol afgerond.¹³

De Wi2021 beoogt dat inburgeraars zo snel mogelijk meedoen in Nederland, het liefst via betaald werk. In de beleidstheorie die aan de Wi2021 ten grondslag ligt wordt uitgegaan van dualiteit: het combineren van de taal leren en participeren.

“ Bij het leren van taal kan het oefenen in de praktijk, door stages, (vrijwilligers)werk of bijvoorbeeld met een taalvrijwilliger via taalcoaching buiten de les (non-formeel onderwijs) een belangrijke aanvulling zijn op de lessen in de klas (formeel onderwijs). Het kan ervoor zorgen dat inburgeringsplichtigen de Nederlandse taal sneller en beter leren en dat zij meer maatschappelijke contacten hebben. Kortom: de combinatie van het leren van de taal en participeren versterkt elkaar en kan niet los van elkaar worden gezien als het gaat om het volwaardig meedoen in de maatschappij. Dit vereist een dual karakter van inburgeringstrajecten.”¹⁴

13 SZW (n.d.). Managementinformatie die DUO periodiek aan het ministerie van SZW levert over Wi2021, peildatum 1 mei 2024. Intern document. Gedeeld met de onderzoekers 6 juni 2024.

14 Tweede Kamer der Staten-Generaal (2020). [Regels over inburgering in de Nederlandse samenleving](#) (Wet inburgering 20.). 35 483. Vergaderjaar 2019-2020.

Dat de combinatie van inburgeren door het leren van de taal en tegelijkertijd te participeren elkaar versterken en bijdragen aan het volwaardig meedoen in de maatschappij blijkt ook uit onderzoek naar participatie(kansen) van statushouders.¹⁵ Gemeenten kunnen het combineren van het leren van de taal en participeren op verschillende manieren inrichten. In dit rapport focussen we op drie onderdelen van de Wi2021, te weten:

1. **De participatiecomponent in de Wet inburgering 2021.** Dit zijn activiteiten die onderdeel zijn van de Zelfredzaamheidsroute (alleen voor statushouders), gericht op zelfredzaamheid, activering en participatie in de Nederlandse maatschappij. Dit betreft 800 uur. Ook activiteiten in de B1-route, gericht op het meedoen in de samenleving maken deel uit van de participatiecomponent in de Wi2021, maar deze zijn, in tegenstelling tot de participatiecomponent in de Z-route, niet verplicht voor statushouders die in de B1-route zitten.
2. **Het praktijkelement van de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP).** De module MAP bestaat uit een praktijkelement van minimaal 40 uur. Via dit praktijkelement doen inburgeringsplichtigen die de B1-route of de Z-route volgen naast kennis van de arbeidsmarkt ook werkervaring op in een taalrijke omgeving.
3. **Samenloop Wet inburgering 2021 en de Participatiewet:** Individuele ondersteuning van inburgeringsplichtigen bij de weg naar werk.

15 Huijnk, W., Dagevos, J., Djundeva, M., Schans, D., Uiters, E., Ruijsbroek, A. & de Mooij, M. (2021). Met beleid van start. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. In: Damen, R., Hekelaar, D., Dagevos, J., Bruggeling, D., Moors, F., Watzeels, A., & Bakker, L. (2023). [Van start met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam](#). Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.

Voor inburgeraars met een hoge leerbaarheid, die gemotiveerd zijn een opleiding in het Nederlandse onderwijs te volgen, is er de Onderwijsroute: een taalschakeltraject gericht op instroom in vervolgonderwijs op alle niveaus - van mbo tot hbo en wo. In de Onderwijsroute is de participatiecomponent onderdeel van het taalschakeltraject en bestaat uit de onderdelen 'Kennis van de Nederlandse Maatschappij' (KNM) en loopbaanoriëntatie. In deze monitor hebben we geen vragen opgenomen over (participatie in) de Onderwijsroute.

2.2. Werkwijze dataverzameling

Evenals voorgaande jaren heeft Kennisplatform Inclusief Samenleven samen met Divosa alle Nederlandse gemeenten een online vragenlijst toegestuurd met zowel gesloten als open vragen. Gemeenten konden de enquête invullen tussen 4 maart 2024 en 19 april 2024. Om een zo hoog mogelijke respons te behalen hebben we gemeenten tussentijds gebeld met het verzoek de vragenlijst in te vullen alsook herinneringsmails gestuurd. Daarnaast hebben Divosa, Divosa Benchmark, VNG, Schulinck Inburgering en NewBees de oproep tot het invullen van de KIS-monitor meegenomen in hun communicatie. Wij hebben vervolgens de enquête geanalyseerd. De gesloten vragen hebben wij geanalyseerd via SPSS. Waar relevant wordt een vergelijking met eerdere jaren gemaakt. In de analyse maken we geen gebruik van gewichten. De gerapporteerde cijfers gaan slechts over de vertegenwoordigde gemeenten - zie ook tabel 2.1. Bij een aantal onderwerpen, vragen we gemeenten naar percentages, cijfers en perspectief. De weergegeven antwoorden reflecteren de zelfrapportage van de gemeente.

Verder hebben we in de analyse gecontroleerd op de grootte van de gemeenten, daarbij is onderscheid gemaakt tussen G4, G40 en overige gemeenten. Waar

relevant benoemen we verschillen die naar voren komen tussen de groepen. Ook hebben we daarbij gecheckt of deze verschillen statistisch significant zijn.

De antwoorden op de open vragen hebben wij op thematische wijze gecodeerd. In de rapportage hebben we de meest voorkomende thema's weergegeven (van meest, naar minder vaak genoemd). Indien er iets uitspringt dat slechts door één of enkele gemeenten wordt benoemd, dan wordt dit ook als zodanig gerapporteerd.

Naast een enquête, hebben we dit jaar ook een zestal interviews gehouden met gemeenten en regio's. In elk interview is een specifiek onderdeel van beleid en uitvoering rondom participatie en de weg naar werk uitgelicht. In dit rapport zijn deze voorbeelden ter inspiratie opgenomen in boxen in de hoofdstukken. Wij willen de gemeente Drechtsteden, gemeente Dongen, gemeente Rotterdam, de gemeente Meijerijstad, gemeente Kromme Rijn Heuvelrug, alsook Kansrijk Talent in arbeidsmarktregio Groningen en Noord-Drenthe, hartelijk danken voor hun tijd en bijdrage.

Ten slotte organiseerden wij op 9 juli 2024 een expertmeeting voor onze samenwerkingspartners. Voorafgaand aan deze bijeenkomst presenteerden we hen onze onderzoeksresultaten en eerste conclusies en aanbevelingen. Tijdens de bijeenkomst zijn deze besproken en gevalideerd.

2.3. Respons

De enquête is volledig ingevuld door 143 respondenten die samen 214 gemeenten vertegenwoordigen.¹⁶ Dit aantal is 63% van alle gemeenten. Dat percentage ligt hoger dan afgelopen jaar, maar lager dan de jaren ervoor (59% in 2023, 69% in 2022, 83% in 2021, 72% in 2020, 81% in 2019). Hier ligt onder andere aan ten grondslag dat medewerkers een hoge werkdruk ervaren en dat er daarom dit jaar voor is gekozen om de vragenlijst niet in te vullen, of dat men in verband met ziekte dit jaar niet mee kon doen.

Tabel 2.1: Gemeenten in de monitor vergeleken met alle Nederlandse gemeenten

Gemeente grootte	Aantal gemeenten die vertegenwoordigd zijn in de monitor	Aantal gemeenten in Nederland	Percentage realisatie
G4	3	4	75%
G40	31	41	76%
Middelgrote/kleine gemeenten	180	297	61%
Totaal	214	342	63%

De deelnemende gemeenten zijn een goede afspiegeling van alle gemeenten in Nederland - zie tabel 2.1. De grote gemeenten waar de meeste inburgeraars

16 25 personen vulden het voor meerdere gemeenten in (gemiddeld 3,84).

wonen zijn goed vertegenwoordigd in het onderzoek: drie van de G4 gemeenten (i.e. Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) en 31 gemeenten van het G40 Stedennetwerk hebben de vragenlijst ingevuld. Daarnaast hebben 180 middelgrote en kleine gemeenten deelgenomen.

De respondenten die de vragenlijst hebben ingevuld zijn voor een groot deel in dienst van de gemeente (78%), daarnaast is een deel werkzaam bij de gemeentelijke sociale dienst (10%), een gemeenschappelijke regeling of vanuit een samenwerkingsverband op het gebied van werk en inkomen. Van de respondenten is 61% beleidsadviseur of beleidsmedewerker. Verder is ruim 19% werkzaam als regievoerder. Overige respondenten zijn onder andere teamleider, coördinator of hebben een combinatie van verantwoordelijkheden, e.g. regievoerder en beleidsadviseur.

2.4. Leeswijzer

Het rapport bestaat uit 9 hoofdstukken. In het rapport geven we alle resultaten van de enquêtevragen weer. Voor de open vragen gebruiken we citaten om de uitkomsten te illustreren. Ook staan in het rapport kaders met daarin toelichting van gemeentelijke uitvoeringspraktijken. Het rapport start met de belangrijkste conclusies van het onderzoek en aanbevelingen voor gemeenten - *hoofdstuk 1*.

Hoofdstuk 3 gaat over de brede intake waarbij we kijken in hoeverre gemeente in staat zijn om tijdens de brede intake de (arbeids)participatiemogelijkheden en wensen van inburgeringsplichtigen in kaart te brengen. In *hoofdstuk 4 en 5* bespreken we respectievelijk de Z-route en de B1-route. Daarbij bespreken we hoe de gemeenten het participatiecomponent organiseren, hoe gemeenten hier

vorm aan geven en welke uitdagingen gemeenten ervaren in het organiseren van de participatiecomponent en het begeleiden van inburgeraars op de weg naar werk. Vervolgens staan we in *hoofdstuk 6* stil bij de Module Arbeidsmarkt en Participatie. Daarna reflecteren we in *hoofdstuk 7* op de samenloop van de Wi2021 en de Participatiewet. *Hoofdstuk 8* betreft de vraag of gemeenten apart aanbod voor specifieke doelgroepen hebben ontwikkeld, zoals bijvoorbeeld voor jonge inburgeraars, gezinsmigranten en vrouwelijke inburgeraars. *Hoofdstuk 9* gaat over de Wi2013. In dat hoofdstuk gaan we na hoe gemeenten omgaan met bijstandsgerechtigde statushouders die onder deze wet vallen.

Duurzaam inburgeren in Bunnik, De Bilt, Utrechtse Heuvelrug en Wijk bij Duurstede

De minister beoogt met de Wet inburgering 2021 de integratie van nieuwkomers te versnellen, mede door de inburgering dicht bij de Participatiewet te organiseren. De taal leren, en participeren en/of werken moeten elkaar versterken. Toch kan in de uitvoering spanning ontstaan tussen beide wetten. Immers, hoe verhoudt de kortste weg naar werk zich tot tijd en ruimte om eerst de taal goed te leren? De gemeenten Bunnik, De Bilt, Utrechtse Heuvelrug, Wijk bij Duurstede en Zeist formuleerden daarom samen met de Regionale Sociale Dienst Kromme Rijn Heuvelrug (RSDKRH) uitgangspunten voor de uitvoering. Het belangrijkste uitgangspunt is duurzaam inburgeren. We vroegen aan Gerlise van der Maas, beleidsadviseur inburgering & schulddienstverlening, en Julienne Holthuis, projectleider Inburgering van RSDKRH, hoe zij 'duurzaam inburgeren' handen en voeten geven.

Gerlise en Julienne benadrukken dat participatie of werk in eerste instantie een instrument is voor inburgering, en pas in tweede instantie een vehikel voor economische zelfstandigheid. Maar dat betekent geenszins dat participeren of werken minder belangrijk is! Gerlise:

“ Het gaat juist om de wisselwerking. Bij participeren gaat het niet alleen om de prikkel vanuit de Participatiewet. Ook taalaanbieders vinden dit heel belangrijk, omdat ze zien dat actieve participatie noodzakelijk is om de taal op niveau te krijgen en te behouden. Alleen als taal écht wordt toegepast, kan het beklijven.”

In de praktijk betekent dit dat binnen de inburgering wordt gezocht naar werk, of een participatieplaats die de inburgering echt ondersteunt. Gerlise: “Het doel is dus niet de kortste weg naar werk te kiezen, maar te investeren in een duurzame toekomst.”

Een criterium voor een geschikte participatieplaats of werk is bijvoorbeeld dat het gaat om een taalrijke omgeving en dat er voldoende ruimte is voor begeleiding. Het is ook belangrijk dat goede afspraken kunnen worden gemaakt met de werkgever over het volgen van de inburgeringslessen. Gerlise: “Als een inburgeraar een baan heeft bij een werkgever die hier niet aan meewerkt, dan kijken wij met de taalaanbieder of er een passende oplossing is.”

Dit betekent *maatwerk* en daar is binnen de uitvoering nu meer ruimte voor. Gerlise en Julienne merken ook dat inburgeraars enthousiast zijn als zij op een (participatie)plaats terecht komen, die echt goed bij hen past. Julienne:

“ Ik herinner me nog een vrouw die drie weken na haar bevalling weer terug was om koffie te schenken in het buurthuis. Ze had het zo ontzettend naar haar zin en maakte zo'n snelle vooruitgang met haar Nederlands. Dat illustreert precies wat de wet beoogt: zelfs voor diegenen die minder snel leren, is er vooruitgang mogelijk als we een passende participatieplek vinden die aandacht en zorg kan bieden.”

Ook voor medewerkers in de uitvoering is het bieden van maatwerk heel bevredigend. Gerlise en Julienne:

“ Voor de regisseurs inburgering is het aanmelden bij de taalschool en het ervoor zorgen dat alles goed geregeld is, een standaard onderdeel van hun werk. De regisseurs inburgering merken nu dat ze het verschil kunnen maken als het hen lukt om voor inburgeraars een passende baan, vrijwilligerswerk of een perspectievolle participatieplek te vinden. Juist dan zien ze dat inburgeraars verder komen in hun traject. Opeens kunnen ze dan bijvoorbeeld bij een monitoringgesprek in het Nederlands communiceren. Dus: dan ben je echt aan het bouwen en dat geeft heel veel voldoening.”

3 Brede intake

Met de brede intake kunnen gemeenten zich een beeld vormen van de startpositie van de inburgeraar en diens ontwikkelingsmogelijkheden op het gebied van inburgering en participatie. Het oproepen voor de brede intake vindt zo vroeg mogelijk plaats. Voor gezinsmigranten is dit op het moment dat iemand zich inschrijft in de gemeente en voor statushouders kan dit plaatsvinden vanaf het moment dat iemand gekoppeld is aan een gemeente en nog op een asielzoekerscentrum (azc) verblijft. De brede intake bestaat uit drie onderdelen: 1) een leerbaarheidstoets, 2) een onderzoek naar het gevolgde onderwijs en de opgedane werkervaring in het land van herkomst, en 3) een onderzoek naar de persoonlijke omstandigheden, waaronder de fysieke en mentale gezondheid, gezinssituatie en het sociale netwerk.¹⁷ Op basis van dit gevormde beeld wordt een passende leerroute gekozen die de inburgeraar zal doorlopen. Daarnaast wordt de brede intake ook gebruikt om binnen 10 weken na inschrijving in de gemeente het Plan Inburgering en Participatie (PIP) vast te stellen. In de wet is vastgelegd dat van gemeenten wordt verwacht:

“ *Dat de medewerkers die betrokken zijn bij de uitvoering van de brede intake over de juiste expertise beschikken om de brede intake gedegen uit te kunnen voeren en de uitkomsten door te vertalen naar een PIP.*”¹⁸

17 Divosa (2020). [Handreiking brede intake en PIP](#). Laatste wijziging 22 september 2022.

18 Tweede Kamer der Staten-Generaal (2020). [Regels over inburgering in de Nederlandse samenleving \(Wet inburgering 20.\)](#) 35 483. Vergaderjaar 2019-2020.

Divosa beschrijft dat een regievoerder over de juiste expertise moet beschikken en goed moet zijn opgeleid om deze rol te vervullen. Een regievoerder moet kennis hebben van cultuurverschillen, zicht hebben op de regionale arbeidsmarkt in de regio en over goede communicatieve vaardigheden beschikken om een taalbarrière te kunnen overbruggen.¹⁹

De brede intake vormt een belangrijk instrument dat bijdraagt aan de beleidsdoelen *tijdige start* en *maatwerk* van de Wi2021.²⁰ Uit eerder onderzoek is gebleken dat persoonlijke begeleiding en maatwerk in de eerste fase na aankomst, waar de brede intake onderdeel van uitmaakt, kunnen bijdragen aan een betere arbeidsmarktpositie.^{21 22}

In dit hoofdstuk worden eerst de participatiemogelijkheden en -wensen van inburgeraars besproken. Daarna wordt stilgestaan bij de brede intake als manier om psychische en/of lichamelijke gezondheidsproblemen in beeld te krijgen.

19 Divosa (2020). [Handreiking brede intake en PIP](#). Laatste wijziging 22 september 2022.
20 Koolmees, W. (2021). [Memorie van Toelichting](#). Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

21 Damen, R.E.C. (2022). [Rooting in new soil: Explaining differences and developments in early integration processes among Syrian refugees in the Netherlands](#). Proefschrift. Erasmus University Rotterdam.

22 Buimer, L., Klaver, J., Oostveen, A., & Korf, W. (2022). [Eindrapport programma Een nieuw bestaan, een nieuwe baan](#). Regioplan.

3.1. In beeld brengen (arbeids)participatiemogelijkheden en -wensen van inburgeraars

De brede intake wordt gebruikt om in te schatten in welke leerroute een inburgeraar past - zie “Landelijke cijfers leerroutes (2024)” op pagina 25 voor de landelijke cijfers van de leerroutes.

Het doel van de brede intake voor gemeenten is een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de inburgeringsplichtige en de leerroute te kunnen kiezen die het beste bij hem of haar past. Hiervoor is het belangrijk dat in de brede intake een beeld ontstaat van de (arbeids)participatiemogelijkheden en -wensen van een inburgeraar. Daarom hebben we gemeenten gevraagd op welke verschillende manieren ze dit beeld verkrijgen. Gemeenten konden meerdere antwoorden geven. Gemiddeld hebben gemeenten 3,6 antwoorden gegeven. De antwoorden zijn weergegeven in Figuur 3.1.

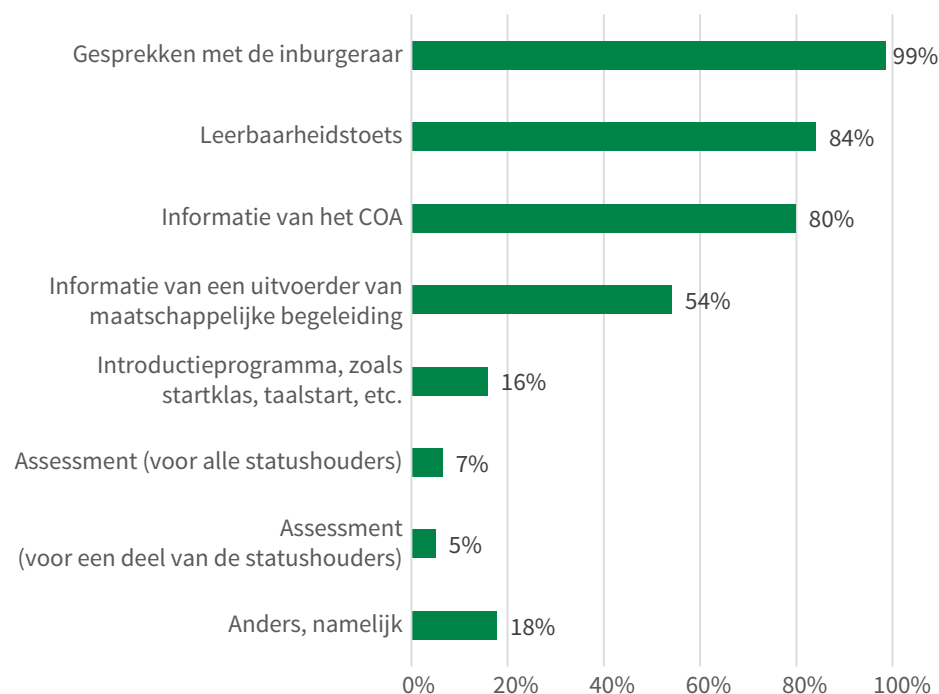
Bijna alle gemeenten geven aan dat ze zich een beeld vormen van (arbeids)participatiemogelijkheden en -wensen door het voeren van gesprekken met de inburgeraar (99%). Voor veel gemeenten zijn de leerbaarheidstoets (84%) en informatie die zij ontvangen van het COA (80%) eveneens een manier om een beeld te krijgen van de (arbeids)participatiemogelijkheden en -wensen van de inburgeraar. Iets meer dan de helft van de gemeenten (54%) geeft aan dat zij informatie vanuit de maatschappelijke begeleiding gebruiken om dit beeld te vormen. Zestien procent van de gemeenten biedt een introductieprogramma aan.

Een klein deel van de gemeenten heeft een assessment bestaande voor alle statushouders (7%) of voor een deel van de statushouders (5%). Een assessment biedt bijvoorbeeld inzicht in opleidingsniveau, werkervaring,

taalniveau en andere mogelijke kansen en belemmeringen van statushouders bij het betreden van de Nederlandse arbeidsmarkt. De focus in een assessment kan verschillen.

Achttien procent van de gemeenten krijgt (ook) op andere manieren zicht op de (arbeids)participatiemogelijkheden van inburgeraars. Uit de antwoorden blijkt dat deze gemeenten informatie verkrijgen uit introductie activiteiten, zoals workshops. Enkele gemeenten zeggen dat zij pas op een later moment een beeld krijgen van de (arbeids)participatiemogelijkheden en -wensen van inburgeraars, bijvoorbeeld in de MAP.

Figuur 3.1 Hoe krijgt u in de brede intake een beeld van de (arbeids)participatiemogelijkheden en -wensen van een inburgeraar? n=214



Tevredenheid over inzicht in ambities en wensen

We hebben de gemeenten een open vraag gesteld over hoe tevreden ze zijn met het inzicht dat ze verkrijgen in de wensen en ambities ten aanzien van participatie en werk van inburgeraars en welke informatie ontbreekt tijdens de brede intake. Meer dan de helft van de gemeenten is tevreden over de mate waarin zij inzicht krijgen in de wensen en ambities. Gemeenten lichten twee elementen uit die hierbij helpend zijn: de introductieprogramma's zoals een startklas of taalstart en de informatie die ze verkrijgen vanuit de maatschappelijke begeleiding.

Meerdere kleine gemeenten geven aan dat zij net als grote(re) steden graag een introductieprogramma zouden willen aanbieden aan inburgeraars om zo een beter beeld te krijgen van ambities en wensen. Deze gemeenten voegen hieraan toe dat dit door de lagere aantallen inburgeraars en de onzekerheid over het moment van huisvesting voor hen zeer moeilijk te realiseren is.

Ongeveer de helft van de gemeenten, waaronder gemeenten die aangeven tevreden te zijn over het beeld dat zij in de brede intake krijgen van de (arbeids)participatiemogelijkheden en -wensen van inburgeraars, plaatsen hierbij kanttekeningen en noemen beperkingen. We zetten hieronder de meest genoemde uiteen.

Kanttekeningen en beperkingen

Zoals hierboven is aangegeven, gebruikt 80% van de gemeenten informatie van het COA om een beeld te krijgen van (arbeids)participatiemogelijkheden en -wensen in de brede intake. Eén op de acht van deze gemeenten geeft aan

dat informatie in het Taakstellingvolgsysteem (TVS) niet altijd compleet wordt aangeleverd.²³

“ De overdracht vanuit het COA is helaas nog beperkt; in het klantprofiel staat niet altijd alles ingevuld. Onze consulenten hebben op dit moment nog geen contact met de inwoner zolang deze nog in het azc woont. Daar zien we nog wel kansen. Echter zouden we ook dan graag voortborduren op de gesprekken die COA al met de inwoner heeft gehad.”

Een tweede kanttekening die gemeenten maken betreft het moment van de brede intake. Deze vindt wat hen betreft te vroeg in het inburgeringstraject plaats en/of duurt te kort om goed inzicht te krijgen in de (arbeids)participatie-wensen en -ambities van inburgeraars. Gemeenten vinden het lastig om in de brede intake ruimte te maken om het over deze wensen en ambities te hebben, omdat er in de korte tijd al veel tegelijkertijd moet worden uitgevraagd. Volgens een aantal van deze gemeenten is het verkrijgen van dit inzicht dan ook niet per definitie het doel van de brede intake. In plaats daarvan gaat het volgens hen meer om de kennismaking, een eerste indruk en het creëren van een vertrouwensband.

Daarnaast geven gemeenten aan dat het lastig is om binnen de brede intake cultuurverschillen te overbruggen en een vertrouwensband op te bouwen met de inburgeraar. Er is meer tijd nodig om een omgeving te creëren waarin de inburgeraars zich voldoende op hun gemak voelen om open over persoonlijke onderwerpen te praten, zich minder terughoudend op te stellen en zich vrij te voelen om hun (arbeids)participatie- wensen en -ambities te delen.

23 In de praktijk is het ook mogelijk dat gemeenten niet alle gegevens in TVS in kunnen inzien vanwege gebruiksrechten. Dit is echter niet expliciet benoemd door gemeenten.

Gemeenten zien ook dat de brede intake te vroeg is voor inburgeraars zelf om stil te staan bij hun wensen en ambities ten aanzien van (arbeids)participatie. Vaak zijn inburgeraars op het moment van de brede intake vooral bezig met het ‘landen’ in de nieuwe omgeving of met een gezinshereniging, in plaats van een toekomstige baan of opleiding. Gemeenten zien ook dat hierdoor de wensen en ambities, als die wel zijn aangegeven, na een paar maanden kunnen veranderen.

“ De brede intake helpt wel voor de basis, en geeft de ruimte om wensen te inventariseren. Op het moment van de brede intake merken wij wel dat de inburgeraar nog erg bezig is met het aarden in de nieuwe woning en gemeente, en zelf nog niet helemaal [met hun wensen en ambities ten aanzien van (arbeids)participatie] bezig zijn. Helpend is wel om de brede intake in twee delen af te nemen, maar dan nog [vindt de brede intake soms nog te vroeg plaats omdat statushouders er nog niet aan toe zijn].”

Gemeenten merken op dat inburgeraars ten tijde van de brede intake logischerwijs nog weinig zicht hebben op de Nederlandse arbeidsmarkt en het onderwijssysteem. Dat maakt het lastig om hierover in de brede intake met de inburgeraar in gesprek te gaan. Een aantal gemeenten voegt hieraan toe dat sommige statushouders een onrealistisch beeld hebben van hun mogelijkheden op de arbeidsmarkt of in het onderwijs. Ook dit bemoeilijkt het gesprek.

“ Ze gaan logischerwijs vaak uit van wat ze als werk hebben gedaan in het land van herkomst. Je moet goed doorvragen naar werkervaring in het verleden, omdat de arbeidsmarkten totaal verschillend zijn. Pas na een half jaar krijg je pas echt goed in beeld wat de ambities zijn. En dan blijkt dat de ambities niet passen bij de Nederlandse arbeidsmarkt en moet je daar gesprekken over gaan voeren.”

Tot slot geven gemeenten aan dat ze tevreden zijn over de kwaliteit van de regievoerders en dat dit ervoor zorgt dat de brede intake optimaal wordt benut. Een enkele gemeente benoemt echter dat de kwaliteit van de brede intake wat hen betreft op dit moment te veel afhankelijk is van de individuele regievoerder. Zoals in de introductie van dit hoofdstuk is beschreven, is het van belang dat de regievoerder een brede expertise heeft. Niet iedere regievoerder beschikt over alle benodigde kwaliteiten. Daarnaast benoemen enkele gemeenten dat het waardevol is dat de brede intake de mogelijkheid tot maatwerk biedt, maar dat er ook behoefte is aan structuur of stroomlijning.

3.2. Psychische en/of lichamelijke gezondheidsproblemen

Het komt voor dat statushouders een slechtere fysieke en mentale gezondheid hebben en dat dit hen belemmert in de inburgering.²⁴ Deze slechtere gezondheid kan ernstige gevolgen hebben voor onder andere hun arbeidsmarktpositie.²⁵

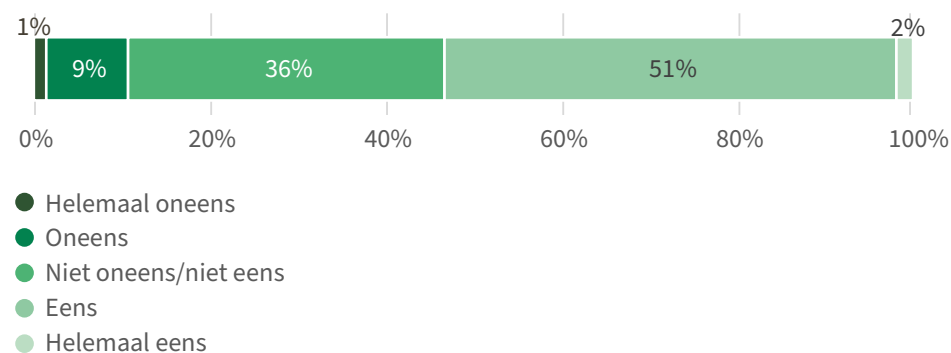
In de Wi2021 is de brede intake een moment waarop eventuele fysieke en mentale gezondheidsklachten gesignaleerd dienen te worden. Zo kan er bij het vaststellen van een leerroute en het opstellen van de afspraken in het PIP rekening worden gehouden met de persoonlijke omstandigheden van een inburgeraar om het inburgeringsproces af te stemmen op de persoon.

24 Jansma, A., & Van der Hoff, M. (2019). [VoorZorg-Verder: Procesevaluatie van de ontwikkeling en uitvoering in de periode 2016-2019](#). Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

25 Damen, R.E.C. (2022). [Rooting in new soil: Explaining differences and developments in early integration processes among Syrian refugees in the Netherlands](#). Proefschrift. Erasmus University Rotterdam

We hebben aan gemeenten gevraagd in welke mate zij het eens zijn dat ze via de brede intake een goed beeld krijgen van eventuele mentale of fysieke gezondheidsproblemen die participatie en het krijgen/behouden van werk in de weg staan - zie Figuur 3.2. Meer dan de helft van de gemeenten geeft aan het hiermee (helemaal) eens te zijn (53%). Ongeveer een derde staat neutraal tegenover de stelling (36%) en een tiende is het (helemaal) oneens met de stelling (10%).

Figuur 3.2 Via de brede intake krijgen wij een goed beeld van eventuele mentale of fysieke gezondheidsproblemen die participatie en het krijgen/behouden van werk in de weg staan. (n=214)



Vervolgens is de gemeenten gevraagd hun antwoord op bovenstaande stelling toe te lichten. Het valt op dat ongeveer een derde van de gemeenten die stellen dat zij via de brede intake een goed beeld krijgen van eventuele gezondheidsproblemen, hierbij in hun toelichting kanttekeningen plaatsen.

Zowel de gemeenten die het eens zijn met de stelling als de gemeenten die het oneens zijn menen dat het beeld dat zij tijdens de brede intake krijgen van

de mentale en/of fysieke gezondheid van inburgeraars slechts om een eerste indruk gaat en dat pas in een later stadium meer zicht op eventuele belemmeringen ontstaat. Als de gemeente zelf of partnerorganisaties in de gemeente de statushouders beter leren kennen, bijvoorbeeld tijdens de maatschappelijke begeleiding, taallessen of na het starten van de leerroute, wordt steeds duidelijker of en in welke mate de (mentale en/of fysieke) gezondheid een belemmering vormt voor de (arbeids)participatie.

Iets meer dan de helft van alle gemeenten geeft aan dat het moment van de brede intake het moeilijker maakt om een goed beeld te vormen van (vooral de mentale) gezondheid van inburgeraars. Ze zien dat hier een taboe op rust dat ze lastig kunnen doorbreken. In de antwoorden van de gemeenten kwamen hoofdzakelijk drie obstakels naar voren. Als eerste noemen gemeenten dat 10 weken voor het vaststellen van het PIP te kort is om naast alle andere informatie die wordt opgevraagd, ook nog goed in te gaan op een gevoelig onderwerp zoals de mentale gezondheid. Ten tweede is het goed kunnen bespreken van de mentale gezondheid vaak alleen mogelijk als er een vertrouwensband is tussen de regievoerder en de inburgeraar. Deze is zeer zelden al aanwezig tijdens de brede intake. Ten derde zien gemeenten dat er een cultuurverschil is wat betreft de openheid over (mentale) gezondheid. Om dit verschil te overbruggen zijn goede gesprekstechnieken en cultuursensitiviteit belangrijk.

“ Er is weinig tijd om een vertrouwensband op te bouwen met de deelnemers en het vereist bepaalde skills bij de uitvoering die er in mindere mate aanwezig is.”

Wat betreft lichamelijke gezondheid zijn inburgeraars volgens een aantal gemeenten vaak minder terughoudend. Echter, gemeenten geven aan

dat regievoerders door gebrek aan medische kennis niet altijd een goede inschatting kunnen maken van de mate waarin deze lichamelijke gezondheidsklachten (arbeids)participatie kunnen belemmeren. Gemeenten baseren hun inschatting in sommige gevallen op medische informatie en er kan arbeidsdeskundig advies opgevraagd worden.

“ *Idealiter zet je hier naast de inburgeringsconsulent ook aanvullende expertise bij: bijvoorbeeld iemand van buurtteams of GGD. [...] In de praktijk komen ook signalen via VluchtelingenWerk Nederland bij de inburgeringsconsulenten terecht die relevant zijn bij het krijgen van een beeld over de mentale of fysieke gezondheidsproblemen.*”

Naast dat iets meer dan de helft van de gemeenten belemmeringen aangeven bij het verkrijgen van het juiste inzicht tijdens de brede intake op het gebied van gezondheid, noemen sommige gemeenten ook een aantal oplossingen. Zo noemen enkele gemeenten het voeren van meerdere gesprekken met de inburgeraar en het intensieve contact in introductieprogramma's zoals de taalstart en de startklas als middel. Daarnaast stellen gemeenten dat het van belang blijft om een omgeving te creëren waarin inburgeraars zich voldoende veilig voelen om gezondheidsklachten te delen. Ook geeft één gemeente aan dat een training op positieve gezondheid hun regievoerders heeft geholpen om het gesprek over mentale of fysieke gezondheidsproblemen die participatie en het krijgen/behouden van werk in de weg staan met statushouders beter aan te gaan.

Landelijke cijfers leerroutes (2024)

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

Cijfers uit het managementinformatiesysteem (peildatum 1 mei 2023) laten zien dat van alle 75.753 ingestroomde inburgeringsplichtigen onder de Wi2021 aan 61% een leerroute toegewezen is. Van deze groep is veruit het grootste deel ingedeeld in de B1-route (70%), gevolgd door de Z-route (20%) en de onderwijsroute (10%).

Statushouders

Voor iets meer dan de helft (59%) van de ingestroomde statushouders is een leerroute vastgesteld. Daarvan is voor 58% de B1-route vastgesteld, voor 27% de Z-route en voor 15% de onderwijsroute.

Gezinsmigranten

Voor twee derde (67%) van de ingestroomde gezinsmigranten onder de Wi2021 is een leerroute vastgesteld. Hiervan is bij ongeveer negen op de tien (92%) de B1-route vastgesteld, bij 7% de Z-route en bij 1% de onderwijsroute.

Bron: SZW (n.d.). Managementinformatie die DUO periodiek aan het ministerie van SZW levert over Wi2021, peildatum 1 mei 2024. Intern document. Gedeeld met de onderzoekers 6 juni 2024.

4 Z-route

Een belangrijk uitgangspunt van de Wi2021 is dat het leren van de taal en tegelijkertijd participeren in een taalrijke omgeving elkaar kunnen versterken en bijdragen aan het volwaardig meedoen in de maatschappij. In de Wi2021 is ‘participatie’ op diverse manieren opgenomen. Enerzijds als modules binnen het aanbod van de leerroutes: Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM), het Participatieverklaringstraject (PVT) en de Module Arbeidsmarktoriëntatie en Participatie (MAP). Anderzijds in de vorm van (betaald) werk, stage of opleiding. De invulling van participatie binnen de leerroutes verschilt. Activering en participatie zijn een expliciet doel van de Z-route; statushouders moeten in totaal 800 uur aan op participatie gerichte activiteiten besteden.²⁶

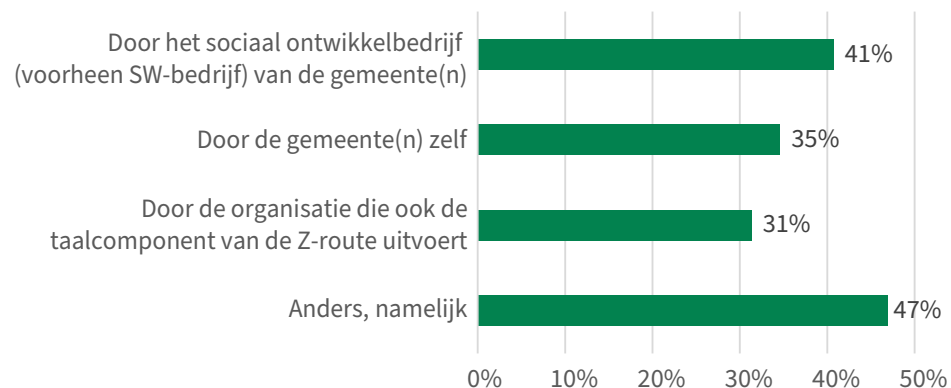
We hebben dit jaar aan gemeenten diverse vragen gesteld over de participatiecomponent binnen de inburgering. In hoofdstuk 6 staan we verder stil bij de MAP.

4.1. Organisatie en uitvoering van de participatiecomponent in de Z-route

Op basis van eerdere monitors weten we dat gemeenten het vinden van participatieplekken als een uitdaging ervaren. Om beter zicht te krijgen op hoe gemeenten de participatiecomponent vormgeven hebben we gemeenten eerst de vraag voorgelegd wie binnen hun gemeente(n) verantwoordelijk is voor de

uitvoering ervan. Gemeenten konden daarbij meerdere antwoorden selecteren en gaven gemiddeld 1,54 antwoorden.²⁷

Figuur 4.1 Door wie wordt binnen uw gemeente(n) de participatiecomponent van de Z-route uitgevoerd? (n=214)



Uit de antwoorden komt naar voren dat in 41% van de gemeenten het sociaal ontwikkelbedrijf (voorheen SW-bedrijf) betrokken is bij de uitvoering van de participatiecomponent van de Z-route, in 35% van de gemeenten speelt de gemeente zelf een (mede-)rol in de uitvoering en bij 31% van de gemeenten is de uitvoeringspartner verantwoordelijk voor de taalcomponent deels of volledig betrokken bij de uitvoering van de participatiecomponent.

²⁶ Dit geldt alleen voor statushouders en niet voor gezinsmigranten.

²⁷ 116 gemeenten selecteren één optie, en 89 gemeenten kiezen voor twee opties. Er is niet één veelvoorkomende optie. 45 gemeenten geven aan dat in hun gemeenten sociaal ontwikkelbedrijf en andere partijen betrokken zijn bij de uitvoering van de participatiecomponent in de Z-route.

Iets minder dan de helft van de vertegenwoordigde gemeenten (47%) geven aan dat er andere partijen bij betrokken zijn. Gemeenten konden daarop een toelichting geven. Uit deze toelichting komt naar voren dat gemeenten dit veelal laten uitvoeren door ketenpartners verantwoordelijk voor maatschappelijke begeleiding, partners in het sociaal domein zoals re-integratiebedrijven en welzijnsorganisaties, of via een onderaannemersconstructie bij de taalschool. Ook noemen ongeveer 10 gemeenten dat ze zelf toezien op een deel van de participatie-uren, en een ander deel van uren elders beleggen, bijvoorbeeld bij een taalschool. Tot slot, kan men in 10 gemeenten nog geen antwoord op deze vragen geven omdat de participatiecomponent nog wordt ingekocht of nog wordt vormgegeven.

4.2. Invulling van de participatiecomponent in de Z-route

De participatiecomponent in de Z-route kan via veel verschillende typen activiteiten worden ingevuld. Het kan bestaan uit activiteiten gericht op zelfredzaamheid, activering en participatie in de Nederlandse maatschappij. Dit kan o.a. rondom thema's als financiën, gezondheid en de opbouw van een sociaal netwerk. Deze activiteiten dienen plaats te vinden in een Nederlandstalige omgeving en niet in isolement. In de vorige paragraaf kwam reeds naar voren dat diverse instrumenten worden ingezet om dit te bevorderen. Om meer zicht te krijgen op hoe de diverse activiteiten bijdragen aan de participatiecomponent in de gemeenten, hebben we gemeenten gevraagd een schatting te geven over welk aandeel een activiteit betreft binnen het totaal aanbod (zie tabel 4.1). Waar relevant vullen we de bevindingen aan met antwoorden op de vraag hoe gemeenten de participatiecomponent organiseren.

Een taalrijke context staat centraal binnen de vormgeving van de participatiecomponent. Zo kiezen gemeenten ervoor om een gedeelte van de

participatiecomponent te beleggen bij de taalschool, of men kiest ervoor om extra vaktaal, taalmaatjes, taalcafés of taalstages aan te bieden. Dit biedt statushouders de mogelijkheden om taal op te doen of te oefenen in de praktijk.

In ongeveer zes op de 10 gemeenten worden stages/werkervaringsplekken, vrijwilligerswerk, trainingen of workshops, of taalcoaching als participatiecomponent voor de Z-route aangeboden. Uit de antwoorden komt naar voren dat een kwart van het totaal aanbod bestaat uit stages en werkervaringsplekken, gevolgd door vrijwilligerswerk, trainingen en workshops en taalcoaching. Workshops kunnen bijvoorbeeld gericht zijn op diverse thema's, zoals werkcultuur, financiën, gezondheid en empowerment.

In iets minder dan de helft van de vertegenwoordigde gemeenten zet men in op betaald werk, oriëntatie in de buurt/wijk en bezoeken aan bedrijven en werkplekken. Als gemeenten deze activiteiten aanbieden, dan neemt dit ongeveer 10% van hun totale aanbod in. Dit lijkt er op te duiden dat gemeenten binnen de Z-route meer inzetten op het activeren en zelfredzaam maken van de inburgeraar dan het begeleiden naar betaald werk.

Bij de vraag hoe gemeenten dit vormgeven noemt 17% van de gemeenten dat ze andere vormen van participatie-activiteiten bieden binnen de Z-route. Veelal geven gemeenten dit vorm via lokale activiteiten gericht op ontmoeting en beweging. In een andere vraag hebben gemeenten verdere voorbeelden gegeven. Zo stellen enkele gemeenten dat ze startbanen²⁸ aanbieden aan een deel van de deelnemers aan de Z-route. Uiteindelijk blijft de invulling van de Z-route voor veel gemeenten maatwerk waarbij op individueel niveau vorm wordt gegeven

28 Zie ook het voorbeeld op pagina 30 alsook SZW (2023). [Plan van Aanpak. Statushouders sneller aan het werk](#). VIA.

aan de Z-route. Dit doen gemeenten in samenspraak met de inburgeraar. Daarbij werken zij onder andere met jobcoaches om dit vorm te geven.

Tabel 4.1: Geef bij onderstaande type activiteiten aan welk aandeel deze naar schatting bestrijken in het huidige totale aanbod in de gemeente(n) aan activiteiten binnen de participatiecomponent in de Z-route.

Groepen respondenten	N	Gemeenten	Gemiddelde aandeel ²⁹
Stages / Werkervaringsplekken	138	64%	25%
Vrijwilligerswerk	133	62%	23%
Trainingen of workshops	127	59%	18%
Taalcoaching	118	55%	17%
Betaald werk	101	47%	12%
Bezoeken aan bedrijven en werkplekken	93	44%	8%
Oriëntatie op de buurt/wijk	86	40%	13%
Anders, namelijk	36	17%	28%

²⁹ Dit percentage verwijst naar het gemiddelde van de gerapporteerde percentages binnen de gemeenten die deelgenomen hebben aan de monitor. Dit gemiddelde is niet gewogen naar grootte van de gemeenten. De variatie tussen gemeenten is groot. Sommige gemeenten geven 1 aan als waarde en anderen 100%. We hebben de mediaan gecheckt om een beter inzicht in de verdeling te krijgen en of een gemiddelde niet omhoog of omlaag getrokken wordt. Alleen bij de antwoordcategorie 'Geen zicht op' werd het gemiddelde omlaag getrokken omdat 42 van de 70 gemeenten 100% aangaven en 28 gemeenten dit gemiddeld op 33% inschatten. Verder wordt het gemiddelde soms net omhooggetrokken maar dit betrof 10 percentage punten of minder.

“ De casemanagers en de coaches inventariseren waar de belangstelling ligt, en zoeken in hun netwerk een geschikte plek.”

Tot slot geeft 39% van de gemeenten aan dat ze nog geen (volledig) zicht hebben op de invulling van de participatiecomponent. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld geen zicht hebben op de invulling van de participatiecomponent, omdat ze de participatiecomponent (deels) elders hebben belegd of niet bijhouden hoe de 800 uur participatie verdeeld is over verschillende activiteiten.

Aantal ingekochte werkervaringsplekken en stages

Bovenstaande toont aan dat werkervaringsplekken en stages een belangrijk instrument zijn voor de invulling van de participatiecomponent binnen de Z-route. Deze instrumenten kunnen vooraf ingekocht of toegezegd worden, maar gemeenten kunnen ook inzetten op maatwerk. Gemeenten maken in dat geval een individuele (en informele) match tussen een statushouder en een lokale organisatie of een bedrijf voor een werkervaringsplek of stage. Om beter zicht te krijgen op hoe gemeenten participatieplekken invullen hebben we gemeenten gevraagd hoeveel werkervaringsplekken en stages men heeft ingekocht.

In juni 2020 dienden Tweede Kamerleden Gijs van Dijk (PvdA) en Jasper van Dijk (SP) een motie in waarin zij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verzochten te verkennen hoeveel stage- en werkervaringsplan beschikbaar worden gesteld voor inburgeringsplichtigen.³⁰ Om hieraan

³⁰ In antwoord op de motie is in de kamerbrief van 4 juli 2022 door het Ministerie van SZW toegezegd dat de KIS-monitor zal verkennen hoeveel stage en werkervaringsplekken beschikbaar worden gesteld. Zie ook: Van Gennip, C.E.G (2022, 4 juli). [Uitvoering Inburgering](#). Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

tegemoet te komen, hebben we in 2022 en 2023³¹ gevraagd hoeveel werkervaringsplekken en stages men had ingekocht of toegezegd voor statushouders. Dit jaar hebben wij deze vraag opnieuw gesteld en specifiek uitgevraagd naar de aantallen uitgesplitst naar de Z-route en B1-route. Voor de respondenten die de enquête voor meerdere gemeenten hebben ingevuld gaan wij ervan uit dat zij het totaal aantal werkervaringsplekken en stages van die gemeenten hebben ingevuld. Het gaat daarbij om een schatting op het moment van invulling van de enquête.³²

Dit jaar zijn 4.276 werkervaringsplekken en stages voor de Z-route door 111 gemeenten toegezegd of ingekocht.³³ Het aantal gemeenten dat deze plekken inkoopt of toezegt ligt lager dan de 138 gemeenten die aangeven dat zij dit bieden in tabel 4.1. De G4 geven aan dat ze geen plekken hebben gerealiseerd. Dat wil zeggen dat de werkervaringsplekken en stages door de G40 en overige gemeenten zijn gerealiseerd. Dit komt neer op gemiddeld 39 participatieplekken voor de G40 en overige gemeenten die werkervaringsplekken en stages

ingekocht of toegezegd hebben (met max. 240). Op basis van deze resultaten schatten wij met een marge van 5%, dat er ongeveer tussen 6500 en 7250 werkervaringsplekken en stages in heel Nederland zijn ingekocht voor statushouders is de Z-route.³⁴

- 31 Zie De Gruijter, M., Kool, T.A., & Dusault, Y. (2023). [KIS Monitor 2023. Gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten](#). Utrecht: Kennisplatform Inclusief Samenleven & Razenberg, I., De Gruijter, M, Nijs, T., Sikkema, M. (2022). [KIS Monitor 2022. Gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten](#). Utrecht: Kennisplatform Inclusief Samenleven.
- 32 Een aantal gemeenten geeft in een toelichting elders verdere uitleg over de gerapporteerde cijfers. Een aantal gemeenten heeft dit belegd bij de taalschool, sociaal werkbedrijf of binnen de MAP. Een vijftal gemeenten geeft aan dat dit niet specifiek voor een route wordt ingekocht maar voor zowel B1- als Z-route.
- 33 101 van de 211 G40 en overige gemeenten hebben aangegeven dat zij geen werkervaringsplekken en stages hebben ingekocht, en twee overige gemeenten hebben deze vraag niet ingevuld. Een aantal gemeenten heeft dit belegd bij de taalschool, sociaal werkbedrijf of binnen de MAP. Een vijftal gemeenten geeft aan dat dit niet specifiek voor een route wordt ingekocht maar voor zowel B1- als Z-route. Ook geven enkele gemeenten aan dat de werkervaringsplekken en stages worden ingekocht voor alle bijstandsgerechtigden en niet alleen statushouders. Daardoor kan het daadwerkelijk aantal plaatsen mogelijk hoger of lager uitvallen.

- 34 Op basis van deze resultaten kunnen we een globale schatting maken van het totaal aantal ingekochte en toegezegde werkervaringsplekken en stages voor statushouders in 2024 in Nederland (gerapporteerd tussen 4 maart en 19 april 2024). Hiervoor gaan wij uit van verschillende aannames. Allereerst nemen wij de respondenten voor de G40 en overige gemeenten samen omdat sommige respondenten het totaal aantal participatieplaatsen voor zowel G40 als kleine/ middelgrote gemeenten gezamenlijk hebben ingevuld. Daarnaast gaan wij van de aanname uit dat de statushouders evenredig verdeeld zijn over de gemeenten binnen Nederland en dat hierover een extrapolatie mogelijk is. De KIS-monitor wordt op vrijwillige basis door vertegenwoordigers van gemeenten en/of uitvoeringspartijen ingevuld. Hoewel alle gemeenten benaderd zijn, heeft 63% van de benaderde gemeenten de online vragenlijst ingevuld. We kunnen niet stellen in hoeverre deze gemeenten representatief zijn voor het nationaal niveau. Voor de extrapolatie maken we gebruik van de volgende formule: totaal aantal participatieplekken in de gemeenten die in onze monitor zijn vertegenwoordigd gedeeld door het percentage vertegenwoordigde gemeenten in onze dataset, en dit keer 100. Dit berekenen we voor respectievelijk de G4, en de G40 en overige gemeenten. Daarbij hanteren we een onder- en bovengrens van 5% om op een range uit te komen.

Startbanen in Meijereijstad:

Direct aan het werk, en taal leren op de werkvloer

Meierijstad is een van de gemeenten die meedoet met een proef gefinancierd door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om statushouders direct na vestiging in de gemeente een baan aan te bieden. In deze zogenaamde Startbanen kunnen statushouders direct participeren en de taal leren op de werkvloer. We spraken Munira Ibrahim, beleidsmedewerker sociaal domein van de gemeente, samen met Younes Yousry, projectleider inburgering bij WSD (Werk.Samen.Doen).

In de gemeente Meierijstad krijgen deelnemers aan de Z-route, zodra ze voldoende voorbereid zijn op de arbeidsmarkt tijdens hun inburgering, direct een contract bij WSD. WSD is het sociaal werkbedrijf voor negen gemeenten binnen de driehoek Den Bosch-Tilburg-Eindhoven. Op de werkvloer, eerst bij WSD en later bij een reguliere werkgever, wordt uitgebreid aandacht besteed aan het leren van de taal.

In Meierijstad is ervoor gekozen om statushouders minimaal een half jaar te laten werken bij WSD zelf, bijvoorbeeld in de groenvoorziening, bij de schoonmaak, de milieustraat of op de productieafdeling. Munira Ibrahim: *“Wij zien dit als een landingsplek, hier kun je wennen en je een beeld vormen van werken in Nederland. Zo kun je goed voorbereid en zelfverzekerd de stap naar een reguliere werkplek zetten.”*

WSD biedt maatwerk en uitgebreide ondersteuning aan statushouders. Younes Yousry vertelt:

“ Wij kijken naar wat past bij de belastbaarheid van iemand en werken met trajectconsulenten die nauw contact met hen onderhouden.

We hebben taalbuddy's op de werkvloer, bieden hulp bij financiële problemen door een budgetcoach in te schakelen, en geven introductiewerkshops in hun eigen taal. We merken dat het belangrijk is om rekening te houden met de thuissituatie en om de werkuren geleidelijk op te bouwen.”

Zowel Munira als Younes zien veel voordelen aan het direct starten met werken. Munira: *“Als statushouder voel je eerder verantwoordelijkheid voor je eigen inkomen en versterk je hiermee ook de taal. Waarom zouden we mensen drie jaar laten inburgeren zonder contract, terwijl ze mogelijk bij WSD kunnen blijven of een opstap kunnen maken naar regulier werk met bijvoorbeeld loonkostensubsidie?”* En: het is ook belangrijk dat werkgevers snel kennismaken met deze groep en ook een stukje verantwoordelijkheid dragen voor de begeleiding.

Younes voegt toe: *“Intrinsieke motivatie speelt een belangrijke rol bij de overstap van een startbaan naar een reguliere baan. Je ziet dat iemand steeds gemotiveerder wordt en een vaste baan wil vinden. Dat is zeer bevredigend.”*

Een uitdaging is dat statushouders in de Z-route veel verplichte taaluren hebben en dat daardoor het werk in het gedrang kan komen. Munira: *“Daarom onderzoeken we nu of we de taaldocent op de werkvloer kunnen inzetten.”* Inmiddels is een eerste groep onder begeleiding van een taaldocent daadwerkelijk gestart met inburgeren op de werkvloer.

4.3. Aansluiting taal en participatie in de Z-route

Om mee te doen in de maatschappij is een belangrijk principe van de Wi2021 dat het leren van de taal wordt gecombineerd met participeren. Wij hebben gemeenten daarom gevraagd in welke mate het lukt om taal en participatie binnen de Z-route goed op elkaar te laten aansluiten. Op deze vraag antwoordt bijna de helft (48%) van de gemeenten dat dit soms wel en soms niet lukt. In 30% van de gemeenten lukt het meestal wel en in 4% van de gemeenten lukt het altijd om taal en participatie binnen de Z-route goed op elkaar aan te sluiten. Aan de andere kant stellen 13% van de gemeenten dat dit meestal niet en 5% dat het helemaal niet lukt.

Een klein aantal gemeenten (negen) licht het antwoord op bovenstaande vraag toe. Deze gemeenten lukt het meestal wel of altijd om taal en participatie op elkaar af te stemmen, bijvoorbeeld doordat ze gebruik maken van één aanbieder.

De gemeenten waar het soms wel en soms niet, meestal niet of helemaal niet lukt om taal en participatie binnen de Z-route op elkaar aan te laten sluiten, geven geen verdere toelichting op hun antwoord. In de volgende paragraaf wordt verder ingegaan op de uitdagingen rondom taal.

4.4. Uitdagingen voor gemeenten in de Z-route

Gemeenten is gevraagd wat ze missen in het totale aanbod aan activiteiten binnen de participatiecomponent in de Z-route. Driekwart (75%) van de vertegenwoordigde gemeenten benoemen dat ze iets missen in het aanbod

in hun gemeente(n) en een kwart (25%) mist niets. Gemeenten konden hierbij aangeven wat ze precies missen binnen de participatiecomponent aan activiteiten. Deze antwoorden komen sterk overeen met de antwoorden die gemeenten geven op de vraag welke uitdagingen ze ervaren bij het begeleiden van inburgeraars in de Z-route richting participatie in de Nederlandse samenleving. We bespreken in deze paragraaf daarom beide vragen.³⁵

Geschikte participatieplekken ontbreken

Uit de antwoorden van de gemeenten blijkt dat het vinden van voldoende geschikte participatieplekken, waar inburgeraars die de Nederlandse taal nog niet of onvoldoende machtig zijn terecht kunnen, verreweg de grootste uitdaging vormt.

“ *Inburgeraars binnen de Z-route hebben vaak een verlaagde leerbaarheid en zodoende meer tijd nodig om de Nederlandse taal te leren. Het zou van meerwaarde zijn als deze mensen de Nederlandse taal in een praktijk-setting (participatieplek) kunnen leren, echter kunnen ze op de meeste plekken niet terecht vanwege hun lage taalniveau.*”

Gemeenten stellen dat het met extra individuele begeleiding op de participatieplek mogelijk is om inburgeraars in de Z-route te laten participeren. Hierbij wordt over het algemeen verwezen naar ondersteuning bij taal en, in een enkel geval, digitale vaardigheden. Daarnaast benoemen gemeenten dat het aanpassen aan de Nederlandse gebruiken op de werkvloer, zoals omgang met collega's en onuitgesproken verwachtingen, een belemmering kan vormen en dat hier extra begeleiding voor nodig is. Veelal missen gemeenten (financiële)

35 Drie gemeenten benoemen expliciet dat ze het participatieaanbod in de Z-route nog niet hebben vormgegeven.

ruimte om deze extra begeleiding op de participatieplek vorm te geven. Hierdoor kan niet altijd geschikte ondersteuning worden geboden.

“ *Veel organisaties/werkgevers (ook de sociaal maatschappelijke organisaties die door subsidies worden gefinancierd) geven aan moeite te hebben bij het op orde brengen van begeleiding voor deze doelgroep die nog zo weinig Nederlands spreekt en ook vaak meer tijd nodig heeft om nieuwe vaardigheden te leren. Het kost dus tijd en herhaling. [Dit vereist] begeleiding. Daar is niet altijd (financiële) ruimte voor.*”

Zoals een van de gemeenten formuleert kan de consequentie hiervan zijn dat:

“ *Mensen [blijven] ‘hangen’ bij eentonige klussen in groepen met vooral inburgeraars, zoals een project bij een [sociaal ontwikkelbedrijf]. En dat is jammer, want zo wordt er minder geprofiteerd van een omgeving waarin ze vooral met Nederlanders optrekken, en zo steeds beter de taal en cultuur leren begrijpen.*”

Een klein aantal gemeenten benoemt dat ze vervolgttrajecten missen nadat statushouders een traject bij het sociaal ontwikkelbedrijf hebben afgerond. Statushouders in de Z-route hebben in sommige gevallen nog een tussenstap nodig tussen een traject bij het sociaal ontwikkelbedrijf en werk. Deze gemeenten zouden ook graag meer handvatten krijgen vanuit de overheid hoe ze dit vorm kunnen geven.

Tot slot noemt een aantal gemeenten dat ze lokaal aanbod van participatieactiviteiten en leerwerktrajecten missen. Gemeenten moeten buiten hun eigen gemeentegrenzen zoeken naar geschikte plekken. Deze gemeenten stellen

dat er meer lokale activiteiten en lokaal vrijwilligerswerk nodig is waar statushouders in de Z-route de taal kunnen oefenen.

Hoeveelheid verplichtingen voor inburgeraars

De hoeveelheid verplichtingen vraagt veel van inburgeraars in de Z-route. De hoeveelheid verplichtingen zorgt er ook voor dat gemeenten voor elke statushouder een *roosterpuzzel* moeten leggen waarbij rekening gehouden dient te worden met: “*taallesroosters, basisschoolroosters, roosters van participatieplekken, beschikbaarheid van taalmaatjes, kinderopvang etc.*” Door deze complexe roosters, vragen enkele gemeenten zich af of de eis om 800 uur te participeren niet te hoog gegrepen is en of het voor alle inburgeraars in de Z-route haalbaar is om in drie jaar de participatie-uren te maken. Een belangrijk onderdeel van de *roosterpuzzel* is de beschikbaarheid van kinderopvang. Dit vormt een belangrijke belemmering voor statushouders in de Z-route om naast taalonderwijs ook participatieactiviteiten te doen.

Vanwege de hoeveelheid aan verplichtingen neemt de motivatie van inburgeraars in de Z-route af om deel te nemen aan het participatieaanbod; gemeenten ervaren dat dit een belemmering vormt bij de begeleiding. De Z-route is een intensief traject met veel contacturen. Gemeenten hebben de ervaring dat niet iedereen voldoende gemotiveerd is om deze ureninzet te kunnen plegen. Meestal is de oorzaak hiervan dat de inzet te belastend is voor de statushouders.

Aandacht is nodig voor specifieke doelgroepen

Daarnaast stellen gemeenten dat aandacht nodig is voor specifieke doelgroepen. Gemeenten hebben de wens om meer ruimte voor (maatwerk) begeleiding te hebben voor kwetsbare groepen. De kwetsbare uitgangs-

positie van sommige inburgeraars in de Z-route vormt een uitdaging bij de participatie in de Nederlandse samenleving. Gesteld wordt dat medische en psychische problematiek de belastbaarheid beïnvloedt van inburgeraars in de Z-route. Volgens gemeenten legt de combinatie van 800 uur taallessen en 800 uur participatie veel druk op inburgeraars. Wanneer er psychische of medische problematiek speelt kunnen inburgeraars de urennorm veelal niet waarmaken. Ook ervaren gemeenten dat mantelzorgers en oudere migranten moeite hebben om de participatie-uren vorm te geven en met name oudere migranten om de taal te leren. Een aantal gemeenten stelt specifiek problemen te ervaren bij het begeleiden van vrouwen richting participatieplekken, omdat de beschikbare participatieplekken niet geschikt zijn voor vrouwen of omdat vrouwen in het land van herkomst geen participatie ervaring op hebben gedaan en de stap naar participatie in Nederland als groot wordt ervaren. Een klein aantal van de gemeenten heeft met name moeite om een participatieplek te vinden voor jongeren. Deze gemeenten redeneren dat de beschikbare plekken niet goed zijn afgestemd op de behoeften van jongeren: *“zij willen het liefst direct aan het werk of in een meer schoolse omgeving zijn.”*

Bij Kansrijk Talent in de arbeidsmarktregio Groningen en Noord-Drenthe landt een statushouder zacht

In de arbeidsmarktregio Groningen en Noord-Drenthe is het project Kansrijk Talent opgezet om statushouders te helpen bij hun participatie in de samenleving. Dit project biedt hun een zachtere landing en voorziet hen van basisvaardigheden die nodig zijn voor actieve participatie. Mario van Dijk, projectontwikkelaar, en Bastiaan Barelds, trainer, realiseerden zich dat ze deze groep beter konden ondersteunen door de training toegankelijk te maken voor een bredere doelgroep. Niet alleen statushouders, maar ook andere Nederlanders die een stap in hun ontwikkeling willen maken, kunnen hier gebruik van maken. Kansrijk Talent is om die reden opgenomen in het bestaande aanbod van ‘Werk in Zicht’. Dit is een samenwerkingsverband dat bestaat uit gemeenten, het UWV, werkleerbedrijven en andere partners binnen de arbeidsmarktregio Groningen en Noord-Drenthe.

Het verbreden van de doelgroep en de inbedding in het regionale aanbod maken dat Kansrijk Talent, en daarmee de inclusie van statushouders, een onderdeel wordt van het grote visieplan van de arbeidsmarktregio. Mario:

“De visie van onze arbeidsmarktregio is om 20.000 mensen op weg te helpen in hun ontwikkeling. Dit programma is een mooie bouwsteen dat deze visie ondersteunt. Aangezien dit visieplan meerjarig regionaal gefinancierd wordt, kunnen we een grote doelgroep bereiken en van deze dienstverlening voorzien. Uniek daarbij is de intensieve samenwerking tussen alle acht werkleerbedrijven in de regio. Samen hebben ze het programma ontwikkeld en over de hele regio uitgerold.”

Kansrijk Talent is een toevoeging op de al bestaande trajecten in de arbeidsmarktregio en geen vervanging. Mario vertelt:

“ *In onze arbeidsmarktregio zijn veel trajecten ontwikkeld voor verschillende beroepen. Ik gebruik de metafoor dat deze trajecten de middelbare school zijn, van klas twee tot en met zes. Maar als je niet oppast, worden de klassen kleiner, want de brugklas is vergeten. Ons traject is de brugklas. Als mensen in andere trajecten uitvallen omdat bijvoorbeeld de taal of sociale vaardigheden nog niet goed zijn, kunnen ze bij ons eerst die basisvaardigheden opdoen en daarna verder gaan. Zo krijgen ze altijd een nieuwe kans.*”

In de training staan vertrouwen geven en talentontwikkeling centraal. Bastiaan legt uit: *“Het is belangrijk om mensen weer het vertrouwen te geven en te laten zien dat ze ertoe doen. Het ontdekken van hun (verborgen) talenten helpt hen uit de schaduw te stappen en aan hun dromen te werken.”*

De deelnemers aan het programma zijn heel divers; statushouders en niet-statushouders nemen samen deel. Bastiaan:

“ *Juist de dynamiek van werken in zo’n diverse groep helpt bij het overwinnen van obstakels en bevordert het leerproces van statushouders op het gebied van taal en cultuur. De meerwaarde van samen zitten en elkaar ondersteunen wordt ook bevestigd door deelnemers. Ze geven aan dat ze misschien niet alles hebben begrepen, maar wel enorm veel hebben geleerd van hun medecursisten.*”

Een belangrijke randvoorwaarde van Kansrijk Talent is het gratis vervoer dat zij regelen voor de deelnemers via de WMO. Mario legt uit:

“ *Door het vervoer gratis te maken, kunnen mensen die zelf geen vervoer kunnen regelen toch naar een van de 8 leerwerkbedrijven worden gebracht waar het programma plaatsvindt. Dit biedt ook de mogelijkheid om mensen vanuit het azc op te halen. Soms hebben we ook families van statushouders. Als zij zich aanmelden, verdelen we hen over de verschillende werkleerbedrijven om hun integratie te bevorderen.*”

Mario en Bastiaan onderzoeken momenteel de mogelijkheid om een nieuwe randvoorwaarde toe te voegen: activiteitgebonden kinderopvang voor deelnemers. Dit zou ervoor zorgen dat nog meer statushouders kunnen deelnemen aan Kansrijk Talent.

5 B1-route

Zoals gezegd is een belangrijk uitgangspunt van de Wi2021 dat het leren van de taal en tegelijkertijd participeren elkaar kunnen versterken en bijdragen aan het volwaardig meedoen in de maatschappij. In de Wi2021 is *participatie* op diverse manieren opgenomen. Enerzijds als modules binnen het aanbod van de leerroutes - KNM, PVT en MAP. Anderzijds in de vorm van (betaald) werk, stage of opleiding. De invulling van participatie binnen de leerroutes verschilt. Gemeenten zijn niet verplicht om in de B1-route participatieactiviteiten aan inburgeraars aan te bieden, bij de Z-route zijn ze dat wel. Voor de inburgeraars die de B1-route volgen geldt dat zij niet verplicht zijn om - naast de verplichte onderdelen KNM, PVT en MAP - deel te nemen aan op participatie gerichte activiteiten, maar dat dit wel wenselijk wordt geacht. Overigens kan de gemeente dit wel opleggen vanuit de Participatiewet, als men een bijstandsuitkering heeft.

In dit hoofdstuk staan we stil bij de participatiecomponent in de B1-route; hieronder verstaan we duale trajecten met naast taallessen ook op participatie gerichte activiteiten, zoals betaald werk, werkervaringsplekken/stages, vrijwilligerswerk, of een opleiding. Onderstaande analyse gaat niet over het praktischelement van de MAP. Dit komt in hoofdstuk 6 aan bod.

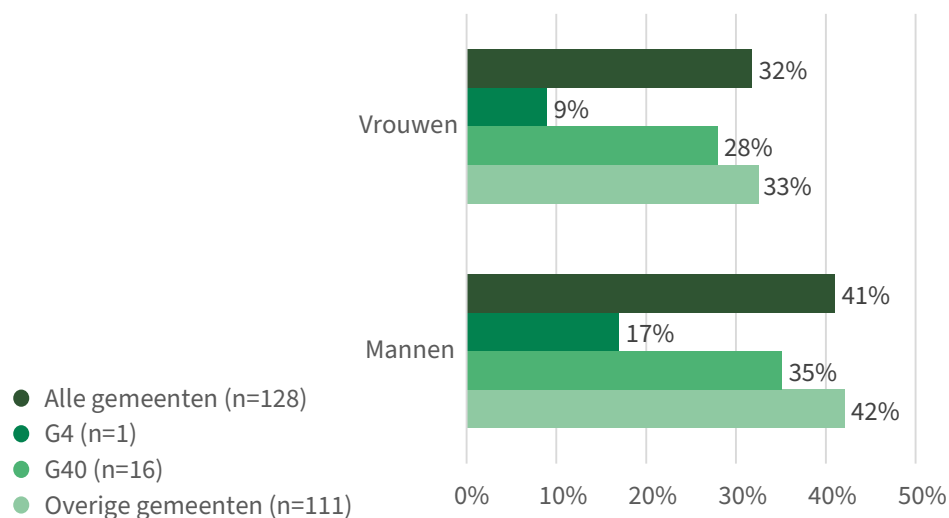
5.1. Aandeel statushouders dat participatiecomponent doet binnen de B1-route

Vorig jaar gaven gemeenten aan dat 37% van de statushouders een participatiecomponent binnen de B1-route volgt. Dat percentage ligt dit jaar 1 percentagepunt lager op 36%. In de monitor van dit jaar hebben we gemeenten gevraagd om apart te rapporteren over het percentage mannelijke statushouders en het percentage vrouwelijke statushouders.³⁶ Daarbij komt naar voren dat mannelijke statushouders vaker participeren binnen de B1-route dan vrouwen (41% van de mannelijke statushouders tegenover 32% van de vrouwelijke statushouders).³⁷ Met name in G4 gemeenten is de realisatie van de participatiecomponent aanzienlijk lager (17% van de mannen vs. 9% van de vrouwen). De realisatie blijft daarmee achter op de verwachting in 2022 toen gemeenten aangaven dat 59% van vrouwen en 72% van de mannen een participatie-component zouden gaan doen in de B1-route.

36 Dit is exclusief de 62 gemeenten die de vraag verkeerd begrepen hadden. Ze leken de vraag op te vatten als het aandeel mannen en vrouwen binnen de groep statushouders dat een participatiecomponent volgt. Om tot een éénduidige uitleg te komen zoals bedoeld in de vraagstelling, hebben we alle gemeenten waarvan de mannelijke en vrouwelijke statushouders optellen tot 100% eruit gehaald omdat het aannemelijk is dat deze vraag als ratio tussen mannelijke en vrouwelijke statushouders geïnterpreteerd is. Ook hebben we 23 gemeenten eruit gehaald die aangeven dat ze geen zicht hebben op de percentages, en vier gemeenten die geen participatiecomponent bieden. In totaal hebben we de antwoorden van 128 gemeenten meegenomen.

37 Dit cijfer kan mogelijk vertekenend zijn omdat er zes gemeenten zijn die aangeven dat ze voor alle mannen en vrouwen een participatiecomponent bieden, en in vier gemeenten zijn statushouders nog niet gestart in de B1-route.

Figuur 5.1 Wat is het percentage statushouders (m/v) dat op dit moment een participatiecomponent doet binnen de B1-route? (n=128)



Drieëntachtig gemeenten geven een verdere toelichting op het verschil tussen mannelijke en vrouwelijke statushouders die een participatiecomponent hebben binnen de B1-route. Iets minder dan de helft benoemt dat vrouwen meer verantwoordelijkheid dragen voor huishoudelijke taken en opvoeden van de kinderen. Dit wordt door hen al dan niet gelinkt aan cultuur.

“Mannen hebben vaker werkervaring en zijn sneller inzetbaar dan vrouwen die vaker de zorgtaken op zich nemen.”

Vaak wordt ook het gebrek aan kinderopvang aangegeven als een onderliggende uitdaging waarom individuen nog niet gestart zijn met een participatiecomponent.

Daarnaast benoemen gemeenten gezinshereniging als een onderliggende factor waarom meer mannen dan vrouwen deelnemen. Mannen zijn vaak verder in het inburgeringstraject omdat vrouwen nareizen en daardoor korter dan hun partner in Nederland verblijven.

“De mannen zijn vaak eerder in Nederland dan de rest van het gezin. Zij hebben tegen de tijd dat hun vrouw en kinderen komen al meer onderwijservaring en/of werkervaring.”

Ongeveer een op de vijf gemeenten geeft verder aan dat er meer mogelijkheden qua participatieplekken zijn voor mannen.

5.2. Organisatie en uitvoering van de participatiecomponent in de B1-route

Om beter zicht te krijgen op hoe gemeenten de participatiecomponent in de B1-route vormgeven, hebben we gemeenten de vraag voorgelegd hoe ze de uitvoering organiseren. Gemeenten konden meerdere antwoordcategorieën selecteren. Gemiddeld gaven gemeenten 3,28 antwoorden.³⁸

Uit de antwoorden van de gemeenten komt naar voren dat in twee op de vijf gemeenten (41%) afspraken zijn gemaakt met sociaal ontwikkelbedrijven. Achtendertig procent van de gemeenten heeft dit belegd bij het werkgeversservicepunt, nauw gevolgd door gemeenten die afspraken maken met maatschappelijke organisaties (37%) en jobhunters inzetten (36%). Daarnaast

38 32 gemeenten selecteerden één antwoordcategorie, en 10 gemeenten selecteerden zeven of meer antwoordcategorieën.

bieden drie op de tien gemeenten B1-route entree trajecten³⁹ als participatiecomponent of belegt men de participatiecomponent bij taalaanbieders. Het minst vaak noemen gemeenten samenwerking met re-integratiebedrijven gespecialiseerd in de arbeidstoeleiding van inburgeraars (21%).

Figuur 5.2 Hoe is binnen uw gemeente(n) de uitvoering van de participatiecomponent in de B1-route georganiseerd? (n=214)



39 De B1-route entree-traject is een combitraject waar inburgeraars voorbereidt worden op de inburgeringsexamens en tegelijkertijd een mbo diploma op niveau 1 behalen.

Verder selecteren twee op de vijf gemeenten (n=83) de categorie 'Anders, namelijk...'. Uit de open antwoorden komt naar voren dat de participatiecomponent veelal intern is belegd bij de regievoerder inburgering of participatie. Daarnaast benadert een tiental gemeenten de organisatie van de participatiecomponent regionaal; zij hebben een regionale verbinder⁴⁰ in dienst genomen om statushouders naar een participatieplek te begeleiden. Een enkele gemeente stelt dat ze workshops en trainingen bieden om inburgeraars voor te bereiden op de arbeidsmarkt. Tot slot geeft een drietal gemeenten aan dat ze geen participatiecomponent binnen de B1-route bieden en alleen inburgeraars begeleiden naar werk onder de Participatiewet.

Aantal ingekochte werkervaringsplekken en stages

Uit bovenstaande komt naar voren dat in ongeveer een op de vier gemeenten afspraken zijn gemaakt met werkgevers over werkervaringsplekken en stages. Dit ligt lager dan bij de Z-route. Niettemin blijft het ook binnen de B1-route een belangrijk instrument.

Daarom hebben we, net als voor de Z-route, gemeenten de vraag voorgelegd: *Hoeveel werkervaringsplekken en stages heeft uw gemeente(n) ingekocht/zijn al toegezegd voor statushouders in de B1 route voor dit jaar (2024)?* Dit jaar zijn 2.950 werkervaringsplekken en stages voor de B1-route door gemeenten

40 De regionale verbinder is aangesteld vanuit gemeenten binnen de arbeidsmarktregio. Zij verkennen welke projecten en initiatieven bestaan op het gebied van statushouders aan het werk, welke goed werken en hoe die opgeschaald kunnen worden. Zie voor meer informatie Divosa (2024). [Regionale verbinders](#). Inburgering: leren in de uitvoering. Geraadpleegd 16 juli 2024.

toegezegd of ingekocht.⁴¹ Dat aantal is ongeveer 30% lager dan bij de Z-route. Dit kan mede verklaard worden doordat het doen van een participatiecomponent in de B1-route optioneel is.

Net als bij de Z-route geven de G4 aan dat ze geen plekken hebben ingekocht of toegezegd, en worden de werkervaringsplekken en stages voor de B1-route slechts gerealiseerd door de G40 en overige gemeenten. Dit komt neer op gemiddeld 32 participatieplekken per gemeente voor de G40 en overige gemeenten die werkervaringsplekken en stages ingekocht hebben of toegezegd hebben (met max. 190). Op basis van deze resultaten schatten wij met een marge van 5%, dat er ongeveer tussen 4500 en 5000 werkervaringsplekken en stages in heel Nederland zijn ingekocht voor statushouders is de B1-route.⁴²

5.3. Uitdagingen voor gemeenten in de B1-route

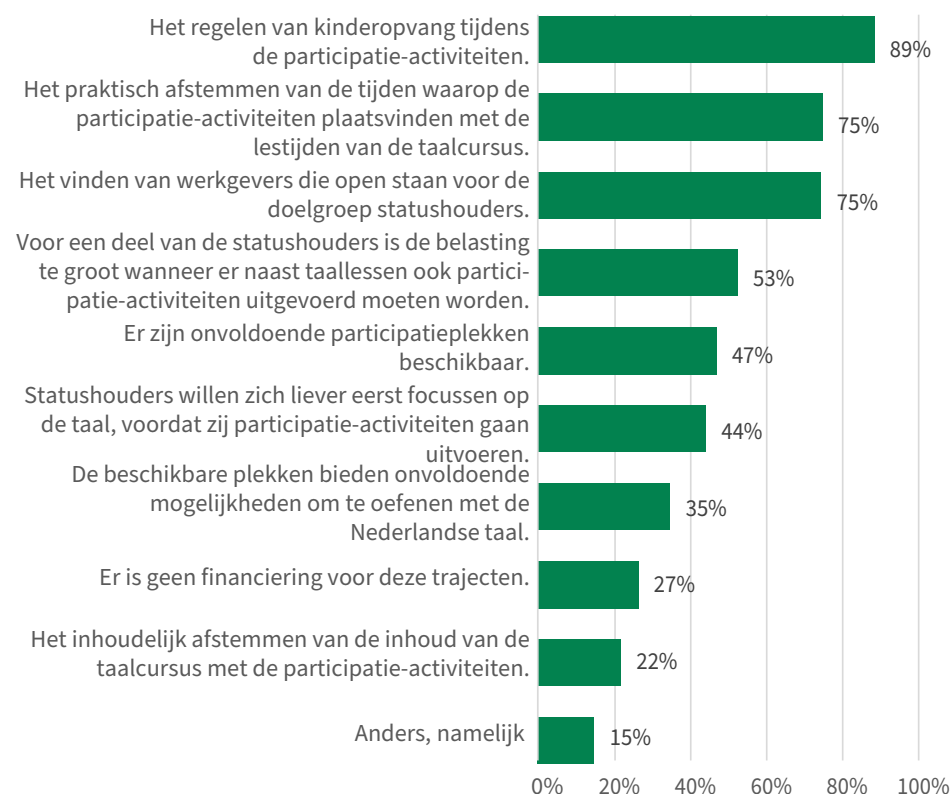
Om meer inzicht te krijgen in de knelpunten bij het organiseren van de participatiecomponent in de B1 route, hebben we gemeenten gevraagd naar de uitdagingen die zij ervaren. Gemeenten konden meerdere antwoorden aanvinken. Gemeenten gaven gemiddeld 4,82 antwoorden.⁴³

41 115 van de 211 G40 en overige gemeenten hebben aangegeven dat zij geen werkervaringsplekken en stages hebben ingekocht, en drie overige gemeenten hebben deze vraag niet ingevuld. Een aantal gemeenten geeft in een toelichting elders verdere uitleg over de gerapporteerde cijfers. Een aantal gemeenten heeft dit belegd bij de taalschool, sociaal werkbedrijf of binnen de MAP. Een vijftal gemeenten geeft aan dat dit niet specifiek voor een route wordt ingekocht maar voor zowel B1- als Z-route. Ook geven enkele gemeenten aan dat de werkervaringsplekken en stages worden ingekocht voor alle bijstandsgerechtigden en niet alleen statushouders. Daardoor kunnen het daadwerkelijk aantal plaatsen mogelijk hoger of lager uitvallen.

42 Zie voetnoot 35 in paragraaf 4.2 voor verdere toelichting op deze analyse.

43 Zes gemeenten selecteerden één antwoordcategorie. Door 74 gemeenten werden zes of meer uitdagingen geselecteerd.

Figuur 5.3. Wat zijn in uw gemeente(n) uitdagingen bij het organiseren van de participatiecomponent voor inburgeraars in de B1-route? (n=214)



Uit de antwoorden die gemeenten geven blijkt dat verreweg de meeste gemeenten (89%) het uitdagend vinden om kinderopvang te organiseren tijdens de participatieactiviteiten. Daarnaast is een uitdaging het praktisch afstemmen van de tijden waarop de participatie-activiteiten plaatsvinden met de lestijden van de taal cursus (75%).

Gemeenten vinden het een uitdaging om werkgevers te vinden die openstaan voor de doelgroep statushouders (75%). Zevenenveertig procent van de gemeenten benoemt dat er onvoldoende participatieplekken beschikbaar zijn. Wanneer er wel beschikbare plekken zijn, bieden deze plekken soms onvoldoende mogelijkheden om te oefenen met de Nederlandse taal (35 %). Een kleiner deel van de gemeenten (22%) ervaart dat het inhoudelijk afstemmen van de inhoud van de taalcursus met de participatie-activiteiten, zoals taal op de werkvloer, een uitdaging is.

De helft van de gemeenten (53%) stelt dat voor een deel van de statushouders de belasting te groot is wanneer er naast taallessen ook participatie-activiteiten moeten plaatsvinden. Daarnaast ervaren gemeenten dat statushouders liever eerst focussen op de taal voordat zij participatie-activiteiten gaan uitvoeren (44%).

Ruim een kwart (27%) van de gemeenten ervaart dat er geen financiering is voor deze trajecten en dat het daarom een uitdaging is om de participatiecomponent voor inburgeraars in de B1-route vorm te geven.

Onder de ‘Anders, namelijk...’ -optie hebben enkele gemeenten aangegeven dat ze zelf te weinig capaciteit hebben om de juiste (maatwerk) begeleiding te bieden aan statushouders in de B1-route. Ook wordt genoemd dat het een uitdaging is om voltijdwerk te combineren met het leren van de Nederlandse taal. Tot slot stellen gemeenten dat het in afgelegen of uitgestrekte gebieden extra lastig is om de participatiecomponent te organiseren vanwege een gebrek aan vervoersmogelijkheden of lange reistijden.

Uitdagingen die gemeenten zorgen baren

Gemeenten hebben diverse uitdagingen genoemd bij het organiseren van de participatiecomponent in de B1-route. We hebben gemeenten gevraagd toe te lichten welke van de uitdagingen hen zorgen baart. Slechts acht gemeenten stellen dat zij zich geen zorgen maken over de uitdagingen waar ze mee te maken krijgen. Een kwart van de gemeenten benoemt expliciet dat juist de combinatie van verschillende uitdagingen hen zorgen baart, omdat de problematiek hierdoor lastiger op te lossen is.

“ *Er zijn meerdere zaken tegelijkertijd te organiseren om een deel van de oplossing te genereren. Dat is voor ons een zorg, meer nog omdat de inwoner [...] niet de dupe moet worden van het gebrekkige aanbod wat wij voor hen hebben kunnen organiseren.*”

Naast de vraag gericht op de uitdagingen die gemeenten zorgen baren, hebben we gemeenten ook gevraagd naar de uitdagingen die zij ervaren bij het begeleiden van statushouders in de B1-route. Aangezien de antwoorden op beide vragen sterk overeenkomen, hebben we de antwoorden samengevoegd in deze paragraaf.

Onvoldoende geschikte participatieplekken

Ongeveer de helft van de gemeenten vindt het een uitdaging om en maakt zich zorgen over het vinden van geschikte participatieplekken voor statushouders in de B1-route. Uit de antwoorden komt naar voren dat praktisch alle gemeenten uitgaan van participatieplekken waar statushouders betaald kunnen werken. Deze gemeenten richten zich in de beantwoording van de vraag dus minder op het organiseren van bijvoorbeeld stages en werkervaringsplekken. Gemeenten stellen dat ze onvoldoende werkgevers vinden die openstaan voor de

doelgroep statushouders en waarvan het aanbod past bij de vraag, behoeftes en vaardigheden van de statushouders. Gemeenten benoemen vier zorgpunten en uitdagingen hierbij. Ten eerste, het vinden van participatieplekken is lastig doordat werkgevers taaleisen stellen en statushouders in de B1-route de Nederlandse taal nog aan het leren zijn. Ten tweede, statushouders willen in sommige gevallen zelf graag eerst de taal beter beheersen voordat ze gaan participeren. Ten derde, statushouders zijn over het algemeen niet volledig beschikbaar voor de arbeidsmarkt doordat ze taallessen volgen en dit vraagt flexibiliteit van de werkgever. Ten slotte, werkgevers zijn onvoldoende bereid om een omgeving te creëren waarin ze statushouders de juiste begeleiding kunnen bieden. Goede begeleiding op de werkvloer vraagt tijd, geld en expertise van de werkgever. Volgens verschillende gemeenten investeren werkgevers nog niet of onvoldoende in de doelgroep statushouders.

Gemeenten benoemen dat het effect van bovenstaande uitdagingen is dat het duale leren onvoldoende uit de verf komt. Daarnaast komen statushouders die wel werk vinden, regelmatig op een plek terecht waar weinig Nederlandse taal wordt geoefend.

“...het feit dat werkgevers nog niet omdenken en de potentie van deze doelgroep inzien en hierin bereid zijn om te investeren [baart me zorgen]. Deze doelgroep gaat de komende tijd groeien en hier zit het arbeidspotentieel en de oplossing voor de krappe arbeidsmarkt. Maar bedrijven lijken er nog niet aan te willen.”

Complexe roosters en kinderopvang

Gemeenten stellen dat het lastig en arbeidsintensief is om de tijden waarop participatieactiviteiten plaatsvinden af te stemmen op de lestijden van de

taalschool. Verschillende gemeenten maken zich zorgen dat inburgeraars hierdoor worden beperkt om te participeren, specifiek via betaald werk. Rooster technisch is het vaak alleen haalbaar om taalonderwijs en betaald werk te combineren als het taalonderwijs in de avond plaatsvindt. Gemeenten waar taallessen in de avond zijn ingekocht stellen dat het rooster technisch haalbaar is om participatie- en taalverplichtingen te combineren, maar dat het een grote belasting is voor inburgeraars om (voltijd) te werken en daarnaast in de avonduren ook nog de taal te leren.

Het gebrek aan kinderopvang speelt een belangrijke rol in het vormgeven van het complexe rooster. Gemeenten maken zich zorgen over de toegang tot en de wachtlijsten bij de kinderopvang. Gemeenten zeggen hierover dat het gebrek aan kinderopvang ertoe leidt dat statushouders later kunnen starten met de inburgering. Het kan voorkomen dat er een participatieplek is gevonden, maar dat er geen kinderopvangplek beschikbaar is op korte termijn. De gemeenten stellen dat ze geen invloed hebben op de beschikbaarheid van kinderopvangplekken. Een enkele gemeente stelt dat het gebrek aan kinderopvangplekken en de wachtlijsten bij de kinderopvang specifiek de participatiemogelijkheden van (alleenstaande) vrouwelijke statushouders beperken. Zelfs als kinderopvang beschikbaar is, stellen gemeenten dat de verplichtingen in de inburgering (zoals wisselende verplichte trainingen) een flexibiliteit van de kinderopvang vraagt die niet past bij de realiteit.

Gebrek aan menskracht en middelen

Ten slotte maken gemeenten zich zorgen over de intensiteit van de begeleiding van statushouders richting betaald werk. Hier hebben gemeenten niet altijd de menskracht en/of de middelen voor. Een kwart van de gemeenten benoemt dit als een zorgpunt. Het begeleiden van inburgeraars in de B1-route richting

betaald werk vraagt maatwerk. In de begeleiding is aandacht nodig voor het afstemmen van persoonlijke verwachtingen, wensen, studie en werkervaringen met de mogelijkheden op de Nederlandse arbeidsmarkt. De begeleiding bij het koppelen van de statushouder aan een geschikte werkgever wordt eveneens als (extra) intensief ervaren.

“ *De combinatie van [taalleren] en werken is natuurlijk een zeer goed idee. Tegelijkertijd is het ook moeilijk te realiseren: we vragen een werkgever iemand aan te nemen die maximaal 16-20 uur per week beschikbaar is en nog niet zo goed Nederlands spreekt. We lopen er in de praktijk tegenaan dat we én gesprekken moeten voeren met inburgeraars om ze te bemiddelen naar werk én een werkgever zover moeten krijgen om zo iemand aan te nemen. Voor elke inburgeraar is extra tijd nodig ten opzichte van een reguliere werkloze.*”

6 Module Arbeidsmarkt en Participatie

Een van de onderdelen van de B1- route en de Z-route is de Module Arbeidsmarkt en Participatie. In de MAP doet de inburgeringsplichtige (zowel statushouders als gezinsmigranten) kennis en ervaring op die nodig is om te kunnen participeren op de Nederlandse arbeidsmarkt. De inburgeraars maken daarbij kennis met, en bereiden zich voor op, deelname aan de Nederlandse arbeidsmarkt.

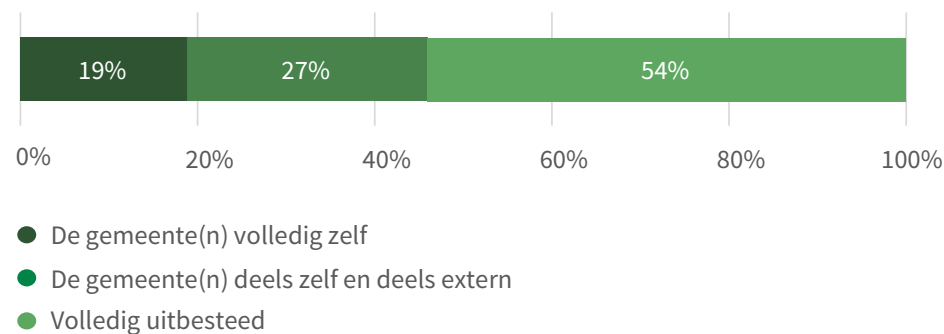
De MAP omvat een trainingsdeel waarin aandacht wordt besteed aan beroepenoriëntatie, realistisch beroepsbeeld, beroepskansen, beroepscompetenties, werknemerscompetenties, netwerk opbouwen, werkcultuur en werk vinden. De MAP bevat ook een praktijkelement waarbij minimaal 40 uur gericht moet zijn op praktische inzet van de inburgeringsplichtige op de arbeidsmarkt. Via dit praktijkelement doen inburgeraars in de B1-route of de Z-route werker-
varing op in een taalrijke omgeving.⁴⁴

44 Koolmees, W. (2021). [Memorie van Toelichting](#). Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

6.1. Uitvoering van de MAP in gemeenten

De gemeenten zijn verplicht onder de Wi2021 om een praktische invulling aan de MAP te geven.⁴⁵ Ze kunnen ervoor kiezen de MAP zelf uit te voeren, uit te besteden of om hier gezamenlijk in op te trekken. Om dit in kaart te brengen, vroegen wij gemeenten welke organisaties de MAP uitvoeren. Gemeenten konden meerdere opties selecteren en gaven gemiddeld 1,45 antwoorden. Uit de antwoorden blijkt dat de meerderheid van de gemeenten de MAP volledig uitbesteedt (54%). Ruim een kwart van de gemeenten belegt een deel van de uitvoering extern en 19% voert de MAP volledig zelf uit.

Figuur 6.1 Welke organisatie voert de MAP uit? (n=214)



In 174 van de 214 gemeenten wordt de uitvoering van de MAP deels of volledig uitbesteed. Verdere analyse toont aan dat gemeenten sociaal ontwikkelbedrijven het vaakst noemen als (mede)uitvoerder van de MAP (32%), gevolgd door taalaanbieders die ook de leerroute aanbieden (29%) en het Werkgeversservicepunt (16%). Daarnaast selecteren 70 gemeenten

45 Tweede Kamer der Staten-Generaal (2020). [Regels over inburgering in de Nederlandse samenleving](#) (Wet inburgering 20.). 35 483. Vergaderjaar 2019-2020.

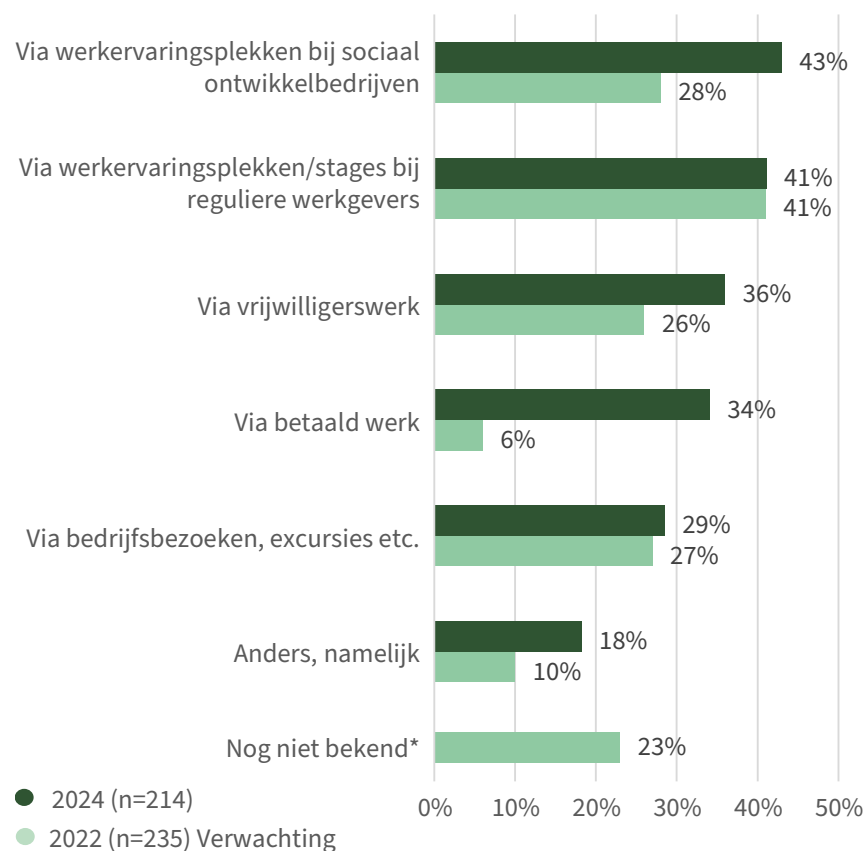
de antwoordoptie 'Anders, namelijk...'. Ongeveer 15 gemeenten schakelen een commercieel trainingsbureau in om de MAP uit te voeren en in enkele gemeenten zijn ze nog bezig met de aanbesteding.

6.2. Invulling praktijkelement van de MAP

Net als eerdere jaren, vroegen wij gemeenten welke twee typen praktijkervaring naar verwachting het meest voorkomen in hun gemeente(n) bij het invullen van het praktijkelement binnen de MAP. Deze antwoorden zetten we af tegen de monitor van 2022 waarin wij gemeenten vroegen hoe ze verwachten het praktijkelement in te vullen. De verwachtingen van toen en de realisatie van nu staan weergegeven in figuur 6.2.

Gemeenten noemen werkervaringsplekken bij sociaal ontwikkelbedrijven het vaakst met 43%. Dit wordt gevolgd door werkervaringsplekken/stages bij reguliere werkgevers met 41%, en als derde vrijwilligerswerk met 36%. Bij de werkervaringsplekken bij sociale ontwikkelbedrijven en bij de vrijwilligerswerk zien we een toename van respectievelijk 15 en 10 percentage punten ten opzichte van de verwachting in 2022.

Figuur 6.2 Hoe wordt in uw gemeente(n) het praktijkelement (van minimaal 40 uur) ingevuld?



*De antwoordoptie 'Nog niet bekend' was alleen beschikbaar in 2022.

Het is opvallend dat 34% van de gemeenten aangeeft dat betaald werk een van de vormen is voor de invulling van het praktijkelement, tegenover 6% in 2022. Gezien het doel van de MAP, namelijk inburgeringsplichtigen kennis laten maken met en voorbereiden op de Nederlandse arbeidsmarkt, is het positief

dat dit boven verwachting vaak wordt ingevuld via betaald werk. Verder blijkt dat bedrijfsbezoeken, excursies etc. in redelijk gelijke mate benut worden, wat overeenkomt met de verwachtingen uit 2022.

In de tekstuele antwoorden op antwoordcategorie ‘Anders, namelijk...’ noemen verschillende gemeenten dat zij alle opties benutten, afhankelijk van het potentieel van de statushouder. Daarnaast geven een tiental gemeenten aan dat, hoewel de Wi2021 nu twee jaar van kracht is, het traject nog niet gestart is of dat zij nog niets geregeld hebben rondom het praktischelement van de MAP.⁴⁶

46 Dit komt overeen met eerdere studies zoals Frissen et al (2023) dat aangeeft dat veel inburgeraars nog niet bekend zijn met de MAP. Bron: Frissen, R., Tielens, P., Alalloush, T., Yigit Ari, I., Shawki, S., Attar, Y., & Lafay, S. (2023). [Inburgeren door de ogen van nieuwkomers. Onderzoek naar het perspectief van inburgeraars voor het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid](#). Rapport 1 van 4. Regioplan. Open Embassy. BMC.

7 Samenloop Wi2021 en Participatiewet

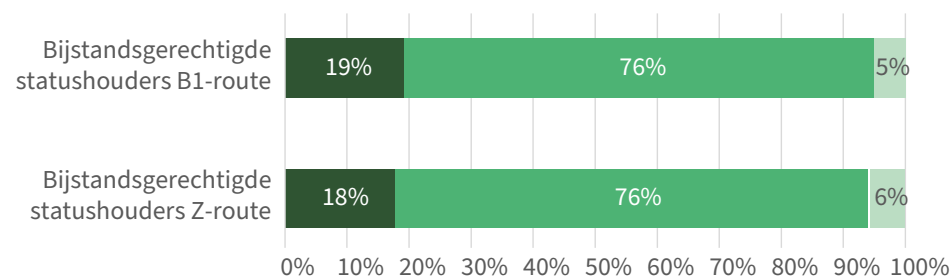
Bijstandsgerechtigde inburgeraars hebben niet alleen verplichtingen in het kader van de Wi2021, maar ook in het kader van de Participatiewet. Gemeenten kunnen zelf bepalen hoe zij de begeleiding van deze groep inrichten. Zo is in sommige gemeenten de begeleiding bij het inburgeringstraject én de begeleiding in het kader van de Participatiewet ‘in één hand’, en in andere gemeenten niet. Onderstaande vragen gaan over de samenloop van de Wi2021 en de Participatiewet. We stellen ook enkele vragen over inburgeraars die tijdens hun inburgeringstraject betaald werk verrichten.

7.1. Begeleiding inburgeraars vanuit de Wi2021 en de Participatiewet

We hebben aan gemeenten gevraagd of de begeleiding van bijstandsgerechtigde en inburgeringsplichtige statushouders bij één persoon/afdeling, dan wel bij verschillende medewerkers en/of organisaties is belegd. We vroegen gemeenten naar de begeleiding van inburgeraars in de B1-route en in de Z-route. In driekwart van de gemeenten (76%) is de begeleiding van bijstandsgerechtigde statushouders in zowel de B1- als de Z-route in één hand. In iets minder dan een op de vijf gemeenten zijn verschillende medewerkers/organisaties belast met de begeleiding in het kader van de inburgering en de Participatiewet (19% en 18% voor respectievelijk inburgeraars in de B1- en in de Z-route). De rest van de gemeenten heeft in de enquête aangegeven dat

zij de begeleiding in het kader van de inburgering en de Participatiewet op een andere manier geregeld hebben. Het gaat in totaal om 12 gemeenten. Bij analyse van hun antwoorden blijkt dat verreweg de meesten van hen toelichten welke onderdelen van de begeleiding op welke plek zijn belegd, bijvoorbeeld “De coördinatie ligt bij de gemeente, maar de uitvoering van de P-wet ligt bij een derde partij.”

Figuur 7.1 Ligt in uw gemeente(n) de begeleiding bij het inburgeringstraject EN de begeleiding bij het voldoen aan arbeids- en re-integratieverplichtingen in het kader van de Participatiewet in één hand, of is dit bij verschillende medewerkers/organisatie belegd? (n=214)



- De begeleiding in het kader van inburgering en participatiewet is bij verschillende medewerkers/organisaties belegd.
- De begeleiding ligt in één hand.
- Anders, namelijk

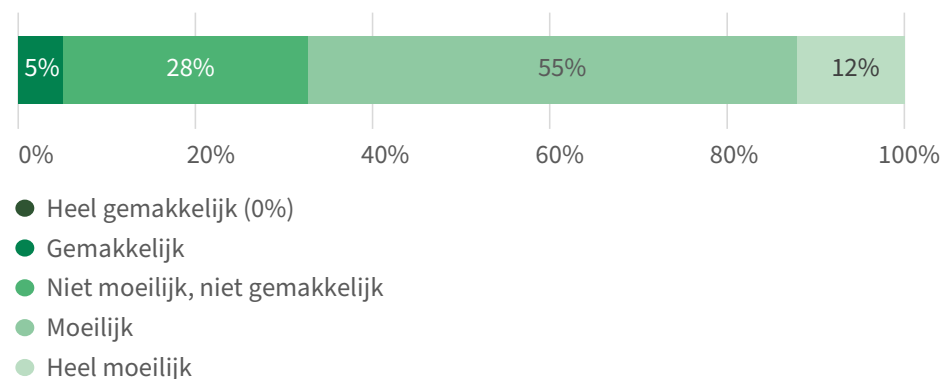
7.2. Betrekken van werkgevers

In eerdere edities van de KIS-monitor hebben we geconstateerd dat gemeenten een groot gewicht toekennen aan de bereidheid van werkgevers om statushouders een participatieplek of betaald werk aan te bieden. Als die bereidheid

er niet (in voldoende) mate is, dan is het heel lastig om statushouders werkevaring te laten opdoen en/of te begeleiden naar een betaalde baan.⁴⁷

We hebben aan gemeenten gevraagd hoe gemakkelijk of moeilijk het volgens hen is om werkgevers te vinden die open staan voor het bieden van betaald werk aan statushouders. Iets meer dan twee derde van de gemeenten vindt het moeilijk (55,1%) of heel moeilijk (12,1%) om dergelijke werkgevers te vinden. Ruim een kwart van de gemeenten (27,7%) vindt het niet moeilijk en ook niet gemakkelijk. Vijf procent van de gemeenten vindt het vinden van werkgevers die open staan voor het bieden van betaald werk aan statushouders gemakkelijk.

Figuur 7.2 Hoe makkelijk of moeilijk is het om werkgevers te vinden die open staan voor het bieden van betaald werk aan statushouders? (n=214)



47 Zie De Gruijter, M., Kool, T.A., & Dusault, Y. (2023). [KIS Monitor 2023. Gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten](#). Utrecht: Kennisplatform Inclusief Samenleven & Razenberg, I., De Gruijter, M., Nijs, T., & Sikkema, M. (2022). [KIS Monitor 2022. Gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten](#). Utrecht: Kennisplatform Inclusief Samenleven.

We hebben gemeenten gevraagd om hun antwoord toe te lichten.

Werkgevers stellen taaleisen

De gemeenten die hebben aangegeven dat zij het (heel) moeilijk vinden om werkgevers te vinden die open staan voor het bieden van betaald werk aan statushouders noemen hiervoor diverse redenen. Verreweg het meest genoemd (door de helft van deze gemeenten) is dat werkgevers vaak eisen stellen aan het taalniveau van de statushouder en dat dezottre hier (nog) niet aan kan voldoen. Veel gemeenten hebben niet nader toegelicht wat werkgevers precies weerhoudt als het om de taalbeheersing gaat, maar gemeenten die dit wel doen zeggen dat werkgevers bang zijn dat men op de werkvloer niet goed kan communiceren met de statushouder, dat er mogelijk fouten zullen worden gemaakt, of dat het onprettig is voor het overige personeel als er een werknemer is die de taal niet goed beheerst. Een enkele keer wordt ook de fysieke veiligheid op de werkvloer benoemd.

Naast de taal, geeft een deel van de gemeenten aan dat werkgevers vrezen lastig om te kunnen gaan met cultuurverschillen, óf dat het lastig is om werkgevers te werven die in dit kader eerder slechte ervaringen hebben opgedaan met het inzetten van een statushouder. Een klein deel van de gemeenten voegt hieraan toe dat bij sommige werkgevers sprake is van vooroordelen, of discriminatie.

“ Zeker buiten de Randstad en andere grote steden is het lastig om werkgevers te vinden die openstaan voor het bieden van werk aan statushouders. De gebrekkige taalbeheersing is hierbij het grootste probleem. Dit maakt communicatie op de werkvloer lastig. Dit kan een probleem zijn voor de veiligheid op de werkvloer. Daarnaast spelen soms vooroordelen of eerdere slechte ervaringen met statushouders of andere migranten een rol bij een afhoudende ervaring met werkgevers. [...]. Daarbij vraagt het

natuurlijk ook om een investering van een werkgever om een statushouder te begeleiden, en niet iedere werkgever is in staat die investering te doen, zeker als er al een personeelstekort is in een bedrijf.”

In bovenstaand citaat wordt geïllustreerd dat gemeenten de ervaring hebben dat werkgevers het in dienst nemen van een statushouder zien als een investering, die men niet altijd kan, of wil doen. Diverse gemeenten benoemen dat werkgevers in dat geval de voorkeur geven aan een werknemer waarvoor loonkostensubsidie kan worden ingezet en dat ruimere subsidiemogelijkheden voor arbeidsbemiddeling van statushouders het voor gemeenten zelf ook gemakkelijker zou maken om deze groep naar werk te begeleiden.

Succesvolle bemiddeling vraagt veel inzet van gemeenten

Niet alleen de investering door de werkgever, maar ook de investering die de gemeente zelf moet plegen om een statushouder succesvol te bemiddelen naar een werkgever wordt door een deel van de gemeenten genoemd als knelpunt. Het kost veel tijd om geschikte en bereidwillige werkgevers te vinden. En als werkgevers een statushouder aannemen, dan is daarna begeleiding op de werkvloer nodig, om uitval te voorkomen.

“ Deze groep vraagt extra aandacht. Het is vaak: ‘onbekend maakt onbemind’. Vooral informatie over cultuurverschillen is noodzakelijk, anders is het gevaar van mislukking groot. Het vraagt van jobhunters ook extra veel op het gebied van nazorg/begeleiding.”

Gemeenten benoemen dat voor een succesvolle plaatsing niet alleen de statushouder moet worden begeleid, maar ook de werkgever. Die kan vragen hebben die voortkomen uit ervaren cultuurverschillen, maar er doen zich ook vaak

praktische kwesties voor. Het blijkt een (soms heel lastig te leggen) puzzel om taal en werk op elkaar af te stemmen en ook het gebrek aan kinderopvang-mogelijkheden (of de fysieke locatie van deze opvang) worden door een aantal gemeenten genoemd als belemmering.

“ Roosters van werkgevers en taalscholen komen vaak niet samen. Dat is een vaak voorkomende uitdaging. Daarnaast beheersen inburgeraars in hun eerste maanden/jaren (afhankelijk van het leertempo) van hun inburgeringstraject de Nederlandse taal nog niet voldoende voor wat de werkgevers nodig achten om de taken uit te voeren. Het regelen van extra begeleiding (in eigen taal) is nodig. Er is echter niet altijd (financiële) ruimte bij werkgevers om deze begeleiding te organiseren.”

Daarbij benoemt een aantal gemeenten, die het (heel) moeilijk vinden om werkgevers te vinden die open staan voor het bieden van betaald werk aan statushouders, werken in deeltijd een ‘dealbreaker’ bij veel werkgever is. Juist in sectoren waarin statushouders zonder veel instapeisen aan het werk kunnen, is voltijd werken de norm.

“ Er zijn banen genoeg, maar werkgevers willen graag iemand die veel uren maakt, het liefst voltijd werkt. En statushouders willen en kunnen alleen laagdrempelig beginnen naast hun taallessen.”

Tot slot benoemt een enkele gemeente dat het vinden van werkgevers die werk hebben dat aansluit bij de richting waarin hoogopgeleide statushouders actief zijn geweest heel lastig is.

Krapte op de arbeidsmarkt en gespecialiseerde inzet bieden kansen

Zoals gezegd geeft een klein deel van de gemeenten aan dat het voor hen ‘gemakkelijk’ is om werkgevers te vinden die open staan voor het bieden van betaald werk aan statushouders. Bijna zonder uitzondering noemen zij hiervoor als reden dat sprake is van krapte op de arbeidsmarkt en dat werkgevers [daardoor] open staan voor de doelgroep. Eén gemeente voegt hieraan toe: *“Er is veel vraag naar arbeidskrachten. Of het altijd passend is, is een tweede vraag.”*

Gemeenten die het vinden van werkgevers die open staan voor het bieden van betaald werk aan statushouders ‘niet moeilijk en niet makkelijk’ vinden, noemen in hun toelichtingen een mix van bovengenoemde knelpunten en de kansen die de krapte op de arbeidsmarkt biedt. Zij benadrukken dat kansen die er zijn tot succesvolle plaatsingen (kunnen) leiden, als zijzelf voldoende (kunnen) bieden om de plaatsing in goede banen te leiden. De gespecialiseerde inzet van jobhunters, jobcoaches, accountmanagers voor statushouders en het inzetten van proefplaatsing of werkervaringsplaats worden hierbij genoemd.

Drechtsteden en Randstad werken samen voor statushouder

In de regio Drechtsteden worden momenteel ongeveer 400 tot 500 statushouders en naar schatting 200 tot 240 gezinsmigranten door Sociale Dienst Drechtsteden (SDD) begeleid. Deze dienst is actief voor de gemeenten Alblasserdam, Dordrecht, Hardinxveld-Giessendam, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht. Zij hebben in totaal 1600 klanten, inclusief oudkomers, onder hun hoede. Met de aanstaande opening van vijf azc’s staat de SDD voor de grote uitdaging om haar dienstverlening verder uit te breiden en aan te passen aan de groeiende vraag. Sophia Jeddaoui, senior inburgering bij de SDD, vertelt hoe de dienst in samenspraak met de zeven gemeenten de arbeidstoeleiding van statushouders wil versterken.

“*In dat kader hebben de zeven gemeenten besloten om samen te werken met Randstad, een belangrijke stakeholder,” zegt Sophia. “Naast het inzetten van de bestaande trajecten, brengt Randstad expertise mee die ergens anders ligt en dat vult onze aanpak aan. Ze kijken met een andere blik naar iemand en dat opent nieuwe oplossingsmogelijkheden voor de klant.”*

Het Randstad-team bevindt zich op dezelfde afdeling van de SDD als dat van de inburgering, waardoor de lijntjes kort zijn. In tweewekelijkse overleggen wordt besproken wat passend is voor de statushouder. Dit kan zijn: bemiddeling door Randstad, een participatietraject of trajecten ingekocht in het kader van de inburgering.

De regioverbinder, die zich bezighoudt met het verbeteren van de infrastructuur voor nieuwkomers en hun arbeidstoeleiding, speelt hier een belangrijke rol in. *“De regioverbinder coördineert deze processen,”* legt Sophia

uit. *“Klanten worden op basis van hun behoeften die samen met de regioverbinder in kaart worden gebracht toegewezen aan een team.”*

De wekelijkse opvolging en begeleiding die klanten ontvangen, wordt mede mogelijk gemaakt door de samenwerking met Randstad. Sophia benadrukt het belang van deze aanpak als volgt:

“ Klanten hebben sterk de behoefte aan een wekelijkse, bijna dagelijkse begeleiding. Als je iemand echt wil laten ontwikkelen, moet dat eigenlijk zo en niet anders. Maar goed, dat is natuurlijk de ideale situatie. Helaas hebben wij als afdeling niet die ruimte, maar het is duidelijk dat Randstad wel in staat is om dit te bieden. Daarin schuilt ook de kracht van hun aanpak.”

De uitdaging voor Randstad ligt in het vinden van de juiste aanpak in het bemiddelen van statushouders. Sophia:

“ Dit betekent dat ze niet alleen moeten vertrouwen op taalbeheersing, maar ook andere mogelijkheden moeten onderzoeken en creatiever moeten worden in de bemiddeling. Het vraagt soms om de klant iets op een andere manier te ‘verkopen’. Bovendien hebben we hen gevraagd om te overwegen een specifieke jobcoach op de werkvloer, gericht op statushouders, in te zetten.”

De gemeentes zien graag dat mensen uit zichzelf actief aan het werk willen en dat lijkt met deze samenwerking zijn vruchten te hebben afgeworpen. Sophia zegt hiervoor:

“ Het meest verrassende is dat mensen van anderen horen over hun ervaringen met bijvoorbeeld Randstad, en vervolgens zelf de stap zetten om te vragen naar beschikbaar werk. Uiteindelijk is de intrinsieke motivatie het belangrijkste.”

7.3. Begeleiding van inburgeraars die betaald werk verrichten

Er zijn inburgeraars die tijdens het inburgeringstraject betaald werk verrichten. Uit de gegevens van het Dashboard Statistiek Wet Inburgering (SWI) van het CBS blijkt dat van de 16.180 inburgeraars die in 2022 onder de Wi2021 vallen én gehuisvest zijn in een gemeente 30% werk had of heeft gehad in 2022.⁴⁸ Het ging om 16% van de statushouders (23% van de mannen en 10% van de vrouwen) en 50% van de gezinsmigranten (64% van de mannen en 43% van de vrouwen).^{49 50}

Een uitgangspunt van de Wi2021 is dat het leren van de taal in combinatie met participeren en/of betaald werken elkaar moeten versterken. In diverse onderzoeken⁵¹ komt echter naar voren dat gemeenten knelpunten of uitdagingen ervaren bij het begeleiden van statushouders en gezinsmigranten die tijdens het inburgeringstraject betaald werk verrichten. We hebben

48 Het gaat om personen die in 2022 ten minste drie maanden werk hadden, zie [Dashboard Statistiek Wet Inburgering \(SWI\)](#).

49 [Dashboard Statistiek Wet Inburgering \(SWI\)](#).

50 Gezinsmigratie bestaat uit gezinshereniging en gezinsvorming. Onder gezinshereniging wordt de vestiging in Nederland verstaan van personen uit gezinnen die al voor de immigratie bestonden, waarbij één of meer gezinsleden bij gezinsleden gaan wonen die eerder naar Nederland zijn gekomen. Gezinsvorming betreft de vestiging in Nederland van personen die hier komen om te trouwen, een partnerschap af te sluiten, of te gaan samenwonen met een al in Nederland wonende partner, met wie betrokkene nooit eerder heeft samengewoond. [Dashboard Statistiek Wet Inburgering \(SWI\)](#).

51 Zie bijvoorbeeld de evaluatie van het Rotterdamse inburgeringsbeleid en de KIS-monitor van 2023: Damen, R., Hekelaar, D., Dagevos, J., Bruggeling, D., Moors, F., Watzeels, A., & Bakker, L. (2023). [Van start met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam](#). Rotterdam: Erasmus University Rotterdam & De Gruijter, M., Kool, T.A., & Dusault, Y. (2023). [KIS Monitor 2023. Gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten](#). Utrecht: Kennisplatform Inclusief Samenleven.

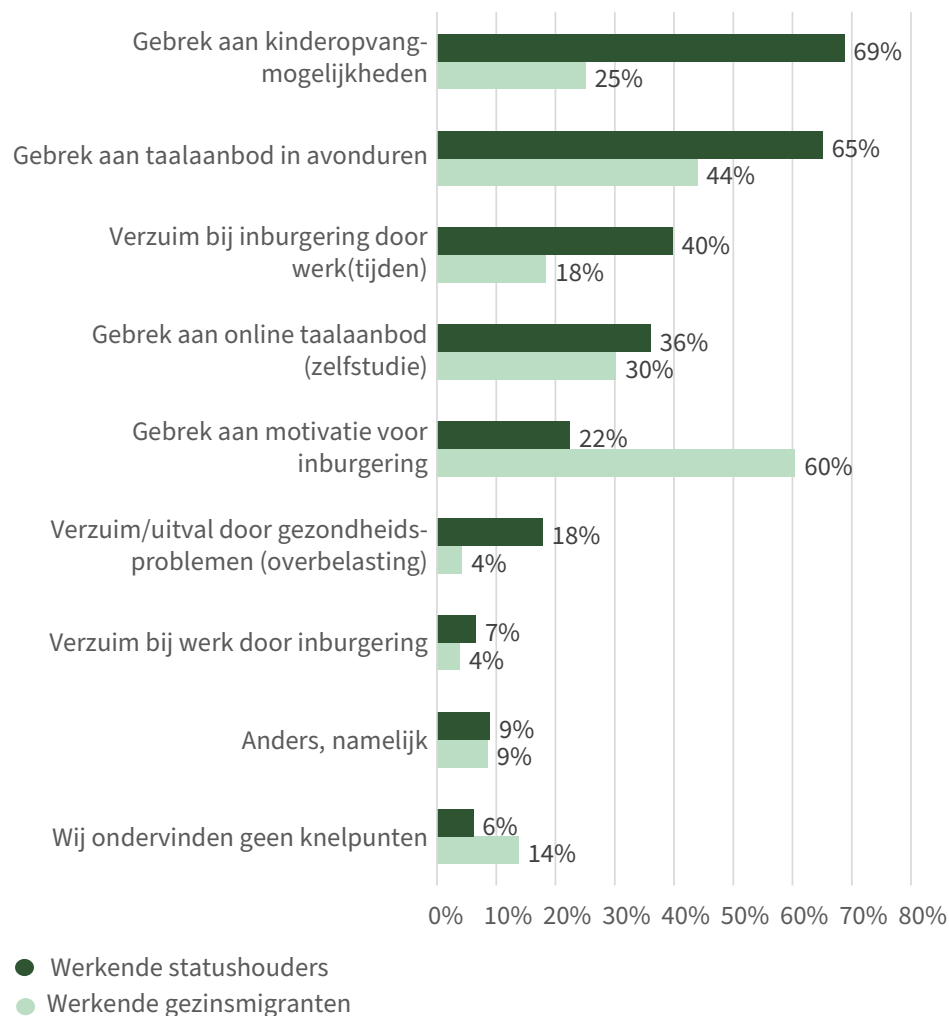
gemeenten daarom gevraagd of, en zo ja, welke knelpunten zij ervaren. Omdat gemeenten een beperktere rol hebben bij de inburgering van gezinsmigranten dan bij statushouders, hebben wij de vraag apart gesteld voor beide groepen.

Rol gemeente bij inburgering gezinsmigranten

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

In tegenstelling tot het aanbod voor statushouders hoeven gemeenten gezinsmigranten geen inburgeringsaanbod ten behoeve van een leerroute aan te bieden. Wel hebben zij de verantwoordelijkheid voor het afnemen van de brede intake, het vaststellen van het PIP, het voeren van voortgangsgesprekken, en het aanbieden van de MAP en van het PVT.

Figuur 7.3 Wat zijn de belangrijkste knelpunten die u ondervindt bij het begeleiden van statushouders en gezinsmigranten die tijdens het inburgeringstraject betaald werk verrichten? (n=214)



Uitdagingen van gemeenten bij het begeleiden van werkende inburgeraars

Een klein deel van de gemeenten ondervindt desgevraagd géén knelpunten bij het begeleiden van werkende statushouders (6% van de gemeenten) of gezinsmigranten (14% van de gemeenten). Veruit de meeste gemeenten ondervinden één (94%) of meerdere (86%) knelpunten. Gemiddeld noemden gemeenten ruim twee knelpunten.⁵²

Begeleiding werkende statushouders vooral gehinderd door gebrek aan kinderopvangmogelijkheden en flexibel taalaanbod

Het vaakst genoemde knelpunt bij het begeleiden van werkende *statushouders* is een gebrek aan kinderopvangmogelijkheden. Bijna zeven op de 10 van alle gemeenten (69%) noemt dit als knelpunt bij de begeleiding van werkende *statushouders*. Ook uit een recent onderzoek van de Open Embassy onder (al dan nog niet ingeburgerde) statushouders komt naar voren dat vrouwen met kinderen die willen werken, hierin worden belemmerd door het gebrek aan goede of betaalbare kinderopvang. Net als alle inwoners van Nederland hebben ze te maken met wachtlijsten, maar daarnaast spelen onbekendheid met het concept en de voor hen te hoge kosten een ontmoedigende rol.⁵³

52 Gemeenten noemden gemiddeld 2,71 knelpunten bij het begeleiden van werkende statushouders en 2,08 knelpunten bij het begeleiden van werkende gezinsmigranten. Gemeenten selecteren maximaal 4 uitdagingen voor respectievelijk statushouders en gezinsmigranten. 166 van de 214 gemeenten selecteerden 3 knelpunten bij statushouders. Bij gezinsmigranten ligt dit meer verspreid en geeft men vooral tussen de één en drie knelpunten aan. Twee gemeenten rapporteren dat zij geen knelpunten ervaren bij gezinsmigranten.

53 Frissen, R., De Vries, J., Alalloush, T., & Kuijpers, S. (2022) [Perspectief van nieuwkomers die inburgeringsplichtig zijn op werk](#). 16 oplossingsrichtingen. Open Embassy

Overigens noemen gemeenten een gebrek aan kinderopvangmogelijkheden bij de begeleiding van werkende *gezinsmigranten* veel minder vaak als knelpunt. Een verklaring hiervoor is dat gezinsmigranten zich in Nederland voegen bij een gevestigde referent en hiermee vaak kunnen beschikken over een sociaal netwerk. En als het om gezinsvorming gaat, zijn er doorgaans nog geen kinderen.

Het op-een-na meest genoemde knelpunt in relatie tot de begeleiding van werkende *statushouders* is een gebrek aan taalaanbod in de avonden. Twee derde van de gemeenten (65%) noemt dit knelpunt. Ruim vier op de 10 (44%) noemt een gebrek aan taalaanbod als knelpunt bij de begeleiding van werkende *gezinsmigranten*.

Vier op de 10 gemeenten (40%) noemen verzuim bij de inburgering door werk(tijden) als knelpunt bij de begeleiding van werkende *statushouders*, tegenover 18% van de gemeenten die dit noemt in relatie tot de begeleiding van werkende *gezinsmigranten*. En ruim een derde van de gemeenten (36%) noemt een gebrek aan online taalaanbod als knelpunt in de begeleiding van werkende *statushouders*. Een iets kleiner deel van de gemeenten (30%) ondervindt dit knelpunt in relatie tot de begeleiding van werkende *gezinsmigranten*. Achttien procent van de gemeenten geeft aan dat gezondheidsproblemen van werkende *statushouders* ertoe leiden dat men verzuimt of uitvalt uit de inburgering of het werk. Een veel kleiner deel van de gemeenten (4%) ziet dit als knelpunt in relatie tot werkende *gezinsmigranten*.

Begeleiding werkende gezinsmigranten vooral gehinderd door gebrek aan motivatie voor de inburgering

Het vaakst genoemde knelpunt bij het begeleiden van werkende *gezinsmigranten* is een gebrek aan motivatie voor de inburgering. Zes op de 10 gemeenten (60%) noemt dit knelpunt, tegen 22% van de gemeenten die dit knelpunt noemen in relatie tot de begeleiding van werkende *statushouders*. Dat een gebrek aan motivatie voor het inburgeren juist in de begeleiding van gezinsmigranten zo'n grote rol speelt, zagen we ook al in de KIS monitor van 2023. Toen rapporteerden veel gemeenten dat er bij sommige gezinsmigranten weerstand bestond tegen het feit dat zij de inburgering - in tegenstelling tot statushouders - zelf moesten betalen. Gemeenten benoemden daarbij (ook) dat gezinsmigranten stelden dat zij - ondanks de mogelijkheid om te lenen bij DUO - de inburgering niet kunnen betalen en dat het in die gevallen lastig was om (werkende) gezinsmigranten te motiveren om toch (tijdig) te starten met inburgeren.⁵⁴

Negen procent van de gemeenten noemt andere knelpunten in relatie tot het begeleiden van werkende inburgeraars. Een deel van de toelichtingen van gemeenten is te herleiden tot hierboven reeds benoemde knelpunten, zoals “*Taalaanbod in de avond is er wel, maar voor een beperkt aantal uren per week.*”

Bij de begeleiding van werkende *statushouders* worden door steeds één, of enkele gemeenten de volgende overige knelpunten benoemd: de angst om de (zekerheid van de) uitkering te verliezen, cultuurverschillen op de werkvloer, het risico op het verlies van het werk door kwetsbaarheid van de statushouder

54 De Gruijter, M., Kool, T.A., & Dusault, Y. (2023). [KIS Monitor 2023. Gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten](#). Utrecht: Kennisplatform Inclusief Samenleven.

en het ontbreken van reiskostenvergoeding voor de inburgeringslessen van werkende statushouders.

Ten aanzien van de begeleiding van werkende *gezinsmigranten* merken de meeste gemeenten die andere knelpunten ondervinden op, dat zij op knelpunten onvoldoende zicht hebben vanwege hun beperktere rol in de inburgering van gezinsmigranten.

“ Dit hebben wij onvoldoende in beeld door de minimale begeleiding die we leveren voor deze groep.”

Een aantal gemeenten benoemt tot slot dat sommige gezinsmigranten in hun ervaring geen lening willen afsluiten en *“erop gokken dat ze op eigen kracht wel BI kunnen halen.”*

7.4. Oplossingen voor ervaren knelpunten in de begeleiding van werkende inburgeraars

We hebben gemeenten gevraagd hoe zij omgaan met de door henzelf genoemde knelpunten. In de antwoorden op deze open vraag valt op dat gemeenten niet voor *alle* door henzelf genoemde knelpunten oplossingen noemen. Zoals gezegd is het vaakst genoemde knelpunt bij het begeleiden van werkende statushouders een gebrek aan kinderopvangmogelijkheden. Toch noemt maar een klein deel van de gemeenten (ongeveer 20) een (concrete) oplossing voor dit knelpunt. Een aantal geeft aan dat zij kinderen zo vroeg mogelijk op een wachtlijst bij de kinderopvangorganisatie plaatsen. Eén gemeente oriënteert zich op het inrichten van een eigen opvangvoorziening en een andere gemeente

is gestart met een leerwerktraject Kinderopvang en Gastouderopvang voor statushouders. Deze gemeente geeft aan dat dit *“niet direct een oplossing biedt.”* De overige gemeenten die dit knelpunt hebben geadresseerd vertellen dat zij accepteren dat inburgering en/of werk niet of onvoldoende van de grond komt, totdat kinderopvang beschikbaar is.

“ Bij een echtpaar proberen we de dagen zo in te delen dat zij afwisselend thuis zijn om voor de kinderen te zorgen. Dat maakt wel dat er minder uren gevolgd worden, maar is beter dan te wachten op beschikbaarheid van de kinderopvang.”

“ Wat kinderopvang betreft; we stellen het werk en inburgering uit totdat er een plek beschikbaar is.”

Uit de antwoorden van deze gemeente klinkt door dat zij niet het idee hebben dat de gemeente (een substantiële) rol kan spelen bij het oplossen van het knelpunt van een gebrek aan kinderopvangmogelijkheden.

“ Kinderopvang is een breder probleem en niet op korte termijn op te lossen. We stimuleren inburgeraars om in hun eigen omgeving te zoeken naar mogelijkheden.”

Gemeenten hebben veel vaker oplossingen genoemd voor een aantal andere knelpunten in de begeleiding van werkende inburgeraars. Uit hun antwoorden blijkt dat zij bij het oplossen van deze knelpunten wél een substantiële rol voor zichzelf zien. Het gaat om een gebrek aan taalaanbod in de avonduren en/of online en het verzuim bij inburgering of op het werk.

Samenwerking met taalaanbieders voor flexibel taalaanbod

Ruim een kwart van de gemeenten benoemt dat zij (continue) in gesprek zijn met (beoogde) taalaanbieders over de beschikbaarheid van voldoende passend taalonderwijs voor inburgeraars. Diverse gemeenten geven ook een kwalificatie van dit overleg met taalaanbieders, bijvoorbeeld dat er nieuwe afspraken zijn gemaakt, dat men ontevreden is over het huidige aanbod van de taalaanbieder, of dat het een (grote) uitdaging blijft om voldoende passend taalaanbod te realiseren, door gebrek aan NT2-docenten, of te kleine aantallen inburgeraars (voor het starten van een klas).

“ *We proberen voor statushouders waar nodig maatwerkafspraken te maken met onze taalschool, bijvoorbeeld dat een inburgeraar twee i.p.v. drie lessen per week volgt. Ook proberen we onze taalschool ertoe te brengen om een avondklas te starten. Soms kunnen we niet anders dan behoorlijk veel verzuim bij de taallessen te accepteren. Voor gezinsmigranten proberen we te adviseren over de mogelijkheid om avondlessen te volgen, maar dan moet dat aanbod er wel zijn in onze regio.*”

Maatwerk bij het afstemmen van taal en participatie

Ongeveer de helft van de gemeenten noemt (een) oplossing(en) voor verzuim bij inburgering of op het werk. De term die in de antwoorden steeds terugkomt is *maatwerk*. In de begeleiding van werkende inburgeraars denken gemeenten met de inburgeraar mee om ervoor te zorgen dat deze niet overbelast raakt, en (tijdig) kan voldoen aan de inburgering.

“ *Sommige die voltijd werken en aan het inburgeren zijn, proberen een balans te vinden en een plan te maken om te zorgen dat ze niet overbelast raken. Sommige ervaren veel stress en dan proberen we om de inburgering goed over drie jaar te verspreiden.*”

Dit meedenken komt vaak neer op het samen maken van een concreet plan en het creëren van benodigde condities. Gemeenten benoemen dat zij met de taalschool in contact treden om afspraken te maken over aanpassingen in het lesrooster en/of de frequentie van deelname van de inburgeraar. Daarnaast noemt een aantal gemeenten contact te zoeken met de werkgever om afspraken te maken over het inburgeren van hun werknemer. Het maken van een werkbaar plan wordt soms een puzzel genoemd: gemeenten geven aan dat het niet eenvoudig is en veel inspanning kost. En dat het niet altijd mogelijk blijkt om inburgeren en werken succesvol met elkaar te combineren.

“ *Wij proberen maatwerk te bieden en gaan soms met taalaanbieder en/of werkgever het gesprek aan als de knelpunten met name van praktische aard zijn (combinatie van roosters). De ervaring is wel dat dit steeds ingewikkelder wordt en dat sommige inburgeraars (en hun klantmanagers) met de vraag geconfronteerd worden of zij blijven inzetten op betaald werk, met als consequentie dat iemand langer op de wachtlijst staat. Of toch de baan opzeggen zodat iemand kan inburgeren. Helaas wordt soms de laatste keuze gemaakt.*”

Motiverende gesprekken en verstrekken informatie over inburgering(splijcht)

Bij de begeleiding van gezinsmigranten is een gebrek aan motivatie voor de inburgering het vaakst genoemde knelpunt, zoals we eerder in deze paragraaf al benoemden. De meest genoemde oplossing door gemeente is dat zij

(motiverende) gesprekken met inburgeraars houden, waarin zij hen wijzen op hun plichten ten aanzien van het inburgeren en de consequenties van het niet nakomen hiervan.

“ *We geven aan dat inburgering voor gaat, prioriteit heeft. Inburgeraar moet werk zoveel mogelijk om de inburgering heen organiseren.*”

“ *Door te benoemen dat er een wettelijke plicht tot inburgering is. Daarnaast benoemen dat naturalisatie niet mogelijk is wanneer iemand niet is ingeburgerd. Ook aangeven dat zonder taalvaardigheid gesprekken op het schoolplein (bijvoorbeeld) niet mogelijk zijn en dat een gesprek met een leerkracht ook niet te voeren is.*”

Een aantal gemeenten reflecteert in hun antwoorden op hun eigen rol als het gaat om de informatievoorziening voor inburgeraars over het inburgeren. Soms is er naar eigen zeggen winst te behalen met het geven van meer of gerichtere voorlichting over de inburgeringsplicht.

“ *We proberen de informatiestroom richting de statushouder te verbeteren. We merken dat we hierin de afgelopen tijd iets te veel vrijheid hebben gegeven, waardoor statushouders zich makkelijker afmelden bij de taalschool. We hebben onlangs een flyer gemaakt waarin we proberen duidelijk te maken wat de gevolgen hiervan kunnen zijn.*”

Tot slot benoemt een klein aantal gemeenten dat zij bezig zijn met het opleggen van boetes bij het niet voldoen aan verplichtingen in het kader van de inburgering, of dat zij zich hierop aan het oriënteren zijn.

8 Aanbod werk aan specifieke doelgroepen

Inburgeraars vormen een zeer diverse groep. Het is bekend dat bepaalde subgroepen gebaat zijn bij specifiek op hen gericht aanbod. In dit hoofdstuk brengen we in kaart of in gemeenten specifiek aanbod wordt ingezet voor subgroepen inburgeraars.

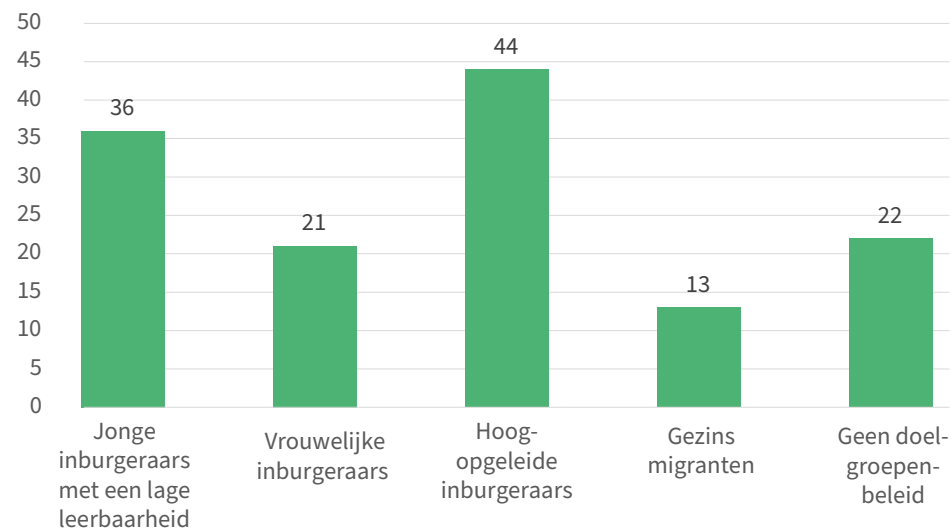
We hebben gemeenten de vraag gesteld of zij specifiek aanbod hebben voor subgroepen inburgeraars *gericht op participatie en de weg naar werk*. We hebben daarbij gericht gevraagd naar de aanwezigheid van specifiek aanbod voor respectievelijk:

- Jongeren
- Vrouwen
- Hoogopgeleiden
- Gezinsmigranten

Daarnaast hebben we gevraagd of gemeenten ook nog specifiek aanbod hebben voor *andere* subgroepen. In onderstaande figuur zijn de *aantallen* gemeenten aangegeven die specifiek aanbod hebben. 132 gemeenten (62%) heeft *geen specifiek aanbod* voor subgroepen inburgeraars. Bijna vier op de 10 van de gemeenten (38%) van de gemeenten heeft dit dus wel, doorgaans voor één subgroep (47 gemeenten). Achttien gemeenten antwoorden dat zij specifiek

aanbod hebben voor twee subgroepen en 15 gemeenten hebben dit voor drie subgroepen. Twee gemeenten hebben specifiek aanbod voor vier subgroepen.

Figuur 8.1 Heeft uw gemeente(n) specifiek aanbod gericht op participatie en de weg naar werk van? (n=214)



In bovenstaande figuur is te zien dat gemeenten het vaakst specifiek aanbod gericht op participatie en de weg naar werk hebben voor hoogopgeleide statushouders.⁵⁵ In onderstaande paragrafen bespreken we wat het specifieke aanbod voor respectievelijk jongeren, vrouwelijke inburgeraars, hoopop-

55 In totaal hadden overigens nog meer gemeenten aangegeven specifiek aanbod te hebben voor hoogopgeleide inburgeraars. Uit de toelichtingen van 16 gemeenten bleek dat zij verwezen naar de onderwijsroute. De antwoorden van deze gemeenten hebben we uit de dataset gehaald. We rapporteren hier over de 44 gemeenten die in hun toelichting aangaven wat zij naast het reguliere inburgeringsaanbod aanbieden aan hoogopgeleide statushouders.

geleide inburgeraars, gezinsmigranten en overige subdoelgroepen inhoudt. We maken hierbij de kanttekening dat het aanbod in sommige gevallen (heel) kort is toegelicht, waardoor het niet altijd mogelijk is om de aard ervan te doorgronden.

8.1. Aanbod voor jonge inburgeraars

Zesendertig gemeenten (17%) hebben aangegeven dat zij specifiek aanbod gericht op participatie en de weg naar werk hebben voor jonge inburgeraars. Nog eens negen gemeenten zeggen met de ontwikkeling van dergelijk aanbod bezig te zijn. Het vaakst zeggen gemeenten dat zij een aangepaste Z-route voor jongeren hebben. Elf gemeenten noemen dit, maar lichten dit meestal niet verder toe. Als het specifiek aanbod wel wordt toegelicht, dan blijkt dat dit bijvoorbeeld behelst dat de lesstof sneller wordt behandeld en dat er vroeg ingezet wordt op een intensieve stage. Soms wordt hiervoor samengewerkt met een leerwerkbedrijf. Een gemeente vertelt dat zo'n intensieve werk-taalstage vaak tot gevolg heeft dat een jongere naar het mbo kan.

“ *Wij hebben goede ervaring met het bieden van een intensieve werk-taalstage bij onze re-integratiepartner aan jongeren die aanvankelijk een lage leerbaarheid laten zien. We hebben gemerkt dat het soms helpt om deze jongeren tijdelijk voltijd op een werkplek te plaatsen waar veel Nederlands met hen wordt geoefend. Als zij daarna terug naar school gaan, blijkt voor 90% van de jongeren dat de lesstof beter landt en zij alsnog een MBO 1 of MBO2 diploma behalen.*”

Drie gemeenten vertellen dat zij een combinatietraject B1-route en entree-opleiding aanbieden en nog eens drie gemeenten noemen dat zij intensief

samenwerken met de internationale schakelklas (ISK), met als inzet dat goed wordt doorgeleid naar praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs. Negen gemeenten hebben specifieke regievoerders voor jongeren aangesteld, of beschikken over een jongerenteam dat de begeleiding van deze groep verzorgt. Vijf gemeenten werken samen met een leerwerkbedrijf, waarbij in een aantal gevallen wordt vermeld dat deze specifieke trajecten voor jongeren hebben.

Het volgende aanbod is eenmaal genoemd: een motivatietraject, met daarin een vakopleiding en de mogelijkheid om praktijkverklaringen⁵⁶ te krijgen; een startklas voor de Onderwijsroute en een groepsaanbod voor voorbereiding op de inburgering voor jonge alleenstaande mannen.

8.2. Aanbod voor vrouwelijke inburgeraars

Eenentwintig gemeenten (10%) hebben specifiek aanbod gericht op participatie en de weg naar werk voor vrouwelijke inburgeraars. Nog eens twee gemeenten zeggen met de ontwikkeling van dergelijk aanbod bezig te zijn.

Uit de antwoorden van de enquête blijkt dat 10 gemeenten empowermenttrainingen aanbieden aan vrouwelijke inburgeraars. In de meeste gevallen is niet toegelicht wat deze precies behelzen. Het gaat in ieder geval om groepsaanbod.

56 Een MBO-praktijkverklaring is het bewijs dat een kandidaat een bepaalde beroepsvaardigheid onder de knie heeft. Het gaat om een vaardigheid die valt onder de geaccrediteerde MBO-normering. Zie MBO Praktijkverklaring (n.d.). [Aanbod](#). MBO Praktijkverklaring. Geraadpleegd 17 juli 2024.

“ We houden rekening met belastbaarheid in verband met hun zorgtaken, wanneer mogelijk organiseren wij een vrouwengroep waarin gewerkt kan worden aan zelf stappen durven zetten, een stukje empowerment. We proberen ook fietslessen te organiseren.”

Zes gemeenten noemen dat zij activiteiten in de wijk organiseren, of samenwerken met ketenpartners die dit doen. Het gaat dan bijvoorbeeld om een naaiatelier, vrouwenbijeenkomsten, kookprojecten, of het bieden van een centraal punt in de wijk waar men elkaar kan ontmoeten. Hierbij zijn ook vrijwilligers betrokken.

Vijf gemeenten geven aan dat zij voor specifiek aanbod voor vrouwelijke statushouders samenwerken met een leerwerkbedrijf. Hoewel dit in de meeste gevallen niet is toegelicht, lijkt het hierbij te gaan om het doen van vrijwilligerswerk of een stage.

“ Combinatie van vrijwilligerscentrale die vrijwilligerswerk zoekt en groepen van vrouwen die samen activiteiten ondernemen. Ook een sociaal werkbedrijf ondersteunt hierbij.”

Tot slot vertellen twee gemeenten dat zij in hun gemeente een project uitvoeren gericht op de (arbeids)participatie van vrouwelijke statushouders/migranten met landelijke financiering. Al met al lijkt het specifieke aanbod voor vrouwelijke statushouders niet gericht op snelle toetreding tot de arbeidsmarkt, maar op ondersteuning bij (eerste stappen) naar (maatschappelijke) participatie.

8.3. Aanbod voor hoogopgeleide inburgeraars

Vierenveertig gemeenten (21%) hebben specifiek aanbod gericht op participatie en de weg naar werk voor hoogopgeleide inburgeraars. Daarnaast zegt één gemeente met de ontwikkeling van dergelijk aanbod bezig te zijn.

Twaalf gemeenten vertellen dat zij specifiek taalaanbod (kunnen) inkopen voor hoogopgeleide statushouders. Sommige gemeenten benoemen expliciet dat dit ook kan gaan om trajecten die opleiden tot B2 niveau.

Bijna de helft van de gemeenten die zeggen specifiek aanbod te hebben voor hoger opgeleide statushouders, benoemt het UAF als samenwerkingspartner.⁵⁷ Gemeenten hebben doorgaans niet toegelicht waar deze samenwerking uit bestaat. Naar verwachting gaat het om de dienstverlening van het UAF voor hoger opgeleide statushouders: begeleiding op weg naar een beroep of het coachen bij het vinden en doorlopen van de juiste studie. Vijf gemeenten noemen dat zij voor deze groep een leerwerkbedrijf inzetten, maar lichten dit niet nader toe. En nog eens vijf gemeenten geven aan dat begeleiding van deze groep (ook) vanuit de Participatiewet plaatsvindt. Zo worden er jobhunters specifiek voor de doelgroep ingezet. Tot slot vertelt één gemeente dat hoger opgeleide statushouders in de gemeente deelnemen aan het project ‘Wereldburgers voor de klas’, waarin onder andere statushouders worden ondersteund bij omscholing tot leraar in het Nederlands onderwijs.⁵⁸

57 Zie bijvoorbeeld [Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF](#).

58 Zie bijvoorbeeld [Wereldburgers voor de klas](#)

8.4. Aanbod voor gezinsmigranten

Dertien gemeenten (6%) hebben aangegeven dat zij specifiek aanbod gericht op participatie en de weg naar werk hebben voor gezinsmigranten. Nog eens negen gemeenten zeggen met de ontwikkeling van dergelijk aanbod bezig te zijn. Zeven gemeenten noemen dat zij voor de begeleiding van deze groep *dedicated* klantmanagers inzetten, die speciaal voor deze doelgroep werken. Drie gemeenten benoemen expliciet dat zij voor gezinsmigranten het gemeentelijke aanbod voor *niet-uitkeringsgerechtigden* (nuggers) inzetten en één gemeente heeft een jobhunter voor gezinsmigranten die werk zoeken. Tot slot zegt één gemeente dat ze voor gezinsmigranten een banenmarkt hebben georganiseerd en in één gemeente wordt het Regionaal MobiliteitsTeam voor deze doelgroep ingezet.

Ondersteuning werkende gezinsmigranten in Rotterdam

In Rotterdam zijn er jaarlijks zo'n 1.000 inburgeringsplichtige gezinsmigranten. Zij krijgen een inburgeringsconsulent⁵⁹ die speciaal werkt voor gezinsmigranten. Als een gezinsmigrant tijdens de brede intake, of bij voortgangsgesprekken, vragen heeft over werken of opleiding die de consulent niet kan beantwoorden, dan kunnen deze vragen worden neergelegd bij Dianne Dijkstra. Zij is arbeidstoeleider voor gezinsmigranten die onder de Wi2021 vallen.

“ De meeste gezinsmigranten zijn niet-uitkeringsgerechtigd en moeten allemaal zelf hun inburgering betalen. We merkten dat er al snel vragen kwamen over het vinden van werk. Ik kan dan deze vragen oppakken. Ik ga met gezinsmigranten in gesprek, geef hun advies en attendeer hen via een maandelijks nieuwsbrief op vacatures en andere activiteiten. Daarnaast ben ik als arbeidstoeleider de verbinder tussen recruiters en andere collega's die vacatures hebben. Volgens de Participatiewet kan een niet-uitkeringsgerechtigde ook gebruikmaken van instrumenten die voor bijstandsgerechtigden zijn ontwikkeld. Als dat aan de orde is, dan kan ik hiervoor een NUG-beschikking afgeven.”

Naar schatting heeft ongeveer de helft van de inburgeringsplichtige gezinsmigranten in Rotterdam werk. De gemeente Rotterdam wil met hun gespecialiseerde consulenten maatwerk bieden in de begeleiding van werkende gezinsmigranten. Bijvoorbeeld door met de taalscholen te verkennen of er een avondgroep voor werkenden kan worden gevormd. Ook houden de consulenten bij het maken van afspraken voor voortgangsgesprekken zo veel mogelijk rekening met de werktijden van de inburgeraars en onderhouden zij ook bijvoorbeeld via WhatsApp contact.

59 In dit stuk houden we de term (inburgerings)consulent aan zoals de gemeente die gebruikt.

Toch kan het combineren van het leren van de Nederlandse taal en betaald werk ingewikkeld zijn, ziet Dianne.

“ *Als mensen werken op een Nederlandse werkvloer, dan merk je dat dat heel goed is voor de taalontwikkeling. Maar er zijn ook mensen die een Engelstalige baan hebben, of die bij een Arabische of Turkssprekende werkgever werken. Die inburgeraars zien niet altijd het nut in van het leren van Nederlands of komen er door de lange werkdagen gewoonweg niet aan toe. Ook ontbreekt het hen aan een Nederlands netwerk. Dat is wel een uitdaging om zo iemand wel te motiveren om toch Nederlands te gaan leren.*”

De gemeente heeft ook gemerkt dat werkgevers soms geen vrij willen geven aan inburgeraars voor afspraken die met hun inburgering te maken hebben. De gemeente heeft daarom een brief opgesteld die werkenden mee kunnen nemen naar hun werkgever. In de brief wordt uitgelegd wat inburgeren betekent. Dianne: “*Zo creëren we ook meer begrip bij werkgevers.*”

Dianne ondersteunt veel gezinsmigranten die wel werken, maar niet in hun wensberoep.

“ *Dat komt omdat ze dan de taal nog niet spreken. We hebben bijvoorbeeld best wel gezinsmigranten die iets in de zorg willen doen. Maar ja, daar moeten ze toch een bepaald taalniveau voor hebben, dus dan raad ik ze bijvoorbeeld aan om vrijwilligerswerk te gaan doen bij een zorginstelling. Een dame die ik dit adviseerde, heeft zich inderdaad gemeld bij een zorginstelling en daar zich vrijwillig ingezet. En toen haar taal beter was geworden, kon ze dus uiteindelijk een opleiding gaan doen.*”

8.5. Aanbod voor overige subgroepen

Tweeëntwintig gemeenten (10%) hebben aangegeven dat zij (ook) voor andere dan de hierboven besproken doelgroepen specifiek aanbod hebben dat gericht is op participatie en de weg naar werk. Bij de analyse van de antwoorden blijkt dat het niet zozeer gaat om aanbod voor andere subgroepen inburgeraars, maar dat deze antwoordmogelijkheid wordt gebruikt om nadere informatie te geven over heel specifieke trajecten voor individuele, of kleine groepen statushouders. Voorbeelden zijn: de mogelijkheid om binnen de B1-route, B2-niveau te behalen, specifieke leerwerktrajecten en een sport- en beweegprogramma. Een aantal gemeenten benoemt verder de intensieve samenwerking met een uitzendorganisatie om statushouders naar werk te begeleiden.

9 Inburgeraars Wi2013

De komende jaren zal een deel van de inburgeringsplichtigen (statushouders en gezinsmigranten) nog onder de Wi2013 vallen. Per 1 mei 2024 gaat het om 32.716 personen.⁶⁰ Gemeenten hebben voor deze (zogenaamde ondertussen-) groep een beperktere wettelijke taak dan voor de groep inburgeraars onder de Wi2021. De focus van de gemeentelijke taak voor inburgeraars Wi2013 ligt op de arbeidstoeleiding van bijstandsgerechtigde statushouders vanuit de Participatiewet. Gemeenten hebben de afgelopen jaren met het extra geld hiervoor vanuit het rijk hun ondersteuning aan deze groep uitgebreid van louter arbeidstoeleiding naar bijvoorbeeld het aanbieden van extra taallessen, het begeleiden van de keuze voor de taalschool, ondersteuning bij het financieel zelfredzaam worden of de administratie rondom de inburgeringsexamens en de DUO-lening.⁶¹

In dit laatste hoofdstuk staan we stil bij participatie en de weg naar werk van inburgeringsplichtige statushouders die onder de Wet inburgering 2013 vallen. We bespreken welk eventueel beleid en/of aanbod gemeenten voor deze groep hebben en hoe zij omgaan met de begeleiding naar werk van mannelijke en vrouwelijke bijstandsgerechtigde inburgeraars onder de Wi2013. We vergelijken de antwoorden met die uit eerdere edities van de KIS monitor.

60 Van Gennip, C.E.G. (24 juni 2024) [Uitvoeringsbrief inburgering](#). Referentie 2024-0000157173. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

61 Razenberg, I., De Gruijter, M., Nijs, T., & Sikkema, M. (2022). [KIS Monitor 2022. Gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten](#). Utrecht: Kennisplatform Inclusief Samenleven.

9.1. Beleid en/of aanbod voor de arbeidstoeleiding van bijstandsgerechtigde inburgeraars Wi2013

We hebben gemeenten twee gerichte vragen gesteld of hun beleid en/of aanbod voor de arbeidstoeleiding van bijstandsgerechtigde inburgeraars die onder de Wi2013 vallen. Het gaat om de inzet van klantmanagers die specifiek voor deze doelgroep werken, ook wel *dedicated* klantmanagers genoemd. We vroegen daarna of gemeenten nog ánder specifiek beleid of aanbod hebben voor de arbeidstoeleiding van bijstandsgerechtigde inburgeraars die onder de Wi2013 vallen.

Inzet van *dedicated* klantmanagers voor bijstandsgerechtigde inburgeraars Wi2013

In eerdere versies van de monitor gaven gemeenten aan dat zij de inzet van speciale klantmanagers voor statushouders als één van de belangrijkste werkzame elementen zien in het begeleiden van statushouders naar werk.⁶² Deze *dedicated* klantmanagers bieden intensieve begeleiding en persoonlijke aandacht aan statushouders. Uit eerdere versies van de monitor blijkt dan ook dat veel gemeenten gebruik maken van *dedicated* klantmanagers. In 2023 gold dat voor 81% van de gemeenten (in 2022 was dit 85%).

Net als vorig jaar vroegen wij gemeenten of de ondersteuning van *dedicated* klantmanagers voor statushouders die onder de Wi2013 vallen de komende

62 In KIS-monitor van 2020, sectie 3.5, werd de inzet van *dedicated* klantmanagers door 73% van de gemeente als belangrijkste element genoemd waardoor statushouders konden uitstromen naar betaald werk. In ruim een derde van de gemeenten hebben ze hiervoor een lage(re) caseload. Bron: Razenberg, I., & De Gruijter, M. (2020). [Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen 2020. Op weg naar een nieuw inburgeringsstelsel](#). Utrecht: Kennisplatform Inclusief Samenleven.

jaren wordt gecontinueerd. In figuur 9.1 is te zien dat het percentage gemeenten dat ja antwoordt, is afgenomen van 85% in 2022 naar 69% in 2024. Het percentage gemeenten dat zegt niet te werken met *dedicated* klantmanagers is toegenomen van 5% in 2022 naar 13%.

Daarnaast selecteren enkele gemeenten (10%, n=21) het antwoord ‘Anders, namelijk...’. In hun antwoorden geven 12 gemeenten een toelichting op de huidige praktijk, zoals *“Er is een aantal klantmanagers die een caseload hebben met statushouders onder de Wi2013, maar zij hebben ook andere mensen in hun caseload.”* Vier gemeenten geven aan dat het nog niet duidelijk is of, en zo ja hoe de ondersteuning van bijstandsgerechtigde statushouders die onder de Wi2013 vallen gecontinueerd zal worden en nog eens vier gemeenten vertellen dat in hun gemeenten alleen kwetsbare bijstandsgerechtigde statushouders door *dedicated* klantmanagers worden begeleid.

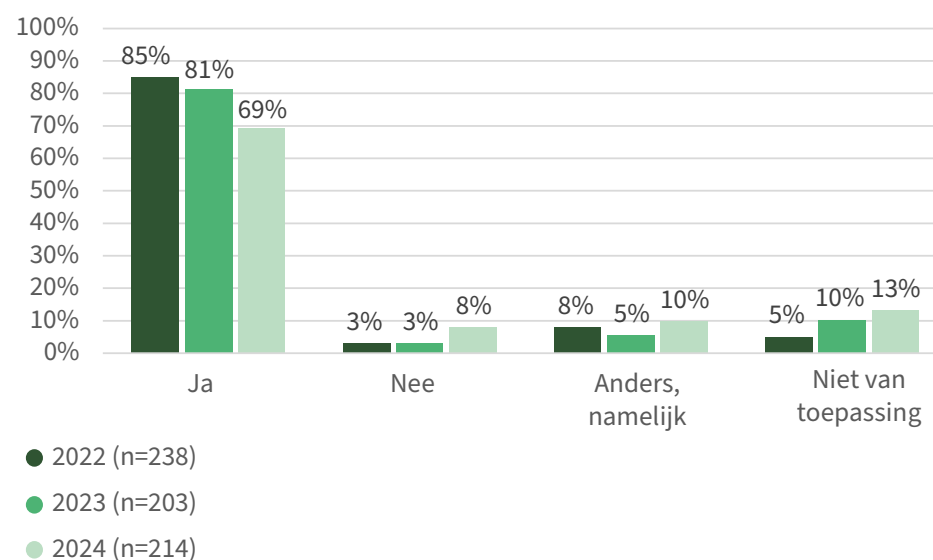
Al met al zien we een afname in het aandeel gemeenten dat de inzet van *dedicated* klantmanagers voor bijstandsgerechtigde statushouders die onder de Wi2013 vallen continueert. Dit hangt naar verwachting samen met het steeds kleiner worden van de groep statushouders die nog onder de oude wet moet inburgeren. Niettemin zegt nog steeds bijna zeven op de 10 gemeenten de inzet van *dedicated* klantmanagers de komende jaren voort te zetten. Dit is mogelijk te verklaren door de ervaringen van gemeenten dat deze groep baat heeft bij extra of gespecialiseerde inzet, zowel op het terrein van inburgeren als van participatie.

Ander aanbod van gemeenten voor arbeidstoeleiding bijstandsgerechtigde inburgeraars Wi2013

We vroegen gemeenten of zij - naast de eventuele inzet van *dedicated* klantmanagers - specifiek beleid of aanbod hebben voor de arbeidstoeleiding van

bijstandsgerechtigde inburgeraars die onder de Wi2013 vallen. Zes op de 10 de gemeenten (61%) heeft geen ander specifiek beleid of aanbod; bijna vier op de 10 gemeenten (39%) heeft dit wel.

Figuur 9.1 Wordt de ondersteuning door *dedicated* klantmanagers, voor bijstandsgerechtigde statushouders die onder de Wi2013 vallen, de komende jaren gecontinueerd?



Het vaakst noemen gemeenten (24 maal) dat zij voor de arbeidstoeleiding van deze categorie bijstandsgerechtigde inburgeraars samenwerken met externe partijen, zoals een leerwerkbedrijf, uitzendorganisatie of Werkgeversservicepunt. Vijftien gemeenten noemen dat zij extra taalaanbod hebben voor deze bijstandsgerechtigde inburgeraars. Vaak is dit niet nader toegelicht, maar als dat wel het geval is, dan wordt bijvoorbeeld genoemd: *“een taalstage bij de kringloop”* en *“specifieke taaltrajecten voor zorggerichte taal.”* Nog eens 12

gemeenten geven aan dat zij trajecten hebben ingekocht voor deze doelgroep. Zij lichten niet nader toe wat deze trajecten behelzen. Tien gemeenten noemen dat bijstandsgerechtigde inburgeraars onder de Wi2013 kunnen deelnemen aan een participatietraject, of dat voor hen een aparte arbeidstoeleidsroute is ingericht. Deze antwoorden zijn niet nader toegelicht. Vier gemeenten zeggen voor deze doelgroep gespecialiseerde jobhunters in te zetten.

Negen gemeenten geven aan dat zij aan bijstandsgerechtigde inburgeraars onder de Wi2013 de mogelijkheid bieden om deel te nemen aan (een deel van) het inburgeringsaanbod dat zij hebben voor inburgeraars onder de Wi2021.

“ Voor mensen die onder de oude wet vallen is er de mogelijkheid om deel te nemen aan het aanbod uit de nieuwe wet (op de voorwaarden uit de Wi2013).”

Tot slot is het volgende aanbod een enkele keer genoemd: de inzet van jobcoaching, de inzet van een cultuurverbinder en de ondersteuning van inburgeraars die aan het einde van hun inburgering en het einde van hun lening zitten - oftewel de ELIP-groep.⁶³

63 ELIP staat voor: Einde Lening nog Inburgeringsplichtig. De ELIP-groep bestaat uit inburgeraars die vallen onder de Wi2013, maar die tegen het einde van zowel hun lening als hun termijn aanlopen. De ELIP-groep wordt als kwetsbaar gezien, omdat het deze inburgeraars mogelijk niet op eigen kracht lukt om hun inburgering op tijd succesvol af te ronden. Voor de begeleiding van de zogenaamde ELIP-groep is voor gemeenten tussen 2021 en 2026 in totaal 9 miljoen euro beschikbaar. Zie Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2022). [Wijziging wet- en regelgeving inburgering per 1 januari 2023](#).

Pilot ‘ondertussen-groep’ in Dongen

Nieuwkomers die onder de Wet inburgering 2021 vallen, krijgen een op maat gemaakt inburgeringstraject waarbij (arbeids-)participatie centraal staat. Inburgeringsplichtigen onder de oude wet vallen hier niet onder en staan bekend als de ‘ondertussen-groep’. Gemeente Dongen besloot een pilot te draaien voor de activering en arbeidsmarkttoeleiding van ruim 80 statushouders. De aanpak richtte zich niet alleen op werk, maar ook op het belichten van de andere leefgebieden en op de persoonlijke motivatie en interesses van de statushouders. Nick Horsten, nauw betrokken bij de pilot, en Erik Soors, huidig projectleider inburgering, delen hun ervaringen en resultaten. Voor een duurzame uitstroom is het belangrijk om aan te haken bij het interessegebied van de inburgeraar.

“ We begonnen met kijken naar de doelen van de mensen en wat ze uiteindelijk wilden bereiken. Dan bespraken we stap voor stap hoe ze dat doel konden bereiken, inclusief het leren van de taal als onderdeel van die stappen. We braken alles op in kleine stappen, maar richtten ons wel op hun interesses. Vervolgens gingen we bij bedrijven langs voor informele gesprekken om te ontdekken hoe dat in de praktijk ging.”

Deelnemers werden geselecteerd op basis van hun bereidheid om naar school te gaan, te gaan werken of hun behoefte aan sociale contacten. Om deelname laagdrempelig te maken, is door de gemeente besloten om de ondersteuning en begeleiding te verplaatsen naar een meer toegankelijke omgeving. Zo legt Nick uit:

“ We wilden het voor deelnemers gemakkelijker maken. Daarom kozen we ervoor om bij De Vennen samen te komen, een sportcomplex in Dongen met diverse faciliteiten. We wilden weg van het gemeentehuis, omdat dat voor veel mensen als belemmerend wordt ervaren.”

De aanpak draaide niet meteen om het vinden van werk, maar eerst om het welzijn van de statushouders en hun persoonlijke doelen. Nick:

“ In plaats van meteen te focussen op werk, begonnen we met te vragen hoe het met ze ging en wat ze wilden bereiken. Tijdens deze bijeenkomsten bespraken we met deelnemers individueel of in groepsverband bijvoorbeeld hoe ze een gesprek konden aangaan en wat hun kwaliteiten waren, of gingen we aan de slag met hun soft skills. Soms in de vorm van een training of workshop.”

Het sportcomplex fungeerde als een goede plek om werkervaring op te doen. Nick zegt hierover:

“ Mensen begonnen ook met werkervaringsplekken, zoals achter de bar of als fitnesscoach. Er is bijvoorbeeld iemand die zijn werkervaringsplek heeft gedaan in graphic design en bij de technische dienst. Dus op die plek zaten veel mogelijkheden, en we profiteerden daarvan. Dat was eigenlijk een win-winsituatie.”

Een belangrijke bevinding van de pilot is het belang van intensief contact met deze groep. Nick zegt hierover: “Als je mensen in groepen spreekt, bijvoorbeeld als je in een uur tijd 10 mensen spreekt en dit wekelijks doet,

dan is de intensiteit hoog. Als je mensen veel aandacht geeft, gaat de ontwikkeling ook sneller.”

Erik, projectleider inburgering, benadrukt tot slot hoe de aanpak van de pilot ‘ondertussengroep’ doorwerkt in de uitvoering van Wi2021:

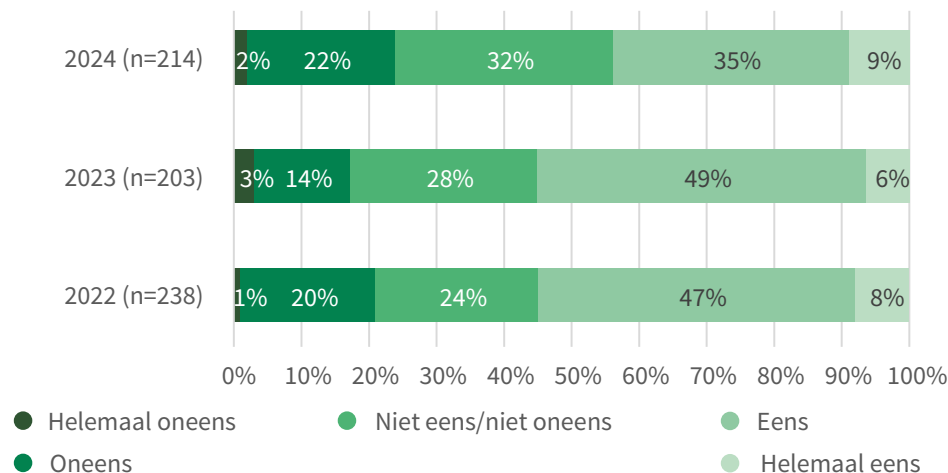
“ Refugeeeteam voert de brede intake en oriëntatiefase voor ons uit. Zij begeleiden de inburgeraar naar een participatieplek die zoveel mogelijk aansluit op de interesses en vaardigheden van de inburgeraar en kunnen taal- en cultuurverschillen hierbij goed overbruggen.”

9.2. Inzet en capaciteit bij gemeenten voor begeleiding statushouders Wi2013

Om zicht te krijgen op de inzet en capaciteit bij gemeenten voor de begeleiding richting werk van bijstandsgerechtigde statushouders die onder de Wi2013 inburgeren, vroegen we gemeenten om te reageren op een stelling. Deze luidt: *“Wij kunnen statushouders die onder de Wi2013 vallen voldoende begeleiding en aanbod bieden om hen richting werk te begeleiden.”* Gemeenten gaven aan in hoeverre zij het hiermee eens of oneens zijn. In figuur 9.2 zijn de antwoorden van dit jaar en van de twee voorgaande jaren weergegeven.

Het aandeel gemeenten dat het (helemaal) eens is met de stelling is afgenomen (van 55% in 2022 en 2023 naar 44% in 2024). Vierentwintig procent van de gemeenten is het in 2024 (helemaal) oneens met de stelling dat zij voldoende begeleiding kunnen bieden om bijstandsgerechtigde statushouders naar werk te begeleiden. In 2023 ging het om 17% en in 2022 om 21%. In 2024 heeft 32% van de gemeenten aangegeven neutraal op de stelling te reageren. Dit is meer dan in 2023 (28%) en 2022 (24%). We concluderen voorzichtig dat gemeenten al met al iets minder optimistisch zijn geworden over hun mogelijkheden om statushouders die onder de Wi2013 vallen voldoende begeleiding en aanbod te bieden om hen richting werk te begeleiden.

Figuur 9.2 Geef aan of u het eens of oneens bent met deze stelling:
Wij kunnen bijstandsgerechtigde statushouders die onder de Wi2013 vallen voldoende begeleiding en aanbod bieden om hen richting werk te begeleiden.



We hebben vervolgens aan gemeenten gevraagd om hun antwoord op de stelling toe te lichten.

Meerderheid van de gemeenten tevreden over mogelijkheden inzet instrumenten uit de Participatiewet en extra aanbod voor de doelgroep

De gemeenten die het in 2024 (helemaal) eens zijn met de stelling *“Wij kunnen bijstandsgerechtigde statushouders die onder de Wi2013 vallen voldoende begeleiding en aanbod bieden om hen richting werk te begeleiden”* benoemen vooral dat voor deze groep instrumenten uit de Participatiewet worden ingezet. Vaak wordt daarbij toegevoegd dat het gaat om maatwerk. Een flink deel van de gemeente vertelt in hun toelichting op de stelling dat zij naast het reguliere

instrumentarium van de Participatiewet kunnen beschikken over ander, al dan niet extern ingekocht, aanbod voor statushouders, zoals de inzet van een jobhunter, arbeidsmakelaar of werkcoach. Dit zagen we ook al in paragraaf 7.1.

“ *Bijstandsgerechtigde statushouders worden regulier begeleid binnen de gemeente. Er zijn voldoende samenwerkingen met externe organisaties (jobcoaches etc.) indien het binnen de eigen gemeente niet lukt om deze statushouders richting werk te begeleiden.*”

Een flink deel van de gemeenten die het (helemaal) eens zijn met de stelling geeft aan in de arbeidstoeleiding van statushouders geen onderscheid te maken tussen inburgeren onder de Wi2013 en de Wi2021. Eén gemeente benoemt expliciet inzichten uit de begeleiding van statushouders onder de Wi2021 te gebruiken voor de begeleiding van statushouders die onder de Wi2013 vallen.

“ *We weten nu veel beter wat wel en niet werkt en hier reageren wij op. Oudkomers zouden op dezelfde wijze geholpen moeten worden door de Brede intake af te nemen, toetsen op leerbaarheid, PIP, MAP en bemiddeling/jobcoaching, etc.*”

Extra taalaanbod en het inzetten van middelen voor de ELIP-groep worden een enkele keer genoemd door gemeenten.

Gebrek aan menskracht en middelen belangrijkste obstakel bij begeleiding bijstandsgerechtigde statushouders die inburgeren onder de Wi2013

Gemeenten die het juist oneens zijn met de stelling dat zij bijstandsgerechtigde statushouders die onder de Wi2013 vallen voldoende begeleiding en aanbod

kunnen bieden om hen richting werk te begeleiden, geven aan dat zij hiervoor onvoldoende menskracht en middelen hebben.

“ *De Wi2013 is natuurlijk een sterfhuisconstructie, dus daar wordt weinig meer in geïnvesteerd.*”

Diverse gemeenten vullen aan dat het hen niet alleen aan onvoldoende menskracht en middelen ontbreekt, maar dat er ook onvoldoende werkgevers zijn die deze statushouders een plek willen geven.

“ *We hebben te weinig werkplekken/ werkgevers waar we inburgeraars kunnen plaatsen.*”

Een flink aantal gemeenten licht toe dat de bijstandsgerechtigde statushouders die inburgeren onder de Wi2013 een ‘lastige’ groep zijn om naar werk te begeleiden. Zij beheersen het Nederlands niet (goed) en hebben al lang niet (meer) gewerkt. Juist daarom is het ontbreken van extra middelen een probleem.

“ *We merken dat deze groep vaak een afstand tot de arbeidsmarkt heeft. Hun Nederlands is achteruitgegaan doordat ze niet werken, daar zou eigenlijk extra op moeten worden ingezet. Hier zijn geen extra middelen voor.*”

Enkele gemeenten geven aan dat zij in de begeleiding van bijstandsgerechtigde statushouders die inburgeren onder de Wi2013 gehinderd worden doordat zij voor de inburgering van deze groep geen regierol hebben. Zij hebben daardoor minder mogelijkheden om statushouders die minder gemotiveerd zijn, goed te begeleiden richting werk.

Tot slot, gemeenten die het eens noch oneens zijn met de stelling dat zij bijstandsgerechtigde statushouders die onder de Wi2021 vallen voldoende begeleiding en aanbod kunnen bieden om hen richting werk te begeleiden, benoemen dit in hun toelichtingen als volgt: enerzijds kunnen zij uit de voeten met het reguliere instrumentarium uit de Participatiewet en het eventuele specifieke aanbod voor statushouders dat in de gemeente beschikbaar is, anderzijds achten zij deze inzet niet voldoende voor álle bijstandsgerechtigde statushouders die inburgeren onder de Wi2013.

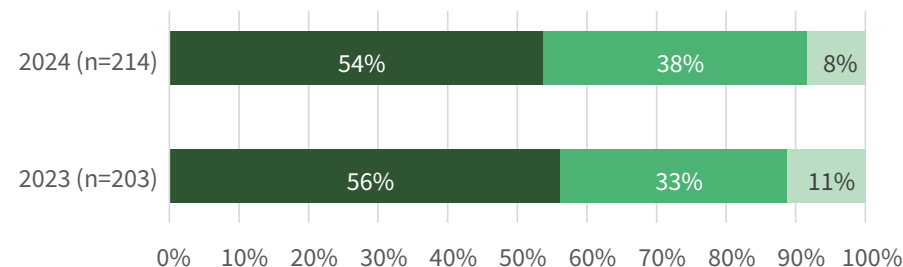
9.3. Begeleiding van inburgeringsplichtige echtparen die inburgeren onder de Wi2013

De arbeidsparticipatie van vrouwelijke statushouders blijft vaak achter op die van mannelijke statushouders. Uit eerdere edities van deze monitor bleek dat vrouwelijke statushouders minder goed in beeld zijn bij gemeenten en minder ondersteuning richting werk krijgen.⁶⁴ Daarnaast komen statushouders veelal uit landen waar traditionele genderverhoudingen dominant zijn. De man wordt hier vaak gezien als de kostwinner, terwijl de vrouw de zorgtaken voor de kinderen op zich neemt.⁶⁵ Als gemeenten in de arbeidstoeleiding geen specifieke aandacht hebben voor vrouwen, leidt dit tot ongelijke uitkomsten, in het nadeel van de arbeidsmarktpositie van vrouwen.

64 De Gruijter, M., Asmoredjo, J., & M. Sikkema (2021). [Evaluatie Pilots Veranderopgave Inburgering. Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten](#). Eindrapportage. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

65 Razenberg, I., Kahmann, M. & De Gruijter, M. (2018). [Mind the gap: Barrières en mogelijkheden voor de arbeidsparticipatie van vluchtelingenvrouwen](#). Utrecht: Kennisplatform Inclusief Samenleven.

Figuur 9.3 Het zal voorkomen dat een echtpaar een (gezins)uitkering krijgt vanuit de Participatiewet. Welk van de onderstaande stellingen is in de praktijk het meest van toepassing op de arbeidstoeleiding vanuit uw gemeente(n)?



De arbeidstoeleiding richt zich in de praktijk meestal op:

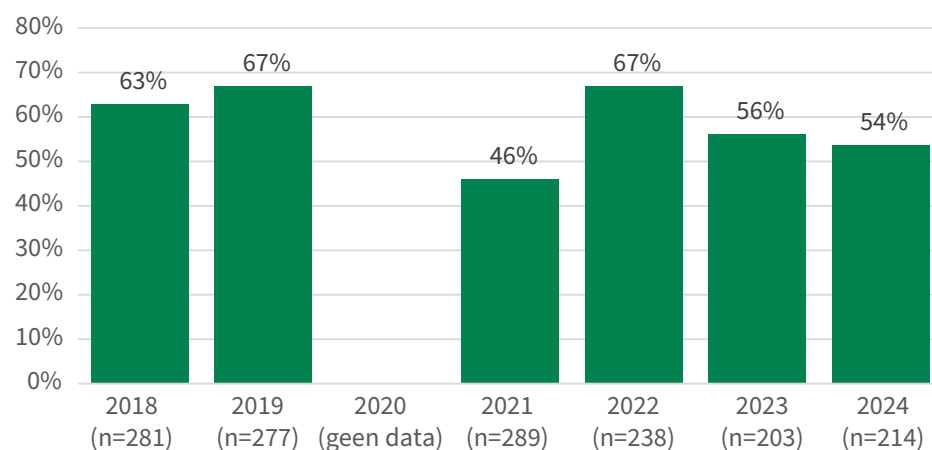
- beide partners.
- een van beide partners; namelijk de man.
- een van beide partners; namelijk de vrouw. (0%, zowel 2023 als 2024)
- een van beide partners; dit is even vaak de man als de vrouw.

Daarom vroegen we aan gemeenten om aan te geven welke situatie in de praktijk het meest van toepassing is op de arbeidstoeleiding.

Uit de antwoorden blijkt dat in 54% van de gemeenten de arbeidstoeleiding zich richt op beide partners. In 2023 was dit nog 56%. In 8% van de gemeenten richt de arbeidstoeleiding zich op één van de partners; dit is even vaak de man als de vrouw. In 2023 gaf 11% van de gemeenten dit antwoord. En dit jaar richt 38% van de gemeenten zich bij de arbeidstoeleiding alleen op de man. Dit is een lichte stijging ten opzichte van 2023, toen nog 33% van de gemeenten dit antwoord koos. De arbeidstoeleiding richt zich dus in beide jaren bij geen van de gemeenten alleen op de vrouw.

Sinds 2018 stelt de KIS-monitor een vergelijkbare vraag waarbij gemeenten konden aangeven of zij de arbeidstoeleiding op beide partners richten. Alleen in 2020 is deze vraag niet gesteld. In 2021 gaf 46% aan zich op beide partners te richten. Dit steeg in 2022 naar 67% en is, zoals hierboven aangegeven, in 2023 gedaald naar 56% en in 2024 naar 54%.

Figuur 9.4 De arbeidstoeleiding richt zich in de praktijk meestal op beide partners.



Al met al concluderen we dat iets minder dan de helft van de gemeenten de afgelopen jaren de arbeidstoeleiding *niet* op beide partners richt. Uit onderzoek blijkt dat de ondersteuning bij arbeidstoeleiding sterk is gericht op een snelle uitstroom uit de bijstand.⁶⁶ Vanuit deze optiek

loont het om meer, of eerder, te investeren in arbeidstoeleiding van mannelijke statushouders, die worden gezien als gemakkelijker te bemiddelen dan vrouwelijke statushouders. Dit is zorgelijk omdat vrouwelijke statushouders de ondersteuning bij de weg naar werk juist hard nodig hebben.⁶⁷

66 SER (2018). [Vluchtelingen en Werk. Een nieuwe tussenbalans](#). Den Haag: Sociaal Economische Raad

67 De Gruijter, M., & Razenberg, I. (2019). Work first, vrouwen later? Arbeidstoeleiding van vrouwelijke statushouders. *Beleid en Maatschappij* 2019 (46) 1, pp. 7-22. doi: 10.5553/BenM/138900692019046001003.

Bijlage 1

Lijst met afkortingen

Afkorting	Omschrijving
azc	Asielzoekerscentrum
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
ELIP	Einde Lening nog Inburgeringsplichtig
ISK	internationale schakelklas
KIS	Kennisplatform Inclusief Samenleven
KNM	Kennis van de Nederlandse Maatschappij
MAP	Module Arbeidsmarkt en Participatie
nugger	Niet-uitkeringsgerechtigde
PIP	Plan Inburgering en Participatie
PVT	Participatieverklaringstraject

Afkorting	Omschrijving
RSDRKH	Regionale Sociale Dienst Kromme Rijn Heuvelrug
SDD	Sociale Dienst Drechtsteden
SER	Sociaal-Economische Raad
SWI	Statistiek Wet inburgering
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TVS	Taakstellingsvolgsysteem
VNG	De Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VVE	Voor- en vroegschoolse educatie
WSD	Werk.Samen.Doen
Wi	Wet inburgering

Colofon

Financier: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Auteurs: Marjan de Gruijter, Tamara A. Kool, Youp Dusault
Len Samson, Anoeshka Gehring, Fatima Acherrat

Illustratie: Luc Parhan

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

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

ISBN 978-94-6409-319-3

© Kennisplatform Inclusief Samenleven, Utrecht, september 2024

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

