VERWEY JONKER Instituut

De invulling van (wettelijke) gemeentelijke rollen en taken voor statushouders en gezinsmigranten in Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg

Anoeshka Gehring | Ruth Yohannes | Corine van Egten

Inhoud

Samenvatting 3

1 Introductie 8
1.1. Hoofd- en deelvragen 8
1.2. Methoden van onderzoek 9
1.3. De gemeenten 10
1.4. Leeswijzer 10

2 De Wet Inburgering 2013 en 2021 11
2.1. Wi2013 11
2.2. Wi2021 11
2.3. Landelijke ontwikkelingen 14
2.4. Uitvoeringsbeleid Wi2021 in de verschillende gemeenten 14
2.5. Betrokkenheid gemeenteraden bij het opstellen, uitvoeren en controleren van het inburgeringsbeleid 17

3 Huisvesting statushouders 19
3.1. Wettelijke taak gemeente 19
3.2. Landelijke ontwikkelingen 20
3.3. Taakstelling per gemeente en realisatie 20
3.4. Knelpunten in de uitvoering per gemeente 21
3.5. Conclusie 24

4 De Ondertussengroep 25
4.1. Wettelijke taken van de gemeente 25
4.2. Aantallen 25
4.3. Uitvoeringspraktijk Leidschendam-Voorburg en omliggende gemeenten 25
4.4. Uitvoeringspraktijk Oegstgeest 26
4.5. Conclusie 26

5 Brede intake, PIP en begeleiding door gemeenten 27
5.1. Wettelijke taken van de gemeente 27
5.2. Uitvoeringspraktijk Wassenaar, Voorschoten en Leidschendam-Voorburg 29
5.3. Uitvoeringspraktijk Oegstgeest 34
5.4. Conclusie 36

6 Leerroutes - taalonderwijs 38
6.1. Wettelijke taken van de gemeente 38
6.2. Uitvoeringspraktijk Wassenaar, Voorschoten en Leidschendam-Voorburg 40
6.3. Uitvoeringspraktijk Oegstgeest 47
6.4. Conclusie 49

7 Dualiteit – participatie, werk en de MAP 51
7.1. Wettelijke taken van de gemeente 51
7.2. Uitvoeringspraktijk Wassenaar, Voorschoten en Leidschendam-Voorburg 52
7.3. Uitvoeringspraktijk Oegstgeest 55
7.4. Conclusie 57

8 Maatschappelijke begeleiding en financiële zelfredzaamheid 59
8.1. Wettelijke taken – (sub)doelen wet 59
8.2. Uitvoeringspraktijk Wassenaar, Voorschoten en Leidschendam-Voorburg 59
8.3. Uitvoeringspraktijk Oegstgeest 62
8.4. Conclusie 63

9 Samenwerking tussen gemeenten en uitvoerende partijen 64
9.1. Samenwerking tussen gemeenten 64
9.2. Samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties 65
9.3. Conclusie 66

10 Financiering Wi2021 67
10.1. Wettelijke kaders 67
10.2. Uitvoeringspraktijk 68
10.3. Conclusie 70

11 Conclusie 71
11.1. Aanbevelingen 74

Samenvatting

Het Verwey-Jonker Instituut heeft tussen juli 2024 en februari 2025 een onderzoek uitgevoerd in opdracht van de rekenkamer van de gemeenten Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg (RK WVOLV). Dit onderzoek richtte zich op de inburgering en huisvesting in voorgenoemde gemeenten. De gemeente Leidschendam-Voorburg voert de inburgering uit in opdracht van de gemeenten Wassenaar en Voorschoten. Daarnaast voert de gemeente Leiden de inburgering uit in opdracht van de gemeente Oegstgeest.

De hoofdvraag bij het onderzoek is: *Wat zijn de (wettelijke) rollen, taken en activiteiten van gemeenten voor statushouders en gezinsmigranten, hoe wordt dit ingevuld in de gemeenten Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg en wat gaat hierbij goed en wat zijn de knel- en verbeterpunten?*

Voor dit onderzoek zijn de volgende onderzoeksmethoden ingezet:

- Documentstudie van lokale en nationale beleidstukken en lokale aanbestedings- en subsidiedocumenten.
- (Groeps)interviews met wethouders, beleidsmedewerkers en uitvoerende organisaties.

Hieronder presenteren we de onderzoeksbevindingen en de bijbehorende conclusies.

De Wet inburgering 2013 en 2021
Onder de oude Wet inburgering 2013 waren inburgeraars verantwoordelijk voor hun eigen inburgering. Ze moesten zelf hun taalschool en inburgeringstraject kiezen. Onder de nieuwe Wet inburgering 2021 (Wi2021), die van kracht werd op 1 januari 2022, hebben de gemeenten de regie over de uitvoering van de inburgering. Hoewel inburgeraars zelf verantwoordelijk blijven voor hun inburgering, worden ze hierin actief ondersteund door gemeenten. Gemeenten zijn betrokken bij de brede intake, de begeleiding van inburgeraars en het inkopen van het inburgeringsaanbod. Het maatschappelijke doel van de Wi2021 is snel en volwaardig meedoen, het liefst via betaald werk. De subdoelen van de wet zijn gericht op tijdige afronding van het inburgeringstraject, het snel doorlopen van het proces, het bieden van maatwerk, dualiteit (de taal leren en tegelijkertijd participeren) en het bieden van kwaliteit.

De verschillende gemeenten hebben ter voorbereiding op de Wi2021 beleidsplannen opgesteld met daarin de lokale visie op de inburgering. De gemeente Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar hebben voorafgaand aan de Wi2021 een lokaal Beleidsplan inburgering 2022-2025 opgesteld dat is vastgesteld in de gemeenteraad. Het beleidsplan en de geformuleerde beleidsdoelstellingen sluiten aan bij de doelstellingen uit de Wi2021. Daarnaast hebben de gemeenten doelstellingen geformuleerd gericht op actieve deelname aan de maatschappij vanuit de visie dat een sterke sociale cohesie de gezamenlijke draagkracht en welzijn van inwoners vergroot.

De gemeente Oegstgeest sluit aan bij de Leidse visie op inburgering die erop gericht is om inburgeraars zo breed mogelijk te laten oriënteren op onderwijs en de arbeidsmarkt.

Rol gemeenteraden
Bij de gemeenteraden in de gemeenten Leidschendam-Voorburg, Voorschoten, Wassenaar en Oegstgeest is de voortgang van de uitvoering van de inburgering en huisvesting over het algemeen een onderwerp waar in beperkte mate aandacht aan wordt besteed. De gemeenteraden van de gemeenten Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar zijn in september/oktober 2024 geïnformeerd over de inburgering. Naar aanleiding daarvan heeft geen van de drie gemeenteraden het thema geagendeerd en zijn er geen raadsvragen gesteld. De inburgering is opgenomen als beleidsdoel in het Beleidsplan Sociaal Domein 2021-2024 van de gemeente Oegstgeest. Het Beleidsplan is in april 2021 vastgesteld door de raad. Daarna is de raad in januari 2024 geïnformeerd over de voortang van Beleidsplan Sociaal Domein 2021-2024 middels een tussenrapportage. De gemeenteraad in Oegstgeest is in 2023 en 2024 geïnformeerd over de resultaten van de Leidse inburgering via de aanvraag van de Vangnetuitkering over het BUIG-budget.[1] Tevens wordt de raad jaarlijks geïnformeerd over de inburgering via de jaarrekening.

Huisvesting statushouders
De huisvesting van statushouders is een wettelijke taak van gemeenten, vastgelegd in de Huisvestingswet 2014. Elke zes maanden ontvangen gemeenten een taakstelling die evenredig is aan hun inwoneraantal. De taak is om binnen tien weken na koppeling door het COA een woning te realiseren. In de praktijk blijkt dit voor veel gemeenten, waaronder de onderzochte vier, een structurele uitdaging. De beschikbaarheid van sociale huurwoningen is beperkt en niet afgestemd op de samenstelling van de statushouderspopulatie.

1 Het BUIG-budget heeft betrekking op de financiële middelen die gemeenten ontvangen vanuit het Rijk voor het verlenen van bijstand en ondersteuning richting werk.

Alle vier gemeenten kampen met forse achterstanden ten opzichte van hun taakstelling. Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg zijn ieder opgenomen op verschillende treden van de provinciale interventieladder. Er zijn met name knelpunten bij de huisvesting van alleenstaanden en grote gezinnen. Deze mismatch leidt tot lange wachttijden in AZC's en vertraagt de start van het inburgeringstraject.

Gemeenten onderzoeken verschillende oplossingsrichtingen, zoals woningdelen, flexwoningen, tijdelijke doorstroomlocaties en uitruil van taakstellingen met regiogemeenten. In de praktijk blijken deze oplossingen echter moeizaam te realiseren door gebruik aan beschikbare huizen, planologische beperkingen en financiële middelen. Regionale samenwerking wordt gezocht, maar heeft tot op heden nog niet geleid tot structurele oplossingen.

De informatievoorziening richting gemeenteraden blijkt op dit thema vaak beperkt. Daar waar gemeenten wel zijn geïnformeerd, hebben de raden veelal geen vragen gesteld of het thema actief geaggendeerd. Tegelijkertijd geven ambtenaren aan dat landelijke beleidswijzigingen en onduidelijkheid over de toekomst van de spreidingswet zorgen voor beleidsmatige ruis.

Door het structurele tekort aan passende woonruimte en de beperkte regieruimte voor gemeenten waardoor innovatieve oplossingen zelden in de praktijk gebracht kunnen worden, zijn er nog geen structurele oplossingen gevonden voor dit probleem. De gemeenten zouden graag meer ondersteuning van het Rijk ontvangen om hun wettelijke taak naar behoren te kunnen uitvoeren.

De Ondertussengroep

De zogenaamde 'ondertussengroep' bestaat uit inburgeraars die onder de Wet inburgering 2013 vallen maar hun traject nog niet hebben afgerond. Voor deze groep hebben gemeenten geen expliciete wettelijke zorgplicht onder de Wi2021, maar zij proberen hen toch te ondersteunen om participatie en afronding van het inburgeringstraject te bevorderen. Deze pragmatische aanpak varieert per gemeente en is afhankelijk van beschikbare capaciteit en beleidskeuzes.

In de praktijk hanteren gemeenten grotendeels dezelfde werkwijze voor de ondertussengroep als voor nieuwe inburgeraars. Leidschendam-Voorburg biedt ook voor Wassenaar en Voorschoten ondersteuning aan deze groep; Oegstgeest volgt hierin het beleid van Leiden. Gemeenten richten zich vooral op activering richting werk en – voor een deel – taalondersteuning. Er is echter weinig financiële ruimte om maatwerk te bieden.

Een belangrijk knelpunt is het ontbreken van een overgangsregime of aanvullend budget voor deze groep. Sommige inburgeraars lopen tegen het einde van hun lening aan en kunnen hun traject niet voortzetten. Anderen blijven langdurig in het systeem zonder uitzicht op voltooiing. Hoewel er lokaal extra middelen zijn ingezet om deze groep te ondersteunen, is er geen sluitend beleidskader of specifieke verantwoording. Gemeenten signaleren het gebrek aan overgangsregelingen en pleiten voor landelijke duidelijkheid over hoe de ondersteuning voor deze groep verantwoord kan worden afgerond.

Er lijkt sprake te zijn van een 'vergeten groep' die niet past binnen het nieuwe stelsel maar ook niet meer thuishoort in het oude. Gemeenten nemen hun verantwoordelijkheid, maar missen kaders en middelen om dit structureel op te vangen.

Brede intake, Plan Inburgering en Participatie (PIP) en begeleiding door gemeenten

Een belangrijk instrument van de Wi2021 is de brede intake, waarbij de gemeente samen met de inburgeraar een persoonlijk profiel opstelt en een leerroute wordt vastgesteld aan de hand van de leerbaarheidstoets. De onderdelen van de Brede intake moeten binnen tien weken na vestiging in de gemeente plaatsvinden en vormt de basis voor het Plan Inburgering en Participatie (PIP). In dit plan worden doelen en benodigde begeleiding opgenomen.

De gemeenten Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar hebben een Startklas ontwikkeld als aanvulling op de intake. Deze duurt zes weken en biedt inburgeraars een eerste kennismaking met taalonderwijs, de Nederlandse samenleving en lokale regelingen. De aanpak wordt als waardevol gezien, onder andere omdat het meer instrumenten biedt om de juiste leerroute aan te bieden en de aandacht voor zelfredzaamheid en het opbouwen van netwerkcontacten.

Leiden voert de Brede intake voor de inburgeraars in Oegstgeest uit. In deze gemeente volgt na het opstellen van het PIP een startgroep. Deze volgorde is in de praktijk minder effectief, omdat de informatie uit de startgroep niet meer gebruikt kan worden bij het opstellen van de PIP. Ook wordt minder gebruikgemaakt van het momentum na aankomst.

De brede intake zelf bestaat doorgaans uit een leerbaarheidstoets en een of meerdere gesprekken met consulenten. Inhoudelijk is er aandacht voor werkervaring, opleidingsniveau, gezinssituatie en psychosociale omstandigheden. De uitvoerders signaleren dat het aanbod nog niet altijd voldoende aansluit op de specifieke ondersteuningsbehoeften, zeker bij inburgeraars met complexe achtergronden.

Een knelpunt is de beperkte capaciteit bij gemeenten om de brede intake tijdig en grondig uit te voeren. In sommige gevallen wordt de wettelijke termijn overschreden. Daarnaast geven beleidsmedewerkers aan dat de samenwerking met ketenpartners, zoals taalaanbieders, niet altijd soepel verloopt, met vertraging in de trajectstart als gevolg.

De Brede intake en het PIP vormen een belangrijk sturingsintrument voor succesvolle inburgering. Daarnaast zien we dat gemeenten die investeren in een integrale aanpak – zoals de Startklas – een stevigere startpositie creëren voor inburgeraars.

Leerroutes – taalonderwijs

De Wet inburgering 2021 introduceert drie leerroutes voor inburgeraars: de B1-route (gericht op werk en het verwerven van taalniveau B1), de onderwijsroute (voor doorstroom naar mbo/hbo/wo) en de Z-route (voor inburgeraars met beperkte leerbaarheid). De toewijzing gebeurt op basis van de brede intake. In alle vier gemeenten worden inburgeraars over deze routes verdeeld, waarbij opvalt dat Wassenaar relatief veel deelnemers in de Z-route heeft (51%) en weinig in de B1-route (31%), in tegenstelling tot de andere gemeenten en het landelijke beeld.

Taalonderwijs wordt in de onderzochte gemeenten verzorgd door regionale taalaanbieders, waarmee gemeenten prestatieafspraken maken. Er is regelmatig contact tussen consulenten en aanbieders over voortgang en kwaliteit. De kwaliteit van het taalonderwijs is een belangrijk aandachtspunt, mede gezien de eisen van de Wi2021 en de ambitie om inburgeraars snel en duurzaam te laten participeren in de samenleving.

Een knelpunt in de uitvoering is het samenstellen van homogene lesgroepen. Door het beperkte aantal inburgeraars per gemeente is het vaak niet mogelijk om groepen te vormen met hetzelfde niveau of dezelfde leerdoelen. Dit gaat ten koste van maatwerk en de effectiviteit van het onderwijs. Ook verschillen in digitale vaardigheden en persoonlijke omstandigheden van inburgeraars zorgen voor uitdagingen in de lespraktijk.

Een ander aandachtspunt is de handhaving op aanwezigheid en inzet. In Leidschendam-Voorburg is begin 2025 gestart met het uitvoeren van handhavingsbeleid. Hoewel gemeenten in theorie boetes kunnen opleggen, zijn hierover nog geen vaste procedures afgesproken met taalaanbieders. Ook is er onduidelijkheid over het vervolgtraject voor Z-route-deelnemers die de vereiste 800 taaluren niet behalen. Daarnaast speelt bij de B1-route dat taalscholen zich zorgen wie de resterende lessen betalen, als inburgeraars wel alle lesuren hebben gemaakt, maar de inburgering nog niet gehaald hebben.

Het realiseren van kwalitatief goed taalonderwijs en passende leerroutes blijft een structurele uitdaging. Gemeenten proberen maatwerk te bieden, maar zijn hierin afhankelijk van de taalaanbieders en landelijke regelgeving.

Dualiteit – participatie, werk en de MAP

Dualiteit houdt in dat inburgeraars gelijktijdig aan taalonderwijs én participatieactiviteiten deelnemen. De participatieverplichtingen verschillen per leerroute. In de B1-route ligt de nadruk op voorbereiding op de arbeidsmarkt; inburgeraars in deze route worden geacht actief deel te nemen aan werkervaringsplekken, vrijwilligerswerk of (voorbereidende) arbeidstoeleiding. Gemeenten proberen hierop aan te sluiten met trajecten gericht op werk en activering. In de onderwijsroute, die gericht is op jongeren met potentie voor hbo of wo, ligt de focus meer op voorbereiding op het regulier onderwijs. Participatie vindt hier vaak plaats in de vorm van stages of oriëntatie op studiekeuze, wat andere begeleiding vraagt. In de Z-route worden inburgeraars geacht om naast 800 uur taalonderwijs ook 800 uur te participeren en de MAP te volgen. Deze vorm van participatie wordt doorgaans laagdrempeliger ingevuld in de vorm van dagbesteding, vrijwilligerswerk of begeleiding richting basiszelfredzaamheid. De Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) bereidt inburgeraars voor op de arbeidsmarkt en is verplicht voor inburgeraars in de B1- en Z-route.

Participatie in de Z-route

Tot de zomer van 2024 was er in Leidschendam-Voorburg en Voorschoten geen specifiek beleid voor inburgeraars in de Z-route. Inmiddels zijn deze gemeenten begonnen met het opzetten van begeleidingstrajecten en het in kaart brengen van mogelijkheden. De gemeenten hadden de verantwoordelijkheid voor het behalen van de participatie-uren aanvankelijk volledig belegd bij de inburgeraar. Dit sluit niet aan bij landelijke adviezen en bleek ook in de praktijk niet haalbaar. De gemeenten hebben in 2024 daarom besloten alsnog regie te pakken op de participatie-uren en verschillende partners verantwoordelijk te maken voor de begeleiding van inburgeraars in de Z-route naar participatieplekken. Oegstgeest maakt voor begeleiding gebruik van de expertise van Leiden en lokale netwerkpartners. In Wassenaar ondersteunt de lokale vrijwilligerscentrale bij het invullen van participatie-uren.

Het is een uitdaging om passende participatie plekken te vinden voor inburgeraars. Dit heeft onder andere te maken met het onvoldoende beheersen van de Nederlandse taal, maar ook persoonlijke verplichtingen, zoals de zorg voor kinderen. Bovendien zijn gemeenten tot op zekere hoogte afhankelijk van de bereidwilligheid en capaciteit van maatschappelijke organisaties en werkgevers om een participatieplek aan te bieden aan inburgeraars.

Een belangrijke belemmering is de afstemming tussen het aanbod van taalaanbieders en participatieorganisaties. Roosters sluiten niet altijd op elkaar aan, waardoor het lastig is om een geïntegreerd aanbod te realiseren. Daarnaast varieert de beschikbaarheid van inburgeraars sterk, waardoor trajecten onderbroken of aangepast moeten worden.

Begeleiding richting betaald werk

Begeleiding richting betaald werk vindt met name plaats voor inburgeraars in de B1-route. Opvallend is dat de gemeenten geen inzicht kunnen geven in definitieve aantallen inburgeraars die ze hebben begeleid richting betaald werk, omdat de registratie hiervan niet volledig en up-to-date is. Uitstroom richting betaald werk is een van de hoofddoelen van de Wi2021, maar op dit moment is er nog onvoldoende inzicht in de resultaten die de gemeenten op dit punt bereiken.

Wel kan gesteld worden dat een groot aantal begeleidingstrajecten richting betaald werk plaatsvinden. Dit vindt plaats in de vorm van leerwerktrajecten, jobcoaches, matchmakers en persoonlijke begeleidingstrajecten. Daarnaast zien de gemeenten ook op dit punt dat het lastig is om werkgevers te vinden die bereid zijn om inburgeraars aan te nemen die nog in een inburgeringstraject zitten, omdat ze enerzijds onvoldoende beschikbaar zijn en anderzijds onvoldoende taalvaardigheden hebben voor de werkvloer.

Maatschappelijke begeleiding en financiële zelfredzaamheid

De maatschappelijke begeleiding en begeleiding richting financiële zelfredzaamheid wordt in alle vier gemeenten uitgevoerd door VluchtelingenWerk Nederland. Maatschappelijke begeleiding wordt lokaal georganiseerd en VluchtelingenWerk Nederland is in staat om maatwerk te bieden. Uit de praktijk blijkt dat de maatschappelijke begeleiding van 1,5 jaar niet voor iedereen voldoende is. Momenteel is er weinig ruimte om de duur van maatschappelijke/financiële begeleiding te verlengen. Sommige inburgeraars uit de Z-route hebben behoefte aan een verlenging van deze begeleiding, terwijl het voor andere inburgeraars, zoals hoogopgeleiden, voldoende of niet nodig is.

Binnen het kader van het financieel ontzorgen zijn gemeenten verantwoordelijk voor het administratieve ontzorgen en het stimuleren van de financiële zelfredzaamheid. Voor het administratieve ontzorgen zijn gemeenten verplicht om gedurendezes6 maanden vaste lasten direct te betalen vanuit de bijstandsuitkering, dat is niet altijd wenselijk en daarom gaan gemeenten hier verschillend mee om. Het financieel ontzorgen is niet voor iedereen geschikt gebleken, daarom wordt er meer maatwerk toegepast.

Samenwerking tussen gemeenten en uitvoerende organisaties

Informatieverstrekking over de uitvoering van de inburgering tussen opdrachtgevende en opdrachtnemende gemeenten is beperkt. De gemeenten Leidschendam-Voorburg heeft sinds de zomer van 2024 periodieke overleggen met de gemeenten Wassenaar en Voorschoten over de uitvoering van de inburgering. De gemeente Oegstgeest heeft regelmatig contact met de gemeente Leiden over de uitvoering van de inburgering. De opdrachtgevende gemeenten Oegstgeest, Voorschoten en Wassenaar bleken maar in beperkte mate te beschikken over de inburgeringscijfers van hun inburgeraars.

Tot slot

Alle vier gemeenten delen dezelfde ambitie: inburgeraars zo snel mogelijk laten meedoen, het liefst via betaald werk, en op een zo hoog mogelijk taalniveau. De meeste inburgeraars volgen dan ook de B1-route, dit sluit aan bij de ambities die gesteld zijn in de wet. Anderzijds is er op dit moment nog onvoldoende zicht op het aantal inburgeraars dat begeleid is richting werk en andere participatieplekken. De registratie hiervan is in alle vier de gemeenten onvoldoende waardoor hier geen uitspraken over gedaan kunnen worden. Wel zijn er in alle vier de gemeenten initiatieven om inburgeraars te begeleiden richting werk.

Wat gaat goed?

Er zijn veel positieve ontwikkelingen. De brede intake en het Persoonlijk Plan Integratie en Participatie (PIP) zorgen ervoor dat begeleiding beter aansluit op de persoonlijke situatie van de inburgeraar. Startklassen helpen om vertragingen te voorkomen en de juiste leerroute te kiezen. De samenwerking met taalscholen is intensief en de kwaliteit van het aanbod wordt bewaakt via het keurmerk Blik op Werk. Ook op het gebied van maatschappelijke begeleiding is veel bereikt. In alle vier gemeenten gebeurt dit via lokale kantoren van VluchtelingenWerk, wat zorgt voor korte lijnen en vertrouwde gezichten. Inburgeraars kunnen in hun eigen gemeente terecht, wat de toegankelijkheid vergroot.

Waar wringt het?

Toch zijn er ook duidelijke knelpunten. De huisvestingstaakstelling wordt in geen van de vier gemeenten structureel gehaald. Dit betekent dat statushouders langer in opvanglocaties verblijven en pas later kunnen starten met hun inburgering. Dit heeft niet alleen gevolgen voor hun integratie, maar ook voor de financiële positie van gemeenten: ontvangen middelen moeten mogelijk worden terugbetaald als de taakstelling niet wordt ingehaald.

Daarnaast blijkt de maatschappelijke begeleiding van anderhalf jaar in veel gevallen te kort. De behoefte aan verlenging is er wel, maar de ruimte ontbreekt. Ook de combinatie van taalonderwijs en participatie – de zogeheten dualiteit – blijkt in de praktijk lastig. Taalonderwijs vraagt veel tijd, en het vinden van geschikte participatieplekken is afhankelijk van taalniveau, motivatie en beschikbare netwerken.

Registratie en monitoring

Een ander aandachtspunt is de registratie. In veel gevallen is het onduidelijk hoeveel inburgeraars daadwerkelijk deelnemen aan werk of vrijwilligerswerk. Alleen Leidschendam-Voorburg heeft hier enig zicht op, met een participatiepercentage van circa 10%. Zonder betrouwbare gegevens is het lastig om beleid bij te sturen of successen zichtbaar te maken.

De rol van de gemeenteraad

De gemeenteraden zijn op verschillende momenten geïnformeerd en betrokken bij het vaststellen van beleid en verordeningen. Toch blijkt uit recente rapportages dat het onderwerp inburgering weinig politieke aandacht krijgt. In 2024 zijn alle raden geïnformeerd via een jaarrapportage en monitor, maar dit leidde niet tot debat of vervolgvragen.

Wat kan beter?

Er liggen duidelijke kansen voor verbetering:

- **Samenwerking versterken**: Door beter samen te werken kunnen gemeenten de huisvestingstaakstelling sneller realiseren en inburgeraars eerder laten starten, zelfs al in het AZC.
- **Registratie verbeteren**: Betere monitoring van participatie en voortgang is essentieel voor sturing en verantwoording.
- **Begeleiding uitbreiden**: Overweeg verlenging van maatschappelijke begeleiding waar nodig.
- **Financiering vereenvoudigen**: De huidige structuur is complex en niet altijd kostendekkend. Gemeenten moeten vaak bijpassen uit andere budgetten.
- **Lokale verankering versterken**: Zorg dat inburgeraars zoveel mogelijk in hun eigen gemeente terecht kunnen voor lessen, begeleiding en participatie.

Tot slot

De uitvoering van de Wet inburgering 2021 is een gezamenlijke opgave. Gemeenten, maatschappelijke organisaties en het Rijk moeten blijven investeren in samenwerking, duidelijkheid en maatwerk. Alleen zo kunnen we ervoor zorgen dat nieuwkomers een eerlijke kans krijgen om volwaardig mee te doen in onze samenleving.

1 Introductie

In januari 2022 is de Wet inburgering (Wi2021) van kracht geworden. Anders dan in het vorige stelsel worden statushouders nu meer begeleid, is er onderscheid gemaakt in drie leerroutes en worden door de gemeente de aanbieders van de inburgeringsroutes geselecteerd. Met de Wi2021 hebben gemeenten de regie over de inburgering teruggekregen en daarmee een grotere verantwoordelijkheid voor zowel de begeleiding en ondersteuning van inburgeraars als de keuze voor de aanbieders van de leerroutes. Snel en volwaardig meedoen (het liefst via betaald werk) is het centrale uitgangspunt en beheersing van de Nederlandse taal wordt als een van de belangrijkste middelen gezien om dit te bereiken. De wet is een lerend stelsel, waarbij gedurende de uitvoering verbeteringen worden doorgevoerd in regelgeving en instrumenten. Binnen de wet wordt onderscheid gemaakt tussen statushouders en gezins- en overige migranten[2] (in het vervolg kortweg: gezinsmigranten). Voor de gezinsmigranten is de rol van de gemeente minder groot dan voor statushouders.

De eerste groep inburgeraars is de inburgering op dit moment aan het afronden (of heeft deze reeds afgerond). De Rekenkamer van de gemeenten Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg wil dit moment aangrijpen om meer inzicht te verkrijgen in de uitvoering van de gemeentelijke rollen, taken en activiteiten ten aanzien van statushouders en gezinsmigranten in de verschillende gemeenten. Hierbij is aandacht voor het gehele proces: van het moment dat een statushouder gekoppeld is aan een gemeente (of een gezinsmigrant in de gemeente komt te wonen) tot aan het moment van uitstroom (afronding van de inburgering). Specifiek heeft de gemeente een verantwoordelijkheid op het gebied van het verzorgen van de inburgering van statushouders en gezinsmigranten en het verzorgen van huisvesting van statushouders. Dit onderzoek focust dan ook op deze twee onderdelen.

2 Divosa (2022). Factsheet statushouders en gezinsmigranten
Overige migranten zijn migranten die als geestelijk leiders in Nederland verblijven of vreemdelingen met een niet-tijdelijke humanitaire status. Vreemdelingen met een niet-humanitaire status hebben verschillende verblijfsdoelen, waaronder werk, studie en verblijf voor een medische behandeling.

Dit onderzoek heeft als beoogd resultaat inzicht te geven in:

- De aantallen statushouders en gezinsmigranten per gemeente, in- en uitstroom cijfers en begeleiding richting participatie/werk;
- de (wettelijke) gemeentelijke rollen en taken aan statushouders en gezinsmigranten, specifiek op het gebied van huisvesting en inburgering;
- de uitvoering op deze taken, mogelijke andere (bovenwettelijke) activiteiten op het gebied van huisvesting en inburgering die uitgevoerd worden en ervaren knel- en verbeterpunten;
- de manier waarop de gemeenteraden betrokken zijn bij het opstellen, uitvoeren en controleren van de processen rondom huisvesting en inburgering;
- de budgetten rondom huisvesting en inburgering.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode juli 2024 t/m jan 2025. Hierbij is data meegenomen vanaf de start van de Wi2021 in januari 2022 t/m november 2024. Het ambtelijk hoor en wederhoor heeft na januari 2025 plaatsgevonden.

1.1. Hoofd- en deelvragen

De hoofdvraag die in dit onderzoek beantwoord zal worden is: Wat zijn de (wettelijke) rollen, taken en activiteiten van de gemeente voor statushouders en gezinsmigranten, hoe wordt dit ingevuld in de gemeenten Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg, wat gaat goed en wat zijn hierbij de knel- en verbeterpunten?

De deelvragen die hierbij beantwoord zullen worden zijn:

1. Wat zijn de wettelijke rollen en taken van de gemeente voor statushouders en gezinsmigranten, specifiek op het gebied van huisvesting en inburgering?
2. Wat willen de gemeenten effectief bereiken met de inburgering van statushouders en gezinsmigranten (op alle beoogde inburgeringsroutes) en binnen de participatiewet en in hoeverre zijn de door de gemeente gestelde doelen op deze thema’s gerealiseerd?
3. Op welke manier zijn de gemeenteraden betrokken (geweest) bij het opstellen, uitvoeren en controleren van de processen rondom inburgering van statushouders en gezinsmigranten en de huisvesting van statushouders?
4. Wat zijn voor de gemeenten in grote lijnen de budgetten?

5. Hoe verloopt het proces in de praktijk in de verschillende gemeenten vanaf het moment dat een statushouder aan een gemeente is gekoppeld of gezinsmigrant in de gemeente komt te wonen totdat de inburgering is afgerond?
6. Om welke aantallen gaat het en wat is de achtergrond van de statushouders en gezinsmigranten?
7. Welke knel- en verbeterpunten worden door de verschillende partijen die betrokken zijn bij de huisvesting en inburgering van gezinsmigranten en statushouders ervaren?
8. Hoe verloopt in de uitvoering de samenwerking met partners in het veld, al dan niet onder contract (Taalscholen, organisatie voor maatschappelijke begeleiding, scholen/ISK's, DUO, COA en overige samenwerkingspartners)?
9. In hoeverre hebben de gemeenten de aanpak moeten bijstellen/ improviseren en bieden wet en rijk ruimte om lokale oplossingen te vinden voor praktische knelpunten in de uitvoering?
10. Waar liggen mogelijkheden voor verbetering
    a. In de kaderstelling en randvoorwaarden door rijk of lokaal door de gemeenteraad?
    b. In de praktijk van uitvoering?

Aangezien gemeenten slechts een kleine rol hadden onder de Wi2013, ligt de focus in dit onderzoek op inburgeraars die onder de Wi2021 vallen. Wel is in de interviews onderzocht wat er voor de mensen die onder de oude wet vallen is opgezet en welke aandacht deze groep op dit moment nog krijgt.

De deelvragen zijn als volgt onderverdeeld per hoofdstuk:

- Deelvraag 1 komt aan bod in hoofdstuk 2 (wettelijke taak inburgering) en hoofdstuk 3 (huisvesting).
- Deelvraag 2 wordt beantwoord in hoofdstuk 2 (2.4 uitvoeringsbeleid Wi2021) en hoofdstuk 4 (beleid en aanbod voor inburgeraars Wi2013).
- Deelvraag 3 wordt beantwoord in hoofdstuk 2 (2.5 betrokkenheid gemeenteraden).
- Deelvraag 4 komt aan bod in hoofdstuk 10 (financiering Wi2021).
- Deelvraag 5 komt aan bod in de hoofdstukken 5 tot en met 8 (hoofdstuk 5 brede intake, PIP en begeleiding, hoofdstuk 6 leerroutes en taalonderwijs, hoofdstuk 7 dualiteit, participatie, werk en MAP en hoofdstuk 8 maatschappelijke begeleiding en financiële zelfredzaamheid).
- Deelvraag 6 knelpunten en verbeterpunten bij huisvesting en inburgering (hoofdstuk 4 huisvesting en hoofdstuk 5 tot en met 8).
- Deelvraag 7 komt aan bod in hoofdstuk 9 (samenwerking gemeenten en uitvoerende partijen).
- Deelvraag 8 wordt beantwoord in hoofdstuk 11 (conclusies en aanbevelingen).

1.2. Methoden van onderzoek

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, hebben we een beknopte literatuur- en documentstudie uitgevoerd, hebben we de beschikbare cijfermatige data per gemeente geanalyseerd en hebben we interviews afgenomen.

Voor de literatuur- en documentstudie hebben we (relevante) beleidsdocumenten van de gemeenten Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest, Leidschendam-Voorburg – waaronder beleidsplannen, nota's en voortgangsrapportages, aanbestedings- en subsidiedocumenten ten aanzien van het inburgerings-beleid en de maatschappelijke begeleiding – bestudeerd met als doel om eerste inzichten te krijgen in de uitvoering van de inburgering. Daarnaast maken we voor de literatuurstudie gebruik van landelijke onderzoeken, zoals de Marktmonitor van Significant, de KIS monitor van het Verwey-Jonker Instituut, de evaluatie van de uitvoering van de eerste fase van de Wet Inburgering 2021 door Radar Advies, handreikingen van Divosa/VNG en documenten op basis van opgedane ervaringen in de Communities of Practice Inburgering.

We hebben 26 semi-gestructureerde (groeps)interviews met verschillende professionals, zowel op beleids-, management- als uitvoeringsniveau afgenomen.

We hebben de volgende mensen gesproken:

- Wethouders die huisvesting, statushouders en/of gezinsmigranten in hun portefeuille hebben.
- Beleidsadviseurs / Beleidsmedewerker(s) van de verschillende gemeenten die zich bezighouden met inburgering en/of huisvesting van statushouders en gezinsmigranten.
- Uitvoerende klantmanagers/inburgeringsconsulenten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid.
- Taalaanbieders.
- Verschillende uitvoerende organisaties die actief zijn op het gebied van financiële zelfredzaamheid, maatschappelijke begeleiding, taalverwerving, etc.

1.3. De gemeenten

Dit onderzoek heeft plaatsgevonden in de gemeenten Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg. Elke gemeente is zelfstandig verantwoordelijk voor de uitvoering van de huisvestingstaak statushouders. Voor de uitvoering van de inburgerings- en de participatiewet werken gemeenten samen.

Leidschendam-Voorburg voert niet alleen voor de eigen gemeente deze wetten uit, maar ook voor Wassenaar en Voorschoten. De consulenten werk en inburgering bevinden zich dan ook in Leidschendam-Voorburg. Oegstgeest heeft de uitvoering van de inburgerings- en participatiewet uitbesteed aan Leiden.

In alle gemeenten wordt de maatschappelijke begeleiding lokaal gesubsidieerd en uitgevoerd door VluchtelingenWerk Nederland. Daarnaast spelen verschillende lokale partijen een rol in de uitvoering van de participatiecomponent in de Z-route. Dit komt nader aan bod in het vervolg van dit onderzoek.

1.4. Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken wordt allereerst het landelijke beleidskader van de Wi2013 en de Wi2021 (H2) beschreven en hoe de gemeenten hier lokaal invulling aan hebben gegeven. In de daaropvolgende hoofdstukken wordt verder ingegaan op de huisvesting van statushouders (H3) en de ondertussen-groep (H4). Daarna volgen hoofdstukken over de uitvoering van de verschillende onderdelen van de inburgering: brede intake, PIP en begeleiding door gemeenten (H5); leerroutes en taalonderwijs (H6), dualiteit, participatie, werk en MAP (H7); maatschappelijke begeleiding en financiële zelfredzaamheid (H8). Tot slot beschrijven we in de laatste hoofdstukken de samenwerking tussen gemeenten en uitvoerende partijen (H9), de financiering van de Wi2021 (H10) waarna we conclusies trekken (H11).

2 De Wet Inburgering 2013 en 2021

De context waarbinnen de inburgering van statushouders en gezinsmigranten plaatsvindt is de Wet Inburgering 2013 (Wi2013) voor statushouders en gezinsmigranten die vóór 1 januari 2022 in een van de gemeenten zijn komen wonen, en de Wet Inburgering 2021 (Wi2021) voor status-houders en gezins-migranten die na 1 januari 2022 in een van de gemeenten zijn komen wonen. Het streven binnen zowel de Wi2013 als de Wi2021 is dat alle inburgeringsplichtigen zo snel en volwaardig mogelijk kunnen meedoen aan de Nederlandse samenleving, het liefst via betaald werk. De verantwoordelijkheden die bij de gemeente zijn belegd en de invulling van de uitvoering verschillen aanzienlijk tussen de Wi2013 en de Wi2021. In dit hoofdstuk volgt een uiteenzetting van het beleid onder de Wi2013 en de Wi2021.

2.1. Wi2013

Onder de Wi2013 waren statushouders en gezinsmigranten zelf verantwoordelijk voor het regelen en uitkiezen van hun inburgeringstraject. Dit moesten ze zelf bekostigen, eventueel met behulp van een sociale lening. De taak van de gemeente onder deze wet was beperkt tot het aanbieden of inkopen van maatschappelijke begeleiding (alleen voor statushouders) en het aanbieden van het Participatie-verklaringstraject. Onder deze wet lag er een grote verantwoordelijkheid bij inburgeraars.

In de jaren voorafgaand aan 2021 werd steeds duidelijker dat de inburgeringswet op verschillende punten niet goed functioneerde. Uit de wetsevaluatie van Significant blijkt dat de wet en het stel-stel op een aantal veronderstellingen en uitgangspunten was gebaseerd die in de praktijk maar ten dele realistisch bleken te zijn.[3] Het inburgeringsstelsel sloot daardoor onvoldoende aan bij de leefwereld en mogelijkheden van (een deel van) de doelgroep. Hierbij speelde dat het stelsel uitging van eigen verantwoordelijkheid en dat sancties ertoe zouden leiden dat inburgeraars zouden voldoen aan de inburgeringsplicht. Een consequentie hiervan was dat het inburgeringsstelsel teveel op zichzelf stond en samenhang miste met bijvoorbeeld participatie en onderwijs. De regie voor de inburgering lag onder de Wi20213 bij de inburgeraar zelf, maar het zelfstandig een weg vinden in het inburgerings-stelsel bleek in de praktijk voor een grote groep inburgeraars niet realistisch.

Er was voldoende aanbod aan taalcursussen, maar de opleidingsinstituten ervaarden onvoldoende prikkels om goede kwaliteit en maatwerk te bieden. De min of meer ongereguleerde markt voor inburgeringsonderwijs zorgde ervoor dat bij relatief veel taalbureaus fraude werd geconstateerd.[4]

Vanaf 2018 heeft er vervolgens een uitgebreid proces plaatsgevonden waarbij verschillende stakehol-ders hebben nagedacht over de contouren van een nieuw inburgeringsstelsel. Verder zijn gemeenten gaandeweg, op basis van bestuurlijke afspraken die het Rijk met gemeenten heeft gemaakt (met extra budget), iets meer gaan doen voor statushouders die inburgeren onder de Wi2013. Het gaat globaal om ondersteuningsaanbod dat inburgeraars Wi2013 helpt om te participeren, zoals extra taalaanbod of duale trajecten. Daarnaast gaat het om gericht ondersteuningsaanbod voor inbur-geraars die vallen onder de Wi2013, maar die tegen het einde van zowel hun lening als hun termijn aanlopen. Deze ondersteuning wordt voortgezet voor de 'ondertussen-groep'; de inburgeraars die nog onder de Wi2013 vallen en hun inburgering nog niet hebben afgerond.

2.2. Wi2021

Het centrale principe van de Wi2021 is dat gemeenten regie voeren op de uitvoering van de inburgering. Gemeenten hebben een centrale rol gekregen in de brede intake, de begeleiding van inburgeringsplichtigen en zorgen voor cursusaanbod, maar de inburgeringsplichtige blijft zelf verantwoordelijk voor het behalen van het inburgeringsexamen.[5]

Het maatschappelijke doel van de Wi2021 beoogt dat alle inburgeraars snel en volwaardig meedoen aan de Nederlandse maatschappij, het liefst via betaald werk.[5] De beleidsdoelen hierbij zijn:

- Een zo hoog mogelijk taalniveau verwerven (liefst op B1 niveau).
- Participatie vanaf het begin van het inburgeringsproces.
- Verwerven van kennis van de Nederlandse maatschappij.

Om deze beleidsdoelen te behalen heeft de wetgever vijf subdoelen geformuleerd, te weten: tijdige start, snelheid, maatwerk, dualiteit en kwaliteit. Hieronder worden deze subdoelen verder uiteen gezet op basis van de informatie uit de Memorie van Toelichting. De dikgedrukte instrumenten waarnaar verwezen wordt in de tekst, komen in de verschillende hoofdstukken uitgebreider aanbod.

3 Blom, M., Bakker, L., Goedvolk, M., van der Maas-Vos, G. & van Plaggenhoef, W. (2018). Inburgering: systeemwereld versus leefwereld evaluatie Wet inburgering 2013. Significant.

4 Pankras, M., Kootstra, A., Mogendorff, M., Pattianakotta, Z., Schöpping, L., Walz, G., Wasser, M., Witkamp, A. (2024). Uitvoering eerste fase Wet inburgering 2021. Rapportage onderzoek uitvoering eerste fase Wi2021. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. RadarAdvies.

5 Memorie van Toelichting Wi2021.

Tijdige start: inburgeringsplichtigen doen vanaf het begin mee in de maatschappij. Voor asielstatus-houders houdt dit in dat ze op het AZC al starten met het inburgeringstraject in de gemeente. Mocht dit niet mogelijk zijn, wordt er in het AZC door COA een voorbereidend inburgeringsprogramma (**voorinburgering**) aangeboden. Verder is onderdeel van een tijdige start het afnemen van een **brede intake** door de gemeente en het vaststellen van een **PIP** (Plan Inburgering en Participatie). De brede intake zou, indien mogelijk, al op het AZC plaats moeten vinden en biedt inzicht in de start-positie van de inburgeringsplichtige en zijn/haar ontwikkelingsmogelijkheden. Een ander instrument voor tijdige start is het bieden van **(maatschappelijke) begeleiding** met als doel het versterken van de zelfredzaamheid van statushouders en het **financieel ontzorgen**. Het aanbieden van de module **Arbeidsmarkt en Participatie** (**MAP**) zorgt ervoor dat inburgeringsplichtigen bekend raken met de Nederlandse arbeidsmarkt, het liefst in een zo vroeg mogelijk stadium van het inburgeringstraject.

Snelheid: inburgeringstrajecten duren niet onnodig lang; het doel van het inburgeringsstelsel is dan ook snel meedoen in de maatschappij. Om dit te behalen heeft de wetgever de regie op de uitvoering en inburgering bij de gemeente belegd en is de gemeente verantwoordelijk voor het stimuleren dat de inburgering binnen de voorgeschreven drie jaar wordt afgerond en bij voorkeur sneller. Gemeenten krijgen de taak om inburgeringsplichtigen tijdens hun inburgeringstraject te **begeleiden** en toe te zien op de voortgang van het traject op basis van het **PIP**. Gemeenten hebben daarnaast de mogelijkheid om te sanctioneren door middel van het opleggen van boetes. Ook kan DUO boetes opleggen als de inburgeraar verwijtbaar binnen de termijnen de inburgering niet heeft afgerond.

Maatwerk: dit subdoel draagt bij aan het volwaardig meedoen in de maatschappij. Hierbij benoemt de wetgever dat volwaardig vertaald kan worden naar het hoogst haalbare taalniveau, **kennis van de Nederlandse maatschappij (KNM)** en participeren naar vermogen (dit kan betaald werk zijn of een andere vorm van participatie voor wie betaald werk niet haalbaar is). Om maatwerk te leveren zijn er drie **leerroutes** ontwikkeld waarbinnen inburgeringsplichtigen op het voor hen hoogst haalbare niveau aan de inburgeringsplicht kunnen voldoen: de B1-route, de onderwijsroute en de Z-route. Binnen deze routes kan maatwerk geboden worden (zie Hoofdstuk 6). Op basis van de **brede intake**, inclusief een **leerbaarheidstoets**, wordt vastgesteld welke leerroute het beste past bij de inburgeringsplichtige en dit wordt vastgelegd in de **PIP**. Verder is er aandacht voor een integrale aanpak binnen het sociale domein waarbij inburgering wordt verbonden aan andere beleidsterreinen (zoals jeugdzorg en schuldhulpverlening).

Dualiteit: het combineren van taalleren en participeren (door stages, (vrijwilligers)werk, etc). Deze combinatie zorgt ervoor dat inburgeringsplichtingen de Nederlandse taal sneller en beter leren volgens de wetgever. Daarnaast zou het zorgen voor meer maatschappelijke contacten. Per leerroute is vastgelegd hoe dualiteit en de **participatiecomponent** vorm moeten krijgen (hoofdstuk 7 gaat hier verder op in). De **begeleiding** van gemeenten is cruciaal om dualiteit te bereiken; de doelen worden vastgelegd in de **PIP**.

Kwaliteit: het laatste principe van het nieuwe inburgeringsstelsel is het bieden van kwalitatief hoogwaardig **inburgeringsaanbod**. Volgens de wetgever is het borgen van de kwaliteit van het aanbod cruciaal om het maatschappelijke doel, snel en volwaardig meedoen, te behalen. Doordat de regie op de inburgering bij gemeenten ligt, kunnen zij sturen op kwaliteit. De kwaliteit wordt verder geborgd door het toezicht van de Stichting Blik op Werk die een **keurmerk** afgeeft en de **Inspectie van het Onderwijs**.

In tabel 2.1 op de volgende pagina wordt de beleidstheorie van het rijk met subdoelen en de instrumenten weergegeven.

Gezinsmigranten

Binnen de Wi2021 krijgen gezinsmigranten gedurende hun inburgeringstraject (meer) steun en begeleiding dan onder de Wi2013. Gezinsmigranten krijgen onder de Wi2021 een brede intake en er zal voor hen een PIP worden opgesteld waarin de leerroute wordt vastgelegd. Anders dan asielstatushouders, zijn gezinsmigranten zelf verantwoordelijk voor de bekostiging van het leertraject en de KNM. Ze kunnen hiervoor een lening afsluiten bij DUO. Daarnaast zijn ook de PVT en de MAP voor gezinsmigranten verplicht; deze onderdelen worden bekostigd door de gemeente. Het doel hiervan is dat gemeenten kunnen sturen op economische zelfstandigheid van deze groep inburgeringsplichtigen en wordt voorkomen dat zij buiten beeld raken. Gezinsmigranten komen niet in aanmerking voor maatschappelijke begeleiding en ook de verplichtingen onder de Participatiewet zijn niet op hen van toepassing, omdat ze geen uitkering krijgen.

Tabel 2.1. **Schematisch overzicht van de beleidstheorie (MinSZW, 2022, p.9). De instrumenten aangegeven met * gelden alleen voor statushouders**

Maatschappelijk doel (outcome) Snel en volwaardig meedoen, het liefst via betaald werk				
Beleidsdoelen (output)				
Taalvaardigheid (B1 tenzij...)	Vanaf begin gericht op participatie	Kennis Nederlandse maatschappij		
Subdoelen				
Tijdigheid	Snelheid	Maatwerk	Dualiteit	Kwaliteit
Instrumenten				
• Voorinburgering* • Brede intake (AZC) • PIP • MAP • Ontzorgen* • Maatschappelijke begeleiding • Participatieverklaring	• Begeleiding door de • gemeenten • Handhaving	• Brede intake; leerbaarheidstoets • PIP • Drie leerroutes naar vermogen • Inburgeringsaanbod • Ontzorgen* • Integrale aanpak	• Participatiecomponent in alle leerroutes* • Begeleiding door gemeenten • MAP • PIP • Participatieverklaring	• Inburgeringsaanbod • Keurmerk BoW • Inspectie onderwijs
Principe Regie op uitvoering inburgering bij gemeente, inburgeraar zelf verantwoordelijk voldoen inburgeringsplicht. Gemeenten betaalt inburgering voor statushouders, gezindsmigranten moeten zelf hun taalonderwijs betalen				

2.3. Landelijke ontwikkelingen

Het huidige kabinet heeft meerdere maatregelen aangekondigd die van invloed zullen zijn op (de uitvoering van) het inburgeringsbeleid. Zo wil men het aantal nieuwe asielzoekers en gezinsherenigers beperken, de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd afschaffen en de eisen voor naturalisatie verhogen. Ook moeten statushouders zo snel mogelijk productief worden op de arbeidsmarkt, bij voorkeur met een gerichte match van vraag en aanbod.[6]

De VNG merkt in de position paper voor de begrotingsbehandeling van het ministerie van JenV (november 2024) op dat de financiële middelen voor de uitvoeringskosten van de Inburgeringswet ontoereikend zijn voor gemeenten, gezien de stijging van het aantal inburgeraars over 2023 en de voorzienbare grotere aantallen in 2025 en 2026, en dat het kabinet hierin de gemaakte bestuurlijke afspraken niet nakomt. Daarnaast merkt de VNG op dat de aangekondigde asielmaatregelen van het kabinet gevolgen zullen hebben voor de inburgering, omdat deze samenhangt met de huisvesting van statushouders en omdat de maatregelen een perspectief om een toekomst in Nederland op de bouwen ontnemen.[7]

In november 2024 heeft de staatsecretaris van JenV een wijziging voorgesteld van het Besluit inburgering 2021, zodat jongeren die taaluren Nederlands als tweede taal en Kennis van de Nederlandse samenleving hebben gevolgd in entree-onderwijs, praktijkonderwijs of voortgezet speciaal onderwijs, deze uren mee kunnen tellen voor de taaluren eis van de zelfredzaamheidsroute (Z-route).[8]

Sinds november 2023 is de 24-weken-eis vervallen, en mogen asielzoekers die minimaal 6 maanden in procedure zitten, meer dan 24 weken per jaar werken.[9] Zij hebben hiervoor een bsn en een tewerkstellingsvergunning nodig. Om de achterstand bij het verstrekken van burgerservicenummers in te lopen, zijn per 1-11-2024 twee extra BRP-straten ingesteld, in de gemeente Gilzen en Rijen en gemeente Amsterdam, om asielzoekers en statushouders in te schrijven.[10]

In november 2024 zijn in de Tweede Kamer moties[11] aangenomen om de arbeidspositie en arbeidsvoorwaarden van NT2 docenten te verbeteren en om kennis te borgen over de rol van vrijwillige maatschappelijke inzet (Maatschappelijke Diensttijd) in de inburgering en integratie.

In 2025 is de tussenevaluatie van de Wi2021 gepland. In afwachting van die evaluatie informeert de staatssecretaris de Tweede Kamer over reeds uitgevoerde onderzoeken naar de Wi2021 en geeft aan met de inzichten en lessen uit deze onderzoeken samen met gemeenten en ketenpartners aan de slag te gaan. In de kamerbrief wordt niet gespecificeerd welke inzichten of maatregelen dit betreft. Een kabinetsreactie volgt na de tussenevaluatie.

2.4. Uitvoeringsbeleid Wi2021 in de verschillende gemeenten

De verschillende gemeenten hebben ter voorbereiding op de Wi2021 beleidsplannen geschreven en gepresenteerd aan de gemeenteraden met daarin de lokale visie op de inburgering. In deze paragraaf wordt de focus in de beleidsplannen uiteengezet.

Leidschendam-Voorburg, Wassenaar en Voorschoten

De gemeente Leidschendam-Voorburg voert de inburgering voor de eigen gemeente en voor de gemeenten Wassenaar en Voorschoten uit. De gemeenten hebben voorafgaand aan de Wi2021 een lokaal Beleidsplan inburgering 2022-2025 opgesteld.[12] Het beleidsplan is vastgesteld in de gemeenteraad van Leidschendam-Voorburg op 6 april 2021, in de gemeenteraad van Wassenaar op 30 maart 2021 en in de gemeenteraad van Voorschoten op 1 april 2021. In het beleidsplan wordt de visie op de inburgering uiteengezet. De gemeenten streven ernaar inburgeraars zo volwaardig mogelijk mee te laten doen aan de samenleving door zo snel mogelijk te participeren (het liefst via betaald werk) op het hoogst haalbare taalniveau (liefst minimaal B1).

6 Regeerakkoord: Regeerprogramma.

7 Position Paper Begrotingsdebat Justitie en Veiligheid 20 november 2024 | VNG.

8 https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2024Z19231&did=2024D45690.

9 https://open.overheid.nl/documenten/2dffa170-bc0c-443e-9e4e-f1224842bed4/file.

10 https://nvvb.nl/nl/nieuws/stand-van-zaken-brp-straten/.

11 https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details/activiteit?id=2024A07706.

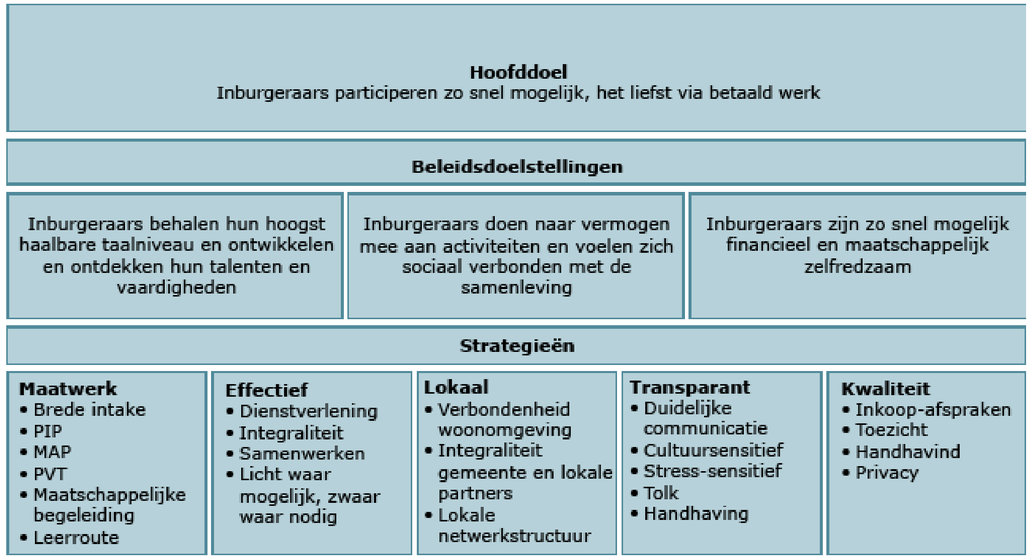
12 Beleidsplan inburgering 2022-2025 Leidschendam-Voorburg.

De beleidsdoelstellingen zijn:

1. Inburgeraars behalen hun hoogst haalbare taalniveau en ontwikkelen en ontdekken hun talenten en vaardigheden.
2. Inburgeraars doen naar vermogen mee aan activiteiten en voelen zich sociaal verbonden met de samenleving.
3. Inburgeraars zijn zo snel mogelijk financieel en maatschappelijk zelfredzaam.

De link met de lokale structuren in de gemeente komt duidelijk naar voren. De gemeenten willen samen met partners en inwoners bouwen aan sterke lokale samenwerkingen en netwerkstructuren, om de inburgeraar zo goed mogelijk op weg te helpen en deel te laten nemen aan de samenleving. Hierbij staat actieve deelname aan de maatschappij centraal vanuit de visie dat een sterke sociale cohesie de gezamenlijke draagkracht en welzijn van inwoners vergroot. Daarnaast beogen de gemeenten solidaire en inclusieve gemeenten te zijn waarin inburgeraars actief worden betrokken bij lokale initiatieven en activiteiten waar zij affiniteit mee hebben, zoals sport en lokale ontmoetingen op wijkniveau.

De gemeenten hebben onderstaande figuur opgesteld waar de lokale doelen en strategieën in zijn uitgewerkt. De strategieën zijn gedeeltelijk overlappend en gedeeltelijk aanvullend op de subdoelstellingen die in het landelijke beleid zijn geformuleerd.



Hieronder wordt ingegaan op hoe de gemeenten de strategieën interpreteren en er vindt een korte reflectie plaats door de onderzoekers hoe wij de strategie koppelen aan de (sub)doelstellingen van de Wi2021:[13]

1. **Maatwerk:** door inburgeraars centraal te stellen, te leren kennen en een traject op maat te bieden, wordt de kans op slagen vergroot. Maatwerk vindt plaats op alle instrumenten van de inburgering; dit is aanvullend op de Wi2021 waar in de subdoelstellingen maatwerk aan specifieke instrumenten is gekoppeld.
2. **Effectief:** de gemeente voert de regie over het inburgeringstraject en stimuleert, coacht en begeleidt de inburgeraar. Inburgeraars nemen niet onnodig lang deel aan een traject, maar bereiken zo snel mogelijk het hoogst haalbare niveau en participeren op de voor hen best passende manier. De inburgeraar is uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor het succesvol afronden van het inburgeringstraject. De gemeente verwacht dan ook optimale deelname en aantoonbare inzet van de inburgeraar. Deze strategie sluit aan bij het uitgangspunt van de Wi2021 dat de gemeente de regie op de inburgering heeft, maar dat de inburgeraar zelf verantwoordelijk blijft voor het eigen inburgeringsproces. Bovendien sluit het aan bij de subdoelstelling snelheid zoals hierboven beschreven.
3. **Lokaal:** activiteiten worden zoveel als mogelijk lokaal georganiseerd. Zo kan de verbondenheid met de woonomgeving vergroot worden en wordt de samenwerking met de lokale welzijnsorganisaties verstevigd. Deze strategie sluit aan bij de doelen die de wetgever heeft geformuleerd rondom zelfredzaamheid, maar zijn verder gespecifieerd door de gemeenten door de focus te leggen op verbondenheid in de woonomgeving.
4. **Transparant:** de gemeente biedt de inburgeraar duidelijkheid en transparantie met betrekking tot zijn of haar eigen traject, onder andere middels communicatie en passende dienstverlening. Tevens handhaaft de gemeente op het nakomen van afspraken. Deze strategie sluit aan bij de regierol die in de Wi2021 bij de gemeente is belegd en de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraars.
5. **Kwaliteit:** middels inkoopafspraken, toezicht en handhaving waarborgt de gemeente de kwaliteit van het inburgeringstraject.

13 Adviesnota. Voorstel aan de Raad. Beleidsplan inburgering 2022-2025.

Oegstgeest

De gemeente Oegstgeest heeft de uitvoering van inburgering opgenomen als beleidsdoel in het beleidsplan voor het gehele sociale domein. Daarnaast heeft de gemeente Oegstgeest beleidsregels voor de uitvoering van Inburgering vastgesteld.[14] De Leidse visie op inburgering is om mensen zo breed mogelijk te laten oriënteren op onderwijs en de arbeidsmarkt.[15] De visie op inburgering van de gemeente Leiden, die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de inburgering, sluit aan bij het beleidsdoel inburgering van de gemeente Oegstgeest. De gemeente streeft ernaar dat statushouders integreren in de Nederlandse en Oegstgeester samenleving via taalverwerving en betaald werk. Tot slot ondersteunt de gemeente Oegstgeest jeugdige werklozen bij het vinden van werk of een vervolgopleiding, met specifieke aandacht voor jonge statushouders die afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering.[16]

De gemeente Oegstgeest heeft de uitvoering van de inburgeringswet sinds 2014/2015 uitbesteed aan de gemeente Leiden. Statushouders uit Oegstgeest volgen de Leidse inburgering. De gemeente Oegstgeest verzorgt zelf de uitkeringen en het financieel ontzorgen van statushouders. De gemeente Oegstgeest heeft een eigen sociale dienst die de Participatiewet uitvoert. Oegstgeest voert de Participatiewet gedeeltelijk zelf uit. Re-integratiediensten worden wel uitgevoerd door sociaal-ontwikkelbedrijf DZB Leiden.

Programma Leidse inburgering

Dit programma begon in 2015 als het project JAS en is nu het programma Leidse inburgering dat onder Werk & Inkomen valt. Het is een maatwerkprogramma van drie jaar, waarin statushouders worden geacht drie dagdelen taalles te volgen en daarnaast aanvullend aanbod volgen zoals de training Lesgeld. Het traject is een combinatie van taalwerving, een taalstage en uiteindelijk bemiddeling naar betaald werk. Het is een integraal programma met aandacht voor vitaliteit, armoedebestrijding, en de opbouw van een sociaal netwerk. Statushouders volgen taalessen voor hun inburgering en nemen tegelijkertijd deel aan de activiteiten van de Leidse inburgering. De gemeente streeft ernaar om statushouders binnen 4 weken na ondertekening van hun huurcontract te laten starten met de Leidse inburgering. Taalscholen worden geacht om binnen twee weken na aanmelding een intakegesprek te voeren met de inburgeraar. Inburgeraars starten uiterlijk twee weken na het intakegesprek met taallessen, maar dit blijkt in de praktijk niet altijd haalbaar. Zij moeten soms langer wachten tot er een geschikte groep beschikbaar is. Hierdoor beginnen de meeste inburgeraars eerder met de trainingen van de Leidse inburgering dan met de taallessen bij de taalschool.

De startgroep is in het begin en daar ontvangen ze informatie over de gezondheidszorg, onderwijs, inburgering en uitkeringen. Die training is met een tolk, omdat mensen in het begin de Nederlandse nog onvoldoende beheersen. De opeenvolgende training heeft betrekking op financiële zaken in het kader van ontzorgen en daar is ook een tolk bij aanwezig. Tot slot is er een training Het Gesprek, onderdeel van het participatieverklaringstraject[17].

- **Startgroep:** informatie over het programma Leidse inburgering en de werkwijze van de inburgering.
  - De startgroep bestaat uit vier lessen:
    - Introductie inburgering.
    - Onderwijs in Nederland.
    - Verzorgingsstaat.
    - Netwerk opbouwen.
  - Leerbaarheidstoets en advisering inburgeringstraject (inburgeringstraject is minimaal drie dagdelen, voorkeur vijf dagdelen).
  - Diplomavertaling en-waardering.
- **Training Lesgeld:** Dit is een training van zeven lessen over financiële zaken ter bevordering van de financiële zelfredzaamheid in het kader van ontzorgen. De training wordt georganiseerd door de gemeente Leiden. Hierbij is een tolk aanwezig.
- **Individuele begeleiding:** klantmanager (inburgering), maatschappelijke begeleiding (VluchtelingenWerk Nederland).
- **Taalles en inburgering:** drie dagen per week taalles bij een taalschool.

Andere onderdelen van de Leidse inburgering komen in hoofdstuk 7 aan bod. Het doel van het programma is dat statushouders zo snel mogelijk economische zelfstandigheid verwerven. Alsmede een duurzame uitstroom uit de uitkering.[18]

De gemeente Leiden heeft een integrale aanpak en biedt deels informatie aan in de moedertaal van de statushouder. Hieronder staat beschreven hoe de gemeente invulling geeft aan een integrale aanpak.

14 Beleidsregels Inburgering Oegstgeest 2021 | Lokale wet- en regelgeving.

15 Interview programmamanager gemeente Leiden.

16 Samen Oegstgeest! Beleidsplan sociaal domein 2021-2024.

17 Interview inburgeringsconsulent Oegstgeest.

18 Idem Gemeente Leiden (2022). Informatiegids Leidse Inburgering.
Gemeente Leiden (2016). Informatiepakket Project JAS.

Integrale aanpak en individuele begeleiding door drie factoren:

1. **Begeleiding door een klantmanager** die verantwoordelijk is voor de regie op hun inburgering. Het programma voor hun inburgering bestaat uit Nederlandse taallessen en activiteiten binnen de Leidse inburgering. De klantmanager heeft maandelijks een voortgangsgesprek met de statushouder.
2. **Maatschappelijke begeleiding door Vluchtelingenwerk**: Vluchtelingenwerk is verantwoordelijk voor begeleiding met huisvesting, juridische ondersteuning, verwijzing naar maatschappelijke zorg, administratie, budgetbeheer, kinderopvang, onderwijs voor 18-, aanvraag DUO lening).
3. **Mentor:** 'Met de ingang van de nieuwe wet inburgering is het mentorprogramma (waarin een lokale vrijwilliger statushouder wegwijs maakte in de wijk/stad) opgeheven. Daarom heeft de gemeente ervoor gekozen gespecialiseerde consulenten in te zetten met een hogere caseload. De groep consulenten is in een paar jaar tijd gegroeid van één consulent naar vier consulenten. De uitvoeringsgelden voor deze doelgroep zijn onvoldoende om de begeleiding te bekostigen. Dit betekent dat de gemeente eigen potjes moet aanboren om de kosten te dekken'.[19] Dit is een lokale vrijwilliger die statushouders wegwijs maakt in de wijk/stad).[20]

2.5. Betrokkenheid gemeenteraden bij het opstellen, uitvoeren en controleren van het inburgeringsbeleid

Wassenaar, Voorschoten en Leidschendam-Voorburg

De verschillende gemeenteraden zijn voorafgaand aan de implementatie van de Wi2021 via presentaties en een Raadsbrief geïnformeerd over de aanstaande veranderingen in de wetgeving rondom de inburgering.[21] Vervolgens is het Beleidsplan inburgering 2022-2025 in maart/april 2021 besproken en vastgesteld in de verschillende gemeenteraden. In Wassenaar is het beleid vastgesteld zonder vragen of aanpassingen. In Voorschoten is het beleidsplan vastgesteld na vragen van de Commissie Mens en Samenleving over het ontstaan van mogelijke wachttijden als de financiering vanuit het Rijk niet op tijd op gang komt.

In Leidschendam-Voorburg is het beleidsplan aangenomen, inclusief een amendement gericht op subsidietafels waarin inburgeraars een plek dienen te krijgen. Om de werkervaring van inburgeraars te benutten kunnen deelnemers aan verschillende subsidietafels projecten opzetten die aansluiten op bestaande maatschappelijke initiatieven om mee te doen in de samenleving en toe te treden tot de arbeidsmarkt. Verder heeft in Leidschendam-Voorburg de CU-SGP een vraag gesteld over het voorzetten van de inzet van sleutelpersonen tijdens de inburgering. Het college heeft op deze vraag geantwoord dat de inzet van sleutelpersonen verder wordt onderzocht en dat sleutelpersonen in ieder geval ingezet worden tijdens de pilot brugklas. Verder worden vergoedingsmogelijkheden onderzocht voor sleutelpersonen.

Na het vaststellen van het Beleidsplan Inburgering, is in de drie gemeenten de Verordening Inburgering vastgesteld in september en november 2022. Hierin is de samenhang met handhaving op grond van de Participatiewet opgenomen en wordt een boete- en handhavingssystematiek op hoofdlijnen uiteen gezet. In de praktijk moet het handhavingssysteem nog vertaald worden naar een beleidsdocument. Hierdoor is het handhavingssysteem nog niet geïmplementeerd in de verschillende gemeenten. Hoofdstuk 4 gaat hier verder op in.

Tussen januari 2022 en september/oktober 2024 zijn de gemeenteraden niet geïnformeerd over de inburgering; ook hebben raadsleden het onderwerp niet geagendeerd. In september/oktober 2024 zijn alle drie de gemeenteraden geïnformeerd over de stand van zaken rondom de inburgering middels een raadsbrief, een Jaarrapportage Inburgering 2023 en de Monitor Inburgering 2023. In geen van de drie gemeenteraden is het thema vervolgens geagendeerd en/of zijn er raadsvragen gekomen over de uitvoering van de Wi2021 naar aanleiding van deze stukken.[22]

19 Ambtelijke aanvulling Oegstgeest.

20 Gemeente Leiden (2016). Informatiepakket Project JAS.

21 5 februari 2020: 1489 Raadsbrief Informeren ontwikkelingen Wet inburgering 2021 – Leidschendam-Voorburg Document lv - 1489 Raadsbrief Informeren ontwikkelingen Wet inburgering 2021.docx - iBabs Publieksportaal).

22 Op 26 september 2024 hebben in Leidschendam-Voorschoten GroenLinks, PvdA, SP en D66 een motie ingediend om zorg te dragen dat inburgeraars in de eerste zes maanden geen schulden oplopen doordat het ontzorgen niet altijd goed verloopt. In de motie is ook het verzoek opgenomen om hierover te rapporteren bij de monitor inburgering. De motie is verworpen met negen stemmen voor en twaalf stemmen tegen (Motie 338 GL PvdA SP en D66 over Inburgering zes maanden).

Oegstgeest

De gemeenteraad is in september 2020 via een raadsinformatiebrief geïnformeerd over de nieuwe inburgeringswet en regionale aanbesteding inzake leerroutes voor statushouders. De raad is in oktober 2020 geïnformeerd over een wijziging in de aanbesteding en in de gelegenheid gesteld om daarop te reageren. De wijziging heeft betrekking op de verlenging van de contractduur van de raamovereenkomst en daarmee invloed op de financiële kosten voor de gemeente Oegstgeest. Het verlengen van de contractduur past beter bij de duur van de inburgeringstrajecten.[23] Het Beleidsplan Sociaal Domein 2021-2024 is in april 2021 vastgesteld door de Raad. Daarnaast heeft de gemeente Oegstgeest beleidsregels voor de uitvoering van Inburgering vastgesteld.[24] Het inburgeringsbeleid is in februari 2023 nog besproken. De gemeenteraad heeft op dat moment een verordening vastgesteld waarmee bestuurlijke boetes in het kader van de wet inburgering verrekend kunnen worden met de bijstandsuitkering. De raad heeft aanvullend geen schriftelijke reactie gegeven.[25] De Raad is in januari 2024 geïnformeerd over de voortang van Beleidsplan Sociaal Domein 2021-2024 middels een tussenrapportage. In 2023 en 2024 is de raad ook geïnformeerd over de resultaten van de Leidse Inburgering via de aanvraag van de Vangnetuitkering over het BUIG-budget. Tevens wordt de Raad jaarlijks geïnformeerd over inburgering via de jaarrekening.[19]

23 Gemeente Oegstgeest (2020) Raadsinformatiebrief nieuwe inburgeringswet en aanbesteding.
Gemeente Oegstgeest (2020) Raadsmededeling aanbesteding inzake leerroutes voor statushouders.

24 Beleidsregels Inburgering Oegstgeest 2021 | Lokale wet- en regelgeving.

25 Gemeente Oegstgeest (2023). Raadsvoorstel verordening verrekening bestuurlijke boete Wet inburgering.
Raadsbesluit Verordening verrekening bestuurlijke boete Wet inburgering gemeente Oegstgeest 2023.

3 Huisvesting statushouders

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de huisvestingstaak die gemeenten hebben voor statushouders. Elke gemeente in dit onderzoek is zelfstandig verantwoordelijk voor het verzorgen van de huisvesting van statushouders. Allereerst volgt een uiteenzetting van de wettelijke taak die gemeenten op dit thema hebben en vervolgens volgt een uiteenzetting van de uitvoeringspraktijk per gemeente.

3.1. Wettelijke taak gemeente

Gemeenten hebben de wettelijke taak om asielstatushouders een plek te geven om te wonen. Dit is vastgelegd in de Huisvestingswet 2014. Nadat een asielzoeker een verblijfsvergunning heeft gekregen koppelt het COA de persoon aan een gemeente. Elk halfjaar wordt bekend gemaakt hoeveel vergunninghouders in Nederland in totaal gehuisvest dienen te worden. Dat aantal wordt, naar rato van het aantal inwoners, verdeeld over de gemeenten in Nederland. De rekenformule die hiervoor wordt gehanteerd is vastgelegd in de Huisvestingswet 2014, artikel 29. Op deze manier worden vergunninghouders gelijkmatig verdeeld over Nederland. De provincie houdt toezicht op de realisatie van de taakstelling. De provincie Zuid-Holland stelt in het 'Aanvullend Beleidskader Huisvesting Vergunninghouders' dat zij elk kwartaal sturen op de uitvoering en gemeenten een brief met bevindingen toesturen. De provincie Zuid-Holland heeft een interventieladder opgesteld waaraan gemeenten moeten voldoen en hoe gemeenten worden gewaarschuwd wanneer ze de taakstelling niet behalen. De ladder bestaat uit verschillende fases waarbij er eerst ambtelijk verantwoording wordt afgelegd en een plan opgesteld, vervolgens vindt er bestuurlijk overleg plaats en uiteindelijk, wanneer dit tot onvoldoende resultaat heeft geleid, kan de provincie een procedure opstarten tot indeplaatsstelling (de provincie treedt dan in de plaats van de gemeente en neemt de nodige stappen op kosten van de gemeente).

Op basis van de taakstelling per gemeente, koppelt het COA een kandidaat aan de gemeente. Vervolgens moet de gemeente zorgen voor een woning, zoals een zelfstandige (huur)woning of een gedeelde woning. De gemeente dient hiertoe in samenwerking met de woningcorporatie(s) afspraken te maken en huisvesting te regelen. Nadat een statushouder is gekoppeld aan een gemeente, heeft de gemeente tien weken de tijd om huisvesting te vinden en vervolgens heeft de statushouder twee weken de tijd om te verhuizen naar de woning.

In de praktijk worden op dit moment de tien weken ruimschoots overschreden en wachten statushouders veel langer op een huis.[26] Dit kan soms wel zes maanden tot meer dan een jaar duren vanwege het woningtekort in gemeenten. Het komt vaker voor dat statushouders pas na één of twee jaar worden gehuisvest in de gemeente waar ze aan gekoppeld zijn.[27]

Volgens artikel 12.1 van de Huisvestingswet 2014 kunnen gemeenteraden in de gemeentelijke huisvestingsverordening bepalen dat een of meer aangewezen categorieën woningzoekenden waarvoor woonruimte dringend noodzakelijk is voorrang kunnen krijgen. Asielstatushouders vormen een van deze specifieke groepen. De gemeente Wassenaar en Leidschendam-Voorburg hebben een urgentie-regeling opgenomen in hun gemeentelijke huisvestingsverordening waar statushouders onderdeel van zijn. Voorschoten en Oegstgeest hebben geen urgentieregeling opgenomen, desondanks dienen ook deze gemeenten te voldoen aan de huisvestingstaak. Ook in Voorschoten en Oegstgeest wordt voorrang gegeven aan statushouders naast andere bijzondere doelgroepen, zoals contingenten en stadsvernieuwing.

Binnen de 'Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen' (in de volksmond de Spreidingswet) is geregeld hoe de asielopvangvoorzieningen evenredig over alle gemeenten in Nederland verdeeld dienen te worden. Binnen deze wet kunnen gemeenten hun wettelijke taken uitruilen. Dit dient wel vastgelegd te worden in het provinciale plan en in het uiteindelijke verdeel-besluit. Gemeenten kunnen in de provincie hun verplichtingen uitruilen om asielopvang en/of huisvesting statushouders te regelen. Wanneer een gemeente dus de taakstelling huisvesting asielstatushouders niet kan halen, maar wel een grote asielopvang kunnen realiseren, kunnen gemeenten onderling de taken uitruilen.

26 Huisvesting statushouders | VNG.

27 Vluchtelingenwerk (2024). Woningcrisis? Asielzoekers zijn niet de oorzaak.

3.2. Landelijke ontwikkelingen

Het kabinet heeft in het regeerakkoord aangekondigd de spreidingswet (Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen) en de taakstelling van gemeenten te willen afschaffen en een verbod te willen invoeren op voorrang voor statushouders bij de toewijzing van sociale huurwoningen. Ook zet het kabinet in op grootschalige sobere asielopvang, naast de bestaande kleinschalige opvanglocaties en op doorstroomlocaties en onzelfstandige huisvesting voor statushouders.[28]

'De minister van VRO zal voor de beide wetsvoorstellen betreffende de huisvestingswet, namelijk het schrappen van de taakstelling en het schrappen van de voorrangspositie voor statushouders, voor de jaarwisseling met een eerste procesvoorstel komen. Voor het schrappen van de taakstelling is dus een wetswijziging nodig. Tot het moment dat de Huisvestingswet hierop is aangepast, blijft het huidige stelsel van kracht. De lopende taakstelling voor de tweede helft van 2024 blijft dus gelden, en de taakstelling 2025-I is bijgesteld van 17.700 naar 15.000[29] te huisvesten statushouders.[30]

De taakstelling voor 2025-I is hoger dan voor de tweede helft van 2024, maar lager dan voor de eerste helft van 2024. De minister verwacht dat het aantal statushouders in de COA-opvang zal stijgen, door hogere instroom en achterblijvende uitstroom naar gemeenten. De totale asielinstroom stijgt overigens minder hard dan eerder werd aangenomen. De inschattingen voor 2024 en 2025 zijn naar beneden bijgesteld, voor 2025 is het verwachte aantal wel hoger dan voor 2024.[30]

3.3. Taakstelling per gemeente en realisatie

In onderstaande tabellen is per gemeente een overzicht opgenomen van de taakstelling en de realisatiecijfers van de huisvesting van statushouders. Het betreft een periode van 2019 tot en met oktober 2024. In de tweede kolom van de tabel is de stand op 1 januari te zien. Wanneer hier een positief getal staat heeft de gemeente in het voorafgaande jaar de taakstelling niet gehaald. Wanneer hier een negatief getal staat dan heeft de gemeente de taakstelling gehaald en hebben ze meer mensen gevestigd dan de taakstelling voorschrijft. In de derde kolom is de taakstelling opgenomen per gemeente. De totale taakstelling per jaar is een optelsom van de stand op 1 januari en de taakstelling van dat jaar.

Uit de tabellen blijkt dat de taakstelling tussen 2019 en 2024 bijna verdriedubbeld is en dat de gemeenten, in verschillende mate, steeds meer moeite ervaren met het realiseren van de taakstelling.

Tabel 3.2. Realisatie taakstelling Leidschendam-Voorburg

Leidschendam-Voorburg	Stand op 1 januari	Taakstelling	Totale taakstelling	Gerealiseerd
2019	22	52	74	84
2020	-10	52	42	37
2021	5	107	113	89
2022	23	103	126	131
2023	7	169	176	88
2024 t/m oktober	88	156	244	68

De achterstand in de uitvoering ten opzichte van de taakstelling is op het moment van vaststellen (eind oktober 2024) 176. De totale taakstelling (244) – gerealiseerde huisvesting (68) = 176.

Tabel 3.3. Realisatie taakstelling Voorschoten

Voorschoten	Stand op 1 januari	Taakstelling	Totale taakstelling	Gerealiseerd
2019	15	18	33	22
2020	11	18	29	25
2021	0	36	36	38
2022	-2	35	33	33
2023	0	57	57	25
2024 t/m oktober	32	52	84	44

De achterstand in de uitvoering ten opzichte van de taakstelling is op het moment van vaststellen (eind oktober 2024) 40. De totale taakstelling (84) – gerealiseerde huisvesting (44) = 40.

Tabel 3.4. Realisatie taakstelling Wassenaar

Wassenaar	Stand op 1 januari	Taakstelling	Totale taakstelling	Gerealiseerd
2019	11	18	29	35
2020	-6	19	13	20
2021	-3	38	35	36
2022	-1	37	36	47
2023	-11	60	49	52
2024 t/m oktober	-3	55	52	18

De achterstand in de uitvoering ten opzichte van de taakstelling is op het moment van vaststellen (eind oktober 2024) 34. De totale taakstelling (52) – gerealiseerde huisvesting (18) = 34.

28 https://open.overheid.nl/documenten/ronl-f525d4046079b0beabc6f897f79045ccf2246e08/pdf.

29 Ambtelijke aanvulling Oegstgeest.

30 Faber, M. (2024, 2 december) Actuele situatie asielketen en Oekraïense ontheemden [kamerbrief] https://open.overheid.nl/documenten/dpc-8dce3c66ff80ebf6d5926a99c7b15cac03714ac0/pdf.

Realisatie taakstelling Oegstgeest

Oegstgeest	Stand op 1 januari	Taakstelling	Totale taakstelling	Gerealiseerd
2019	9	18	27	35
2020	-8	17	9	21
2021	-12	36	24	24
2022	0	35	35	39
2023	-4	57	53	37
2024 t/m oktober	16	52	68	38

De achterstand in de uitvoering ten opzichte van de taakstelling is op het moment van vaststellen (eind oktober 2024) 30. De totale taakstelling (68) – gerealiseerde huisvesting (38) = 30.

3.4. Knelpunten in de uitvoering per gemeente

In deze paragraaf wordt de uitvoering van de huisvestingstaak per gemeente besproken.

Gemeente Wassenaar

Voor de uitvoering van de huisvestingstaak statushouders werkt de gemeente Wassenaar samen met VluchtelingenWerk Nederland, de Wassenaarsche Bouwstichting en Woningbouwvereniging Willibrordus. VluchtelingenWerk Nederland krijgt van de woningbouwverenigingen te horen welke huizen beschikbaar zijn en koppelt statushouders aan deze huizen op basis van de informatie uit het Taakstellingvolgsysteem (TVS) van het COA.

Wassenaar vangt in Duinrell 930 asielzoekers op, waarvan ca. één derde deel statushouders. Wassenaar heeft protest aangetekend om te voorkomen dat al deze 930 asielzoekers/statushouders in Wassenaar geplaatst moeten worden. Met ongeveer 167 woningmutaties per jaar (2024) in de sociale huurvoorraad van Wassenaar is dit een onmogelijke opgave.[31] De afgelopen jaren slaagde de gemeente Wassenaar erin de taakstelling te realiseren. Dit is veranderd in 2024; naar verwachting gaat de gemeente Wassenaar dit jaar de taakstelling niet halen. Op 1 november 2024 was er een achterstand van 34 personen. De beleidsambtenaar van Wassenaar formuleert hiervoor drie onderliggende problemen. Allereerst, zijn er in 2024 minder sociale huurwoningen vrijgekomen dan in voorgaande jaren, terwijl de taakstelling onverminderd hoog was.

Ten tweede, zijn er in Wassenaar slechts enkele wijken met sociale huurwoningen. Wanneer er een woning vrijkomt in een van deze wijken bestaat de wens om divers te huisvesten en niet alleen statushouders in de beschikbare huizen te plaatsen. De gemeente wil rekening houden met welke doelgroep in welke wijk past.

Ten derde, speelt dat de beschikbare woningen niet aansluiten bij de gezinssamenstelling van statushouders. Er zijn op dit moment met name alleenstaanden en enkele grote gezinnen gekoppeld aan de gemeente Wassenaar en de vrijgekomen woningen zijn kleine gezinswoningen.

De Wassenaarse Bouwstichting heeft twee woningen verkamerd en verhuurd aan meerdere alleenstaande statushouders. De plaatsingen hebben wisselend succes, omdat men de voorkeur voor een eigen onderkomen heeft en soms ruzies ontstaan met de huisgenoot. De gemeente onderzoekt de mogelijkheid voor doorstroomwoningen en tijdelijke verkamering van woningen zodat alleenstaande statushouders met drie personen in een woning kunnen wonen. Wanneer de nareizende familieleden in Nederland aankomen, kunnen ze vervolgens verhuizen naar een gezinswoning.

Het vinden van woningen voor grote gezinnen van acht tot twaalf personen blijkt eveneens niet mogelijk. De gemeente heeft de provincie Zuid-Holland om advies gevraagd hoe ze om moeten gaan met deze doelgroep. De provincie heeft de optie benoemt om de taakstelling uit te ruilen met gemeenten waar wel huisvesting voor grote gezinnen beschikbaar is of de optie dat de gemeente zelf een huis kan aankopen en dit verhuren. De gemeente onderzoekt uitruilmogelijkheden met andere gemeenten in de regio Haaglanden.

De provincie Zuid-Holland heeft de gemeente Wassenaar laten weten dat ze door het achterblijven van het huisvesten van statushouders gaan stijgen op de interventieladder. In januari 2025 moet er een ambtelijk plan opgesteld worden op welke manier de achterstanden op de taakstelling ingehaald gaan worden. Indien dit tot onvoldoende resultaat zal leiden, zal een halfjaar later een bestuurlijk gesprek plaatsvinden met de provincie.

De gemeenteraad van Wassenaar is in november 2024 niet geïnformeerd over de achterstanden op de taakstelling.

Gemeente Voorschoten

Ook de gemeente Voorschoten werkt met VluchtelingenWerk Nederland voor het koppelen van statushouders aan sociale huurwoningen. De woningbouwcorporaties Rijnhart wonen en de Sleutels stellen huizen beschikbaar. De gemeente had in 2019 en 2020 de taakstelling niet gerealiseerd, maar heeft de achterstanden in 2021 ingehaald. In 2023 zijn de achterstanden opgelopen en naar verwachting zal de gemeente 2024 met achterstand afsluiten. Op 1 november 2024 is er een achterstand van veertig personen. De beleidsambtenaar van de gemeente Voorschoten stelt dat de belangrijkste oorzaak van de achterstanden is dat er veel alleenstaanden gekoppeld zijn aan Voorschoten en dat de woningbouwvereniging het beleid heeft dat ze geen alleenstaanden

31 Ambtelijke aanvulling Wassenaar.

huisvesten in een gezinswoning. De gemeente is in gesprek met de woningcorporaties om te onderzoeken of het mogelijk is om dit beleid aan te passen. De gemeente Voorschoten werkt nauw samen met omliggende gemeenten om via omkoppelingen en/of uitruil betere matches te realiseren voor de huisvesting van statushouders binnen de bestaande woningvoorraad. Om een gedeelte van de tekorten op te lossen werkt de gemeente Voorschoten regionaal samen om te onderzoeken of ze statushouders die op de taakstellingslijst staan alsnog passend gehuisvest kan worden. Ondanks deze inzet blijft de opgave echter lastig en complex.[32]

Ook Voorschoten is in gesprek met de provincie. Er hebben reeds ambtelijke en bestuurlijke gesprekken plaatsgevonden met de provincie. De gemeente diende volgens de interventieladder een plan van aanpak bestuurlijk vast te leggen. De verwachting is dat de gemeente per januari 2025 naar trede 4 zal stijgen op de interventieladder.[33] De gemeente krijgt in deze trede een voor-aankondiging van een geplande provinciale interventie. Vervolgens krijgt de gemeente de kans om alsnog de taakstelling te halen. Wanneer dit niet lukt zal er een aankondiging van indeplaatsstelling komen. Op 9 april 2024 is de gemeenteraad schriftelijk geïnformeerd over de achterstanden en het interbestuurlijke toezicht.[34] De gemeente Voorschoten is naar trede 4 van de interventieladder gestegen per januari 2025. De gemeente verwacht over een aantal weken hierover een brief te ontvangen van de Provincie Zuid-Holland.[35]

De gemeente onderzoekt op dit moment of het mogelijk is om woonprojecten op te zetten, zoals bijvoorbeeld doorstroom- en flexwoningen, maar heeft hier nog niet de financiering voor rond. Daarnaast hebben woningcorporaties weinig positieve ervaringen met flexwoningen en verkaveling van woningen. Dit heeft in het verleden tot overlast geleid. Op 2 november 2023 heeft de gemeenteraad van Voorschoten wel ingestemd met het Raadsvoorstel Flexwoningen om de mogelijkheden op vijf locaties verder te onderzoeken.

Gemeente Oegstgeest

De gemeente Oegstgeest heeft het koppelen van woningen aan statushouders uitbesteed aan VluchtelingenWerk Nederland. Zij kijken in samenwerking met woningcorporaties in het taakvolg-systeem wie aan de gemeente Oegstgeest gekoppeld zijn. Het traject start bij de woningcorporatie. Als zij een woning beschikbaar krijgen wordt contact gelegd met VluchtelingenWerk Nederland voor een match, en indien een match mogelijk is wordt deze voorgelegd aan de gemeente om de uiteindelijke goedkeuring te geven.

De gemeente Oegstgeest heeft in vergelijking tot andere gemeenten in Holland Rijnland een lage voorraad sociale huurwoningen. Een woningcorporatie heeft tijdelijk aangegeven dat de grenzen waren bereikt, omdat er vanwege de gezinsgrootte van de gehuisveste statushouders een overmatig aantal huizen naar de doelgroep ging ten koste van andere doelgroepen met urgentie, waaronder spoedzoekers.

Ook hebben ze zorgen geuit over de beschikbaarheid van sociale huurwoningen voor reguliere woningzoekenden.[36] Inmiddels worden door deze corporatie weer statushouders gehuisvest en denkt de corporatie actief mee over mogelijkheden om de taakstelling te behalen.[29] Het komt voor dat men twee jaar in het AZC verblijft totdat ze kunnen worden gehuisvest.[37] De gemeente kan sinds september 2023 niet aan de taakstelling voldoen, vanwege een woningentekort. Er zijn twee lopende nieuwbouwprojecten, waarvoor ook afspraken over de huisvesting van statushouders gemaakt worden. Daarnaast zijn er sinds 2023 gesprekken met eigenaren over locaties die gebruiksklaar gemaakt/omgebouwd kunnen worden voor de doelgroep. Deze gesprekken verkeren in verschillende stadia van een voorwaarden gesprek voor plaatsing van de doelgroep tot gesprekken over concrete bouwtekeningen.[29] De ambitie van de gemeente is om 30% sociale huurwoningen te bouwen.[38] Zoals reeds benoemd moet de gemeente Oegstgeest nog dertig statushouders huisvesten in 2024. Hoogstwaarschijnlijk zal Oegstgeest niet voldoen aan de taakstelling voor 2024.

Sinds september 2021 heeft de gemeente Oegstgeest een Regionale Opvanglocatie (ROL). De ROL biedt huisvesting aan vergunninghouders die zijn gekoppeld aan de gemeenten Oegstgeest, Leiden, Leiderdorp, Voorschoten, Zoeterwoude, Katwijk, Noordwijk, Teylingen en Wassenaar.[39] De ROL heeft 175 plaatsen voor statushouders en 80 plaatsen voor spoedzoekers. Inmiddels is de met dertig plekken uitgebreid en biedt opvangplekken voor 205 statushouders.[29] De overeenkomst

32 Ambtelijke aanvulling Voorschoten.

33 Dit werd genoemd tijdens het interview met de gemeente in 2024.

34 Document voorschoten - 2447 Brief dd 09-04-2024 Provincie Zuid-Holland over Stand van zaken interbestuurlijk toezicht 2024.

35 Beleidsmedewerker Voorschoten.

36 Gemeente Oegstgeest (2024). Raadsmededeling aanpak opgave spreidingswet en huisvesting bijzondere/overige doelgroepen.

37 Interview inburgeringsconsulent Oegstgeest (werkzaam bij de gemeente Leiden).

38 Idem Interview beleidsmedewerker Oegstgeest.

39 COA & gemeente Oegstgeest (2022). Addendum bestuursovereenkomst inzake de ROL Oegstgeest

loopt tot november 2025.[40] De gemeenteraad is op 5 januari geïnformeerd over een mogelijk aanvraag van het COA om statushouders tijdelijk te huisvesten in het Hoefijzergebouw in Oegstgeest. Het college heeft de raad op 17 februari 2021 middels een raadsmededeling geïnformeerd over het vervolg van de aanvraag.

Op dit moment bevindt de gemeente zich op trede 4 van de interventieladder van de provincie Zuid-Holland. Er heeft een ambtelijk en bestuurlijk overleg plaatsgevonden met de provincie.[29] De verwachting is dat de gemeente Oegstgeest niet aan de taakstelling zal voldoen voor dit jaar.[41]

De gemeenteraad is per april 2024 via een raadsmededeling geïnformeerd over de opgave spreidingswet, huisvesting bijzondere groepen en de achterstand taakstelling. De gemeente heeft op verzoek van de provincie een plan van aanpak opgesteld, zodat ze niet verder zullen stijgen op de interventieladder. Zoals reeds benoemd zijn er twee lopende nieuwbouwprojecten, waarvoor ook afspraken over de huisvesting van statushouders gemaakt worden. De gemeente verwacht bij uitblijven van extra maatregelen de taakstellingen voor 2025 en 2026 niet te halen.[36]

Gemeente Leidschendam-Voorburg
Net als in Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest werkt de gemeente samen met VluchtelingenWerk Nederland voor het koppelen van statushouders aan beschikbare huizen. Daarnaast werken ze met twee woningcorporaties Viodomes en Wooninvest samen. Leidschendam-Voorburg heeft sinds 2020 de taakstelling niet gerealiseerd. De achterstanden zijn steeds meer opgelopen waardoor het realiseren van de huisvesting lastiger wordt. Op dit moment wachten statushouders gemiddeld 22 maanden op een huis volgens de beleidsmedewerkers van de gemeente.

De belangrijkste oorzaak voor de oplopende achterstanden betreft de lage omloopsnelheid in sociale huurwoningen volgens de beleidsambtenaren. De gemeente werkt met twee woningcorporaties samen waarvan één vorig jaar de taakstelling wel heeft gehaald en dit jaar beargumenteert minder huizen beschikbaar te hoeven stellen voor statushouders. Daarnaast staan er veel grote gezinnen op de taakstellingslijst en zijn er voor deze doelgroep geen huizen beschikbaar. De gemeente is op zoek naar alternatieve huisvestingsvormen, zoals een doorstroomlocatie. De beperking hierbij is dat de maximale verblijfsduur op een dergelijke locatie twaalf maanden is. Na deze periode moeten er alsnog woningen beschikbaar komen voor statushouders waardoor het structurele probleem rondom woningtekorten niet wordt opgelost. Een andere oplossing waar woningcorporaties naar kijken betreft kamerverhuur.

Op dit moment bevindt de gemeente zich in trede 2b van de interventieladder van de provincie Zuid-Holland en heeft er een ambtelijk gesprek plaatsgevonden met de provincie. De verwachting is dat de gemeente in januari naar trede 3 gaat van de interventieladder en dient er een plan van aanpak gepresenteerd te worden. De gemeenteraad is hier nog niet over geïnformeerd.

In 2022 en 2023 is de gemeenteraad op verschillende momenten geïnformeerd over de taakstelling en het verloop van de huisvestingstaak. Op 11 juli 2023 is de gemeenteraad voor het laatst geïnformeerd over het verloop van de huisvesting statushouders via een raadsbrief (3436). Hierin is opgenomen dat de taakstelling stijgt, maar dat het aantal beschikbare sociale huurwoningen niet evenredig meestijgt.

Het college formuleert verschillende oplossingsrichtingen voor het creëren van meer beschikbare woningen, waaronder het maken van prestatieafspraken met woningcorporaties, regionale matching en uitruil, particuliere verhuurders bewegen, woningdelen uitbreiden, periodiek overleg met uitvoerders, realiseren van flexwoningen en op de lange termijn het realiseren van 750 extra sociale huurwoningen in 2030. Deze plannen zijn op het moment van schrijven van dit rapport nog niet gerealiseerd.

Algemeen
De ambtenaren van de verschillende gemeenten benoemen dat de huidige kabinetsplannen rondom de spreidingswet en het opheffen van de taakstelling tot onduidelijkheid leiden. De beleidsambtenaar van Voorschoten zegt hierover:

> *“Vanwege de taakstelling ben ik benieuwd hoe we de spreidingswet op regionaal niveau moeten gaan aanpakken. Dat is een vraag die veelal speelt. Er is heel veel ruis tussen provincie, kabinet en gemeente. Als gemeente wil je doorpakken en als er nieuwe informatie is vanuit het rijk met plannen die ze willen doorvoeren, schept dat heel veel verwarring en met name in de taakstelling. Dus we proberen onze wethouders zo goed mogelijk te adviseren en informeren, maar als we van bovenaf informatie krijgen over een andere route dan is dat heel problematisch voor ons in de uitvoerings- en beleidstak. Dat is wel een vraag voor de toekomst over hoe we dit kunnen doen.”*

40 COA (2024). ROL Oegstgeest - Rhijngeesterstraatweg.

41 Interview Wethouder en beleidsmedewerker Oegstgeest.

3.5. Conclusie

De taakstelling is de afgelopen vijf jaar aanzienlijk gestegen. Alle vier gemeenten hadden per 1 november 2024 een achterstand in de taakstelling. In totaal ging het om 280 personen. In Leidschendam-Voorburg is sinds 2023 de taakstelling niet behaald, in Voorschoten en Oegstgeest is in de laatste vijf jaar de taakstelling soms wel en soms niet behaald, Wassenaar heeft dit jaar voor het eerst sinds 2019 een achterstand. De provincie is inmiddels bij alle vier gemeenten betrokken, vanwege de achterstand in de taakstelling. De gemeenten bevinden zich op verschillende treden van de interventieladder.

Een knelpunt dat meerdere gemeenten noemen, is dat vooral alleenstaanden en grote gezinnen gekoppeld worden, terwijl zij hier vaak geen geschikte woningen voor hebben. Dit is een probleem dat ook door andere gemeenten in Nederland wordt genoemd. Het Rijk ondersteunde gemeenten bij in 2021 met deze huisvestingopgave via de regeling *Financiële impuls versnelde huisvesting grote gezinnen vergunninghouders.*[42]

Deze regeling kan soms een geschikt instrument zijn, maar het toepassen ervan kost vaak veel tijd vanwege noodzakelijke woningaanpassingen. Daardoor is de regeling minder geschikt in de laatste fases van de interventieladder. Bovendien is de subsidieregeling onlangs verbreed, terwijl veel gemeenten en woningcorporaties nog uitgaan van verouderde informatie. Waar eerder alleen bouwkosten subsidiabel waren, is er binnen de nieuwe, bredere regeling nu ook ruimte voor bijvoorbeeld geluidsisolatie en duurzaamheidsmaatregelen.[32] De doorstroom binnen de sociale huursector is beperkt. Bovendien is er in sommige gemeenten een laag percentage sociale woningbouw. Een woningbouwvereniging in Oegstgeest heeft tijdelijk geen statushouders gehuisvest, een woningbouwvereniging in Voorschoten vestigt momenteel geen alleenstaanden samen in een gezinswoning. Een woningbouwvereniging in Leidsendam-Voorburg wil dit jaar minder statushouders huisvesten dan vorig jaar. Twee van de onderzochte gemeenten hebben geen urgentieregeling (meer) voor statushouders. Maar ook de andere twee gemeenten hebben moeite om de taakstelling te realiseren.

In de interviews zijn meerdere mogelijke oplossingen genoemd, variërend van flexwoningen en woningdelen / kamergewijze (onzelfstandige) verhuur tot regionale uitruil, prestatieafspraken met woningbouwcorporaties tot het bouwen van sociale huurwoningen. Gemeenten streven naar regionale samenwerking, maar in de praktijk leidt dit niet of nauwelijks tot feitelijke uitruil.

Onduidelijkheid over het al dan niet afschaffen van de spreidingswet en de mogelijkheid om statushouders voorrang te verlenen bij woningtoewijzing lijkt de ontwikkeling en uitvoering van maatregelen verder te vertragen. Inmiddels heeft de minister echter bevestigd dat de Spreidingswet nog van kracht is en uitgevoerd moet worden en dat gemeenten hier een rol in hebben. In de brief aan mede-overheden van 18 oktober schrijft de minister: *"Het is en blijft echter van groot belang om aan deze opgaven te voldoen, zodat COA-locaties worden ontlast, er voldoende opvangplekken zijn voor allen die daar recht op hebben én statushouders worden gehuisvest en zo kunnen starten met hun integratie en participatie in de samenleving".*[43]

42 VNG (2022). Handreiking Versnelde huisvesting statushouders. Adviesraad Migratie (2022). Adviesrapport Een huis voor statushouders.
Tiekstra (2023). Woningruimte gezocht voor grote statushoudersgezinnen.

43 https://open.overheid.nl/documenten/dpc-f369c403bc82e4bfb8997c1574f6b6b59810264c/pdf.

4 De Ondertussengroep

De ondertussengroep zijn inburgeraars die nog onder Wi2013 vallen. Dit zijn nieuwkomers die voor 1 januari 2022 al inburgeringsplichtig waren en nog niet aan de inburgeringsplicht hebben voldaan. Zij zijn zoals onder de oude wet nog steeds zelf verantwoordelijk voor hun eigen inburgering, maar gemeenten zullen wel deze groep bedienen door bijvoorbeeld persoonlijke begeleiding.

4.1. Wettelijke taken van de gemeente

De wettelijke taken van de gemeente van de gemeente voor de ondertussengroep beperken zich tot de verplichtingen die ze hadden onder de Wi2013, maar: "In sommige gevallen lukt het asielstatushouders die onder de Wi2013 vallen niet om op eigen kracht te voldoen aan de inburgeringsplicht. Wanneer de sociale lening uitgeput is, wordt het financieren van verdere inburgeringslessen of examenpogingen zeer ingewikkeld voor de asielstatushouder. Dit kan verstrekkende gevolgen hebben voor het (niet) afronden van de inburgeringsplicht."[44]

Om deze reden hebben gemeenten sinds 2020 budget via de algemene uitkering van het gemeentefonds gekregen om inburgeraars onder de Wi2013 (de zogenaamde Ondertussengroep) te ondersteunen. Daarnaast is er tot en met 2026 een decentralisatie-uitkering beschikbaar voor begeleiding van de zogenaamde ELIP (Einde Lening, nog InburgeringsPlichtig) groep: de inburgeraars binnen de Ondertussengroep die 95% van hun hun maximale lening hebben gebruikt óf 75% van hun maximale lening hebben gebruikt en binnen twaalf maanden ingeburgerd moeten zijn.

Divosa geeft als voorbeelden van begeleiding voor asielmigranten onder de Wi2013: warme overdracht, brede intake en PIP-advies, periodieke voortgangsgesprekken en een cursus financiële zelfredzaamheid.[45]

44 Nota van toelichting bij Besluit van 5 december 2022 tot wijziging van het Besluit inburgering 2021 in verband met aanpassing van het overgangsrecht en enige andere wijzigingen. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2022-489.html#d17e395 https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2022-489.html#d17e395.

45 https://www.divosa.nl/publicaties/wet-inburgering-vraag-en-antwoord/wet-inburgering-vraag-en-antwoord/algemeen/inburgeraars-wi2013.

Over de ELIP-groep wordt in een wijziging van het Besluit inburgering 2021 aangegeven dat de hulp door gemeenten uit verschillende componenten kan bestaan en maatwerk is: allereerst bepalen of de inburgeraar behoefte heeft aan hulp en vervolgens bijvoorbeeld advies of begeleiding over het te volgen traject, het wijzen op eventuele administratieve tekortkomingen, een beperkte financiële bijdrage voor de bekostiging van extra inburgeringslessen, tot meer omvangrijke begeleiding in geval van achterliggende problematiek.

De gemeente wordt door DUO geïnformeerd over de inburgeringsplichtige asielstatushouders in de ELIP-groep. Op de website van DUO is meer informatie beschikbaar voor gemeenten die de ELIP-groep willen ondersteunen: https://duo.nl/zakelijk/inburgering-ketenpartners/elip/info-elip.jsp

4.2. Aantallen

Tabel 4.5. Nog inburgeringsplichtig onder Wi2013, per 1-8-2024

	Gezins- en overige migranten	Asielstatushouders
Leidschendam-Voorburg	60 +*	64 +*
Voorschoten	*	14 +*
Wassenaar	9 +*	18 +*
Oegstgeest	*	11 +*

* Aantallen zijn te klein om te worden getoond i.v.m. privacy.

Bron: DUO https://duo.nl/zakelijk/inburgering-ketenpartners/cijfers-over-inburgeren/cijfers-inburgeren.jsp.

4.3. Uitvoeringspraktijk Leidschendam-Voorburg en omliggende gemeenten

De ondertussengroep in de gemeente Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar wordt met name begeleid vanuit de participatiewet richting werk. Hierbij is er aandacht voor inburgering, omdat het spreken van de taal en arbeidsmogelijkheden nauw met elkaar samenhangen. Zoals beschreven, zijn inburgeraars zelf verantwoordelijk voor het inkopen van een inburgeringstraject, al dan niet met behulp van een sociale lening. De gemeente houdt verder voortgangsgesprekken met de ondertussengroep. Sinds januari 2025 heeft Leidschendam-Voorburg dedicated klantmanagers voor de ondertussengroep en de ELIP groep. De opdracht die is meegegeven is: specialistische kennis inzetten om te analyseren wat deze groep nodig heeft (evt anders dan de groep die onder Wi2021 valt).[46]

46 Ambtelijke aanvulling Leidschendam-Voorburg.

De gemeenten hebben geen specifiek beleid, maar wel specifieke aandacht voor de ondertussengroep. Ze hebben een onderzoek verricht onder stakeholders, consulenten en mensen uit de ondertussengroep zelf. Hieruit kwamen behoeftes naar voren die al in het bestaande aanbod zitten op het gebied van participatie en werk. De gemeente is hier actiever naar door gaan verwijzen. Daarnaast is er extra aanbod gekomen voor taalondersteuning van vrouwen en het ontwikkelen van hun competenties.

Op dit moment vallen er nog 124 inburgeraars onder de Wi2013 die hun inburgering nog niet hebben afgerond. Aangezien de gemeente geen inburgeringsdossiers bijhoudt van deze groep, kunnen er geen verdere details gegeven worden over de inhoud van de lopende dossiers. De gemeente is actief in het bemiddelen van deze groep richting werk. Hierbij krijgen de inburgeraars dezelfde begeleiding als inburgeraars onder de Wi2021. We verwijzen naar hoofdstuk 7 voor meer informatie over de begeleiding van inburgeraars richting werk.

Aan een kleine ELIP-groep biedt de gemeente extra begeleiding en advies. Ze gaan in gesprek met deze doelgroep en onderzoeken de hulpvraag. Ze bieden indien nodig extra financiële bijdrage voor de bekostiging van de inburgeringslessen, en onderzoeken mogelijke achterliggende problematiek en zetten hier een ondersteuningstraject voor in.

4.4. Uitvoeringspraktijk Oegstgeest

De gemeente Oegstgeest beschikt niet over middelen om deze groep te begeleiden, maar zet menskracht in omdat ze van oudsher al inzetten op de monitoring en inburgering van inburgeraars onder de Wi2013 en blijven dat doen. De gemeente biedt aanvullende trainingen voor deze groep aan, waarvan taal een component is. En begeleiding naar werk. Taallessen financiert de gemeente enkel op basis van ELIP-criteria. De begeleiding van deze groep is op initiatief van de gemeente. De ELIP-groep doet via de inburgeringsconsulent een aanvraag tot financiering van het (verdere) taaltraject. Indien het e.e.a. niet-verwijtbaar is, wordt het restant van het taaltraject gefinancierd door de gemeente.[47]

De ondertussengroep met een taalachterstand krijgen twee jaar begeleiding bij hun integratie en worden toegeleid naar werk. Niet-inburgeringsplichtigen (waaronder personen binnen de ELIP doelgroep die hun inburgertraject hebben afgerond) krijgen begeleiding binnen het kader van het project Taal & Participatie van de gemeente Leiden. Dit traject wordt gefinancierd met WEB-gelden.[48] De gemeente Leiden houdt de landelijke monitoring inburgering als leidraad voor de begeleiding van inburgeraars.[49]

47 Beleidsmedewerker Oegstgeest.

48 Gemeente Oegstgeest (2024). Bevestiging deelname projecten Jas, JA en JA+ (2021).

49 Interview programmamanager Gemeente Leiden.

Een totaal van 102 oude wetters van de gemeente Oegstgeest volgen hun inburgering bij de gemeente Leiden binnen het kader van de Leidse inburgering. Tussen juni 2016 en augustus 2024 hebben 85 inburgeraars die onder de oude wet vielen hun inburgering afgerond. Wanneer we ons beperken tot 2022 gaat het om drie oude wetters waarvan er één het inburgeringstraject heeft afgerond per augustus 2024.

4.5. Conclusie

Alle vier gemeenten zetten zich nog in voor inburgeraars die onder de Wi2013 vallen. De begeleiding is echter beperkt, omdat de gemeenten slechts een kleine verantwoordelijkheid hebben voor deze groep.

Deze gemeenten hebben geen specifiek beleid voor de inburgeraars onder de Wi2013, maar bieden dezelfde aanpak als aan inburgeraars onder de Wi2021 of aan de doelgroep van de Participatiewet. Dit komt overeen met 61% van de gemeenten in de KIS-monitor.[50] De begeleiding in de vier gemeenten is vooral gericht op werk en voor een kleine groep (ook) op taal.

Een kwart van de gemeenten in de KIS monitor vindt dat ze statushouders die onder de Wi2013 vallen niet voldoende begeleiding en aanbod kunnen bieden om hen richting werk te begeleiden. Bijvoorbeeld omdat ze onvoldoende menskracht en middelen hebben en/of omdat onvoldoende werkgevers deze groep een werkplek willen bieden. Dit signaal is bij de vier gemeenten in voorliggend onderzoek niet naar voren gekomen.

Omdat inburgeraars onder de Wi2013 niet als zodanig worden geregistreerd door de vier gemeenten en er geen aparte dossiers worden bijgehouden, is niet duidelijk hoe de voortgang wordt gemonitord. Ook zijn er geen dedicated klantmanagers die zich specifiek op deze groep richten, wat overeenkomt met 69% van de gemeenten in de KIS-monitor. De gemeente Oegstgeest geeft echter aan dat de kleinschaligheid van de gemeente als voordeel heeft dat alle bijstandsgerechtigden goed in beeld zijn en dat consulenten weten wie onder de Wi2013-groep valt.

Een aandachtspunt uit de KIS monitor is dat bijna de helft van de onderzochte Nederlandse gemeenten zich bij de arbeidstoeleiding van inburgeraars onder de Wi2013 richt op slechts een van beide personen in een echtpaar, meestal op de mannen. Vrouwen uit deze doelgroep krijgen dus relatief weinig begeleiding, terwijl zij deze juist hard nodig hebben, zo geven de onderzoekers van de KIS-monitor aan. Het is niet duidelijk hoe de vier gemeenten in voorliggend onderzoek hiermee omgaan.

50 Gruijter, M. de, T. A. Kool, Y. Dusault, L. Samson, A.Gehring, F. Acherrat (2024) KIS monitor 2024 Gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten. Utrecht: KIS.

5 Brede intake, PIP en begeleiding door gemeenten

De focus in dit hoofdstuk ligt op de eerste periode van de inburgering en de gemeentelijke taken in deze periode. Daarnaast wordt er in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de begeleiding die wordt uitgevoerd door de gemeente zelf gedurende het inburgeringsproces.

5.1. Wettelijke taken van de gemeente

De gemeente is voor zowel statushouders als gezinsmigranten in de eerste periode van de inburgering verantwoordelijk voor het afnemen van de brede intake en het opstellen van een persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP). Daarnaast is er een mogelijkheid voor statushouders om al op het AZC een tijdige start te maken met de inburgering: de vroege inburgering en participatie (VrIP), uitgevoerd door COA. Na het opstellen van het PIP blijft de gemeente de regie op de inburgering behouden en voert voortgangsgesprekken met statushouders en gezinsmigranten. Deze verschillende onderdelen worden hieronder kort toegelicht.

Brede intake
Van gemeenten wordt verwacht dat zij een brede intake afnemen met statushouders en gezinsmigranten. De brede intake geeft een beeld van de startpositie en ontwikkelmogelijkheden van de inburgeringsplichtige op het gebied van inburgering en participatie.[51] De brede intake bestaat ten minste uit

- Een leerbaarheidstoets die inzicht geeft in het te behalen niveau waarop een inburgeraar de Nederlandse kan leren.
- Een of meerdere gesprekken die inzicht geven in de onderwijs- en werkervaring in het land van herkomst en context gerichte onderwerpen zoals gezondheid en gezinssituatie.[51]

Verder is een gemeente vrij om eigen invulling te geven aan de brede intake. Op basis van de leerbaarheidstoets en de aanvullende informatie die wordt opgehaald tijdens de brede intake wordt de leerroute vastgesteld.

De leerbaarheidstoets is een landelijke, online toets. DUO beheert Optimum, het systeem waarin de toets wordt afgenomen, verwerkt de toetsresultaten en geeft de uitslagen door. De leerbaarheidstoets wordt afgenomen door gecertificeerde toetsbegeleiders, in dienst van of in opdracht van de gemeente. De gemeente zorgt verder voor het inplannen van de afspraak met de kandidaat en het beschikbaar stellen van de afnamelocatie en een computer/device.[52]

Het door de gemeente oproepen van een inburgeringsplichtige voor een brede intake vindt zo snel mogelijk plaats nadat iemand in beeld is gekomen bij de gemeente. Voor een gezins- of overige migrant is dit het moment dat iemand in de gemeente komt te wonen. Voor een statushouder is dit het moment van koppeling aan de gemeente wanneer de statushouder nog op een AZC verblijft. De brede intake kan dus al plaatsvinden op het AZC terwijl een statushouder nog in afwachting is van een huis. Het doel is dat hierdoor de tijd in het AZC zo effectief mogelijk wordt benut en dat een statushouder direct na huisvesting en zo mogelijk al gedurende het verblijf op het AZC kan beginnen met de inburgering.[53]

Persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP)
Na afronding van de brede intake stelt de gemeente het PIP op in afstemming met de inburgerings-plichtige. Hierin is er ruimte voor de gemeente om maatwerk te leveren en op de persoon toegesneden einddoelen van de inburgering te formuleren. De leerroute wordt vastgelegd in het PIP en overige voorwaarden waaraan een inburgeringsplichtige moet voldoen worden vastgelegd, zoals het volgen en afronden van het PVT en de MAP. Ook wordt vastgelegd hoe de gemeente begeleiding en onder-steuning biedt aan de inburgeringsplichtige. Wanneer een inburgeringsplichtige bijstandsgerechtigd is, worden er ook beschikkingen in het PIP opgenomen in het kader van ontzorgen en overige relevante onderdelen van de Participatiewet.[54]

Gemeenten zijn verplicht om het PIP maximaal tien weken na inschrijving van de inburgerings-plichtige in de Basisregistratie Personen (BRP) vast te stellen. Het doel van deze termijn is gemeenten stimuleren om zo snel mogelijk met de brede intake en het opstellen van het PIP te beginnen. Ook als de brede intake al op het AZC heeft plaatsgevonden, hoeft een PIP pas na tien weken na inschrijving in de BRP opgesteld te worden.[55]

51 Memorie van Toelichting Wi2021, p. 24.

52 https://duo.nl/zakelijk/inburgering-ketenpartners/nieuwe-wet-inburgeren/leerbaarheidstoets/.

53 Memorie van Toelichting Wi2021, p. 25.

54 Memorie van Toelichting Wi2021, p. 26.

55 Divosa. Wijzigingenoverzicht nieuwe Wet Inburgering 2021. Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie. Vaststellen van het PIP | Divosa.

Begeleiding door gemeenten

De gemeente dient haar regierol vorm te geven door gedurende het inburgeringstraject de ontwikkelingen en vorderingen van de uitvoering van het PIP te monitoren. Gemeenten krijgen beleidsruimte om deze tijd naar eigen inzicht vorm te geven. Van gemeenten wordt verwacht dat ze periodiek contact hebben met de inburgeringsplichtige, ten minste twee gesprekken gedurende de eerste twaalf maanden na aanvang van de inburgeringstermijn. Deze gesprekken zijn ook bedoeld om te onderzoeken of de vastgestelde leerroute voldoende aansluit bij de persoonlijke situatie en capaciteiten van de inburgeraar. De gemeente heeft de ruimte om de leerroute aan te passen.[56]

Handhaving en boetes

Een grote groep inburgeringsplichtigen is intrinsiek gemotiveerd om de taal te leren en te slagen voor het examen. Het nieuwe stelsel biedt meer handvatten om van de inburgering een succes te maken, wat hun motivatie om (snel) in te burgeren naar verwachting nog zal doen toenemen. Toch valt niet uit te sluiten dat er, ondanks alle mogelijkheden die het nieuwe stelsel biedt, inburgeringsplichtigen zullen zijn voor wie inburgering niet vanzelfsprekend is en die, om hen moverende redenen, verzuimen om hierin hun eigen verantwoordelijkheid te nemen.[57]

Daarom kunnen gemeenten, naast het voeren van voortgangsgesprekken met inburgeringsplichtigen, handhaven op de verplichtingen uit het PIP. Het niet nakomen van de afspraken in het PIP door de inburgeraar kan er toe leiden dat de gemeente een bestuurlijke boete oplegt indien deze zich (verwijtbaar) niet houdt aan de verplichtingen die in het PIP zijn vastgelegd Aangezien het PIP een beschikking is, kan ook de inburgeringsplichtige hier rechten aan verlenen, als de inburgering niet overeenkomt met de verwachtingen en afspraken.

Het opleggen van een boete dient uiteraard niet lichtvaardig te gebeuren: het is uitdrukkelijk bedoeld als een allerlaatste redmiddel om onwillige inburgeringsplichtigen te stimuleren om de verplichtingen na te komen. Teveel nadruk op sanctionering kan ertoe leiden dat inburgeringsplichtigen gedemoti-veerd raken. Ook blijkt uit de evaluatie van de Wet inburgering dat boetes kunnen leiden tot financiële problemen en stress. Dergelijke situaties moeten dan ook zoveel mogelijk worden voorkomen.[57]

56 Memorie van Toelichting Wi2021, p. 28.

57 Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3, p.57 (Memorie van Toelichting Wi2021).

Gemeenten dienen in een gemeentelijke verordening vast te leggen, wanneer de gemeente overgaat tot het opleggen van een boete (procedure), de mate van verwijtbaarheid en de wijze waarop dit wordt meegenomen bij het vaststellen van de hoogte van de boete en op welke wijze zij de boete stapsgewijs zullen verhogen bij het herhaaldelijk niet nakomen van de afspraken uit het PIP. [58]

In het Besluit inburgering 2021 is de maximale hoogte van de boetes vastgelegd en de te hanteren percentages wanneer geen sprake is van opzet of volledige verwijtbaarheid.[59] Voor het niet verschijnen bij de brede intake (inclusief leerbaarheidstoets) of het onvoldoende hieraan meewerken, kunnen gemeenten een boete opleggen.[60]

Hiertoe beschrijft de VNG de volgende stappen:

- Als een inburgeraar na de eerste oproep niet binnen de gestelde termijn verschijnt of onvoldoende meewerkt aan de brede intake, geeft uw gemeente een schriftelijke waarschuwing en nodigt hem opnieuw uit voor de brede intake.
- Als een inburgeraar na de tweede oproep niet binnen de gestelde termijn verschijnt of onvoldoende meewerkt aan de brede intake, legt uw gemeente een gefixeerde boete op van €250,- en nodigt u hem opnieuw uit voor de brede intake.
- Als een inburgeraar na de derde oproep niet binnen de gestelde termijn verschijnt of onvoldoende meewerkt aan de brede intake, legt uw gemeente opnieuw een gefixeerde boete van €250,- op. Daarna voltooit u de brede intake en legt u het PIP eenzijdig vast.[61]

Na vaststelling van het PIP kunnen gemeenten boetes opleggen wanneer de inburgeraar niet of onvoldoende meewerkt aan de geboden ondersteuning en begeleiding in het PIP, of niet voldoet aan hetgeen op grond van de vastgestelde intensiteit van het participatieverklaringstraject en de module Arbeidsmarkt en Participatie of de leerroute, zoals vastgesteld in het PIP, van hem verwacht wordt.[62] Per overtreding is de boete €50 met een maximum van €800 bij meerdere overtredingen binnen een jaar en maximaal €2.400 gedurende de inburgeringstermijn van drie jaar.[59]

58 Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3, p.61 (Memorie van Toelichting Wi2021).

59 Artikel 7.1 Besluit inburgering 2021.

60 Artikel 14 Wet inburgering 2021; Artikel 22 Wet inburgering 2021; Artikel 26 Wet inburgering 2021.

61 https://vng.nl/kennisbank-naleving/naleving-nieuwe-wet-inburgering.

62 Artikel 23 Wet inburgering 2021.

Voor gezinsmigranten kunnen geen boetes worden opgelegd met betrekking tot de leerroute, omdat zij in beginsel niet verplicht zijn om inburgeringslessen te volgen.[63] Overigens kan de gemeente geen boete opleggen als voor dezelfde gedraging de bijstand is verlaagd op grond van artikel 18 of 18b van de Participatiewet.[64]

Meer toelichting op de boetebedragen en een modelverordening zijn te vinden op de website van Divosa: https://www.divosa.nl/publicaties/modelverordening-inburgering.

5.2. Uitvoeringspraktijk Wassenaar, Voorschoten en Leidschendam-Voorburg

Het beleid

De gemeente Leidschendam-Voorburg voert de brede intake, het PIP en de voortgangsgesprekken met inburgeraars uit voor de eigen gemeente en voor Wassenaar en Voorschoten. In het beleidsplan inburgering 2022-2025 is uiteengezet dat de gemeenten aansluiten bij bovenstaand landelijk beleid.[65] De brede intake vindt plaats na inschrijving in de BRP, maar kan ook al op het AZC plaatsvinden. De gemeenten zien de brede intake als een belangrijk middel om regie te houden op het inburgerings-proces. De gemeenten willen in de brede intake de volgende thema's aan bod laten komen: leerbaarheid, opleiding, werkervaring en/of vrijwilligerswerk, competenties, werknemersvaardig-heden, taalniveau, motivatie/interesses, mate van zelfredzaamheid, digitale vaardigheden, gezinssituatie, fysieke gezondheid, mentale gezondheid en sociaal netwerk. Ook vormt de leerbaarheidstoets input voor de brede intake. Indien nodig wordt samen met een tolk het gesprek in de taal van de inburgeraar gevoerd. De brede intake wordt afgenomen middels een gesprek en is mensgericht. Als toevoeging op en onderdeel van de brede intake wil de gemeenten de pilot Brugklas starten specifiek voor statushouders.[66] Het doel van de brugklas is om inburgeraars goed ta laten landen in de gemeente. De Brugklas kent een aantal vaste startmomenten in het jaar en is een programma van circa drie maanden, waarin wordt gestart met een aantal onderdelen van de inburgering, zoals de kennis van de Nederlandse maatschappij en kernwaarden, starten met voorlichting over rechten en plichten binnen de Participatiewet, starten met informeel taalonderwijs, starten met financiële zelfredzaamheid en een taalmaatje zoeken. Het PIP wordt in de laatste week van de Brugklas opgesteld en bevat de afspraken tussen consulent en inburgeraar. Het PIP wordt binnen tien weken opgesteld.[67] Na het opstellen van de PIP, behoudt de gemeente de regie over de inburgering. De consulent Inburgering die de brede intake heeft afgenomen, wordt de contactpersoon voor de inburgeraar en de ketenpartners. Daarnaast treedt de consulent op als procesbewaker, werkt coachend en ondersteunt op deze wijze de inburgeraar bij het behalen van zijn doelstellingen. Tijdens het inburgeringstraject spreekt de consulent de inburgeraar een aantal keer over de voortgang van het traject en het PIP. Daarbij handhaaft de consulent indien nodig. In het beleidsplan wordt uitgegaan van gemiddeld acht voortgangsgesprekken per inburgeraar; in het begin zal de frequentie van de gesprekken hoger liggen, om zo een goede start van het traject te waarborgen. Indien nodig voert de consulent tussentijdse gesprekken met de inburgeraar.[67]

Met genoemde uitgangspunten voor de brede intake, PIP en voortgangsgesprekken draagt de gemeente bij aan haar eigen opgestelde strategieën maatwerk, effectief, lokaal en transparant.

De gemeenteraden van Wassenaar, Voorschoten en Leidschendam-Voorburg hebben in november 2022 de nieuwe Verordening Inburgering vastgesteld waarin een boetesysteem is opgenomen. Op grond van het PIP worden afspraken gemaakt en wanneer een inburgeraar zich hier niet aan houdt kunnen er, volgens de Wi2021, boetes opgelegd worden. In de Verordeningen van de verschillende gemeenten is het volgende opgenomen:

1. De samenhang met de participatiewet omtrent handhaving.
2. In welke gevallen de boete verrekend kan worden met de uitkering.
3. Cliëntparticipatie – het college betrekt ingezetenen van de gemeente bij de (door)ontwikkeling van het gemeentelijke beleid betreffende inburgering.

De uitvoeringspraktijk

De uitvoeringspraktijk komt grotendeels overeen met de plannen zoals deze geformuleerd zijn in het beleidsplan. Uitzondering hierop is het vroegtijdig starten van de inburgering. Er vinden geen brede intake gesprekken plaats terwijl statushouders op een AZC verblijven. De beleidsambtenaren van de gemeente Leidschendam-Voorburg benoemen dat vroeg starten niet aan de orde is, omdat er geen AZC in de regio zit en omdat het lang duurt voordat statushouders daadwerkelijk gehuisvest kunnen worden in de gemeente. De gemeente wil geen verkeerde verwachtingen scheppen door de statushouders alvast op te roepen voor een brede intake. De regio beschikt echter wel over azc's, dit zijn de opvang Den Haag, Duinrell en de ROL Oegstgeest. De gemeente Leidschendam-Voorburg

63 Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3, p.62 (Memorie van Toelichting Wi2021)

64 Artikel 27 Wet inburgering 2021.

65 Beleidsplan Inburgering 2022-2025 Leidschendam-Voorburg. Nummer 872.

66 Beleidsplan Inburgering 2022-2025 Leidschendam-Voorburg. Nummer 872. P. 16.

67 Beleidsplan Inburgering 2022-2025 Leidschendam-Voorburg. Nummer 872. P. 19.

bedient de gekoppelde statushouders voor de inburgering, zodra statushouders zijn gehuisvest in Leidschendam-Voorburg, Wassenaar of Voorschoten. Er zijn dus wel statushouders gekoppeld vanuit voorgenoemde opvanglocaties, maar ze zijn nog niet gestart met hun inburgering bij de gemeente.

Zoals beschreven in het beleidsplan, krijgt elke inburgeraar een consulent toegewezen. De consulent voert de regie over het gehele traject van de inburgeraar. De consulent neemt de brede intake af en houdt daarna in principe acht gesprekken in drie jaar met de inburgeraar volgens de consulenten. Daarbij ligt het zwaartepunt van de afspraken in de eerste jaren. Indien nodig bieden consulenten maatwerk en wordt er frequenter afgesproken. Daarnaast begeleiden de consulenten inburgeraars ook richting werk, daarom kunnen de gesprekken met inburgeraars oplopen tot zestien in drie jaar. Tijdens de begeleiding door de gemeente wordt aandacht besteed aan het behalen van de doelen uit het PIP.

De thema's zoals uiteengezet in het beleidsplan komen allen aan bod tijdens de brede intake gesprekken. Er wordt een format gebruikt waarin de gespreksthema's uiteen zijn gezet, maar de consulent heeft de vrijheid om in het gesprek eigen richting te geven. De leerbaarheidstoets wordt ingepland en afgenomen en vormt een belangrijke tool voor de consulenten Inburgering en Werk om de leerbaarheid in te schatten. Op basis van deze informatie wordt voor gezinsmigranten vervolgens het PIP opgesteld.

Vanaf januari 2024 is voor statushouders de Startklas toegevoegd als onderdeel van de brede intake. Dit is geïnspireerd op de pilot Brugklas die in 2021 heeft plaatsgevonden, zoals beschreven in het beleidsplan Inburgering 2022-2025. Sindsdien wordt het PIP voor statushouders in principe vastgesteld op basis van de informatie uit de gesprekken met de consulent, de leerbaarheidstoets en de informatie uit de startklas.

De Startklas duurt zes weken en wordt gecoördineerd door Echt Nederlands. De uitvoering vindt plaats in samenwerking met de verschillende partijen die een rol spelen in de inburgering. De Startklas vindt plaats na afname van de leerbaarheidstoets en start met een intakegesprek bij Echt Nederlands of Foxtaal. De startklas bestaat vervolgens uit verschillende onderdelen, waaronder kennismaken met de Nederlandse maatschappij, voorlichting vanuit de gemeente over minimaregelingen en rechten en plichten binnen de Participatiewet, er wordt gestart met taalonderwijs door Echt Nederlands of Foxtaal en er vindt een kennismaking met de lokale samenleving plaats via excursies die georganiseerd worden door de lokale afdelingen van VluchtelingenWerk Nederland. Er zijn in 2024 zes startklassen georganiseerd.

De brede intake, het opstellen van het PIP en de begeleiding van inburgeraars wordt gedaan door consulenten Inburgering en Werk. Aanvankelijk hadden inburgeraars een aparte contactpersoon bij inburgering en een aparte contactpersoon bij werk. Uit een monitoringstudie van Regioplan uitgevoerd in Leidschendam-Voorburg bleek, dat deze praktijk ertoe leidde dat inburgeraars te veel contactmomenten met verschillende personen bij de gemeente hadden. Hierdoor was het voor inburgeraars niet meer duidelijk wie hun aanspreekpunt is.[68] Op basis van deze constatering heeft de gemeente besloten om de teams samen te voegen. Inburgeraars hebben sinds maart 2024 daardoor nog maar te maken met één consulent Inburgering en Werk.[69]

Ondanks dat de Verordeningen Inburgering in de verschillende gemeenten zijn aangepast, ontbreekt er in de praktijk een beleidsplan gericht op implementatie van het handhavingsbeleid. Op dit moment zijn de beleidsmedewerkers bezig met het ontwikkelen van dit beleid. De beleidsambtenaren stellen dat het opstellen en vaststellen van dit beleid een complex proces blijkt te zijn, vanwege de overlap tussen het inburgerings- en participatiebeleid en de variëteit aan redenen waarom afspraken door inburgeraars niet nagekomen (kunnen) worden.

68 Zie: Mack, A. & Scholten, T. (2024) Kwalitatieve monitoring inburgering Leidschendam-Voorburg. 'Alles gaat goed, maar ik wil ook hulp'. Regioplan. Publicatienummer 23141.

69 Raadsbesluit Z/22/0667793/317987. Gemeente Wassenaar. 2 november 2022.
Raadsbesluit 2562. Gemeente Leidschendam-Voorburg. 9 november 2022.
Raadsbesluit Z/22/066884/317790. Gemeente Voorschoten. 3 november 2022.

5.2.1. Aantallen en termijnen

Hieronder volgt een schematische uiteenzetting per gemeente van het aantal inburgeraars naar leeftijd, geslacht en vervolgens en top tien landen van herkomst.[70]

Tabel 5.6. Aantal inburgeraars Leidschendam-Voorburg

Leidschendam-Voorburg		2022	2023	2024	Totaal
18-27 jaar (man)	Gezinsmigranten	-	3	6	9
	Statushouders	1	11	10	22
18-27 jaar (vrouw)	Gezinsmigranten	1	8	14	23
	Statushouders	3	15	9	27
27-50 jaar (man)	Gezinsmigranten	11	17	20	48
	Statushouders	7	20	13	40
27-50 jaar (vrouw)	Gezinsmigranten	21	42	33	96
	Statushouders	11	15	19	45
50-68 jaar (man)	Gezinsmigranten	1	6	3	10
	Statushouders	-	3	2	5
50-68 jaar (vrouw)	Gezinsmigranten	4	2	4	10
	Statushouders	2	4	4	10
Totaal	Gezinsmigranten	38	78	80	196
	Totaal (man)	12	26	29	67
	Totaal (vrouw)	26	52	51	129
	Statushouders	24	68	57	149
	Totaal (man)	8	34	25	67
	Totaal (vrouw)	16	34	32	82

Tabel 5.7. Aantal inburgeraars Voorschoten

Voorschoten		2022	2023	2024	Totaal
18-27 jaar (man)	Gezinsmigranten	.	2	2	4
	Statushouders	1	7	7	15
18-27 jaar (vrouw)	Gezinsmigranten	1	1	3	5
	Statushouders	1	5	2	8
27-50 jaar (man)	Gezinsmigranten	1	2	2	5
	Statushouders	3	6	11	20
27-50 jaar (vrouw)	Gezinsmigranten	3	6	5	14
	Statushouders	3	10	5	18
50-68 jaar (man)	Gezinsmigranten	1	3	2	6
	Statushouders		2	1	3
50-68 jaar (vrouw)	Gezinsmigranten	1	1	2	.
	Statushouders		2		2
Totaal	Gezinsmigranten	6	15	15	36
	Totaal (man)	2	7	6	15
	Totaal (vrouw)	4	8	9	21
	Statushouders	8	32	26	66
	Totaal (man)	4	15	19	38
	Totaal (vrouw)	4	17	7	28

Tabel 5.8. Aantal inburgeraars Wassenaar

Wassenaar		2022	2023	2024	Totaal
18-27 jaar (man)	Gezinsmigranten	2	1	3	6
	Statushouders	3	4	2	9
18-27 jaar (vrouw)	Gezinsmigranten	1	6	2	9
	Statushouders		2	4	6
27-50 jaar (man)	Gezinsmigranten	1	3	6	10
	Statushouders	1	6	5	12
27-50 jaar (vrouw)	Gezinsmigranten		10	5	15
	Statushouders	5	5	2	12
50-68 jaar (man)	Gezinsmigranten	2	2		4
	Statushouders		2		2
50-68 jaar (vrouw)	Gezinsmigranten	1	2		3
	Statushouders		1	1	2
Totaal	Gezinsmigranten	7	24	16	47
	Totaal (man)	5	6	9	20
	Totaal (vrouw)	2	18	7	27
	Statushouders	9	20	14	44
	Totaal (man)	4	12	7	24
	Totaal (vrouw)	5	8	7	20

70 Afwijkingen tussen totalen in deze tabellen en totalen leerroute in hoofdstuk 6 kunnen verklaard worden doordat data in dit hoofdstuk is gebaseerd op het aanmaken van een dossier en de leerroute gaat uit van gestarte leerroute. Inburgeraars die nog niet gestart zijn met de leerroute worden niet meegenomen in die aantallen.

De top tien landen van herkomst per gemeente zijn:

- **Leidschendam-Voorburg:** De meeste inburgeraars komen uit Syrië (71 personen) en Turkije (51). Uit Iran, Jemen en Afghanistan komen dertien personen per land. En uit de Verenigde Staten, India en China komen twaalf personen per land. Tot slot zijn er elf personen waarvan de nationaliteit is omgezet naar Nederlands, de oorspronkelijke nationaliteit is echter niet te herleiden.
- **Voorschoten:** De twee grootste groepen inburgeraars komen uit Syrië (31 personen) en Turkije (23). Kleinere groepen komen uit Afghanistan (6) en Jemen (6). En uit elk van de volgende landen komen twee inburgeraars: Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk, Eritrea, Filipijnen, Iran, Japan.
- **Wassenaar:** De grootste groep inburgeraars komt uit Syrië (26). Een kleinere groep uit Eritrea (14) en Afghanistan (7). Uit elk van de volgende landen komen enkele inburgeraars (twee tot vier personen): Verenigde Staten, China, Rusland, Irak, Marokko, Pakistan, Brazilië.

Aantallen en termijnen afgenomen PIP's

De gemeente loopt op schema met het afnemen van de PIP's. De gemeente registreert het aantal afgenomen PIP's en de termijnen waarbinnen de PIP's worden afgenomen. De ambtenaren van de gemeente Leidschendam-Voorburg benoemen dat de geregistreerde data van de termijnen waarbinnen het PIP wordt vastgesteld helaas onbetrouwbaar zijn. Hieronder presenteren we daarom alleen het aantal daadwerkelijk vastgestelde PIP's.

Tabel 5.9. Aantal vastgestelde PIP's

Woonplaats	Aantal vastgestelde PIP's tussen januari 2022 en november 2024
Leidschendam-Voorburg	283
Voorschoten	84
Wassenaar	83

Uit de interviews met verantwoordelijke ambtenaren bij de gemeente Leidschendam-Voorburg blijkt dat de termijn voor het opstellen van het PIP, tien weken, over het algemeen wordt gehaald. Het gaat volgens de uitvoerende ambtenaren knellen als inburgeraars niet naar een afspraak voor de brede intake of leerbaarheidstoets (kunnen) komen.

> *"Ik wil niet alleen de vinger wijzen naar de statushouders; soms komen mensen niet omdat ze ziek zijn. Omdat die planning zo strak is mag er eigenlijk niks misgaan mocht je [de termijn] willen halen."*

Op dit moment loopt het aantal huisvestingen achter in de verschillende gemeenten. Mocht dit aantrekken en de instroom weer hoger worden, geven de ambtenaren aan dat het lastiger zal worden om het PIP binnen tien weken op te stellen.

Het is niet altijd mogelijk om een statushouders deel te laten nemen aan de Startklas gedurende de tien weken die voor het opstellen van het PIP staan. De Startklas heeft specifieke startmomenten en deze vallen niet altijd samen met de instroom. De beleidsmedewerker van de gemeente Leidschendam-Voorburg benoemt dat grotere gemeenten met hogere instroomaantallen continu een Startklas kunnen draaien, maar dat Leidschendam-Voorburg, Wassenaar en Voorschoten hiervoor een te kleine instroom hebben. Hierdoor kan de termijn voor het opstellen van het PIP aflopen terwijl de statushouder nog moet starten met deelname aan de Startklas of de Startklas nog niet afgelopen is. De consulent Inburgering en Werk vraagt in dat geval vroegtijdig advies aan de taalscholen en stelt het PIP vast op basis van de beschikbare gegevens. Indien nodig past de consulent het PIP aan op basis van de aanvullende informatie die uit de Startklas komt, mocht een statushouder daar alsnog aan deelnemen.

5.2.2. Werkzame elementen

De uitvoerders en beleidsmakers bij de verschillende gemeenten zijn zeer tevreden over het verloop van de brede intake en het opstellen van het PIP. De brede intake geeft een goed beeld van de inburgeraar en wordt door de uitvoerders ervaren als een samenwerking met de inburgeraar waarbij het PIP in samenspraak wordt opgesteld. Er is veel ruimte voor maatwerk in dit proces. Het toevoegen van de Startklas als onderdeel van de brede intake wordt als zeer positief ervaren en biedt een goede basis voor het bepalen van de leerroute en de start van het inburgeringstraject. De startklas heeft volgens de beleidsmedewerkers en uitvoerders van de gemeente een aantrekkelijk aanbod en het is laagdrempelig. Daarnaast zorgt het ervoor dat de inburgeraars onderling een netwerk opbouwen en het is een goede manier om binnen te kijken bij verschillende organisaties. Hierbij wordt door de uitvoerende partners wel benoemd dat er veel tijd gaat zitten in afstemming tussen de verschillende partijen, vanwege het grote aantal deelnemende organisaties.

Het samensmelten van de consulentfuncties, waardoor de nieuwe functie consulent Inburgering en Werk ontstond, is goed ontvangen door de uitvoerders bij de gemeente. Er zijn minder overleg-momenten tussen afdelingen en de kennis en informatie over de inburgeraar zijn gecentreerd bij één persoon. Hierdoor kan er efficiënter gewerkt worden. Kanttekening hierbij is dat de consulenten kennis moeten hebben van twee wetten – de Wi2021 en de participatiewet. Hierdoor moeten consulenten zich nog verder specialiseren in de wet waar ze minder bekend mee zijn, omdat ze hier nog niet eerder mee gewerkt hebben.

5.2.3. Knelpunten

De uitvoerende ambtenaren signaleren zes knelpunten wanneer het gaat om de uitvoering van de hierboven beschreven instrumenten van de Wi2021. Deze knelpunten hebben verschillende oorzaken en oplossingsrichtingen volgens de uitvoerders.

Allereerst, de consulenten Inburgering en Werk ervaren dat het begeleiden van gezinsmigranten in sommige gevallen een andere benaderingswijze vraagt. Gezinsmigranten werken over het algemeen en komen daardoor minder op afspraken. Ze zijn daarnaast minder bezig met de inburgering. Ook is het contactleggen met gezinsmigranten complexer, omdat de gemeente in eerste instantie alleen een woonadres doorkrijgt wanneer een gezinsmigrant zich vestigt in de gemeente. Dit is een structureel probleem en heeft te maken dat in eerste instantie vanuit DUO alleen adresgegevens worden doorgegeven aan gemeenten. Dit vraagt een landelijke oplossing van het probleem. Het sturen van een brief zonder dat er ook telefonisch contact is, is niet altijd voldoende om iemand op afspraak te laten komen.

Een van de geïnterviewde consulenten Inburgering en Werk zegt hierover:

> *“We hebben problemen met het eerste contactmoment, maar als ze zijn gekomen, hebben we wel contactgegevens en kan ik goed met hen communiceren via whatsapp of de mail.”*

Ten tweede, en samenhangend met het eerste punt, indien een inburgeraar (zowel statushouder als gezinsmigrant) niet op een afspraak komt, lopen de consulenten er tegenaan dat ze geen middelen hebben om te handhaven. De gemeente Leidschendam-Voorburg is op dit moment, november 2024, bezig met het ontwikkelen van het beleid gericht op het handhavingsproces. Dit proces heeft vertraging opgelopen. Gemeenten zijn, binnen duidelijke landelijke richtlijnen, vrij om lokaal invulling te geven aan dit beleid. De uitvoeringspraktijk is zeer complex, omdat de redenen waarom inburgeraars afspraken niet na (kunnen) komen divers en veelal legitiem zijn. Dit zorgt ervoor dat er meerdere keren terug is gegaan naar de tekentafel. In de praktijk lopen consulenten ertegenaan dat ze nog geen middelen hebben om te handhaven. Hierover wordt gezegd:

> *“We kunnen [het niet op komen dagen bij afspraken] ook niet handhaven, want we hebben nog geen boete systeem. Officieel mag ik als consulent na twee keer niet komen een boete opleggen, maar op dit moment kan ik daar nog geen gebruik van maken.”*

Ten derde, de consulenten ervaren dat het opstellen van het PIP te vroeg is om voldoende recht te doen aan de vereiste dualiteit – leren en participeren. Tijdens de brede intake wordt hier aandacht aan besteed, maar de consulenten merken op dat de brede intake te vroeg in de inburgering plaatsvindt om al uitgebreid aandacht te kunnen besteden aan deze component. De inburgeraars moeten eerst nog landen in de gemeente en er moeten nog veel praktische zaken geregeld worden. Het is op dat moment niet realistisch om ook aandacht te hebben voor de participatiecomponent. De consulenten bespreken dit in vervolggesprekken.

Ten vierde, ervaren de uitvoerders bij de gemeente dat de wettelijke termijn voor het opstellen van het PIP, tien weken, te krap is. Hierover zegt een van de uitvoerders:

> *“Op het moment dat er een woning beschikbaar komt, komt er een regeldag en moet de statushouder binnen twee weken hier naartoe verhuizen. Dat is heel krap, want ga maar eens vanaf nul een woning inrichten met kinderen vanuit het AZC. […] Ik denk nu ook, wie heeft die tien weken eigenlijk bedacht en waarom. Ook voor de rust van de statushouder. De een kan dat beter aan dan de ander natuurlijk, maar ze krijgen zoveel informatie. Wat meer tijd zou voor alle partijen eigenlijk wel beter zijn.”*

Als laatste benoemen zowel de beleids- als de uitvoerende ambtenaren van de gemeente dat de administratie rondom de wet voor grote werkdruk zorgt. De consulenten hebben ieder een caseload van zeventig mensen. Dit is in principe een hanteerbaar aantal, maar door de grote administratieve last is de werkdruk hoog. Administratie vindt plaats in dubbele systemen waarin ook dubbel geadministreerd moet worden. Daarnaast blijft de instroom van inburgeraars op dit moment hoger dan uitstroom, waardoor de verwachting is dat de werkdruk gaat stijgen. Leidschendam-Voorburg redt het met de huidige bezetting, maar er is tegelijkertijd weinig speling.

5.3. Uitvoeringspraktijk Oegstgeest

Het beleid

De gemeente Leiden voert de brede intake, de PIP en de voortgangsgesprekken met inburgeraars uit voor de eigen gemeente en voor Oegstgeest. De brede intake vindt in principe plaats na huisvesting, maar bij de gemeente Oegstgeest kan dat al eerder plaatsvinden op de Regionale Opvanglocatie (ROL). Tijdens de brede intake krijgen statushouders informatie over wat de gemeente van hen verwacht en hoe hun programma eruit gaat zien. Ook wordt er een afspraak ingepland voor de leerbaarheidstoets. Daarna volgt een tweede gesprek om het PIP vast te stellen en de taalschool te kiezen. De inburgeringsconsulent van de gemeente Leiden is verantwoordelijk voor de inburgering en de klantmanagers van de gemeente Oegstgeest gaan over de uitkeringen.[71]

5.3.1. Aantallen en termijnen

Aantal inburgeraars

De gemeente Oegstgeest begeleidt 112 inburgeraars, waarvan 72 asielmigranten en veertig gezinsmigranten. Voor 110 inburgeraars is er een PIP vastgesteld.[72]

Tabel 5.10. Aantal vastgestelde PIP's

Woonplaats	Aantal vastgestelde PIP's tussen mei 2022 en oktober 2024
Oegstgeest	110

De uitvoeringspraktijk

Vroege start

De gemeente Oegstgeest heeft een ROL, waarvan zeven bewoners waren gekoppeld aan Oegstgeest, per november 2024. Daarnaast wonen er ook bewoners die zijn gekoppeld aan de gemeenten Wassenaar en Voorschoten. Statushouders kunnen al taallessen volgen tijdens hun verblijf op de ROL Oegstgeest, in het kader van de voor-inburgering door COA. Deze taallessen worden door het COA gefinancierd. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om al in de ROL te starten met een inburgeringstraject van de gemeente. De prioriteit ligt bij jongeren en mensen die zelf aangeven dat ze graag willen starten met de inburgering. Voorheen werd iedereen gevraagd of ze al wilden starten met hun inburgering, maar vanwege de toename van het aantal statushouders is dat niet te realiseren[71] en wijst COA op de mogelijkheid, maar ligt het initiatief bij de bewoners.

Daarnaast is het pand voor de ROL verouderd en is het toe aan renovatie. Ook heerst er onvrede over de woonsituatie, men wil graag in hun eigen gemeente wonen, dat kan nog niet in gang worden gezet omdat de doorstroom naar gemeenten vastloopt. Tegelijkertijd is het lastig om de integratie te realiseren in gemeenten waar bewoners uiteindelijk komen te wonen, vanwege de reisafstand tussen Oegstgeest en de toekomstige woonplaatsen.[73]

Thema's brede intake

Tijdens de brede intake krijgen statushouders informatie over de Wi2021, de verschillende leerroutes en het programma Leidse inburgering. Daarnaast probeert de inburgeringsconsulent een beeld te krijgen van de achtergrond van statushouders: voorgeschiedenis, onderwijsachtergrond, werkervaring (in land van herkomst en in Nederland). Verder wordt bekeken of er sprake is van medische of psychische problemen die van invloed kunnen zijn op het verloop van het traject, of de statushouder al een netwerk in de omgeving heeft, welke talen iemand beheerst, mate van digitale vaardigheden en welke ambities de deelnemers hebben. Statushouders die niet deelnemen aan de vroege start worden uitgenodigd voor hun brede intake wanneer ze gehuisvest zijn. Daarna leggen ze een leerbaarheidstoets af en in een tweede gesprek wordt het PIP vastgesteld.

Het lukt over het algemeen het PIP binnen tien weken vast te stellen voor statushouders.[71] Tijdens het PIP-gesprek worden de mogelijkheden voor taalscholen besproken. Na het vaststellen van het PIP blijft de inburgeringsconsulent regie houden op het inburgeringstraject. Meestal wordt deze keuze in de spreekkamer gemaakt en wordt de statushouders dezelfde dag nog aangemeld bij de taalschool. Soms wil een deelnemer er nog even over nadenken of de scholen bezoeken voordat hij/zij de keuze maakt. Dan duurt het een paar dagen langer voordat ze worden aangemeld bij een taalschool. De taalscholen hebben na aanmelding twee weken de tijd om een afspraak te maken voor een intakegesprek met de inburgeraar. Inburgeraars zouden uiterlijk twee weken na het intakegesprek starten met taallessen, maar in de praktijk lijkt dit niet haalbaar en moeten ze wachten tot er een geschikte groep is. De meeste inburgeraars starten eerder met de trainingen van de Leidse inburgering dan met de taallessen.

71 Interview inburgeringsconsulent voor statushouders Oegstgeest (werkzaam bij de gemeente Leiden).

72 Binnen dit onderzoek zijn de aantallen inburgeraars voor de gemeente Oegstgeest niet uitgesplitst naar leeftijd, geslacht of herkomst.

73 Idem Interview beleidsmedewerker Oegstgeest.

Startgroep

Nadat de PIP is vastgesteld volgen inburgeraars de startgroep. De training bestaat uit vier lesmomenten. Tijdens de startgroep ontvangen inburgeraars informatie over de gezondheidszorg, onderwijs, inburgering en uitkeringen. Dit is een eerste training waarbij een tolk wordt ingezet, omdat men dan nog onvoldoende de Nederlandse taal beheerst.[74]

Begeleiding door de gemeente

De inburgeringconsulent onderhoudt contact met de klant over het inburgeringstraject: brede intake, PIP en begeleiding gedurende het traject. Ook onderhoud de inburgeringsconsulent contact met de klantmanagers van Oegstgeest, taalscholen, taalcoaches en jobhunter.

Het aantal contactmomenten verschilt sterk per deelnemer. De inburgeringsconsulent heeft veel contact via whatsapp. Statushouders sturen berichten als zij vragen hebben, en de inburgerings-consulent stuurt ook regelmatig berichten (bijvoorbeeld om beschikbaarheid voor een training te inventariseren, wanneer zij een uitnodigingsbrief voor een training kunnen verwachten, om te vragen of zij al een intakegesprek hebben gehad bij de taalschool, of tussendoor om te vragen hoe het gaat).

De inburgeringsconsulent probeert statushouders ongeveer drie tot vier keer per jaar fysiek te spreken voor een voortgangsgesprek, maar dat lukt niet altijd. Sommige statushouders hebben veel vragen of meer hulp nodig. Daar is meer contact mee dan met statushouders waarvan het traject voorspoedig verloopt.

Handhaving en boetes

Het handhavingsbeleid is gebaseerd op landelijke regelgeving. Boetes in het kader van de wet inburgering worden verrekend met de bijstandsuitkering, dat wil zeggen dat het wordt ingehouden op de uitkering van inburgeraars. Op dit moment zijn er nog geen boetes opgelegd in het kader van Wi2021[75].

5.3.2. Werkzame elementen

De gemeente Leiden heeft binnen haar inburgeringstrajecten veel ruimte voor maatwerk. Dit betekent dat de behoeften van de inburgeraar centraal staan en als daar niet aan kan worden voldaan er apart aanbod wordt ingekocht. Wanneer dit niet te realiseren is dan stuurt de gemeente op een plan B, maar in eerste instantie wordt er altijd gekeken wat mogelijk is om de inburgeraar tegemoet te komen.[75]

5.3.3. Knelpunten

Niet alle inburgeraars kunnen een vroege start maken met hun inburgering, vanwege het toegenomen aantal statushouders. Voorheen werd aan iedereen gevraagd of ze een vroege start wilden maken met hun inburgering. Sommigen kunnen niet starten met hun inburgering vanwege hun gezondheid of het gebrek aan kinderopvang. Het komt voor dat mensen al twee jaar in het AZC wonen en totdat ze zijn gehuisvest geen contact hebben met de gemeente. Dit betekent dat ze geen vroege start maken met hun inburgering.[76]

Het opstellen van het PIP voor gezinsmigranten is niet altijd haalbaar binnen tien weken vanwege de grote aantallen, daar loopt de gemeente Leiden op achter. Daarnaast groeit de groep gezinsmigranten snel en stellen ze vaak de inburgering uit, deze doelgroep binnen de caseload wordt dan steeds groter voor consulenten. Daardoor heeft de gemeente meer consulenten nodig voor deze doelgroep, maar het is niet helder vanuit het rijk in hoeverre er financiering voor deze groep is. De SPUK gelden zijn onvoldoende om deze groep te begeleiden. Dit betekent dat de gemeente eigen potjes moet aanboren om de kosten te dekken.[75]

74 Roadmap Leidse Inburgering Leiden.

75 Interview programmamanager gemeente Leiden.

76 Interview consulent Oegstgeest.

5.4. Conclusie

In deze paragraaf beschrijven we in hoeverre beleid en uitvoering van de vier gemeenten voldoen aan de subdoelen en uitgangspunten van de landelijke beleidstheorie en het beleidskader van Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar.

In Oegstgeest is sprake van een **tijdige start,** doordat in de ROL statushouders verblijven die al kunnen beginnen met de inburgering. Dit is wel vrijblijvend, de gemeente Leiden stelt niet voor alle aan Oegstgeest gekoppelde statushouders een PIP op, het initiatief hiertoe ligt vanwege personeels-tekort meer dan in het verleden bij de inburgeraar.

In Leidschendam-Voorburg, Wassenaar en Voorschoten is de beleidskeuze gemaakt om pas te starten met de inburgering nadat een statushouder in de gemeente is gehuisvest. Hierdoor is er in geen van de gemeenten sprake van een vroege start in het AZC. Dit komt overeen met het beeld uit de landelijke evaluatie van de eerste fase van de WI2021: ook in dat onderzoek lukt het de meeste gemeenten nog niet om de inburgering te starten in het AZC.[77] Opvallend is wel dat er in de regio AZC's zijn waar statushouders verblijven die aan een van deze gemeenten gekoppeld kunnen zijn.

Op de ROL Oegstgeest verblijven bewoners die gekoppeld zijn aan Voorschoten en Wassenaar en in het AZC Wassenaar (te Duinrell) verblijven ook statushouders, net als in de noodopvang in Den Haag. Momenteel worden statushouders bedient nadat ze zijn gehuisvest in Leidschendam-Voorburg, Wassenaar of Voorschoten.

De brede intake, leerbaarheidstoets het PIP en de begeleiding vanuit de gemeente Leidschendam-Voorburg bieden in alle drie gemeenten volgens de geïnterviewden voldoende ruimte om **maatwerk** te kunnen leveren en de begeleiding af te stemmen op de behoeften van de inburgeraar. De gemeente Leiden biedt veel ruimte voor maatwerk voor de trajecten van hun eigen inwoners en die van Oegstgeest. Dit gaat ook om de brede intake, leerbaarheidstoets, het PIP en de begeleiding vanuit de gemeente Leiden. In de volgende hoofdstukken gaan we nader in op het maatwerk in de inburgeringsroutes.

Het vaststellen van de PIP's binnen tien weken na huisvesting in alle vier gemeenten, en voor een deel van de inburgeraars al in het azc, draagt bij aan de **snelheid** van de inburgeringstrajecten. Uit de interviews komt wel naar voren dat de termijn van tien weken moeilijker te halen zal zijn bij een groter aantal inburgeraars. Door de startklas/ startgroep kan het niveau goed worden bepaald voorafgaand aan het PIP, wat vertragingen verderop in de leerroute kan voorkomen. In Oegstgeest volgt iedereen de startgroep pas nadat het PIP is vastgesteld, in tegenstelling tot Leidschendam-Voorburg, Wassenaar en Voorschoten waar de startklas doorgaans onderdeel is van de brede intake. Voor gezinsmigranten is het lastiger om snelheid in de inburgering te realiseren, omdat zij niet goed bereikt kunnen worden en zelf vaak niet geneigd zijn om snel te starten.

Uit de landelijke evaluatie van de Wi2021 blijkt dat gemeenten moeite hebben om de tien weken termijn voor het PIP te halen en dat de periode tussen de brede intake en de start van het inburgeringstraject meestal één tot drie maanden is.[77] Door de startklas/ startgroep in de vier gemeenten in voorliggend onderzoek wordt al snel gestart met een deel van de inburgeringslessen. Op het vlak van dualiteit is de snelheid beperkt, omdat de brede intake te vroeg is om ook goed aandacht te besteden aan de participatiecomponent en betaald werk. Deze bevinding sluit aan bij de bevindingen uit de landelijke KIS-monitor naar het gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten.[78] Uit deze monitor blijkt dat de focus in de brede intake ligt op het leren kennen van de inburgeraar en het opbouwen van een vertrouwensband.

Dit vraagt tijd en daarnaast hebben inburgeraars op het moment van de brede intake vaak nog weinig zicht op de Nederlandse arbeidsmarkt en het onderwijssysteem. De focus ligt daarom in eerste instantie op het landen in de gemeente, zoals ook de consulenten in Leidschendam-Voorburg benoemen.

Transparantie is een van de strategieën in het beleidsplan voor Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar. Het proces tot het opstellen van het PIP verloopt hier transparant. Door de startklas kan de inburgeraar zicht krijgen op de eigen capaciteiten in relatie tot vereisten voor de inburgering en daarmee in de keuze voor de leerroute. De regie bij gemeente om het inburgerings-proces op individueel niveau te monitoren is in de basis goed ingericht. De gemeente streeft naar duidelijke communicatie en cultuur- en stresssensitief werken. In de voortgangsgesprekken kan de inburgeraar inzicht krijgen in het verloop van het traject en wat er verwacht wordt. Het aantal gesprekken is tussen de 8 en 16 in drie jaar tijd (inclusief begeleiding richting betaald werk), waardoor dit inzicht minder frequent kan worden geactualiseerd, dan bijvoorbeeld in Oegstgeest, waar inburgeraars maandelijks een gesprek hebben met hun klantmanager.

77 Regioplan (2024) Rapportage onderzoek uitvoering eerste fase Wi2021.

78 Gruijter, M. de, T. A. Kool, Y. Dusault, L. Samson, A.Gehring, F. Acherrat (2024) KIS monitor 2024 Gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten. Utrecht: KIS.

En doordat het beleid omtrent handhaving nog in ontwikkeling is, is het voor inburgeraars (en consulenten) nog niet duidelijk wat consequenties zijn van het niet na (kunnen) komen van afspraken. Voor de eerste cohorten inburgeraars is de transparantie op dit punt dus beperkt. Doordat inburgeraars in Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar nog maar met één consulent werk en inburgering te maken hebben, is het contact met de gemeente voor hen overzichtelijker geworden. In Oegstgeest heeft men met twee consulenten te maken: de inburgeringsconsulent van Leiden en de klantmanager van Oegstgeest.

Dit laatste punt bevordert ook de **effectiviteit** en efficiëntie van de dienstverlening door Leidschendam-Voorburg: het scheelt overleg- en afstemmomenten intern bij de gemeente en richting inburgeraar. In Oegstgeest zijn echter geen signalen dat het werken met twee verschillende consulenten een probleem vormt. In de volgende hoofdstukken wordt per instrument van de inburgering geëvalueerd in hoeverre de gemeente de regiefunctie in de uitvoering ook daadwerkelijk oppakt en hoe effectief dit is.

In het beleidsplan van Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar is ook ‘**lokaal’** als strategie genoemd. De brede intake (inclusief startklas), leerbaarheidstoets het PIP en voortgangsgesprekken met de consulent vinden in Leidschendam-Voorburg plaats. Op dit punt wordt niet voldaan aan het streven naar lokaliteit. Wel is er aandacht voor dat een dag van de startklas in de gemeente zelf (dus ook in Voorschoten en Wassenaar) plaatsvindt.

6 Leerroutes - taalonderwijs

In dit hoofdstuk worden de wettelijke taken van de gemeente rondom het organiseren van de verschillende leerroutes uiteengezet. Vervolgens wordt er ingegaan op de uitvoeringspraktijk in de verschillende gemeenten. De focus in dit hoofdstuk is op statushouders, omdat de gemeenten geen wettelijke taak hebben voor het organiseren van de leerroute voor gezinsmigranten. De rol van de gemeente beperkt zich tot advisering voor deze doelgroep. In de praktijk volgen statushouders en gezinsmigranten veelal dezelfde lessen, omdat beide groepen worden doorverwezen naar dezelfde taalscholen. De focus in dit hoofdstuk ligt op taalonderwijs; de participatiecomponent wordt verder beschreven in hoofdstuk 7.

6.1. Wettelijke taken van de gemeente

Inkoop leerroutes door gemeente, voor statushouders en kwaliteitscriteria
Gemeenten zijn onder de Wi2021 verantwoordelijk voor het inkopen van een passend en tijdig inburgeringsaanbod voor asielstatushouders dat aansluit bij het PIP.[79] Zij kunnen zelf bepalen hoe ze deze inkoop organiseren, bijvoorbeeld via aanbesteding, en kunnen daarbij zelf kwaliteitscriteria stellen, naast de eis dat taalaanbieders voor de Z-route en B1-route het BOW-keurmerk of een gelijkwaardig keurmerk moeten hebben en voor de onderwijsroute de verplichte diploma-erkenning van taalschakeltrajecten en het toezicht van de inspectie van onderwijs.[80] Om te voorkomen dat gemeenten bij de inkoop vooral op prijs selecteren, ten koste van de kwaliteit, zijn budgettaire kaders opgesteld voor de leerroutes.[81] In hoofdstuk 7 gaan we in op de bekostiging van de leerroutes, momenteel vanuit twee specifieke uitkeringen (SPUK inburgering en SPUK onderwijsroute).

Gezinsmigranten zijn, net als onder de vorige wet inburgering, zelf verantwoordelijk voor de bekostiging van hun inburgeringsaanbod, eventueel met een sociale lening. Doordat ze onder de Wi2021 wel begeleiding en advies krijgen van gemeenten, kunnen zij profiteren van de afspraken die gemeenten met cursusinstellingen maken.[82]

Leerroutes
Om aan de inburgeringsplicht te voldoen, moet men naast de PVT en de MAP (zie hoofdstuk 7) het inburgeringsexamen, de onderwijsroute of de zelfredzaamheidsroute behalen.[83] Het inburgerings-examen kan men halen via de B1-route: examens Nederlands op minimaal B1 niveau volgens het Europees Referentiekader en het examen Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM).[84] In de Memorie van Toelichting[85] wordt verduidelijkt dat het gaat om ten minste het niveau B1. Dit betekent dat de gemeente ervoor kan kiezen om de gelegenheid te bieden om de examens op B2 niveau te doen, aan degenen die daartoe in staat zijn. In de B1-route is ook een mogelijkheid opgenomen om af te schalen naar A2 niveau, als B1 te moeilijk blijkt.[86]

De onderwijsroute is een taalschakeltraject voor inburgeringsplichtigen die daarna een opleiding in het beroeps-of hoger onderwijs willen (en kunnen) volgen. Dit wordt uitgevoerd door een instelling met diploma-erkenning volgens de Wet educatie en beroepsonderwijs. Als men de onderwijsroute niet volledig behaald, moet men wel de examens Nederlands op minimaal A2-niveau en het KNM-examen behalen.[87] En ook de MAP. De onderwijsroute is in beginsel gericht op jonge inburgeringsplichtigen in de leeftijd tot 28 jaar[88] , maar kan ook aan oudere inburgeraars worden aangeboden.

De zelfredzaamheidsroute is bedoeld voor inburgeringsplichtigen die redelijkerwijs niet in staat zijn het inburgeringsexamen (op B1 of A2 niveau) of het taalschakeltraject te behalen binnen de inburgeringstermijn. Dit is een intensief traject dat aansluit bij de persoonlijke capaciteiten van de inburgeringsplichtige, gericht op het verwerven van mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal, zelfredzaamheid, activering en participatie in de Nederlandse maatschappij.[89]

79 Wet inburgering 2021 artikel 16; Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3, p.11 (Memorie van Toelichting Wi2021).

80 Wet inburgering 2021 artikel 16; Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3, p.29 en p 65 (Memorie van Toelichting Wi2021).

81 Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3, p.30 (Memorie van Toelichting Wi2021).

82 Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3, p.65 (Memorie van Toelichting Wi2021).

83 Wet inburgering 2021, artikel 6.

84 Wet inburgering 2021, artikel 7.

85 Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3, p.111 (Memorie van Toelichting Wi2021).

86 Wet inburgering 2021, artikel 17, vierde lid.

87 Wet inburgering 2021, Artikel 8.

88 Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3, p.112 (Memorie van Toelichting Wi2021).

89 Wet inburgering 2021, artikel 9.

In de Z-route zijn geen examens voorgeschreven en is ook geen beoogd taalniveau benoemd[90], maar wel een urennorm – te weten 800 uur Nederlandse taal en KNM, waarbij het streefniveau op de vier taalonderdelen (lezen, luisteren, schrijven en spreken) op minimaal niveau A1 ligt en de andere 800 uur wordt besteed aan activering en participatie en de overige onderdelen van de inburgeringsplicht (PVT en MAP).

De invulling van deze 800 uur is maatwerk en wordt door de gemeente bepaald. De activiteiten moeten plaatsvinden in een Nederlandstalige omgeving; en mogen niet in isolement plaatsvinden. De PVT en Map uren tellen mee voor deze 800 uur.[91] De Z-route moet worden afgesloten met een eindgesprek.[92]

Alfabetisering

Voor inburgeraars die analfabeet of anders gealfabetiseerd (wel kunnen lezen en schrijven, maar niet het latijnse schrift) is een alfabetiseringstraject onderdeel van de leerroute. Dit kan zowel in de Z-route als in de B1- of onderwijsroute zijn[92] en is voor analfabete asielmigranten onderdeel van het door de gemeente aangeboden traject.[93] Voorheen konden analfabeten twee jaar verlenging van de inburgerings-termijn krijgen, dat is onder de Wi2021 niet meer standaard, omdat men geacht wordt binnen de termijn van drie jaar het hele traject inclusief alfabetisering af te kunnen ronden. Wel bestaat nog de mogelijkheid voor verlenging als de termijn overschreden wordt en dit niet verwijtbaar is.[94]

Schakelen tussen routes

Als de leerroute niet de juiste blijkt te zijn voor een inburgeraar, kan binnen anderhalf jaar geschakeld worden naar een andere leerroute. Schakelen van de onderwijsroute naar de B1 route is gedurende het hele inburgeringstraject mogelijk.[95] De gemeente past in geval van overstappen naar een andere leerroute, het PIP aan.[96]

90 Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3, p.113 (Memorie van Toelichting Wi2021).

91 Artikel 3.14 Besluit inburgering 2021.

92 Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3, p.41 (Memorie van Toelichting Wi2021).

93 Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3, p.34 (Memorie van Toelichting Wi2021).

94 Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3, p.47 (Memorie van Toelichting Wi2021).

95 Artikel 5.4 Besluit inburgering 2021.

96 Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3, p.28-29 (Memorie van Toelichting Wi2021).

Verlenging, vrijstelling en ontheffing

Verlenging van de inburgeringstermijn is mogelijk als:

- Het de inburgeringsplichtige niet te verwijten is dat de termijn van drie jaar wordt overschreden.
- De inburgeringsplichtige al aanzienlijke inspanningen (bijvoorbeeld qua aanwezigheid in de lessen en deelname aan examens) heeft verricht en met een verlenging kan voldoen aan de inburgeringsplicht, in deze situatie is hooguit eenmalig verlenging mogelijk van zes maanden.[97] In het Besluit inburgering artikel 4.4 wordt nader beschreven wat wordt verstaan onder aanzienlijke inspanningen.

Aanvragen voor verlenging worden door DUO behandeld.

Vrijstelling van de inburgering is mogelijk als men:

- Een diploma heeft dat voldoende kennis van de Nederlandse taal en samenleving aantoont, of als men een opleiding volgt die tot een dergelijk diploma leidt. In het artikel 2.1 van de Regeling inburgering 2021 wordt toegelicht met welke opleidingen/ diploma's een vrijstelling mogelijk is.[98]
- Aantoonbaar voldoende ingeburgerd is, door tien jaar rechtmatig verblijf in Nederland, minimaal vijf jaar (vrijwilligers)werk en het behalen van een examen spreek- en luistervaardigheid.[99]

Een **ontheffing** vanwege aantoonbaar geleverde inspanningen, zoals onder de vorige wet Inburgering, bestaat niet meer. Het huidige stelsel beoogt ook voor inburgeraars voor wie B1-niveau niet haalbaar is, een geschikt aanbod te kunnen doen in de vorm van afschaling naar A2-niveau of de Z-route. Wel zijn er enkele andere gronden voor gehele of gedeeltelijke ontheffing, zoals een psychische of lichamelijke belemmering of een verstandelijke beperking.[94] Gedeeltelijke ontheffing kan bijvoorbeeld bij een visuele beperking betekenen dat men alleen de examens spreken en luisteren hoeft af te leggen. Gedeeltelijke ontheffing kan ook betrekking hebben op (een deel van) het participatiedeel van de Z-route.[100] Ook voor ontheffing is DUO de instantie waar deze aangevraagd wordt, DUO besluit op basis van een medisch advies. Gemeenten kunnen al tijdens de brede intake wijzen op de mogelijkheid tot medische ontheffing, de inburgeraar vraagt de ontheffing zelf aan (eventueel met hulp). Bij een (volledige) medische ontheffing hoeft de gemeente geen PIP op te stellen. Ook het ministerie van SZW kan ontheffing verlenen, voor uitzonderlijke gevallen.[101]

97 Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3, p.46-47 (Memorie van Toelichting Wi2021); Artikel 4.4 Besluit inburgering 2021.

98 Artikel 2.1 Regeling inburgering 2021.

99 Artikel 2.3 Besluit inburgering 2021.

100 Bijlage 1 Regeling inburgering 2021.

101 Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3, p.48 (Memorie van Toelichting Wi2021).

Examinering
De taalexamens (Lezen, luisteren, schrijven en spreken) op A2, B1 en B2 niveau en KNM worden op centraal niveau afgenomen, namelijk door DUO.[102]

De examens voor asielmigranten worden gefinancierd door het Ministerie van SZW en direct betaald aan DUO. In de budgetten voor gemeenten zijn dus geen examenkosten opgenomen.[103] Voor asielmigranten wordt elk examen maximaal tweemaal vergoed, als dit examen op het niveau is volgens het PIP, of hoger. Als meer examens nodig zijn, moet de inburgeraar deze zelf betalen.[104] Gezinsmigranten moeten alle examens zelf betalen, bijvoorbeeld vanuit hun sociale lening.[102] Voor de onderwijsroute moeten cursusinstellingen het examenonderdeel Nt2 afsluiten met een examen door het College voor Toetsen en Examens (CvTE). Om te zorgen dat onderdelen van het examen identiek zijn als voor de B1-route, worden ook deze examens afgenomen op een locatie van DUO.[105] Het doen van aangepaste examens, bijvoorbeeld voor inburgeraars met een fysieke beperking, is mogelijk.[101]

Voor de Z-route bestaat geen examenverplichting, inburgeraars in deze route moeten voldoen aan de invulling van hun traject zoals vastgelegd in het PIP, inclusief PVT en MAP. De gemeente heeft de taak om de vorderingen van de inburgeringsplichtige goed bij te houden, om te kunnen bepalen of betrokkene aan het PIP heeft voldaan. Ter afsluiting van de Z-route vindt, voor zowel asielstatushouders als gezinsmigranten, een verplicht eindgesprek plaats. Dit gesprek wordt door de gemeente georganiseerd.[106]

Wanneer de inburgeringsplichtige aan (alle onderdelen van) de inburgeringsplicht heeft voldaan, ontvangt hij van DUO een inburgeringsdiploma (B1-route of onderwijsroute) of een certificaat (Z-route).[107]

6.2. Uitvoeringspraktijk Wassenaar, Voorschoten en Leidschendam-Voorburg

Het beleid
De gemeente Wassenaar, Voorschoten en Leidschendam-Voorburg sluiten in het gemeentelijke beleidsplan aan bij de beschreven doelen in de wet. De gemeenten streven ernaar om de inburgeraar te ondersteunen bij het behalen van het voor hem hoogst haalbare taalniveau. De leerroute helpt de inburgeraar dit te bereiken. Op basis van de uitkomsten van de leerbaarheidstoets, de brede intake en de persoonlijke voorkeur van de inburgeraar zelf, kijkt de gemeente samen met de inburgeraar welke leerroute het meest passend is en legt dit vast in het PIP.

6.2.1. Aantallen
In deze paragraaf is een overzicht opgenomen van de aantallen inburgeraars per leerroute per gemeente.[108] De aantallen daadwerkelijk ingestroomde inburgeraars in een leerroute zijn aangehouden; inburgeraars op de wachtlijst zijn niet meegenomen. De totalen wijken daarom af van het totaal aantal inburgeraars benoemd in het vorige hoofdstuk.

Aanvullend op de hierboven beschreven leerroutes, verwijst de A2 route naar inburgeraars die de B1-route volgen, maar naar verwachting op A2 niveau examen gaan doen. De Z-route A2 verwijst naar inburgeraars die de Z-route volgen, maar naar verwachting op A2 niveau examen gaan doen. Dit kunnen alle examens zijn, of een deel van de examens. Inburgeringsplichtigen kunnen in aanmerking komen voor afschaling van B1 naar A2 als ze minimaal 600 uur taalles hebben gevolgd bij een aanbieder met een keurmerk van Stichting Blik Op Werk. Daarnaast is een tweede voorwaarde dat ze ten tijde van hun inburgering zich voldoende hebben ingespannen om de Nederlandse taal te leren.[109]

102 Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3, p.38 (Memorie van Toelichting Wi2021).

103 Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3, p.73 (Memorie van Toelichting Wi2021).

104 https://www.inburgeren.nl/inburgeren-betalen/index.jsp

105 Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3, p.40 (Memorie van Toelichting Wi2021).

106 Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3, p.42 (Memorie van Toelichting Wi2021).

107 Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3, p.43 (Memorie van Toelichting Wi2021).

108 Meetmoment voor aantal inburgeraars per leerroute is 25 februari 2025.

109 Divosa (z.d.) Afschalen van niveau B1 naar A2 | Divosa.

Leidschendam-Voorburg

Tabel 6.11. Huidige leerroutes Leidschendam-Voorburg (februari 2025)

Leidschendam-Voorburg		2022	2023	2024	2025	Totaal
A2	Gezinsmigranten	-	2	-	-	2
	Statushouders	-	1	-	-	1
B1	Gezinsmigranten	23	64	76	6	169
	Statushouders	13	35	27	4	79
Onderwijsroute	Gezinsmigranten	-	-	1	-	1
	Statushouders	2	18	8	1	29
Z-route	Gezinsmigranten	-	5	3	-	8
	Statushouders	3	15	18	-	36
Z-route A2	Gezinsmigranten	-	-	-	-	-
	Statushouders	-	-	2	-	2
Totaal	Gezinsmigranten	23	71	79	6	179
	Statushouders	18	69	55	5	147

Drie statushouders die aanvankelijk in de B1-route waren ingestroomd en één statushouder die aanvankelijk in de Z-route was ingestroomd zijn doorgestroomd naar de onderwijsroute. Twee gezinsmigranten die aanvankelijk in de Z-route waren ingestroomd zijn doorgestroomd naar de B1-route, waarvan één op A2 niveau.

Voorschoten

Tabel 6.12. Huidige leerroutes Voorschoten (februari 2025)

Voorschoten		2022	2023	2024	2025	Totaal
A2	Gezinsmigranten	-	1	-	-	1
	Statushouders	-	-	-	-	-
B1	Gezinsmigranten	4	10	14	-	28
	Statushouders	3	15	14	1	33
Onderwijsroute	Gezinsmigranten	-	-	-	-	-
	Statushouders	1	4	11	-	16
Z-route	Gezinsmigranten	-	-	1	-	1
	Statushouders	3	1	6	-	10
Z-route A2	Gezinsmigranten	-	-	-	-	-
	Statushouders	-	-	1	-	1
Totaal	Gezinsmigranten	4	11	15	-	30
	Statushouders	7	20	32	1	60

Eén statushouder die aanvankelijk in de B1-route was ingestroomd is doorgestroomd naar de onderwijsroute.

Alle gezinsmigranten zijn in de leerroute gebleven waarmee ze ook gestart zijn.

Wassenaar

Tabel 6.13. Huidige leerroutes Wassenaar (februari 2025)

Wassenaar		2022	2023	2024	Totaal
A2	Gezinsmigranten	1	-	-	-
	Statushouders	1	-	-	1
B1	Gezinsmigranten	4	18	18	40
	Statushouders	-	5	7	12
Onderwijsroute	Gezinsmigranten	1	-	-	1
	Statushouders	-	3	-	3
Z-route	Gezinsmigranten	1	1	1	3
	Statushouders	4	10	6	20
Z-route A2	Gezinsmigranten	-	-	-	-
	Statushouders	1	-	1	2
Totaal	Gezinsmigranten	6	19	19	44
	Statushouders	6	18	15	39

Drie statushouders die aanvankelijk in de B1-route waren ingestroomd zijn doorgestroomd: één naar de Z-route, één naar de onderwijsroute en van één is dit niet bekend.

Van de gezinsmigranten is een persoon van de Z-route naar de B1-route overgestapt.

In de periode 2023 en 2024 zijn de volgende inburgeraars uitgestroomd uit de leerroutes:

		2023	2024
Leidschendam-Voorburg	Gezinsmigrant	4 (B1-route)	9 (B1-route)
	Statushouder	1 (B1-route)	1 (onderwijsroute)
			1 (Z-route)
Voorschoten	Gezinsmigrant	-	4 (B1-route)
	Statushouder	2 (B1-route)	1 (B1-route)
Wassenaar	Gezinsmigrant	-	-
	Statushouder	-	3 (B1-route)

Voor de inburgeraars die in 2022 zijn gestart, nadert de termijn van drie jaar waarbinnen de inburgering afgerond dient te worden. Gemeente en taalscholen kunnen op dit moment nog niet inschatten hoeveel inburgeraars de termijnen niet gaan halen. Ze zien wel dat van de 56 inburgeraars die in 2022 zijn in gestroomd er op dit moment al 26 zijn uitgestroomd. De verwachtingen zijn daardoor goed, maar er zullen inburgeraars zijn die vanwege verschillende (individuele) omstandigheden de leerroute niet op tijd kunnen afronden. Op dit moment kan er nog geen inschatting gemaakt worden of er verlengingen nodig zullen zijn.

6.2.2. Uitvoeringspraktijk

B1-route

De uitvoerder van de B1-route in de gemeenten Wassenaar, Voorschoten en Leidschendam-Voorburg is Echt Nederlands. Inburgeraars krijgen er drie à vier dagdelen per week les. Uit het interview met de taalschool blijkt dat ze inzetten op het hoogst haalbare taalniveau. Ze werken met niveaugroepen – A1, A2 en B1. Ze werken veel klassikaal waarin inburgeraars wordt geleerd om een steeds actievere participerende houding in de les aan te nemen en veel te communiceren. Dit is voor sommige leerlingen een nog onbekende onderwijsvorm. Wanneer de leerlingen A2 niveau hebben behaald, wordt de module Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM) gegeven. Nadat de leerlingen 400 uur taalles hebben gevolgd wordt geëvalueerd of het behalen van B1 niveau haalbaar is op een of alle onderdelen of dat er op verschillende onderdelen afgeschaald dient te worden. Volgens de taalschool stroomt ongeveer 90 procent van de inburgeraars in op A0 niveau. Op dat moment zijn ze veelal wel gealfabetiseerd en uit de leerbaarheidstoets is gebleken dat het behalen van minimaal A2 niveau mogelijk is. De overige 10% van de inburgeraars hebben al taallessen gevolgd op het azc of hebben zelfstandig stappen gezet om de taal te leren. Zij kunnen op A1 en in een heel enkel geval op A2 niveau instromen.

De vertegenwoordiger van Echt Nederlands die we hebben gesproken schat in dat de meeste inburgeraars in vier tot zes maanden A1 en A2 niveau hebben behaald en vervolgens nog zes maanden nodig hebben voor B1 niveau. Dit is afhankelijk van de leersnelheid van de deelnemers en de persoonlijke omstandigheden waarin inburgeraars zich bevinden. Voorgenoemde geldt veelal voor gemiddeld tot hoogopgeleide inburgeraars. Snelle leerders hebben veelal hoger onderwijs genoten, gemiddelde leerders veelal middelbaaronderwijs en of mbo. Het is mogelijk om nog drie of vier maanden extra in de A2 groep mee te draaien en daarna door te stromen naar de B1 groep. Taalschool Echt Nederlands stelt taalgroepen samen op basis van het taalniveau en leerbaarheid, zoals weergeven in onderstaande tabel.

Tabel 6.14. Taalniveaugroepen en leerbaarheid

Groep	Snel	Gemiddeld	Langzaam
A1 groep (A0 naar A1)	126 uur	150 uur	219 uur
A2 groep (A1 naar A2)	174 uur	246 uur	300 uur
B1 groep (A2 naar B1)	198 uur	264 uur	Maatwerk

De afspraken tussen de gemeente Leidschendam-Voorburg en Echt Nederlands zijn vastgelegd in de aanbestedingsdocumenten en werkdocumenten. Hierin is vastgelegd dat Echt Nederlands de presentie van inburgeraars bijhoudt en doorgeeft aan de gemeente. De gemeente wordt betrokken bij het monitoren van de aanwezigheid als een inburgeraar twee keer afwezig is geweest zonder geldige reden. Bij ziekteverzuim wordt de consulent inburgering op de hoogte gebracht als er meer dan 20% verzuim is. De kwaliteitsmedewerker van de gemeente is verantwoordelijk voor monitoring en houdt via caseloadgesprekken bij, dat taallessen worden afgerond voor het aflopen van de inburgerings-termijn. In het Programma van Eisen is komt onder andere de kwaliteit van de docenten aan de orde, net als de mogelijkheid voor cursisten om over te stappen naar een andere leerroute.

Specifiek voor de B1-route is ook vastgelegd dat er minimaal één centrale leslocatie binnen de gemeentegrenzen van de drie gemeenten is. De maximale groepsgrootte is twaalf deelnemers. Indien er sprake is van beperkte instroom van deelnemers in de B1-route, staat het aanbieder vrij om deelnemers uit andere gemeenten (buiten Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar) in een gezamenlijke klas te plaatsen

Werkzame elementen

De samenwerking tussen de gemeente Leidschendam-Voorburg en de taalschool verloopt naar wens van zowel de gemeente als Echt Nederlands. Echt Nederlands benoemt dat ze een directe contactpersoon bij de gemeente hebben en korte lijnen onderhouden. Echt Nederlands ziet daarnaast dat de inburgeraars aan wie ze op dit moment lesgeven zeer gemotiveerd en leerbaar zijn in vergelijking tot andere gemeenten waar ze actief zijn. Ze zien in de gemeenten Leidschendam-Voorburg, Wassenaar en Voorschoten opvallend veel leerbare mensen geplaatst worden in vergelijking tot andere gemeenten. Hierdoor verwachten ze dat de meerderheid van de inburgeraars in principe binnen drie jaar de inburgering af zullen ronden.

Op dit moment is er een landelijk tekort aan taaldocenten. Echt Nederlands benoemt dat zij, als relatief kleine taalschool, in veel mindere mate tegen dit probleem aanlopen omdat ze een kleinere caseload hebben. Inburgeraars kunnen over het algemeen snel geplaatst worden op de taalschool. Uit landelijk onderzoek blijkt dat het gebrek aan kinderopvang ervoor zorgt dat inburgeraars met kinderen de taallessen niet goed ingepland krijgen.[110] Dit lijkt geen probleem te zijn in Wassenaar, Voorschoten en Leidschendam-Voorburg. De taalschool en de gemeente slagen er in om voor iedere inburgeraar een moment te vinden om taallessen te geven. Het is twee keer voorgekomen dat vrouwen twee dagdelen in plaats van drie dagdelen taalles hebben gevolgd.

110 Gruijter, M. de, T. A. Kool, Y. Dusault, L. Samson, A. Gehring, F. Acherrat (2024) KIS monitor 2024 Gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten. Utrecht: KIS.

Het bereiken van de taalschool voor inburgeraars die niet in Leidschendam-Voorburg wonen wordt gefaciliteerd door het vergoeden van reiskosten door de taalschool. Reiskosten worden vergoed vanaf de gemeentegrens tot aan de taalschool. Echt Nederlands heeft van te voren afspraken gemaakt met gemeenten over wie de reiskosten vergoedt. Dit zorgt ervoor dat de taalschool voor iedere inburgeraar toegankelijk is. De taalschool geeft aan dat het reizen met het OV van belang is voor inburgeraars in de B1-route, zodat ze lokaal hun eigen weg kunnen vinden. Inmiddels is er op verzoek van de gemeente Voorschoten een leslocatie geopend in Voorschoten, maar daar zijn kleine aantallen inburgeraars en minimale mogelijkheden voor differentiatie op taalniveau. Inburgeraars die taalles volgen in Voorschoten hebben dan ook hun ontevredenheid geuit bij taalschool Echt Nederlands.

Echt Nederlands ziet verschillende inburgeraars die lesuren over hebben en de wens hebben om door te leren tot B2-niveau. Wanneer inburgeraars gemotiveerd zijn om door te leren, kan Echt Nederlands een methode aanbieden in de eindfase van de inburgering. De inburgeraars blijven dan wel nog in de B1-klas, maar werken zelfstandig om hun taalniveau te verbeteren. De voorwaarde hiervoor is dat inburgeraars op twee onderdelen van het B1-examen zijn geslaagd. De gemeente heeft het voornemen om voor mensen die B2 niveau nodig hebben voor hun re-integratietraject richting arbeid, B2 niveau te bekostigen vanuit het P-budget.

Knelpunten

In het Programma van Eisen van de drie gemeenten is de richtlijn dat inburgeraars binnen twintig werkdagen kunnen beginnen met de taalles. Echt Nederlands benoemt dat de consequentie hiervan is dat het moeilijk is om homogene klassen te vormen. Onder de Wi2013 zat er geen tijdsdruk op de start van de taalles waardoor het mogelijk was om inburgeraars twee maanden te laten wachten en daarna in een homogene klas te plaatsen die aansluit bij het kennisniveau en de -behoefte van de inburgeraar.

De consequentie van snel plaatsen is dat inburgeraars in meer gedifferentieerde klassen worden geplaatst waar leerlingen met verschillend instapniveau bij elkaar worden geplaatst. Dit is voor sommige inburgeraars een uitdaging en het vraagt in sommige gevallen twee of drie maanden acclimatiseringstijd. De vertegenwoordiger van Echt Nederlands merkt op dat inburgeraars dit punt aankaarten bij de gemeente en dat de gemeente de taalschool hier vervolgens op aanspreekt. Echt Nederlands ziet echter geen andere oplossing om de termijnen te halen. De ervaring van Echt Nederlands is dat inburgeraars na enkele maanden gewend zijn aan het werken in gedifferentieerde klassen.

Ze zouden hier graag meer verwachtingsmanagement van de gemeente aan het begin van het traject op zien, in plaats van dat de gemeente anticipeert op de onvrede van inburgeraars. Met betrekking tot verwachtingsmanagement zou de taalschool eveneens graag zien dat de gemeente geen valse hoop creëert bij inburgeraars over het mogelijk te behalen taalniveau. De gemeente schat het te behalen taalniveau in sommige gevallen te hoog in, waardoor inburgeraars ongefundeerde verwachtingen krijgen.

Echt Nederlands zou graag met de gemeente duidelijkere afspraken maken over hoe te handelen bij examenweigeraars, dit gaat om mensen die de wens hadden om B2 aanbod te krijgen. Op dit moment wordt daar onvoldoende op gemonitord door de gemeente volgens Echt Nederlands. Aangezien de samenwerking goed verloopt met de gemeente, komen ze tot oplossingen voor individuele inburgeraars, maar Echt Nederlands zou graag zien dat hier protocollen voor worden ontwikkeld.

De gemeente Voorschoten heeft Echt Nederlands verzocht om in de gemeente zelf taalles te geven op B1-niveau zodat inburgeraars niet hoeven te reizen. Vooraf waarschuwde de taalschool dat het van belang is dat er voldoende volume is voor een groep zodat het niveau van de leerlingen zo homogeen mogelijk is. De consequentie van een kleine gemeente is dat de klassen klein zijn en dat er veel doorstroom is. Op verzoek van de gemeente Voorschoten, heeft Echt Nederlands toch besloten om een klas te draaien in de gemeente, maar ze krijgen veel klachten van inburgeraars vanwege het grote niveauverschil in de klas. Echt Nederlands geeft er de voorkeur aan dat de leerlingen uit Voorschoten les krijgen in Leidschendam-Voorburg zodat ze in meer homogene klassen zitten. De klachten die er waren zijn inmiddels opgelost, een aantal cursisten zijn bijvoorbeeld teruggegaan naar de lesgroep in de gemeente Leidschendam-Voorburg.

De gemeente Voorschoten hecht waarde aan de kwaliteit van de taallessen en monitort de kwaliteit op verschillende manieren:

- De contractmanager in de regio voert kwaliteitsgesprekken met de taalaanbieders.
- De kwaliteitsadviseur bespreekt casuïstiek met consulenten.
- Echt Nederlands heeft een eigen interne kwaliteitsbeoordeling en beschikt over het Blik op Werk-keurmerk.
- Echt Nederlands heeft een klachtenprotocol waar cursisten gebruik van kunnen maken.[111]

111 Aanvullende vragen beleidsmedewerker Voorschoten.

Z-route

De Z-route wordt in Wassenaar, Voorschoten en Leidschendam-Voorburg uitgevoerd door Foxtaal. Foxtaal is daarmee verantwoordelijk voor het bieden van 800 uur onderwijs aan inburgeraars in de Z-route. Foxtaal werkt vanuit de visie dat iedereen mee moet kunnen doen op diens eigen niveau waarbij het maximale uit mensen wordt gehaald. Inburgeraars volgen vier dagdelen per week taalles. In de Z-route zitten veel inburgeraars met een lage leerbaarheid. Via taalmaatjes, extra begeleiding en klassenassistenten dragen ze ervoor zorg dat iedereen mee kan doen aan de lessen.

Foxtaal geeft les op locatie in de drie gemeenten. Ze geven alfabetiseringslessen, Brugklaslessen op A0/A1 niveau en les op A1/A2 niveau. De alfabetiseringslessen bestaan uit 'Alfa A tot en met Alfa C' en zijn bedoeld voor inburgeraars die in het Latijnse alfabet en/of in hun moedertaal niet goed kunnen lezen en schrijven. Na de alfabetiseringslessen kunnen de inburgeraars doorstromen naar Brugklaslessen gericht op tellen, klok lezen, korte teksten lezen en begrijpen en zelfstandig mensen aanspreken en eenvoudige gesprekken voeren. Vervolgens is doorstroom mogelijk naar de A1/A2 klassen waar de taal verder wordt geleerd. Iedere inburgeraar in de Z-route volgt bij Foxtaal Kennis van de Nederlandse Maatschappij.

Foxtaal heeft de grootste instroom op Alfa A niveau; inburgeraars die analfabeet zijn en ook in de eigen taal niet kunnen lezen en schrijven. Voor deze groep is het van belang dat naast taalvaardigheid ook studievaardigheden bijgebracht worden. Foxtaal biedt maatwerk waar mogelijk en sluit aan bij de leerbaarheid van de inburgeraars. Indien lezen en schrijven als lastig worden ervaren, zet Foxtaal in op spreken en luisteren. Hierbij focussen ze op het zo zelfredzaam mogelijk maken van de inburgeraars.

De afspraken tussen de gemeente Leidschendam-Voorburg en Foxtaal zijn vastgelegd in de aanbestedingsdocumenten en werkdocumenten. Hierin zijn vergelijkbare vereisten vastgelegd als tussen de gemeente en Echt Nederlands. Specifiek voor de Z-route is in het Programma van Eisen opgenomen dat minimaal 800 uur les wordt gegeven, dat aandacht wordt besteed aan spreken, lezen, schrijven en luisteren - met de nadruk op spreken en begrijpen- en aan een aantal concreet genoemde thema's, zoals gezondheid en digitale vaardigheden. Ook is vermeld dat de lessen worden verzorgd moeten worden binnen de gemeente waar de deelnemer woonachtig is. Voor de Z-route is het maximaal aantal cursisten per groep ook twaalf, net als bij de B1-route. Indien er sprake is van een beperkte instroom van deelnemers in de Z-route, zoekt aanbieder andere mogelijkheden om de lessen doorgang te laten vinden zonder dit ten koste te laten gaan van de kwaliteit.

Werkzame elementen

Foxtaal is een lokale taalschool en al 25 jaar actief in de gemeenten. Doordat ze de omgeving goed kennen en een groot netwerk in de regio hebben ze korte lijnen met welzijnsorganisaties in de omgeving en met de gemeente. En zijn ze goed in staat om het leren van de taal te combineren met participatie, in de vorm van participatieplekken waar inburgeraars terecht kunnen. Zie ook hoofdstuk 7.

Foxtaal stelt dat ze er goed in slagen om onderwijs aan te bieden op alle taalniveaus, vanaf alfabetisering. Ze zetten docenten in die gespecialiseerd zijn in deze doelgroep en kunnen daardoor aansluiten bij de leerbaarheid van de doelgroep. De extra klassenondersteuning is hierbij van groot belang. Hierdoor kunnen inburgeraars met verschillend taalniveau meekomen in de lessen.

Knelpunten

Foxtaal ervaart vijf knelpunten in de uitvoering.

Ten eerste, en anders dan Echt Nederlands, ervaart Foxtaal aanzienlijk meer problemen met het vinden van geschikte docenten die specifiek alfabetiseringslessen kunnen geven. Ze zeggen hierover:

> *"NT2 docenten vinden is al een probleem maar dat is kwadratisch verdubbeld als je het hebt over alfabetiseringsdocenten. Tot nu toe krijgen we het voor elkaar, maar dat is wel een krachtsinspanning."*

Foxtaal heeft zich ontwikkeld tot een leeromgeving waar stagiaires terecht kunnen en door kunnen stromen naar een vaste baan. Op deze manier waarborgt Foxtaal de continuïteit van docenten en zorgen ze ervoor dat de docenten die ze in dienst nemen kwaliteit leveren en goed bij de organisatie passen. Op deze manier krijgen ze de bezetting rond, maar het blijft krap.

Ten tweede, de gemeente heeft trajecten bij Foxtaal ingekocht voor 800 uur onderwijs per inburgeraar. In de praktijk komt het voor dat inburgeraars vanwege verschillende redenen niet naar de lessen (kunnen) komen. Dit betekent dat de taalschool wel 800 uur onderwijs heeft aangeboden, maar dat de inburgeraar aan het einde van het lopende onderwijscontract nog geen 800 uur aan taalles heeft gevolgd. Volgens Foxtaal legt de gemeente de verantwoordelijkheid en daarmee het financiële risico hiervan volledig bij de taalschool. Foxtaal en de gemeente hebben gesprekken hierover, maar er zijn nog geen ontwikkelingen geweest. Foxtaal verwacht dat ongeveer 50% van de inburgeraars niet naar alle taallessen zijn gekomen. Er spelen hierbij verschillende onderliggende oorzaken, zoals: gedwongen thuisblijven vanwege zieke kinderen, een zwangerschap, psychische problematiek of ziekte. Foxtaal stelt dat er daarnaast inburgeraars zijn die structureel

verzuimen. Ze geven dit door aan de gemeente en voeren gesprekken met gemeente en inburgeraars hierover.

Hierover zeggen ze:

> *“Er zijn klanten waarmee ik al een paar keer een gesprek heb gehad bij de gemeente maar het gedrag verandert niet. Die gaat dan ook niet die 800 uur halen. Ik moet dan lessen blijven geven terwijl de gemeente niet handhaaft. Ik vind het geen probleem om een percentage te pakken maar 100% dragen van de kosten vind ik geen goede actie.”*

De gemeente en Foxtaal zijn nog in gesprek over dit onderwerp.

Ten derde, het aantal inburgeraars dat instroomt in de gemeente fluctueert. De gemeenten verwachtten voorafgaand aan de start van de Wi2021 dat er jaarlijks rond de 33 inburgeraars in de Z-route zouden instromen. In de praktijk is dit in 2022 tien inburgeraars geweest, in 2023 25 inburgeraars en in 2024 rond de dertig inburgeraars op het moment van het interview. Gemeenten hebben een grote achterstand op de taakstelling. Dit heeft directe invloed op de instroom. Foxtaal wordt per inburgeraar betaald door de gemeente, zoals vastgelegd in de aanbesteding. Foxtaal stelt echter dat het bedrag in de offerte was gebaseerd op een hoger aantal inburgeraars en wanneer het aantal niet gehaald wordt, is het bedrag niet toereikend vanwege klassen die niet gevuld kunnen worden. Foxtaal zegt hierover: *“De gemeente vindt dat ons bedrijfsrisico, maar wij zijn wel van hen afhankelijk.”*

Ten vierde, Foxtaal ervaart het gebrek aan kinderopvang wel als knelpunt. Dit komt doordat ze niet alleen taallessen, maar ook participatie moeten verzorgen. De kinderopvang in de drie gemeenten gaat om 14.00 uur dicht. Het is mogelijk om in de ochtend de taallessen te geven, maar daarnaast ook participatie vormgeven is een grote uitdaging binnen de gestelde uren. Als oplossing probeert de taalschool verschillende lestijden voor ouders te organiseren zodat er altijd een ouder bij de kinderen kan zijn. Dit betekent wel dat de ouders niet beide in de eigen gemeente lessen kunnen volgen als ze op hetzelfde taalniveau zitten. De gemeenten zijn te klein voor meerdere klassen op hetzelfde taalniveau. De reiskosten voor inburgeraars in de Z-route worden echter niet vergoed en dienen de inburgeraars zelf te betalen.

Ten vijfde, een deel van de doelgroep in de Z-route heeft met veel uitdagingen te maken. Dit probleem wordt zowel door Foxtaal als door de ambtenaren van de gemeente erkend. Het is een zeer diverse groep en ook binnen de groep is een grote diversiteit op het gebied van leerbaarheid. Foxtaal geeft het voorbeeld van een inburgeraar met een IQ van 65. Ze hebben deze inburgeraar doorverwezen naar Argonaut die verantwoordelijk is voor het afnemen van een medische toets om te onderzoeken of iemand vrijgesteld kan worden van de inburgering. Argonaut heeft geoordeeld dat de inburgeraar wel kan inburgeren. Foxtaal loopt er echter tegenaan dat de leerbaarheid van deze inburgeraar veel lager ligt dan de rest van de klas. Er is geen individueel traject mogelijk voor deze doelgroep binnen de inburgering. Iedereen dient 800 uur taalles af te ronden binnen de Z-route. Dit legt een grote druk op de inburgeraar en de op de taaldocenten die niet zijn opgeleid voor deze doelgroep.

Onderwijsroute (voor alle gemeenten, inclusief Oegstgeest)
De onderwijsroute wordt regionaal ingekocht. De uitvoeringspraktijk in Wassenaar, Voorschoten, Leidschendam-Voorburg en Oegstgeest is daardoor hetzelfde. De uiteenzetting hieronder heeft daarom ook betrekking op Oegstgeest. De gemeente Leiden heeft een onderwijsconsulent in dienst die inburgeraars begeleidt naar het traject voor de onderwijsroute.

MBO
Statushouders hebben een brede intake bij de gemeente en dan worden ze aangemeld bij het ROC Mondriaan. Het is afhankelijk van de situatie van de statushouders en afspraken met de gemeenten of er een aanvullende intake plaatsvindt in opdracht van een gemeente bij een andere partij of dat het ROC zelf een aanvullende intake doet. Voor Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar doet het ROC een intake waarbij ze testen op leerbaarheid en alfabetsering en op basis daarvan wordt het PIP vastgesteld.

Het ROC Mondriaan voert sinds het najaar van 2022 de onderwijsroute gericht op het mbo uit. Dit organiseren zij voor de richtingen mbo 2, 3 en 4. Het reguliere traject is een taal-en schakelprogramma van zeventig lesweken. Leerlingen krijgen vier dagdelen per week Nederlands en volgen vakken zoals rekenen, digitale vaardigheden en Engels. Wanneer leerlingen nog geen start kunnen maken met reguliere traject is er een overbruggingstraject van twintig weken, waarbij ze twee dagdelen per week taalles kunnen volgen. De taallessen tellen dan ook al mee voor de inburgering.

Binnen de onderwijsroute zitten leerlingen in dezelfde klassen, dus de uitstroom naar mbo 2, 3 en 4. Voor het vak Nederlands worden ze ingedeeld in klassen op taalniveau. Voor de overige vakken biedt het ROC gedifferentieerd onderwijs aan, zodat leerlingen op hun eigen niveau les kunnen krijgen. Wanneer leerlingen bijvoorbeeld wiskunde nodig hebben of Nederlands op B2 niveau moeten volgen, zodat ze kunnen doorstromen naar een mbo-4 opleiding, wordt dat gedifferentieerd aangeboden in het vak. Wiskunde in het vak rekenen en B2 Nederlands in het vak Nederlands. Dat is dus maatwerk.

HBO en WO

De onderwijsroute in de gehele regio wordt uitgevoerd door de Haagse Hogeschool, Hogeschool Leiden en Universiteit Leiden.[112] Deze route is hetzelfde voor alle gemeenten. De onderwijsroute is het taalschakeltraject (TST) en hier zijn 22 gemeenten in de regio Leiden en Den Haag bij aangesloten. Het traject duurt twee jaar en is een voorbereidend traject op hoger beroepsonderwijs of wetenschappelijk onderwijs. Inburgeraars worden op basis van diplomawaardering en een intake ingedeeld in een WO of HBO klas. Zodra de aspirant-student is aangemeld voor de onderwijsroute, wordt er een plaatsingstoets Engels afgenomen om te zien of men voldoet aan het minimumniveau Engels. Daarna volgt een overbruggingsaanbod waarin studenten voorlichting krijgen over het gehele traject. Indien nodig is er een plaatsingstoets Nederlands en een les om studenten op te starten met de tweedetaalverwerving. Het eerste deel van het traject is voornamelijk Nederlandse en of Engelse taalles en daarna volgen cursisten vakken zoals bijvoorbeeld wiskunde die ze nodig hebben voor hun vervolgopleiding. De invulling van het traject is maatwerk. Dat wil zeggen dat de vakken die cursisten volgen zijn toegespitst op hun vervolgopleiding. Gedurende het traject is er studiebegeleiding door een mentor, dit is maatwerk. Na afronding van het traject ontvangen cursisten een diploma. Het doel is dat ze vervolgens instromen op een vervolgopleiding bij een Hogeschool of Universiteit.[113]

112 Interview programmanager gemeente Leiden.

113 Interview Hogescholen.

6.2.3. Werkzame elementen

Professionals die wij spraken benoemden de onderstaande werkzame elementen als het gaat om de uitvoering van de Onderwijsroute.

Docent

In de interviews met professionals naar voren dat de positieve benadering van de docent het verschil maakt, en de persoonlijke aandacht en vertrouwen. Volgens hen maakt de docent het verschil en is de positieve benadering van docenten cruciaal voor taalverwerving van inburgeraars.[113]

Korte lijntjes gemeente

De samenwerking met de coach van de gemeente is van belang om inburgeraars goed te kunnen begeleiden. Binnen deze samenwerking staan de docent, de coach van de gemeente en de inburgeraar centraal.

6.2.4. Knelpunten

Professionals die wij spraken benoemde de onderstaande knelpunten als het gaat om de uitvoering van de Onderwijsroute.

Intensiviteit studie

Inburgeraars moeten veel lessen volgen en ook zelfstudie doen. Het volgen van een intensieve cursus blijkt een uitdaging omdat ze dit moeten combineren met andere verplichtingen. Dit kan gaan om afspraken met instanties maar ook zorgtaken van gezinsleden of familieleden[114].

Communicatie presentie gemeente

De onderwijsinstellingen communiceren doorgaans direct met hun studenten, maar omdat dit inburgeraars betreft moeten ze verzuim aankaarten bij de gemeente. Volgens hen is dit niet wenselijk, omdat het maatwerk is en inburgeraars een andere achtergrond hebben waardoor ze soms tegen verschillende zaken aanlopen zoals psychische klachten. Wanneer inburgeraars meer dan één keer verzuimen moet dit vanuit de onderwijsinstelling worden doorgegeven aan de gemeente. Hoewel docenten inburgeraars voorzichtig stimuleren, is de aanpak vanuit de gemeenten wisselend.

> *“We moeten doorgeven als ze meer dan een keer niet komen en er zijn coaches die ze dan heel streng gaan toespreken. Sommigen schieten dan gelijk in de stress vanwege het traumatische verleden dat ze hebben meegemaakt. Er zijn er ook die het wat liefdevoller doen en misschien soms ook te soft en dat is zoeken.”*

114 Interview Hogescholen en ROC.

Mentale welzijn

Overigens maken docenten onderscheid tussen feitelijke afwezigheid en mentale afwezigheid. Ze zien inburgeraars die naar de les komen, maar mentaal afwezig zijn tijdens de les. Zowel bij het ROC als bij de onderwijsroute voor hbo en wo zien ze dat sommigen psychische ondersteuning nodig hebben en zich bijvoorbeeld eerder afwezig melden[114].

Weinig ruimte voor maatwerk

Vanwege krappe financiering en beperkte tijd is er weinig ruimte om maatwerk te bieden. Docenten zetten graag in op gepaste persoonlijke begeleiding voor elke inburgeraar, maar er is maar beperkt ruimte voor maatwerk en extra studiebegeleiding.

Verschillende locaties wo-route en hbo-route

Momenteel volgen studenten de wo-route bij de Hogeschool Leiden en de hbo-route bij De Haagse Hogeschool. Het komt soms voor dat studenten switchen van route en in de communicatie en organisatie bleek dat lastig, omdat er ook verschillende coördinatoren bij betrokken zijn. Daarom is er besloten dat vanaf 1 januari 2025 de gehele onderwijsroute bij De Haagse Hogeschool zal plaatsvinden en dat er dan één coördinator is die overkoepelend verantwoordelijk is voor de organisatie.

Overgang uitkering naar studiefinanciering

De overgang van de uitkering naar studiefinanciering kan problemen opleveren, omdat het inkomen van de inburgeraar verandert en het vaak even duurt voordat de studiefinanciering en aanvullende beurs worden uitgekeerd.

6.3. Uitvoeringspraktijk Oegstgeest

De onderwijsroute wordt uitgevoerd door de Haagse Hogeschool, de Hogeschool Leiden en Universiteit Leiden voor gemeenten in de regio's Leiden en Den Haag.[115] Behalve de B1 route, de Z-route en de Onderwijsroute biedt de gemeente een voorbereidingstraject MBO aan. Inburgeringsplichtige jongeren kunnen binnen de B1-route vakken volgen die hen voorbereiden op het MBO.[116] De B1-route wordt in Oegstgeest gecombineerd met aanvullende les van NT2-gecertifificeerde docenten en trainers in het pand waar Leidse Inburgering is gehuisvest. Het voordeel van een dergelijke benadering is dat men de jongeren goed in beeld heeft en er korte lijntjes mogelijk zijn tussen docent/trainer, onderwijsconsulent en inburgeringsconsulent. De onderwijsconsulent doet overigens heel veel in de begeleiding naar onderwijs, zowel MBO als HBO. Ook daar is een gecertificeerde docent met expertise op het MBO bij betrokken.[117]

B1-route

De B1 route is belegd bij zowel Danner & Danner als VluchtelingenWerk Nederland. De gemeente meldt statushouders aan bij één van de taalscholen. Dit is in afstemming met de statushouders en hierin wordt er bijvoorbeeld gekeken naar het rooster en de reisafstand.[118]

Danner & Danner

Wanneer de gemeente een statushouder heeft aangemeld is er binnen twee weken na aanmelding een intakegesprek. Aan de hand van de aanmelding wordt er een inschatting gemaakt van het niveau van de cursist. Vanwege de hoge instroom is het mogelijk om verschillende soorten groepen te maken. Er wordt onderscheid gemaakt tussen langzame en snelle B1-route groepen. De meeste routes hebben het gehele traject drie dagdelen les. De meeste B1 cursisten die zonder vertraging hun doorloop maken ontvangen tussen de 18 en 22 maanden onderwijs, dit geeft ze nog ruime tijd voor examen voorbereiding en eventuele herkansingen waar nodig.

Danner & Danner biedt eveneens een jongeren route aan. Deze route is speciaal gericht op de leeftijd 18-23 en gaat uit van vier dagdelen les. De jongerenworden in principe opgeleid tot B1 niveau, maar vaak is er bijvoorbeeld een stukje alfabetisering nodig aan het begin. KNM wordt door cursisten zelf opgepakt na afronding van de A2 toetsen.

115 Gemeente Leiden (2022). Informatiegids Leidse Inburgering
Gemeente Leiden (2016). Informatiepakket Project JAS

116 Gemeente Leiden (2024). Programmabegroting 2024 – 2027.

117 Ambtelijke aanvulling Oegstgeest.

118 Interview Vluchtelingenwerk.

VluchtelingenWerk Nederland

Zodra de gemeente een statushouder heeft aangemeld hebben ze meestal binnen een week na aanmelding een intakegesprek bij Vluchtelingenwerk. Voor plaatsing in de groepen wordt gekeken naar leerbaarheid, het taalniveau en beschikbaarheid. Het B1 traject begint met een intensieve taalfase van zes maanden. Cursisten volgen vier of vijf dagdelen taalles om een goede start te maken met de Nederlandse taal. Daarna gaan ze door met een duale fase en hebben ze twee dagdelen taalles en gaan ze via de gemeente Leiden ook participatie activiteiten doen en krijgen ze ook het onderdeel MAP. Daarnaast is er een praktijkcoach, dat is een taalbuddy waarmee cursisten de Nederlandse taal thuis kunnen oefenen. Vluchtelingenwerk heeft avondgroepen en ook twee groepen voor mensen die nog moeten alfabetiseren. De avondgroepen zijn in het bijzonder fijn voor mensen die geen kinderopvang kunnen vinden of een betaalde baan hebben.

Z-route

De Z-route is belegd bij NLtraining en Danner & Danner. Hieronder wordt beschreven hoe het aanbod voor de Z-route door Danner & Danner en NLtraining wordt vormgegeven.

Danner & Danner

Danner & Danner heeft drie groepen. De eerste groep is een groep van mensen die allemaal met het A0-A2 boek bezig zijn. Dat zijn vooral jonge mensen waar ook mensen tussen zitten die A2 misschien wel gaan halen. Daarnaast is er een middengroep die in een wat simpeler taalboek werken. Daar wordt minder ingezet op digitale vaardigheden. De derde groep is een alfabetiseringsgroep waar mensen zijn die volledig analfabeet zijn en echt alle vaardigheden nog moeten leren.

De Z-route cursisten hebben vier dagdelen les, waar mogelijk worden mensen opgeschaald naar B1 (met A2 als streefniveau). Z-route is in totaal 800 uur en als cursisten een goede aanwezigheid hebben zijn ze tussen de twee en tweeënhalf jaar klaar met hun uren. Naast deze uren hebben cursisten ook 800 participatie uren te volbrengen, deze worden door NewBees verzorgd. De MAP wordt op aangepast niveau gedaan in het de reguliere lessen, omdat voor Z-route het reguliere MAP programma te ingewikkeld is. De participatie uren van MAP worden door Newbees uitgevoerd.

NLtraining

De gemeente meld cursisten aan bij NL training. NLtraining heeft twee type cursisten: reguliere inburgeringsplichtigen en gezinsmigranten. Inburgeringsplichtigen hebben een consulent die hen aanmeld en gezinsmigranten melden zichzelf vaak aan bij de taalschool en zij hebben ook een consulent. De gemeente doet zelf een intake, maar de taalschool doet ook een intake om zeker te zijn dat het niveau passend is bij de cursist. Groepen hebben doorgaans twaalf cursisten, zodat er ruimte is voor persoonlijke aandacht.

6.3.1. Aantallen en termijnen

In deze paragraaf is een overzicht opgenomen van de aantallen inburgeraars per leerroute per gemeente. In het overzicht is onderscheid gemaakt tussen statushouders en gezinsmigranten.

De gemeente Oegstgeest heeft 112 inburgeraars waarvan 72 asielmigranten en veertig gezinsmigranten. Voor 110 inburgeraars is het PIP vastgesteld en voor twee inburgeraars is nog geen PIP vastgesteld. Bij zes van de 112 inburgeraars is nog geen leerroute vermeld. Bij twee van deze zes betreft het de inburgeraar waarvan het PIP nog niet is vastgesteld.

Eén inburgeraar heeft inmiddels onder de nieuwe wet de inburgering succesvol afgerond.

Tabel 6.15. Huidige leerroutes

Oegstgeest		2022	2023	2024	Totaal
B1	Gezinsmigranten	-	18	8	26
	Statushouders	12	18	19	49
Onderwijsroute	Gezinsmigranten	-	-	-	-
	Statushouders	1	2	5	8
Z-route	Gezinsmigranten	-	3	1	4
	Statushouders	2	3	9	15
Totaal	Gezinsmigranten	-	21	9	30
	Statushouders	15	23	33	72

Twee inburgeraars zijn gewijzigd van leerroute. Het gaat om twee statushouders. Waarvan één in de B1 route en de ander in de onderwijsroute. De inburgeraar die de B1-route deed volgt op dit moment een “niet-vrijstellende opleiding” en de leerroute staat “on hold”. De inburgeraar die de onderwijsroute deed volgt nu de B1-route.

6.3.2. Werkzame elementen

De niveaus van inburgeraars lopen uiteen en het is een meerwaarde dat er kan worden gedifferentieerd op taalniveau voor de samenstelling van groepen. Zo kunnen inburgeraars die hetzelfde (taal)niveau en leerbaarheid hebben samen hun taallessen volgen. Dit biedt de docent ook meer ruimte om de gehele groep op hetzelfde tempo les te geven, met veel verschillende niveaus in één groep zou dat een uitdaging zijn en invloed hebben op de kwaliteit van het onderwijs.

De taalscholen hebben korte lijntjes met de gemeente. Inburgeringsconsulenten houden nauw contact met de taalscholen om de voortgang van inburgeraars te monitoren. Ook reiken taaldocenten uit naar gemeenten over zaken zoals presentie en persoonlijke situaties in afstemming met inburgeraars, zodat tijdig acties kunnen ondernemen indien nodig. Beide partijen weten elkaar te vinden.

De uitwisseling tussen taalscholen en taaldocenten is van meerwaarde voor de uitvoering van de leerroutes. Sommige taalscholen bieden aanbod in verschillende gemeenten waardoor taaldocenten onderling kunnen uitwisselen en van elkaar kunnen leren. Deze uitwisseling is er ook tussen verschillende aanbieders:

> *"Wij hebben laatst voor het eerst een B2 groep gestart en toen heb ik Vluchtelingen-Werk gevraagd hoe zij dat aan hebben gepakt en wat hun ervaringen zijn."*

6.3.3. Knelpunten

De thuissituatie van inburgeraars is voornamelijk een belemmering voor hun inburgering. Kinderen die nog niet naar een reguliere school kunnen, moeten naar een internationale schakelklas, maar die is er niet in Oegstgeest. Dit gaat vaak om jonge kinderen die nog niet zelfstandig naar school kunnen. De inburgeringsconsulent die statushouders uit Oegstgeest begeleidt zegt hierover: *"Ouders moeten dan eerst de kinderen wegbrengen, dan naar de taalschool hier, dan weer op tijd de kinderen ophalen en dat is al gauw een half uur reizen".* De inburgeringstrajecten van de inburgeraars verlopen hierdoor minder soepel. Bovendien is het lastig om kinderopvang te realiseren. Inburgeraars weten ook niet ruim van te voren wat hun rooster zal zijn, omdat taalscholen afhankelijk zijn van de beschikbaarheid van docenten en lokalen. Dit maakt dat zij geen rooster kunnen opgeven, waar de kinderopvang om vraagt.

De roosters van de taalscholen en aanvullend aanbod vanuit de gemeente sluiten niet altijd goed op elkaar. Dat betekent dat inburgeraars soms trainingen volgen ten koste van een aantal taallessen. Overigens is dit wel in overleg met de taalscholen, het komt ook voor dat een taalschool bij de gemeente signaleert dat een inburgeraar het niet kan permitteren om taallessen te missen.

Daarnaast kan de mentale gezondheid van inburgeraars een vlotte inburgering in de weg staan. Wanneer men is gehuisvest en meer rust en regelmaat heeft, kan het zijn dat psychische klachten zich voordoen. De wachtlijsten voor psychologen zijn lang.

Wachtlijsten bij taalscholen zijn ook een knelpunt, omdat men daardoor langer moet wachten totdat ze eenmaal kunnen starten met hun inburgering. Taalscholen zijn ook afhankelijk van beschikbare docenten.

Inburgeraars zijn soms niet tevreden over de taalschool, omdat ze niet gewend zijn aan het Nederlandse onderwijssysteem. Ze moeten bijvoorbeeld veel meer zelfstandig werken, dat is anders dan ze zijn gewend in het land van herkomst. Ook komen ze in de klas met mensen die een verschillend taalniveau hebben, dat vraagt van de docent om daar goed op in te spelen en de een heeft meer aandacht nodig dan de ander.

Landelijk is er een tekort aan NT2 docenten en dat speelt ook in de Leidse regio. Daarnaast is de arbeidsmarkt overspannen en dat heeft ook negatieve gevolgen voor wat er mogelijk is voor statushouders.[112]

6.4. Conclusie

In deze paragraaf beschrijven we de verdeling statushouders en gezinsmigranten per leerroute. Daarnaast schetsen we in hoeverre beleid en uitvoering van de vier gemeenten voldoen aan het landelijke beleid en het beleidskader van Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar over de invulling en uitvoering van de verschillende leerroutes.

Verdeling statushouders en gezinsmigranten B1 route

Als we kijken naar de verdeling van de leerroutes voor statushouders en gezinsmigranten, zien we dat er relatief veel inburgeraars in de B1-route zitten. Dit sluit aan bij het streefdoel van het landelijke beleid: idealiter verwerven inburgeraars het taalniveau B1. Het landelijke percentage statushouders in de B1-route is (52%)[119] en in Oegstgeest is dat percentage (68%), in Voorschoten (55%), in Leidschendam-Voorburg (54%) en in Wassenaar is dat percentage lager dan in de andere drie gemeenten (31%).

Een hoog percentage gezinsmigranten zit in de B1 route, dit komt overeen met landelijke cijfers (84%). In Leidschendam-Voorburg is het percentage gezinsmigranten in de B1-route (94%), in Voorschoten is het percentage gezinsmigranten in de B1 route (93%) in Wassenaar (91%) en in Oegstgeest (87%).

Verdeling statushouders en gezinsmigranten onderwijsroute

Het landelijke percentage voor statushouders in de onderwijsroute is (15%).

Het percentage statushouders in de onderwijsroute in Voorschoten is (27%), in Leidschendam-Voorburg (20%), in Oegstgeest (11%) en in Wassenaar is het percentage (8%).

119 Divosa (2024). Inburgeraars onder de Wet inburgering 2021: cijfers tot en met december 2022.

Het landelijke percentage van gezinsmigranten dat in de onderwijsroute zit is slecht (0,2%). In de gemeente Wassenaar gaat het om (2%) en in Leidschendam-Voorburg (1%). Er zijn geen gezinsmigranten in de onderwijsroute geplaatst in de gemeenten Voorschoten en Oegstgeest.

Verdeling statushouders en gezinsmigranten Z-route

Het landelijke percentage van statushouders in de Z-route is (29%). De lokale percentages per gemeente zijn voor Wassenaar een hoog percentage (51%), in Leidschendam-Voorburg (24%) in Oegstgeest (21%) en in Voorschoten (17%).

Het aandeel van gezinsmigranten dat de Z-route volgt is landelijk (9%). In de gemeente Oegstgeest (13%), in Wassenaar (7%), in Leidschendam-Voorburg (4%) en in Voorschoten (3%).

Ruimte voor maatwerk

De gemeente Leiden en Leidschendam-Voorburg streven in hun beleid zoveel mogelijk naar maatwerk. Gemeenten en taalscholen werken nauw samen voor een zorgvuldige plaatsing van inburgeraars. Bij de samenstelling van de groepen wordt zoveel mogelijk gekeken naar taalniveau en leerbaarheid. Waar mogelijk worden ook jongerengroepen opgezet. Maatwerk is mogelijk als er meer groepen zijn, zodat meer verschillende niveaus kunnen worden aangeboden. En dit heeft effect op de kwaliteit van de lessen.

Effectief en lokaal

Taalscholen opereren op lokaal niveau (behalve in Wassenaar), waardoor ze goed bekend zijn met omgeving. Taalscholen zoeken naar samenstelling van de klassen vanwege laag aantal leerlingen per gemeente. Gemeenten hebben de voorkeur dat taalles lokaal wordt aangeboden. De taalscholen signaleren dat dit leidt tot (soms te grote) diversiteit in samenstelling van de klas. Dit is niet altijd in het voordeel van de inburgeraar. Voor Z-route worden reiskosten naar andere gemeente niet vergoed. Voor B1-route wel.

Verwachtingsmanagement

De taalschool Echt Nederlands, die de B1-route verzorgt in de gemeenten Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar, zou graag meer verwachtingsmanagement zien tussen gemeente en inburgeraar als het gaat om B2 advies. De taalschool heeft zicht op de capaciteit van de inburgeraar en het komt soms voor dat een inburgeraar een sterke wens heeft om B2 aanbod te volgen en de gemeente dat steunt, terwijl dat volgens de taalschool nog niet haalbaar is. Verwachtingsmanagement kan worden bereikt door uitwisseling tussen de gemeente en de taalschool, omdat de taalschool de doelgroep kent en de gemeente meer op afstand zit. Het is van belang dat er geen wisselende signalen zijn vanuit de gemeente en taalscholen, zodat inburgeraars een realistisch beeld hebben van hun capaciteiten en mogelijkheden.

Begeleiding

Inburgeringsconsulenten hebben regelmatig contact met taalscholen om de voortgang te bewaken op de inburgeringstrajecten van de inburgeraars die zij begeleiden. Dit doen zij door middel van periodieke overleggen, telefonisch contact en per mail.

Handhaving

De gemeente Leidschendam-Voorburg heeft nog geen handhavingsbeleid. Taalscholen lopen hier tegenaan als inburgeraars examendatum niet inplannen. Daarnaast is een probleem voor Foxtaal als inburgeraars niet naar lessen komen, maar het budget voor het aanbieden van lessen is opgemaakt. Er zijn geen duidelijke afspraken met de gemeente wie verantwoordelijk is voor financiering in dit geval.

De inkoopafspraken zijn duidelijk, in de praktijk blijkt echter dat er nog verdere afstemming nodig tussen de taalschool en de gemeente Leidschendam-Voorburg. De gemeente heeft geen afspraken gemaakt over wat vervolgstappen zijn indien een inburgeraar niet de 800 uur maakt binnen twee jaar.

Kwaliteit

De taalscholen in Leidschendam-Voorburg en Leiden die inburgeringsaanbod bieden hebben allemaal het keurmerk Blik Op Werk. Ook is er afstemming tussen de gemeente en taalscholen over de uitvoering. Dit gaat om input van beleidsmedewerkers voor de modules die de taalschool biedt aan inburgeraars, dit wordt afgestemd op de behoeftes van de inburgeraars.

Differentiatie taalonderwijs

Taalscholen die homogene groepen kunnen samenstellen, bieden inburgeraars de kans op een soortgelijk (taal)niveau les te volgen en dit heeft een positieve invloed op de kwaliteit van het onderwijs dat door taaldocenten wordt gegeven. Dit is niet in alle gemeenten te realiseren vanwege de kleine aantallen inburgeraars.

7 Dualiteit – participatie, werk en de MAP

7.1. Wettelijke taken van de gemeente

Onderdeel van de inburgeringsplicht zijn het PVT (voor alle leerroutes), de MAP (voor de Z-route en B1-route). Voor de inburgeraars die de onderwijsroute afronden, geldt een vrijstelling voor de MAP en voor de Z-route is een minimaal aantal participatie-uren van 800 (incl. PVT en MAP) verplicht.[120] De gemeente is verantwoordelijk voor het aanbieden van het PVT en de MAP, aan zowel asielmigranten als aan gezinsmigranten.[121] In het PIP wordt opgenomen op welke manier op individueel niveau invulling gegeven wordt aan PVT en MAP [122] en aan eventuele andere onderdelen van de participatiecomponent.

Het **PVT** (participatieverklaringstraject) betreft de overdracht van kennis over Nederlandse kernwaarden, zoals vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit en participatie. Gemeenten organiseren hiertoe minimaal twaalf uur aan:

- Een inleiding op de kernwaarden (bijvoorbeeld in dialoogsessies).
- Minimaal een excursie of activiteit voor een praktische uitwerking van ten minste een Nederlandse kernwaarde.
- Het ondertekenen van de Participatieverklaring. De tekst van de Participatieverklaring is voor iedereen gelijk en wordt beschikbaar gesteld door het ministerie.[123]

Met de ondertekening van de participatieverklaring tonen inburgeringsplichtigen hun betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving en hun bereidheid om daar actief aan bij te dragen.[124]

Ook in de voorinburgering door COA moeten deze kernwaarden aan de orde komen, zodat een doorlopende leerlijn over waarden ontstaat.[124]

Inburgeringsplichtigen moeten de PVT binnen de inburgeringstermijn van drie jaar afronden. Dit is een langere periode dan onder de vorige wet inburgering, zodat gemeenten meer tijd hebben voor het organiseren en inbedden van de PVT in het inburgeringstraject en biedt de mogelijkheid de ondertekening van het PVT meer als sluitstuk van de inburgering te positioneren. Ook vanuit het perspectief van effectieve waardenoverdracht en taalbeheersing is een moment later in het inburgeringstraject effectiever.[125]

De **MAP** vervangt het onderdeel ONA uit de vorige wet inburgering en betreft een kennismaking met en voorbereiding op de Nederlandse arbeidsmarkt, zoals beroepenoriëntatie, werknemerscompetenties, realistisch beroepsbeeld, beroepskansen, beroepscompetenties verwerven, netwerk opbouwen, werk vinden en werkcultuur.[126]

In tegenstelling tot voorheen de ONA wordt de MAP door gemeenten uitgevoerd en is deze meer praktisch van aard. Zo zijn ten minste veertig uren van de module Arbeidsmarkt en Participatie gericht op de praktische inzet van de inburgeringsplichtige op de arbeidsmarkt [127], bijvoorbeeld door bedrijfsbezoeken, vrijwilligerswerk, werkervaringsplaatsen/stages of betaald werk.[128] Inburgeraars die (fulltime) betaald werk hebben, kunnen die uren meetellen voor de veertig urennorm.[129] De module Arbeidsmarkt en Participatie wordt afgesloten met een eindgesprek tussen de inburgeringsplichtige en het college.[126]

Inburgeraars met een asielstatus in de Z-route moeten, naast 800 uur formele taal- en KNM-lessen, 800 uur aan participatie-activiteiten besteden De PVT en de MAP tellen hiervoor mee. De invulling van de overige uren van de participatiecomponent is niet expliciet vastgelegd in de wet-en regelgeving, maar hier zijn wel enkele voorwaarden aan gesteld. Zo moeten de activiteiten plaatsvinden in een nederlandstalige context en mogen ze niet in isolement plaatsvinden.

120 Zie hoofdstuk 6 voor meer informatie over de Z-route.

121 Artikel 6 Wet inburgering 2021.

122 Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3, p.10 (Memorie van Toelichting Wi2021).

123 Artikel 3.1 Besluit inburgering 2021.

124 Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3, p.43 (Memorie van Toelichting Wi2021).

125 Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3, p.44 (Memorie van Toelichting Wi2021).

126 Afdeling 2 Besluit inburgering 2021.

127 Afdeling 1 Regeling inburgering 2021.

128 Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3, p.45 (Memorie van Toelichting Wi2021).

129 https://www.divosa.nl/publicaties/wet-inburgering-vraag-en-antwoord/wet-inburgering-vraag-en-antwoord/overige-inburgeringsvoorzieningen/module-arbeidsmarkt-en-participatie-map.

Het aanbod in de Z-route moet zijn gericht op de Nederlandse taal, zelfredzaamheid, activering en participatie, waaronder: betaald werk, vrijwilligerswerk, stage, arbeidsoriëntatie en arbeidstoeleiding. Daarnaast kan binnen de route ook worden ingezet op activiteiten in andere domeinen zoals onder andere financiën, gezondheid en sociaal netwerk waarmee het spreken van de Nederlandse taal en participatie worden gestimuleerd. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan: tegenprestatie of andere activiteiten onder de Participatiewet (voor zover de inburgeringsplichtige bijstandsgerechtigd is), deelname aan non-formeel onderwijs (zoals bijvoorbeeld een taalvrijwilligerstraject), behalen van een praktijkverklaring of deelcertificaat, vrijwilligerswerk, begeleid werk bij een werkvoorziening, zelfwerkzaamheid, deelname aan activiteiten in het kader van welzijn, budget coaching, digitale vaardigheden, ouderbetrokkenheid op scholen of sportverenigingen, etc.[130]

Voor gezins-en overige migranten bestaat de participatiecomponent uit de PVT en de MAP, omdat zij niet onder de Participatiewet vallen.

En ook voor de B1-route is de participatiecomponent in landelijke regelgeving niet verder ingevuld dan de PVT en de MAP. Deze kan door gemeenten op verschillende wijzen worden ingevuld en wordt vastgelegd in het PIP. Dit kan onderdeel zijn van de taalcursus, of apart door de gemeente georganiseerd worden. Waar relevant en mogelijk zal worden ingezet op een combinatie van inburgering en participatie: het leren van de taal in combinatie met werk of andere activiteiten gericht op het meedoen in de samenleving.[131]

7.2. Uitvoeringspraktijk Wassenaar, Voorschoten en Leidschendam-Voorburg

Het beleid

De gemeenten Wassenaar, Voorschoten en Leidschendam-Voorburg sluiten in het beleidsplan 2022-2025 aan bij de doelen in de Wi2021 voor wat betreft het PVT, MAP en participatie. Het beleidsplan biedt daarnaast aandacht aan het samen laten gaan van de Wi2021 en de participatiewet in de begeleiding van inburgeraars. In het beleidsplan wordt gesteld dat de doelen van de Participatiewet verenigbaar zijn met die van de Wet inburgering; iedereen doet mee, bij voorkeur via betaald werk. Voor zowel de re-integratie als participatie van inburgeraars wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de bestaande dienstverlening; waar nodig wordt deze uitgebreid of doorontwikkeld.

130 Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3, p.42 (Memorie van Toelichting Wi2021).

131 Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3, p.35 (Memorie van Toelichting Wi2021).

De uitvoering

PVT

Het PVT wordt uitgevoerd door VluchtelingenWerk Nederland in alle drie de gemeenten. Elke inburgeraar is verplicht een participatieverklaring te ondertekenen. VluchtelingenWerk Nederland vindt het van belang dat inburgeraars weten wat ze ondertekenen. Tijdens de training worden inburgeraars begeleid om meer begrip te krijgen van de inhoud van het de participatieverklaring en worden thema's als vrijheid, gelijkheid, solidariteit en democratie uiteen gezet. Tijdens de trainingen is aandacht voor dialoog en vindt er tegelijkertijd kennisoverdracht plaats over onder andere de Nederlandse grondwet en het politieke stelsel. Het traject wordt afgesloten met het tekenen van de participatieverklaring tijdens een bijeenkomst op het gemeentehuis. Het streven is dat de wethouders van de verschillende gemeenten hierbij aanwezig zijn.

MAP

De MAP wordt uitgevoerd door een trainer in dienst van de gemeente en in samenwerking met het Werkgeversservicepunt. De training bestaat uit meerdere bijeenkomsten. Tijdens de bijeenkomsten worden de inburgeraars zo goed mogelijk voorbereid op de arbeidsmarkt en krijgen ze verschillende trainingen, zoals een sollicitatietraining. Daarnaast maken de deelnemers kennis met het werkveld en gaan ze ook zelfstandig aan het werk.

Participatie

Op dit onderdeel verschilt de uitvoering in de drie gemeenten. De gemeente Wassenaar heeft vanaf het begin de Vrijwilligerscentrale Wassenaar betrokken bij de invulling van de participatie-uren. De Vrijwilligerscentrale zet individuele trajectbegeleiders in om statushouders te begeleiden richting een participatieplek. De focus hierbij is op statushouders in de Z-route, maar statushouders in de B1-route zijn ook welkom. Voor statushouders in de Z-route is de Vrijwilligerscentrale verantwoordelijk voor het begeleiden richting, ongeveer, 600 participatie-uren. De overige uren worden onder andere opgebouwd uit uren besteed aan de Startklas, Omgaan met Geld (training door VluchtelingenWerk Nederland), de PVT en de MAP. De invulling van de participatie-uren wordt individueel en via maatwerk bepaald, mogelijkheden zijn: deelname aan een creatieve club, een tweewekelijks taalcafé, fietslessen, yoga, een moestuin en uitjes en het (mee)organiseren van een kledingmarkt. Daarnaast is een belangrijke taak het begeleiden richting vrijwilligerswerk aan het einde van het traject wanneer het taalniveau voldoende is. Ook ondersteunen de trajectbegeleiders statushouders in de Z-route met het bijhouden van overige participatie activiteiten, zoals doktersbezoek, schoolbezoek van de kinderen en een gesprek met de buren. In de gemeente

Voorschoten dragen lokale partijen Sakeina en Stichting Assalem bij aan de inburgering. Deze partijen organiseren activiteiten en lessen, gericht op het versterken van participatie en verbinding.[132]

De gemeenten Leidschendam-Voorburg en Voorschoten hadden tot en met de zomer van 2024 geen beleid ontwikkeld om statushouders te begeleiden richting een participatieplek. De verantwoordelijkheid voor het behalen van de 800 participatie-uren in de Z-route was volledig bij de inburgeraar neergelegd. In de praktijk is gebleken dat het voor statushouders in de Z-route te complex is om zelf invulling te geven aan deze uren, mede omdat de formulieren die ingevuld moeten worden zeer talig zijn. De gemeenten hebben daarom alsnog de regie gepakt op dit onderdeel. Foxtaal heeft in de nieuwe plannen de verantwoordelijkheid gekregen om de begeleiding richting 400 participatie-uren te organiseren. Hiervoor heeft Foxtaal trajectbegeleiders aangesteld. De regie voor het invullen van de overige uren ligt bij de gemeente in samenwerking met lokale welzijnsorganisaties (WOEJ, LVvoorElkaar en Voorschoten Voor Elkaar). Het gehele begeleidingstraject duurt maximaal 24 maanden. Daarna ligt de focus op het werkfit maken van mensen in de Z-route. De eerste stappen in het ontwikkelen en uitvoeren van dit plan zijn gestart rond de zomer van 2024, de verdere inbedding en ontwikkeling van het beleid gaat plaatsvinden in 2025. Inburgeraars die op dit moment aan het einde van hun inburgeringstermijn zitten, krijgen extra begeleiding van de gemeente. Aangezien op het moment van de interviews met de ambtenaren de begeleiding pas recent vorm had gekregen, kunnen de ambtenaren nog geen uitspraken doen over aantallen en het halen van termijnen.

Voor de B1-route onderhoudt de gemeente contact met LVvoorElkaar en het begeleiden richting vrijwilligerswerk.

De uren in alle gemeenten worden bijgehouden via een excelsheet per inburgeraar. Inburgeraars krijgen een kaart waar activiteiten op staan en die afgetekend kunnen worden.

Begeleiding richting betaald werk

De gemeente Leidschendam-Voorburg is verantwoordelijk voor begeleiding richting betaald werk. De consulent Inburgering en Werk gaat na twee of drie maanden gesprekken met de inburgeraar aan over (on)betaald werk. Op dit moment is de inburgeraar geland in de gemeente en heeft hij/zij enige taalkennis op kunnen doen om een kennismakingsgesprek op de werkplek te kunnen voeren. De consulent signaleert wanneer een inburgeraar klaar is om stappen te zetten richting een betaalde baan en wordt op dat moment doorverwezen naar de matchmaker van het Werkgeversservicepunt. De matchmaker onderzoekt samen met de inburgeraar wat voor werk passend zou kunnen zijn en biedt ondersteuning richting deze werkplek. Dit kan direct een betaalde baan zijn, een leerwerktraject of een taalstage. Leerwerktrajecten zijn afgestemde trajecten met inburgeraars die in een bepaalde branche willen werken en tegelijkertijd nog extra taalvaardigheden of werknemersvaardigheden moeten verwerven.

Het gaat bijvoorbeeld om inburgeraars die al werkervaring in een bepaalde sector hebben vanuit het land van herkomst, maar nog ervaring op moeten doen met de Nederlandse context. Tijdens het leerwerktraject behoudt de inburgeraar de uitkering. Voor taalstages heeft de gemeente een aantal samenwerkingspartners waar mensen geplaatst kunnen worden, zoals de kringloopwinkel. Maatwerk staat centraal in de begeleiding richting werk.

De eerste inburgeraars in de Z-route zijn over het algemeen pas na het eerste jaar arbeidsfit volgens de matchmaker. In de periode daarvoor ligt de focus op alfabetisering. Taalstages kunnen dan al wel starten.

Vanuit het Werkgeversservicepunt wordt ondersteuning geboden aan werkgevers die inburgeraars in dienst willen nemen. Ze geven voorlichting over loonkostensubsidie en de mogelijkheid tot een proefplaatsing met behoud van uitkering. Op deze manier willen ze werkgevers tegemoet komen. Daarnaast kunnen er jobcoaches ingezet worden die inburgeraars ondersteuning bieden op de werkplek.

De gemeente Voorschoten heeft de wens uitgesproken om lokaal extra aandacht te bieden aan uitstroom richting werk. De gemeente houdt gesprekken met lokale ondernemers om de samenwerking te versterken en inburgeraars een plek te kunnen te bieden. Ze richten zich hierbij met name op inburgeraars in de Z-route. Daarnaast wil de gemeente specifieke activiteiten ontwikkelen om vrouwen beter te begeleiden richting participatie en werk.

7.2.1. Aantallen en termijnen

Tabel 7.16. PVT

		2022	2023	2024	Totaal
Leidschendam-Voorburg	Gezinsmigrant	26	58	44	128
	Statushouder	20	69	26	115
Voorschoten	Gezinsmigrant	2	10	8	20
	Statushouder	8	27	11	46
Wassenaar	Gezinsmigrant	6	21	8	35
	Statushouder	6	15	10	31

In totaal heeft ongeveer 85% van de ingestroomde inburgeraars een PVT cursus gevolgd.

132 Ambtelijke aanvulling Voorschoten.

Tabel 7.17. MAP

		2022	2023	2024	Totaal
Leidschendam-Voorburg	Gezinsmigrant	27	53	40	120
	Statushouder	20	51	21	92
Voorschoten	Gezinsmigrant	2	9	6	17
	Statushouder	8	23	7	38
Wassenaar	Gezinsmigrant	6	16	7	29
	Statushouder	8	13	6	27

In totaal heeft ongeveer 80 procent van de ingestroomde inburgeraars de MAP gevolgd.

Leidschendam-Voorburg begeleidt statushouders in de inburgering richting leerwerktrajecten, vrijwilligerswerk en betaald werk. In totaal zijn 249 personen begeleid in 2022-2024, vanuit de participatiewet. Daarvan hebben 23 personen daadwerkelijk werk gekregen en zijn dertien personen met vrijwilligerswerk gestart, voornamelijk vanuit de B1-route. Ook zijn elf personen gestart met een leerwerktraject. De resultaten van deze begeleiding zijn slechts ten dele inzichtelijk en betrouwbaar, vanwege beperkingen in de registratie.

7.2.2. Werkzame elementen

Een groot aantal inburgeraars heeft de PVT en de MAP gevolgd. De inhoud van de trainingen draagt volgens de uitvoerders bij aan de inburgering en wordt als zeer waardevol gezien.

De begeleiding richting participatie verloopt voorspoedig in Wassenaar. De insteek van de begeleiding en het plaatsen bij participatieplekken is lokaal. De verantwoordelijke partner in de gemeente heeft een sterk lokaal netwerk. Dit sluit aan bij de strategieën die de gemeenten hebben geformuleerd in het beleidsplan.

De begeleiding richting werk is goed ingebed in de begeleiding vanuit de gemeente sinds de consulenten van het team Inburgering en Werk zijn samengevoegd in één functie. Hierdoor kennen de consulenten de inburgeraars beter en kunnen ze sneller schakelen met de matchmaker van het Werkgeversservicepunt. De begeleidingstrajecten richting betaald werk die plaats hebben gevonden, sloten aan bij de werkervaring en interesse van de inburgeraars.

7.2.3. Knelpunten

De beleidsmakers en uitvoerders signaleren de volgende knelpunten.

PVT

Voor het organiseren van de PVT moeten Vluchtelingenwerk Nederland en de gemeente de planning afstemmen. Deze planning is complex, omdat statushouders veel verschillende inburgeringsverplichtingen hebben en omdat kinderopvang geregeld dient te worden. Daarnaast zijn er wisselingen geweest bij VluchtelingenWerk Nederland waardoor enkele trainingen niet door zijn gegaan. De ambtenaren bij de verschillende gemeenten ervaren dat de communicatie hierover verbeterd kan worden. Op de inhoud van de trainingen hebben ze niets aan te merken en wordt als goed en positief geëvalueerd door de gemeenten en VluchtelingenWerk Nederland.

Begeleiding richting participatieplekken in de Z-route

Aanvankelijk had de gemeente de verantwoordelijkheid voor het invulling geven aan participatie uren en de registratie hiervan belegd bij inburgeraars in de Z-route zelf. Deze taak bleek niet aan te sluiten bij de leefwereld van de inburgeraars in de Z-route. De gemeente Leidschendam-Voorburg heeft pas in 2024 haar regiefunctie gepakt op dit onderdeel en beleidsplannen hierop ontwikkeld. De implementatie van de plannen vond in de zomer van 2024 plaats. Op dit moment is het nog te vroeg om de resultaten hiervan in kaart te brengen. De beleidsplannen bieden een realistische basis om vorm te geven aan de participatie-uren. Wel moet nog duidelijk worden op welke manier statushouders die geen begeleiding hebben ontvangen tussen januari 2022 en juli/augustus 2024 met terugwerkende kracht de uren kunnen registreren. De gemeente heeft aangegeven dat dit mogelijk is en dat inburgeraars hierbij begeleid worden.

Begeleiding richting werk

Bij de begeleiding richting werk ervaren gemeenten dat het vinden van bedrijven waar statushouders terecht kunnen lastig kan zijn. Commerciële bedrijven geven volgens de matchmaker die we hebben geïnterviewd de voorkeur aan mensen die de taal al spreken en gelijk aan het werk kunnen. Bedrijven hebben niet de tijd of willen de tijd niet investeren om de extra begeleiding te bieden die statushouders veelal wel nodig hebben. Het vinden van werkplekken bij kleinere bedrijven verloopt soepeler en daar wordt meer bereidheid gezien om de nodige flexibiliteit te bieden.

De beperkingen die bedrijven zien verhindert de vroege arbeidsparticipatie van statushouders volgens de matchmaker. De wet is erop gericht dat statushouders in een vroeg stadium aan het werk gaan terwijl hun inburgeringstraject nog loopt, maar werkgevers stellen eisen aan het taalniveau van inburgeraars. Zoals in de KIS monitor 2024 is benoemd, ontstaat hierdoor een vicieuze cirkel: 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.[133]

Kinderopvang

Foxtaal en de gemeente benoemen dat kinderopvang een probleem is op het moment dat inburgeraars taal en participatie combineren. De kinderopvang sluit om 14.00 uur. Hierdoor zijn er maar een beperkt aantal uren per dag beschikbaar voor participatie, omdat (één van de) ouders thuis moeten zijn bij de kinderen. Een van de consulenten van Leidschendam-Voorburg zegt hierover:

> *“Soms hebben statushouders drie of vier kinderen thuis en kinderopvang nodig maar dat is een uitdaging. Soms duurt het regelen van kinderopvang wel een jaar. Wel proberen we samen met [de matchmaker] bijvoorbeeld vrijwilligerswerk te regelen voor drie uur per dag, twee dagen in de week. Zo proberen we het wel te regelen, maar dat lukt niet altijd, maar het lukt beter dan onder de oude wet.”*

7.3. Uitvoeringspraktijk Oegstgeest

7.3.1. Het beleid

Het beleid van de gemeente Leiden is gericht op zo snel mogelijk participeren met uitzicht op betaald werk of andere vormen van participatie. Dit doen zij in opdracht van de gemeente Oegstgeest. De gemeente Leiden sluit aan bij de doelen die opgesteld zijn in de Wi2021 als het gaat om PVT, MAP en participatie. De gemeente Leiden voert zelf de PVT uit en het participatiegedeelte voor de B1 route, waaronder de MAP. Daarnaast heeft de gemeente een jobhunter en trainer. De instroom op de arbeidsmarkt doet de gemeente in samenwerking met DZB, het re-integratiebedrijf van de gemeente Leiden, UWV en individuele werkgevers.

Recent is er in regionaal verband – in samenwerking met de gemeente Leiden, mboRijnland en Alrijne Zorggroep een traject opgezet om de arbeidsparticipatie van statushouders in de zorg te bevorderen. De eerste klas is pas gestart.[134] Het traject Op je plek in de zorg is een traject van drieënhalf tot vieer jaar. Statushouders volgen eerst een vooropleiding bij de gemeente Leiden, daarna volgen ze de mbo 1 opleiding assistent dienstverlening. Nadat ze hun mbo 1 diploma hebben behaald volgen ze gedurende twee jaar de niveau 2 opleiding Helpende Zorg en Welzijn. Uiteindelijk stromen ze uit naar werk met baangarantie in 2027 bij Alrijne zorggroep.[135]

De uitvoering

PVT

De training Het Gesprek wordt gegeven door een trainer van de gemeente Leiden. In de training Het Gesprek leren inburgeraars over verschillen en overeenkomsten tussen hun eigen cultuur en de Nederlandse cultuur. Daarnaast leren ze over de kernwaarden van de Nederlandse samenleving en hoe zaken geregeld zijn in Nederland. De training wordt afgesloten met het ondertekenen van de Participatieverklaring.[136]

MAP

Inburgeraars starten met de MAP, nadat ze hebben deelgenomen aan verschillende trainingen en is vastgesteld dat ze op A2 niveau zitten.[137] Collega’s van de inburgerings-consulent (trainer en jobhunter) spreken de deelnemer dan elke week tijdens de training en begeleiden de deelnemer naar een taalstage/vrijwilligerswerk/betaald werk. Op dat moment wordt het contact met de inburgeringsconsulent minder intensief.

De MAP wordt voor de B1 route door de gemeente Leiden zelf aangeboden. Voor mensen uit de B1-route worden er ook stageplekken gezocht. De gemeente heeft een jobhunter en trainer in huis die kijken naar de behoeften van mensen die de MAP volgen. Hierin is er ruimte voor maatwerk, waar de een behoefte heeft aan een individuele aanpak is voor de ander een groepsaanpak

133 Gruijter, M. de, T. A. Kool, Y. Dusault, L. Samson, A. Gehring, F. Acherrat (2024) KIS monitor 2024 Gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten. Utrecht: KIS.

134 Interview Wethouder en beleidsmedewerker Oegstgeest.

135 Traject ‘Op je plek in de zorg” https://www.opjeplekindezorg.nl/wp-content/uploads/2024/07/ESF-presentatie-2-juli.pdf.

136 Gemeente Leiden (2022). Informatiegids Leidse Inburgering.

137 Interview inburgeringsconsulent Oegstgeest.

prettiger.[138] NewBees verzorgt de MAP voor inburgeraars in de Z-route en doet dit in afstemming met de MAP theorie die door NL training en Danner & Danner wordt gegeven.

Beide taalscholen hebben een contract bij NewBees ten behoeve van de invulling van het participatie component. Ze proberen de MAP theorie op de taalscholen zoveel mogelijk te laten aansluiten op het praktische gedeelte van de MAP wat wordt gevolgd bij NewBees.[139]

Wanneer inburgeraars na het volgen van de MAP nog moeilijk aan een baan kunnen gekomen kunnen ze deelnemen aan trainingen die onder andere helpen met het solliciteren.[137]

Participatie

NewBees is verantwoordelijk voor de invulling van 800 participatie uren voor de Z-route. Ze starten altijd met een intake zodat er kennis kan worden gemaakt met de begeleider van NewBees, bij dit gesprek is ook een tolk aanwezig. Het programma wordt vormgegeven door groepsbijeenkomsten waar o.a. door filmeducatie kennis wordt gemaakt met de Nederlandse cultuur en het zorg- en schoolsysteem. Ook zijn er wijksafari's waar deelnemers met een begeleider van NewBees wandelen door stad of een lokaal bedrijf bezoeken. Deelnemers worden ook gestimuleerd om zelfstudie te doen door nieuws in eenvoudige taal te bekijken. NewBees werkt ook samen met VluchtelingenWerk Nederland, zodat deelnemers de cursus *Digiklik* kunnen volgen ter bevordering van hun digitale vaardigheden. Zij bieden dit aan op locatie bij Danner & Danner en NL training. Dit zorgt ervoor dat inburgeraars na MAP theorie bij de taalscholen gelijk door kunnen naar het programma van Newbees. De participatie uren worden bijgehouden in een klantvolgsysteem (CRM) waar inburgeraars zelf ook toegang tot hebben. Newbees werkt met matchers die individuele begeleiding bieden aan inburgeraars.[139]

Begeleiding richting betaald werk

De MAP training wordt gegeven door een jobhunter en een trainer. Die kijken gezamenlijk of een inburgeraar kan uitstromen naar een reguliere baan of dat een taalstage passender is. De gemeente Leiden biedt mogelijkheden tot beschutwerk of leerwerktrajecten.[137] De focus van de MAP is dat statushouders zo snel mogelijk aan het werk gaan. Statushouders volgen trainingen over het zoeken van stages en betaald werk. Ook zijn er werkbezoeken bij bedrijven ten behoeve van de oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt. Statushouders doen eerst onbetaald werkervaring op en het doel is dat ze dan uiteindelijk betaald werk parttime/fulltime vinden.[136]

138 Interview programmamanager Leiden.

139 Interview Newbees.

7.3.2. Aantallen

Tabel 7.18. PVT

		2022	2023	2024	Totaal
Oegstgeest	Gezinsmigrant	0	0	19	19
	Statushouder	0	4	27	31

Tabel 7.19. MAP

		2022	2023	2024	Totaal
Oegstgeest	Gezinsmigrant	0	6	0	6
	Statushouder	0	1	7	8

De gemeente Leiden heeft geen gegevens over het aantal statushouders dat richting een leerwerktraject, vrijwilligerswerk, betaald werk of een werkplek met 0-uren contract zijn begeleid.

7.3.3. Werkzame elementen

Professionals benoemen onderstaande werkzame elementen om participatieplekken te realiseren.

Maatwerk

Hoewel het een uitdaging is om een passende plek te vinden voor de invulling van participatie uren, proberen participatie aanbieders zoveel mogelijk aan te sluiten bij de achtergrond en wensen van de inburgeraar.

> *"We kijken waar iemands talent zit en wat ze leuk vinden. Dus als iemand het super leuk vindt om te koken proberen we daar een plek voor te vinden. Dus daar hebben we hele goede resultaten mee. Bijvoorbeeld mensen die in een buurthuis kunnen koken (NewBees)."*

Veilige omgeving

Het creëren van een veilige omgeving waarin iedereen ongeacht afkomst of religie zich vrij voelt om zich openlijk te uiten.

Warme contacten werkgevers

Wanneer je als participatie aanbieder de juiste ingangen hebt en de contacten warm houdt, dan kun je vrijwilligersplekken realiseren voor inburgeraars. Tegelijkertijd is het kwetsbaar, omdat je dan afhankelijk bent van de bereidwilligheid van individuen.

> *“Dat zie je ook met wisselingen, iemand met wie we heel goed contact hadden vertrekt dan en de vervanger zegt dat het Nederlands veel hoger moet zijn. Dat Nederlands stellen mensen tegenwoordig gauw als eis, terwijl je mensen ook een kans kan geven. Daar zit voor ons een enorme uitdaging om te overtuigen.”*

7.3.4. Knelpunten

Professionals signaleren onderstaande knelpunten als het gaat om de invulling en realisatie van participatie.

Mentale gezondheid

Het kan soms lastig zijn om iemand te plaatsen bij werkervaringsplekken vanwege psychische klachten, lastige thuissituatie of omdat iemand weinig of geen onderwijs heeft genoten in het land van herkomst.[137] Psychische klachten zijn lastiger op te lossen dan fysieke klachten en inburgeraars hebben soms beperkte gezondheidsvaardigheden. Professionals merken op dat psychische klachten zich voordoen nadat de inburgeraar is gesetteld en is gestart met het opbouwen van een leven in Nederland.[140]

Uitvoering PVT

De training Het Gesprek is onderdeel van het PVT. Onder de oude wet was er een module van twintig sessies (ongeveer veertig uur), waarin er meer ruimte was om bij zaken stil te staan. Momenteel hanteert de gemeente Leiden de wettelijke twaalf uur met uitbreiding naar één extra sessie om wat dieper op zaken in te gaan.

Landelijke richtlijnen invulling participatie

Uit de interviews met professionals komt naar voren dat de participatie uren op uiteenlopende manieren worden ingevuld. Volgens een participatie aanbieder die wij spraken ontbreekt een landelijke handreiking die zou kunnen ondersteunen bij de invulling van participatie. Een dergelijke handreiking zou participatie aanbieders richting kunnen bieden bij wat telt als het gaat om participatie activiteiten.

Invulling 800 participatie uren

800 participatie uren is erg hoog en een uitdaging om invulling aan te geven – in verband met andere verplichtingen zoals de zorg voor kinderen maar ook een kwetsbare mentale en fysieke gezondheid.

Betaald werk

Betaald werk is vaak een uitdaging, omdat men nog onvoldoende de Nederlandse taal beheerst. Daarnaast zien professionals dat werkgevers onvoldoende geïnformeerd zijn over wat erbij komt kijken als je statushouders in dienst neemt. Het vraagt meer kennis van culturele diversiteit en verwachtingsmanagement richting werkgevers. Tot slot spelen ook andere factoren een rol zoals de zorg voor kinderen en de inburgeringscursus die veel tijd inneemt.

7.4. Conclusie

In deze paragraaf beschrijven we in hoeverre beleid en uitvoering van de vier gemeenten voldoen aan de subdoelen en uitgangspunten van de landelijke beleidstheorie als het gaat om het realiseren van dualiteit, PVT en MAP.

Het uitgangspunt van de Wet inburgering 2021 is dat inburgeraars een snelle start maken met participatie, idealiter via betaald werk. Uit de praktijk blijkt echter dat het een uitdaging is om passende werk(ervarings)plekken te vinden voor inburgeraars. Dit komt door de taalbarrière, andere verplichtingen zoals de zorg voor kinderen en door de bereidheid en capaciteit van potentiële werkgevers om inburgeraars een werkplek te bieden en te begeleiden.

Volgens Divosa is het lokale netwerk een belangrijk middel om de participatie binnen het inburgeringsproces te bevorderen.[141] De verschillende partijen die in opdracht van de vier gemeenten de participatie verzorgen voor inburgeraars, werken zoveel mogelijk samen met lokale partijen. Dit gaat om bibliotheken, buurthuizen, VluchtelingenWerk Nederland en lokale initiatieven. Die partijen bieden in sommige gevallen vrijwilligersplekken, cursussen of ander aanbod waar inburgeraars gebruik van kunnen maken. Dit biedt inburgeraars de mogelijkheid om de lokale omgeving beter te leren kennen en een sociaal netwerk op te bouwen.

De Wi2021 heeft als termijn voor zowel de PVT en MAP dat die binnen 36 maanden na ingang van de inburgeringsplicht worden afgerond. Deze worden in alle gemeenten tijdig aangeboden.

140 KIS (2019). De rol van gezondheid bij inburgering van statushouders.

141 Divosa (2024). Gebruik het bestaande lokale netwerk | Divosa.

Het PVT

VluchtelingenWerk voert de PVT uit voor de gemeenten Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar. De planningen van het PVT aanbod en ander inburgeringsaanbod sluiten niet op elkaar aan. Gemeenten en VluchtelingenWerk zouden hierover beter kunnen afstemmen.

De gemeente Leiden voert zelf de PVT uit in opdracht van de gemeente Oegstgeest. Idealiter zou de gemeente meer tijd willen besteden aan de kwestie 'hoe verhoud ik me tot de (Nederlandse) samenleving'.

De MAP

De MAP wordt in de gemeenten Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar uitgevoerd door een trainer van de gemeente. Voor de uitvoering van de MAP wordt er samengewerkt met het Werkgeversservicepunt. De reguliere MAP is aangepast voor de Z-route doelgroep, dat bleek beter bij hun niveau te passen. Dit geldt voor inburgeraars uit Oegstgeest die onder begeleiding van de gemeente Leiden hun inburgeringstraject volgen. Daarnaast stemt NewBees hun MAP praktijk aanbod zoveel mogelijk af op de MAP theorie die inburgeraars bij de verschillende taalscholen volgen. De meerwaarde is dat de theorie en praktijk op elkaar aansluiten. Daarnaast verzorgt NewBees hun aanbod op locatie bij beide Danner&Danner en NLTraining, dat maakt dat hun aanbod na de taallessen gevolgd kan worden en dat inburgeraars minder heen en weer hoeven te reizen. Dit is echter moeilijker te realiseren wanneer er grotere aantallen inburgeraars zijn. Tot slot hebben NewBees en de taalscholen korte lijntjes, omdat NewBees wekelijks op locatie aanwezig is.

Dualiteit

Lokale partners zijn betrokken sinds de zomer van 2024. Dit kwam te laat op gang. De strategie 'lokaal' zou met name bij participatie de grote rol moeten krijgen die het in het beleidsplan heeft gekregen. In de praktijk heeft dit alleen in Wassenaar vorm gekregen. In de gemeenten Leidschendam-Voorburg en Voorschoten moet nog blijken hoe participatie lokaal vorm gaat krijgen. De gemeente Leidschendam-Voorburg heeft voor de invulling van participatie voor inburgeraars in de Z-route, laat in het proces de regie gepakt. De begeleiding door gemeenten liep achter op de Z-route. Er lag teveel regie bij de inburgeraar die zelf de invulling van participatie uren moest organiseren. Bovendien was de communicatie met de inburgeraar niet helder hierover, omdat het schriftelijk was en te talig.

Aandachtspunt zijn de lage aantallen inburgeraars die richting participatie en betaald werk zijn begeleid. De trajecten bieden maatwerk, maar aan een relatief laag aantal inburgeraars. De registratie van de behaalde resultaten is overigens onvoldoende om betrouwbare cijfers te kunnen rapporteren.

Maatwerk

De integraliteit van de inburgeringswet en de participatiewet komt tot uiting in het inburgeringstraject. Inburgeraars hebben een consulent inburgering en werk. De start van traject heeft meer de focus op inburgering en zodra alles op de rit is, komt er meer aandacht voor begeleiding richting werk. Dit is in ieder geval de aanpak gedurende drie jaar.

Naar aanleiding van de monitor Inburgering heeft de gemeente Leidschendam-Voorburg voor zichzelf de volgende doelen geformuleerd:

- Actie: Ziens- en werkwijze ontwikkelen voor duale inburgeringstrajecten
- Actie: Samenwerking versterken met de welzijnsorganisaties in de drie gemeenten en andere partners in het voorliggend veld om duale inburgeringstrajecten te organiseren.
- Actie: Inzetten van een aantal participatie-plekken (P-Wet) bij WOEJ en de mogelijkheden voor Participatieplekken in het voorliggend veld verkennen
- Actie: Het ontwikkelen en implementeren van een registratiesysteem zodat alle participatie-activiteiten worden geregistreerd. Nu worden alleen vrijwilligerswerk en P-wet trajecten in het gemeentelijk systeem verwerkt.

8 Maatschappelijke begeleiding en financiële zelfredzaamheid

8.1. Wettelijke taken – (sub)doelen wet

Gemeenten zijn verplicht aan asielmigranten en hun gezinsleden **maatschappelijke begeleiding** te bieden, vanaf de dag dat de inburgeringsplichtige in de basisregistratie personen is ingeschreven.[142] De invulling van de maatschappelijke begeleiding wordt door gemeenten bepaald, maar bevat in ieder geval de volgende componenten:

- Praktische hulp bij het regelen van basisvoorzieningen: ondersteuning en begeleiding bij het regelen van praktische zaken ten aanzien van voorzieningen zoals wonen, zorg, werk, inkomen, verzekeringen, onderwijs en kennismaking met de lokale woonomgeving.
- Voorlichting over basisvoorzieningen in de Nederlandse samenleving: voorlichting over basisvoorzieningen en thema's zoals wonen, inkomen, werk, zorg, onderwijs, opvoeding en kennismaking met maatschappelijke organisaties.[143]

Desgewenst kan de gemeente een koppeling maken met het PVT, dat (eveneens) een activiteit of excursie moet omvatten zoals bijvoorbeeld een bezoek aan een maatschappelijke organisatie.[144]

Een andere plicht voor gemeenten is het **financieel ontzorgen** van inburgeringsplichtigen onder de WI2021 met een verblijfsvergunning asiel en een bijstandsuitkering. Dit is als volgt vastgelegd in artikel 56a van de Participatiewet:

> *"Het college verbindt aan de bijstand van de belanghebbende de verplichting om gedurende een periode van zes maanden, gerekend vanaf de dag waarop het recht op bijstand ontstaat, mee te werken aan het door het college in naam van de belanghebbende verrichten van betalingen uit de toegekende bijstand van huur, gas, water en stroom en de verplichte zorgverzekering."*[145]

142 Artikel 13 Wet inburgering 2021.

143 Artikel 5.1 Besluit inburgering 2021.

144 Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3, p.22 (MvT).

145 Artikel 56a Participatiewet.

In april 2023 kondigde de minister van SZW een herziening aan van de wetgeving omtrent het financieel ontzorgen, omdat de praktijk laat zien dat financieel ontzorgen complex is in de uitvoering en niet altijd meerwaarde heeft. Daarnaast heeft een deel van de asielstatushouders meer profijt van andere vormen van ontzorgen, zoals het bieden van begeleiding bij financiële zelfredzaamheid. De minister geeft aan, vooruitlopend op de wetsherziening, tijdelijk een ruimere uitleg te geven aan het wetsartikel over financieel ontzorgen. De gemeente blijft verplicht om asielstatushouders met een bijstandsuitkering te ondersteunen met als doel om financiële problemen te voorkomen, maar de vorm kan door de gemeente zelf worden ingevuld en afgestemd worden op de situatie van de statushouder. Het bieden van begeleiding naar zelfredzaamheid blijft van belang zodat na de periode van financiële ontzorging niet alsnog problemen ontstaan.[146]

8.2. Uitvoeringspraktijk Wassenaar, Voorschoten en Leidschendam-Voorburg

Beleid maatschappelijke begeleiding

Volgens het beleidsplan 2022-2025 van Leidschendam-Voorburg, Wassenaar en Voorschoten, is het doel van de maatschappelijke begeleiding het bereiken van toenemende zelfredzaamheid.[147] Tijdens de begeleiding leren statushouder zelfstandig gebruik te maken van de benodigde voorzieningen en leren ze zelfstandig keuzes te maken. Uiteindelijk kan de statushouder een nieuw leven opbouwen als volwaardig participerend burger. Thema's die aan bod kunnen komen tijdens de maatschappelijke begeleiding zijn: kennismaking met de (lokale) samenleving, voorlichting met betrekking tot basisvoorzieningen, toeleiden naar aanbod op gebied van (financiële) zelfredzaamheid en activiteiten die bij de inburgeraar passen. De maatschappelijk begeleiding is maatwerk. Daarnaast biedt de maatschappelijke begeleiding een luisterend oor waar nodig. Dit sluit aan bij de doelen uit de Wi2021. Volgens het beleidsplan vindt de maatschappelijke begeleiding daarnaast plaats vanuit de lokale samenleving (in de wijken). In het beleidsplan is beschreven dat de maatschappelijke begeleiding een belangrijke signalerende en verbindende rol speelt in de inburgering.

Praktijk maatschappelijke begeleiding

VluchtelingenWerk Nederland voert de maatschappelijke begeleiding in alle drie de gemeenten uit vanuit haar lokale kantoren in de gemeenten. VluchtelingenWerk Nederland heeft een directe subsidierelatie met elke gemeente. Hiermee borgen de gemeenten het lokale karakter van de maatschappelijke begeleiding zoals deze uiteen is gezet in het beleidsplan.

146 https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/04/06/meer-maatwerk-bij-ondersteuning-inburgeraars-bij-financiele-zaken.

147 Beleidsplan inburgering 2022-2025 Leidschendam-Voorburg, p. 15-16.

De maatschappelijke begeleiding door VluchtelingenWerk Nederland wordt uitgevoerd door vrijwilligers die worden begeleid door betaalde teamleiders. De individuele begeleiding duurt 1,5 jaar daarna mogen de statushouders nog een jaar op spreekuur komen. De begeleiding bestaat uit de volgende componenten: het ondersteunen bij praktische regelzaken (zoals het afsluiten van verzekeringen, aanmelden bij een huisarts, tandarts, school voor de kinderen, aanvragen van toeslagen, aangifte belastingen, et cetera). Daarnaast ondersteunen de maatschappelijk begeleiders van VluchtelingenWerk Nederland bij het wegwijs maken in de gemeente en het toewerken naar zelfredzaamheid op de verschillende leefgebieden. Een van de teamleiders van VluchtelingenWerk Nederland zegt hierover:

> *“De maatschappelijk begeleidingsmethode bestaat uit drie onderdelen. De begeleiding bij huisvesting (coaching vestiging), de individuele begeleiding (coaching integratie) en dan aan het einde het spreekuur. Die drie domeinen bestaan weer uit leefgebieden. Je start bij huisvesting, financiën en dan heb je nog wonen, kinderen, financiën, administratie, maatschappelijke participatie, sociaal netwerk en zorg en gezondheid. Al die leefgebieden hebben weer subonderdelen waarbij goed gekeken wordt naar de zelfredzaamheid en hoe we die maximaal kunnen krijgen.”*

Nadat de begeleidingstermijn bij VluchtelingenWerk Nederland is afgelopen, worden statushouders per gemeente doorwezen naar een andere welzijnsorganisatie en indien nodig de lokale formulierenbrigade/formulierenhulp om de begeleiding verder op te pakken.

Beleid financiële zelfredzaamheid

Volgens het beleidsplan 2022-2025 van Leidschendam-Voorburg, Wassenaar en Voorschoten zien de gemeenten het als hun verantwoordelijkheid om samen met de inburgeraar te werken aan financiële zelfredzaamheid om te voorkomen dat inburgeraars onnodig in de financiële problemen komen.[148] Inburgeraars zijn nog onbekend met de Nederlandse financiële systemen, zoals toeslagen, de Belastingdienst en het betaalverkeer. In het beleidsplan is opgenomen dat statushouders financieel worden ontzorgd door middel van het betalen van de huur, zorgverzekeringspremie en rekeningen voor gas/water/elektra uit de bijstandsuitkering.

In principe gedurende een periode van zes maanden, maar verlenging is mogelijk indien nodig. Op het moment van opstellen van het beleidsplan was nog niet duidelijk of de gemeente deze taak zelf uit zou voeren of dat ze het zouden uitbesteden. De gemeente besteed in het beleidsplan aandacht aan het samengaan van ontzorgen en financieel zelfredzaam worden, onder andere door middel van budgettrainingen door maatschappelijke partners.

Praktijk financiële zelfredzaamheid

In de praktijk werken de consulenten Inkomen en de consulenten Inburgering en Werk, de Kredietbank en VluchtelingenWerk Nederland nauw samen op dit thema. De consulenten Inkomen handelen aanvragen af met betrekking tot uitkering levensonderhoud en bijzondere bijstand, ze informeren asielstatushouders over en verzorgen de intake van het ontzorgen. De gemeenten hebben de verantwoordelijkheid voor het financieel ontzorgen uitbesteed aan de Kredietbank. Zij openen een beheerrekening namens de statushouders, versturen crediteurenbrieven naar aanbieders van vaste lasten en de Belastingdienst, betalen overige vaste lasten en keren leefgeld uit aan statushouders. VluchtelingenWerk Nederland ondersteunt bij het aanvragen van een rekening, het afsluiten van verzekeringen en afsluiten van contracten voor gas/water/licht. Daarnaast besteden de maatschappelijk begeleiders tijdens het ontzorgen aandacht aan het stimuleren van de financiële zelfredzaamheid van statushouders. Als de termijn van ontzorgen afloopt, maken de maatschappelijk begeleiders een budgetplan. Ook verzorgt VluchtelingenWerk Nederland de training Omgaan met Geld aan statushouders gericht op het informeren van statushouders over financiële zaken in Nederland en inzicht in de eigen administratie, inkomsten en uitgaven. De consulenten Inburgering en Werk zijn vervolgens verantwoordelijk voor de evaluatie en het besluit over het voorzetten of beëindigen van ontzorgen. Hierbij volgen ze de checklist van het Nibud gericht op financieel ontzorgen.[149]

Naar aanleiding van de aankondiging van de minister van SZW van een herziening van de wet omtrent financieel ontzorgen, hebben de drie gemeenten de vrijheid genomen om niet meer voor iedereen automatisch financieel ontzorgen in te zetten. In sommige situaties wordt nu van het ontzorgen afgezien. Hiervoor is het wel noodzakelijk dat statushouders zelf een financiële buffer hebben om de eerste maand de rekeningen te betalen. Dit komt slechts zelden voor.

Aantallen

De volgende aantallen statushouders hebben maatschappelijke en financiële begeleiding gekregen door VluchtelingenWerk Nederland.

Tabel 8.20. Maatschappelijke begeleiding

Maatschappelijke begeleiding	33	116	54
Leidschendam-Voorburg	17	67	29
Voorschoten	8	29	17
Wassenaar	8	20	8

148 Beleidsplan inburgering 2022-2025 Leidschendam-Voorburg, p. 18.

149 Dekundigheidsbevordering: voor werken met statushouders - Nibud.

8.2.1. Werkzame elementen

Maatschappelijke begeleiding

VluchtelingenWerk Nederland benoemt dat ze in de drie gemeenten goed bereikbaar zijn voor de statushouders. Ze werken met voldoende vrijwilligers, die allen een vertrouwensband hebben opgebouwd met de statushouders. Een van de medewerkers van VluchtelingenWerk Nederland zegt hierover:

> *“De maatschappelijk begeleider is echt het netwerk van de statushouder en dat wordt ook zo gevoeld. We hebben een mooi netwerk van mensen met connecties in de gemeente waardoor statushouders verder komen.”*

Met haar begeleiding draagt VluchtelingenWerk Nederland bij aan de subdoelstelling ‘maatwerk’ uit de Wi2021 en tijdigheid. VluchtelingenWerk Nederland is in staat om maatwerk in de begeleiding te bieden en de intensiteit van de begeleiding af te stemmen op de behoeften en leerbaarheid van de statushouders. Daarnaast is de begeleiding van VluchtelingenWerk Nederland lokaal ingericht en wordt het uitgevoerd door vrijwilligers die in dezelfde gemeente wonen en daardoor een goed netwerk hebben. Hiermee draagt de maatschappelijke begeleiding bij aan de strategie ‘lokaal’ zoals geformuleerd in het lokale beleidsplan.

De gemeente ervaart VluchtelingenWerk Nederland als een belangrijke partner in het doorgeven van signalen op persoons- en beleidsniveau doordat ze goed zicht hebben op de individuele situatie van de statushouders. Daardoor kunnen ze ook structurele problemen goed overzien en aankaarten.

Financiële zelfredzaamheid

De beleidsmakers en uitvoerders bij de gemeente en VluchtelingenWerk Nederland ervaren dat de uitvoeringsafspraken in de praktijk goed op elkaar aansluiten en gezamenlijk een volledig aanbod vormt; toch verloopt met name het financieel ontzorgen in de praktijk niet altijd soepel (zie volgende paragraaf).

8.2.2. Knelpunten

Maatschappelijke begeleiding

De periode voor het bieden van intensieve maatschappelijke begeleiding is 1,5 jaar. Deze termijn is niet voor elke statushouder voldoende om zichzelf te kunnen redden in de samenleving. De teamleiders bij VluchtelingenWerk Nederland benoemen dat het helpend zou zijn als het in sommige situatie mogelijk zou zijn om de begeleidingstermijn te verlengen, zodat er nog meer maatwerk geboden kan worden. Voor vrijwilligers bij VluchtelingenWerk Nederland is het moeilijk om statushouders los te laten of over te dragen naar een andere organisatie, als ze nog onvoldoende zelfredzaam zijn.

De medewerkers van VluchtelingenWerk Nederland ervaren dat partnerorganisaties soms terugverwijzen naar VluchtelingenWerk Nederland, ook na de begeleidingstermijn. Dit komt doordat het lokale reguliere netwerk nog niet altijd voldoende ondersteuning biedt en afgestemd is op de behoeften van statushouders. Voor begeleiding richting financiële zelfredzaamheid kan er in de verschillende gemeenten doorverwezen worden naar de Formulierenbrigade/Formulierenhulp.

VluchtelingenWerk Nederland verwacht dat de maatschappelijke begeleiding onder druk komt te staan als de landelijke beschikbare gelden voor de Maatschappelijke Begeleiding beperkt gaan worden. Als dit zal gebeuren, zal de kwaliteit van de begeleiding eveneens onder druk komen te staan. VluchtelingenWerk Nederland ontvangt een basissubsidie, aangevuld met een PxQ constructie waarbij ze worden betaald op basis van het daadwerkelijke aantal statushouders dat maatschappelijke begeleiding ontvangt. Nu gemeenten achterlopen op de taakstelling, stromen er minder statushouders in de maatschappelijke begeleiding in. Dankzij de basissubsidie wordt het risico op wisselende instroom gedeeld tussen de gemeente en VluchtelingenWerk Nederland. Daarnaast blijft het lastig om te sturen op de aantallen, omdat de verwachtte instroom hoger is dan het aantal statushouders dat wordt gedekt in de basissubsidie. Wanneer de instroom weer aantrekt, dient VluchtelingenWerk Nederland een team klaar te hebben staan dat de instroom kan verwerken.

Financiële zelfredzaamheid

De meeste knelpunten worden ervaren rondom het financieel ontzorgen. Het grootste probleem hierbij is dat met name in de eerste periode van ontzorgen een gat kan ontstaan tussen het vooruit betalen van rekeningen door de Kredietbank en het storten van het restant van de uitkering. Hierdoor kunnen statushouders snel in de financiële problemen komen. Dit wordt in de meeste gevallen in de praktijk opgelost doordat de Kredietbank een voorschot kan geven, maar het zorgt bij statushouders voor onrust en onduidelijkheid. Deze onduidelijkheid wordt ook veroorzaakt doordat statushouders vanwege verschillende redenen vaker aanmanings- en herinneringsbrieven toegestuurd krijgen.

Een van de ambtenaren zegt daarover:

> *“Administratief gezien, als een Kredietbank een proces overneemt en een energiebedrijf doorkrijgt dat een rekening veranderd moet worden, is dat niet binnen een dag gebeurd. Dus dan krijgt de inburgeraar toch weer herinneringsbrieven binnen.”*

Statushouders én uitvoerders ervaren dat het systeem van financieel ontzorgen betuttelend over kan komen. Niet iedereen heeft het nodig om ontzorgt te worden. Aan de andere kant is zes maanden ontzorgen voor een deel van de statushouders juist niet voldoende. Hier zou volgens de uitvoerders van de gemeente en VluchtelingenWerk Nederland meer maatwerk op gevoerd moeten worden. Daarnaast vragen verschillende uitvoerders bij de gemeenten en VluchtelingenWerk Nederland zich af in hoeverre het systeem bijdraagt aan het daadwerkelijk financieel zelfredzaam worden van statushouders, omdat na het aflopen van het halfjaar ontzorgen statushouders alsnog alles zelf moeten leren. In de training Omgaan met Geld en tijdens de maatschappelijke begeleiding wordt er aandacht besteed aan het financieel zelfredzaam worden, maar deze informatie kan, volgens VluchtelingenWerk Nederland, pas echt goed landen vanaf het moment dat statushouders zelfstandig moeten handelen (na afloop van de periode van ontzorgen). VluchtelingenWerk Nederland benoemt dat de resterende periode, na het ontzorgen, waarin ze begeleiding kunnen bieden bij het financieel zelfredzaam worden, met name voor statushouders in de Z-route niet altijd voldoende is. Dit is eveneens de groep voor wie financieel ontzorgen in sommige gevallen met drie maanden wordt verlengd tot een totaal van negen maanden. Vervolgens zijn er in de maatschappelijke begeleiding nog negen maanden over om iemand te ondersteunen richting zelfredzaamheid.

In de uitvoering van de training Omgaan met Geld ervaren VluchtelingenWerk Nederland en de gemeente met name planningsproblemen. VluchtelingenWerk Nederland ziet dat veel mensen niet op komen dagen, omdat de training niet verplicht is. Dit heeft directe invloed op de bezetting tijdens de trainingen.

8.3. Uitvoeringspraktijk Oegstgeest

Beleid en uitvoering

De eerste 6 maanden nadat statushouders zijn gehuisvest worden ze ontzorgd. Er worden automatische incasso's ingesteld voor gas, water, licht en zorgverzekering. Daarnaast volgen statushouders de training 'Lesgeld' waar ze informatie krijgen over budgetteren.[150]

VluchtelingenWerk Nederland is verantwoordelijk voor maatschappelijke begeleiding. Statushouders krijgen gedurende een jaar maatschappelijke begeleiding van vrijwilligers, die doen vestiging en integratie. Na het jaar maatschappelijke begeleiding kunnen statushouders terecht bij het spreekuur. Het uitgangspunt is wel dat men na een jaar maatschappelijke begeleiding zelfredzaam is en voor wie daar nog behoefte aan heeft wordt het spreekuur aangeboden.

150 Idem Gemeente Leiden (2022).

8.3.1. Aantallen

De volgende aantallen statushouders hebben maatschappelijke gekregen door VluchtelingenWerk Nederland.

Tabel 8.21. Maatschappelijke begeleiding

Maatschappelijke begeleiding	2022	2023	2024
Oegstgeest	26	22	21

8.3.2. Werkzame elementen

Betrokken vrijwilligers

De kleinschaligheid in Oegstgeest maakt dat vrijwilligers bij VluchtelingenWerk intensieve begeleiding kunnen bieden. Dit in tegenstelling tot andere locaties, waar de taakstelling veel hoger is en vrijwilligers niet op dezelfde wijze tijd en aandacht kunnen besteden aan hun cliënten.

> *"Ze gaan bijvoorbeeld naar die mensen thuis, of mee op doktersafspraak of afspraken op de school van de kinderen. In Oegstgeest is het wel mogelijk om die tijd en aandacht te geven en dat is denk ik ook bevredigend voor de begeleider, om echt die tijd en hulp te kunnen geven. Dat is wel een voordeel."*

Tegelijkertijd heeft de betrokkenheid van vrijwilligers mogelijk ook een keerzijde, omdat mensen heel erg bij de hand worden genomen. Mensen kunnen zich daardoor afhankelijk opstellen ten opzichte van hun begeleider.

> *"Mensen die minder aandacht van de maatschappelijk begeleider krijgen, moeten veel meer dingen zelf uitzoeken waardoor die zelfredzaamheid meer gestimuleerd wordt."*

Korte lijntjes

De vrijwilligers bij VluchtelingenWerk Oegstgeest zijn tevreden over de samenwerking met de gemeente. Casemanagers bij de gemeente en vrijwilligers bij VluchtelingenWerk weten elkaar onderling te vinden. Zij zeggen hierover het volgende:

> *"Als er issues zijn met een cliënt zoeken ze elkaar op en proberen ze daar samen aan te werken."*

8.3.3. Knelpunten

Stagnering realisatie taakstelling

De beoogde taakstelling wordt niet gehaald en dat resulteert in minder financiële middelen, omdat VluchtelingenWerk financiële middelen ontvangt op basis van het aantal mensen dat wordt gehuisvest. Dit betekent ook dat er minder uren in totaal zijn ingezet op Oegstgeest dan oorspronkelijk beoogd.

8.4. Conclusie

Het gesignaleerde probleem bij het financieel ontzorgen, namelijk dat de gestorte uitkering in de eerste periode te laag is doordat rekeningen vooruit betaald worden door de Kredietbank, komt ook naar voren in de KIS monitor 2023. De uitkering is vaak onvoldoende om alle vaste lasten van te betalen en de toeslagen worden pas op een later moment uitgekeerd. De Kredietbank van Leidschendam-Voorburg lost dit meestal op door een voorschot te verstrekken.

Recentelijk heeft het COA aangekondigd dat ze de toeslagen niet meer aanvragen voor statushouders, omdat zij dit als een gemeentelijke taak zien.[151] Dit kan het probleem nog vergroten, omdat de periode tot uitkering van toeslagen hierdoor langer zal zijn.

Met haar begeleiding draagt VluchtelingenWerk Nederland bij aan de subdoelstelling ‘maatwerk’ uit de Wi2021 en tijdigheid. VluchtelingenWerk Nederland is in staat om maatwerk in de begeleiding te bieden en de intensiteit van de begeleiding af te stemmen op de behoeften en leerbaarheid van de statushouders. Daarnaast is de begeleiding van VluchtelingenWerk Nederland lokaal ingericht en wordt het uitgevoerd door vrijwilligers die in dezelfde gemeente wonen en daardoor een goed netwerk hebben. Hiermee draagt de maatschappelijke begeleiding bij aan de strategie ‘lokaal’ zoals geformuleerd in het lokale beleidsplan. Tot slot kunnen statushouders in alle drie de gemeenten goed terecht, er zijn genoeg mensen bij VluchtelingenWerk om hen te bedienen en vrijwilligers hebben korte lijntjes met statushouders.

De maatschappelijke begeleiding van anderhalf jaar is voor sommige inburgeraars onvoldoende. Waar mogelijk zou het wenselijk zijn om dit te verlengen, omdat ze niet altijd kunnen terugvallen op andere lokale partijen. VluchtelingenWerk Nederland heeft de expertise en ervaring, maar de dienstverlenging van andere lokale partijen is soms onvoldoende toegespitst op de behoefte van statushouders. De dienstverlening van andere partijen zou kunnen worden aangepast om tevens in de behoeften te voorzien van statushouders.

Daarnaast zou er meer ruimte kunnen worden geboden voor het bieden van maatwerk en betere afspraken tussen VluchtelingenWerk Nederland en andere partijen, om een warme overdracht te realiseren. Sommige inburgeraars hebben niet enkel behoefte aan een verlenging van hun maatschappelijke begeleiding, maar ook de financiële begeleiding.

Financiële begeleiding blijft een aandachtspunt, omdat ontzorgen niet voor iedereen nuttig is en omdat financiële begeleiding soms juist langer nodig is. De Z-route doelgroep heeft in sommige gevallen behoefte aan verlenging van de financiële begeleiding, terwijl het voor andere inburgeraars overbodig is. Er is behoefte aan maatwerk, omdat ontzorgen niet voor iedereen nuttig is. Maatwerk kan al worden geboden door de verruiming van de wet die gemeenten (tijdelijk) de mogelijk biedt om de ondersteuning aan te passen aan de individuele situatie van inburgeraars.

Het is van belang dat hier naar wordt gekeken zodat het administratieve ontzorgen wordt ingezet bij mensen die daar echt behoefte aan hebben. Tot slot is financiële zelfredzaamheid echt aan de orde, zodra inburgeraars hun eigen vaste lasten moeten betalen zonder sturing van de gemeente. Dit is een moment waarop professionals verwachten dat er meer behoefte zal zijn aan financiële begeleiding en de overige negen maanden na het proces van ontzorgen onvoldoende zullen zijn voor de Z-route doelgroep.

151 https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/financieel-gat-dreigt-voor-statushouders.

9 Samenwerking tussen gemeenten en uitvoerende partijen

In dit hoofdstuk staan we stil bij de samenwerking tussen gemeenten en uitvoerende partijen.

9.1. Samenwerking tussen gemeenten

Wassenaar, Voorschoten en Leidschendam-Voorburg

Sinds 29 november 2011 bestaat de Samenwerkingsovereenkomst op het beleidsterrein 'Werk en Inkomen' tussen de drie gemeenten. Deze Samenwerkingsovereenkomst is herijkt in maart/april 2017. In deze overeenkomst is vastgelegd dat Leidschendam-Voorburg de ambtelijke uitvoeringsorganisatie is voor de eigen gemeente, Voorschoten en Wassenaar. Twee van de beleidsterreinen waar de gemeente Leidschendam-Voorburg de werkzaamheden voor uitvoert voor de andere twee gemeenten betreffen de Participatiewet en de Wet Inburgering.[152] De samenwerkingsafspraken zijn na 2017 niet meer herijkt. In de tussentijd is de Wi2021 van kracht gegaan en zijn er meer beleids- en uitvoerings-taken, die samenhangen met de nieuwe wet, bij de gemeenten komen te liggen. Hierdoor zijn de taken die bij Leidschendam-Voorburg liggen vergroot.

De vertegenwoordigers van de gemeenten zien de meerwaarde van het samenwerkingsverband in de mogelijkheid om meer beleids- en uitvoeringscapaciteit in te kunnen zetten. Hierdoor is het aanbod voor inburgeraars divers en beter afgestemd op de behoeften dan wanneer de drie gemeenten los van elkaar zouden opereren. Daarnaast benoemen de vertegenwoordigers van de gemeenten dat met name op het beleidsterrein inburgering de samenwerking tussen de gemeenten in de basis goed verloopt, omdat de wettelijke taken helder zijn en de uitvoering goed is ingericht.

De afgelopen jaren zijn er veel personeelswisselingen geweest op beleids- en uitvoeringsniveau bij de verschillende gemeenten. Dit zorgt, samen met de hoeveelheid verschillende taken die bij de gemeenten liggen op het gebied van inburgering, ervoor dat de behoefte is ontstaan om de samenwerkingsafspraken op het gebied van inburgering opnieuw te bespreken.

De gemeente Leidschendam-Voorschoten signaleert dat in de afgelopen jaren de uitvoeringspraktijk in Wassenaar en Voorschoten op een aantal punten verschilt van de praktijk in Leidschendam-Voorburg waardoor er meer afstemming nodig is dan voorzien. De invulling van de participatiecomponent is hier een voorbeeld van. Een van de ambtenaren van Leidschendam-Voorburg zegt hierover:

> *"We zijn nu vooral met verschillen in uitvoering bezig, dat is begrijpelijk maar kost heel veel tijd. Als je mensen lokaal inburgert heb je, in dit geval, met drie infrastructuren te maken. Maar we hebben maar één type inburgeringsconsulent dus dat is pittig."*

De vertegenwoordigers van de gemeente Wassenaar en Voorschoten stellen met name behoefte te hebben aan meer informatievoorziening vanuit Leidschendam-Voorburg. Hiertoe hebben de drie beleidsambtenaren van de drie gemeenten besloten sinds de zomer van 2024 zeswekelijks bij elkaar te komen om beleids- en uitvoeringsthema's te bespreken. Wassenaar en Voorschoten zouden daarbij ook graag zien dat er regelmatige terugkoppeling van de instroom- en uitstroom cijfers plaatsvindt, zodat ze hun financiën beter kunnen monitoren. Dit zou helpend zijn bij het opstellen van bestuurlijke nota's en het informeren van de raad.

Daarnaast benoemen Wassenaar en Voorschoten dat uitwisseling op het niveau van de inburgeraar helpend zou zijn om beter beleid te kunnen voeren. Hierbij speelt dat uitwisseling op persoonsniveau niet altijd mogelijk is vanwege de AVG.

Oegstgeest

De gemeente Oegstgeest heeft sinds 2014/2015 de uitvoering van de inburgering uitbesteed aan de gemeente Leiden. De gemeente Oegstgeest heeft in samenspraak met de Leidse Regio beleidsregels voor de uitvoering van inburgering opgesteld.[153] De visie van Oegstgeest is dat de inburgering regionaal georganiseerd moet worden. De gemeente Leiden heeft de expertise en is een grotere gemeente met meer middelen om de inburgering goed uit te voeren. De gemeente Oegstgeest is tevreden over de uitvoering van de Wi2021 door de gemeente Leiden. In 2021 is er een nieuwe samenwerkingsovereenkomst met de gemeente Leiden opgesteld.

152 Samenwerkingsovereenkomst W&I-V2, Werk en Inkomen Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar.

153 Beleidsregels Inburgering Oegstgeest 2021 | Lokale wet- en regelgeving.

De gemeente Oegstgeest wordt door tussentijds geïnformeerd door de gemeente over het verloop van de inburgeringstrajecten. Dit doen ze door middel van maandelijkse overleggen op beleidsniveau. De klantmanagers van de gemeente Oegstgeest hebben contact met de inburgeringsconsulent van de gemeente Leiden over statushouders. De klantmanagers van Oegstgeest spreken de statushouders over de uitkering en de inburgeringsconsulent van de gemeente Leiden over hun inburgering. Ze houden elkaar op de hoogte van ontwikkelingen bij klanten, maar dat is per klant en niet in de vorm van een periodiek overleg.

9.2. Samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties

Wassenaar, Voorschoten en Leidschendam-Voorburg

De belangrijkste samenwerkingspartners op het gebied van inburgering zijn de taalscholen, VluchtelingenWerk Nederland, de uitvoerders van de participatiecomponent, WSP en de consulenten en beleidsambtenaren bij de gemeenten. De vertegenwoordigers van al deze partijen stellen dat de samenwerking in de basis goed is en dat er voldoende afstemmingsmomenten tussen de partijen zijn om de samenwerking optimaal te laten verlopen. De gemeenten voeren kwaliteitsgesprekken, gesprekken op beleidsniveau en gesprekken op uitvoeringsniveau met de verschillende partners. Per onderdeel van de inburgering verschilt het wie de gesprekspartner is.

Taalscholen: de leerroutes zijn gezamenlijk ingekocht voor de drie gemeenten door Leidschendam-Voorburg. De beleids-, kwaliteits- en uitvoeringsoverleggen vinden dan ook in principe met Leidschendam-Voorburg plaats. De taalscholen en de gemeenten benoemen dat de samenwerking goed verloopt. Er zijn voldoende contact- en afstemmingsmomenten ingericht. In hoofdstuk 6 is beschreven op welke onderwerpen nog inhoudelijke afstemming nodig is.

VluchtelingenWerk Nederland: alle drie de gemeenten hebben een aparte subsidie- en inkooprelatie met VluchtelingenWerk Nederland. De gesprekken op beleidsniveau vinden in de gemeenten zelf plaats. Op uitvoeringsniveau is er direct contact met de consulenten Inburgering en Werk in Leidschendam-Voorburg. Zowel bij de drie gemeenten als bij VluchtelingenWerk Nederland, waren er veel personeelswisselingen. Dit heeft ervoor gezorgd dat tijdelijk meer afstemming nodig was en nieuwe samenwerkingsrelaties opgebouwd moesten worden. In de basis is er wederzijds vertrouwen en is uitgesproken dat de samenwerking goed verloopt.

Uitvoerders participatiecomponent: alle drie de gemeenten hebben een aparte subsidierelatie met de uitvoerders van de participatiecomponent. De gesprekken op beleidsniveau vinden in de gemeenten zelf plaats. Afstemming over het beleid vindt ook met de beleidsmedewerkers in Leidschendam-Voorburg plaats. Op uitvoeringsniveau is er direct contact met de consulenten Inburgering en Werk in Leidschendam-Voorburg.

Oegstgeest

De voornaamste samenwerkingspartners op het gebied van de inburgering zijn DZB (re-integratiebedrijf van de gemeente Leiden), de taalscholen en VluchtelingenWerk Nederland, NewBees als uitvoerder van de participatiecomponent (Z-route) en de gemeente Leiden als uitvoerder van de participatiecomponent (B1-route) en de consulenten, klantmanagers en beleidsmedewerkers bij beide gemeenten.

Taalscholen: Oegstgeest was bij de invoering van Wi2021 actief betrokken bij de inkoopcontracten met taalscholen en er waren reflectie/evaluatie bijeenkomsten waar zij bij betrokken waren. Het contact met de taalscholen wordt onderhouden door de gemeente Leiden. Dit gaat ook om beleids-, kwaliteits- en uitvoeringsvoverleggen. De taalscholen en de gemeente Leiden benoemen dat dat er nauw contact is en de samenwerking goed verloopt.

VluchtelingenWerk Nederland: De maatschappelijke begeleiding wordt door vrijwilligers bij VluchtelingenWerk Oegstgeest uitgevoerd. In de gemeente Leiden is er een hogere taakstelling en minder ruimte om persoonlijke aandacht te geven zoals in Oegstgeest. De vrijwilligers in Oegstgeest zijn erg betrokken en gaan mee naar afspraken en komen bij mensen thuis.

Uitvoerders participatiecomponent: NewBees is tevreden over het contact met de gemeente Leiden. Er is goed contact met de beleidsmedewerkers en inburgeringsconsulenten. Daarnaast werken ze samen met de bibliotheek, buurthuizen, Inclusio, Buus en VluchtelingenWerk Nederland.

9.3. Conclusie

De opdrachtnemende gemeenten Leiden en Leidschendam-Voorburg onderhouden het contact met de uitvoerende partijen namens respectievelijk opdrachtgevende gemeenten Oegstgeest en Wassenaar en Voorschoten. Dat wil zeggen dat Leiden en Leidschendam-Voorburg ook zorg dragen voor het bewaken van de kwaliteit en de monitoring van uitvoering van het inburgerings-aanbod door de verschillende partijen waarmee een samenwerkingsovereenkomst is aangegaan.

De gemeente Leiden informeert de gemeente Oegstgeest maandelijks over de voortgang van de inburgering. Daarnaast is er regelmatig contact tussen de inburgeringsconsulent bij de gemeente Leiden en de klantmanagers van de gemeente Oegstgeest, zodat ze elkaar kunnen informeren over relevante ontwikkelingen bij hun klanten.

De gemeente Leidschendam-Voorburg heeft sinds juli 2024 periodieke overleggen over beleids-en uitvoeringsthema's met de gemeenten Wassenaar en Voorschoten. Dit is naar aanleiding van de behoefte van Wassenaar en Voorschoten om actiever geïnformeerd te worden over de uitvoering van de inburgering. Wanneer Wassenaar en Voorschoten regelmatiger worden geïnformeerd over de instroom-en uitstroom cijfers zouden ze hun financiën beter kunnen monitoren en aan de hand daarvan bestuurlijke nota's kunnen opstellen en de lokale gemeente raden adequaat kunnen informeren.

Momenteel wordt er geen informatie verstrekt op het niveau van de inburgeraar vanuit de Leidschendam-Voorburg richting Wassenaar en Voorschoten. Volgens de gemeenten Leidschendam-Voorburg, Wassenaar en Voorschoten is uitwisseling op het niveau van de inburgeraar niet of beperkt mogelijk vanwege de AVG. Het is echter de vraag of dit de juiste interpretatie is van de AVG.[154] Informatie op persoonsniveau wordt al wel verstrekt tussen de gemeenten Leiden en Oegstgeest.

154 https://vng.nl/artikelen/stappenplan-waarborgen-rechtmatigheid-gegevensdeling.

10 Financiering Wi2021

10.1. Wettelijke kaders

De financiering van de gemeentelijke taken in het kader van de Wi2021 verloopt deels via het Gemeentefonds en deels via specifieke uitkeringen (SPUK).

Specifieke uitkeringen

De SPUK Inburgering (G10) en SPUK Onderwijsroute (G13)[155] mogen worden besteed aan voorzieningen die bijdragen aan het voldoen aan de inburgeringsplicht. Het gaat daarbij in ieder geval om de kosten van de invulling van de leerroutes, maatschappelijke begeleiding, het PVT, de MAP en de inzet van tolken.[156]

SPUK Inburgering budget voor gemeenten, per inburgeringsplichtige:[157]

	2024		2025	
Asielmigranten: PVT, MAP en leerroute	Cohort '24: Cohort '23: Cohort '22:	€8.870,51 €4.491,54 €1.122,89	Cohort '25: Cohort '24: Cohort '23:	€9.154,91 €4.635,54 €1.158,89
Gezins-en overige migranten: PVT en MAP	Cohort '24:	€672,66	Cohort '25:	€694,23

De SPUK-middelen voor statushouders worden over drie jaar verspreid uitgekeerd, voor gezinsmigranten is het een eenmalig bedrag. De SPUK uitkering wordt verantwoord via SISA en momenteel na afloop van het uitvoeringsjaar definitief vastgesteld in een beschikking op basis van de werkelijke aantallen asielstatushouders en gezinsmigranten die in het betreffende jaar in de gemeente zijn gehuisvest.

Uit de SISA-informatie 2023 blijkt dat veel gemeenten slechts een beperkt deel hebben besteed van het beschikbare budget voor de (SPUK) Wet inburgering 2021 en SPUK Onderwijsroute. Gemeenten mogen de baten doorschuiven naar een volgend kalenderjaar op basis van het daadwerkelijk geholpen inburgeraars. Maakt een gemeente minder kosten per inburgeraar dan beschikt, dan mag een gemeente dat in een volgend kalenderjaar uitgeven. Een eventueel overschot op het inburgeringsbudget — opgebouwd over één of meerdere jaren — wordt door het Rijk pas van de gemeente teruggevorderd wanneer en voor zover dit overschot groter is dan 100% van het totaal toegekende budget.[158]

In sommige gevallen kunnen gemeenten op grond van artikel 44 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten een voorziening treffen voor kosten die (deels) worden gemaakt in het uitvoeringsjaar, maar waarvan de factuur wordt ontvangen in een toekomstig jaar. Daarmee kunnen gemeenten een gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal jaren mogelijk maken. Dit voorkomt dat ze later geld moeten terugbetalen door een te lage besteding op toekomstige uitgaven. Gemeenten worden geadviseerd hun controller of accountant te raadplegen voor mogelijkheden voor de gemeente.[159]

De Regeling SPUK Onderwijsroute loopt tot 2026. Het kabinet heeft inmiddels ook middelen beschikbaar gesteld voor de periode 2026 tot en met 2029, zodat gemeenten de onderwijsroute kunnen blijven inkopen voor gemiddeld €17.000,-.[160]

Zeer recent is een wetsvoorstel aangenomen door de Tweede Kamer over de bekostiging van de inburgeringsroutes. Met de wijziging van de Wi2021 wordt een voorlopig beschikkingsmoment ingevoegd, in de lange periode tussen vaststelling van het budget voor de SPUK in de SZW-begroting en de vaststelling van de definitieve uitkering na afloop van het uitvoeringsjaar. Ook wordt met dit wetsvoorstel het verstrekken van een specifieke uitkering voor de onderwijsroute in de Wet inburgering 2021 vastgelegd.[161]

De SPUK WI2021 valt onder de specifieke uitkeringen die overgeheveld gaan worden naar het gemeentefonds, met een budgetkorting van 10%.[162] Daarnaast is het plan om na 2025 prestatiebekostiging in te voeren, waardoor het aantal afgeronde inburgeringstrajecten zal gaan meewegen in de bekostiging.

155 Regeling specifieke uitkering onderwijsroute.

156 Hoofdstuk 10 Besluit inburgering 2021.

157 Hoofdstuk 10 Regeling inburgering 2021.

158 Divosa (2025). Wet inburgering in vraag en antwoord.

159 Gemeentenieuws SZW 2024-5. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2024Z16852&did=2024D40596.

160 https://open.overheid.nl/documenten/71439ef0-9d85-4225-b110-c6de37c75408/file.

161 https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?qry=wetsvoorstel%3A36535&cfg=wetsvoorsteldetails.

162 https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D36854.

Gemeentefonds

Via het gemeentefonds worden middelen beschikbaar gesteld voor de uitvoeringskosten van gemeenten, waaronder de Brede intake en PIP, het financieel ontzorgen van statushouders en overige uitvoeringskosten.[163] In 2022 was dit in de vorm van een integratie-uitkering, per 2023 is het budget overgeheveld naar de Algemene Uitkering en niet meer geoormerkt.

Naast de budgetten voor uitvoering van de Wi2021, zijn voor 2022 t/m 2024 in het gemeentefonds twee decentralisatie-uitkeringen opgenomen, voor de ELIP-groep (einde lening, nog inburgeringsplichtig) en voor de maatschappelijke begeleiding van 'oude wetters' die in deze periode in de gemeente gehuisvest worden.

10.2. Uitvoeringspraktijk

In onderstaande tabellen worden de kosten van de vier gemeenten (gerealiseerd in 2022 en 2023, begroot voor 2024 – 2026. Van Voorschoten zijn over 2024 de gerealiseerde kosten opgenomen) en de baten (definitieve uitkeringen) vanuit de Rijksoverheid weergegeven.

Kosten gemeenten						
		2022 realisatie (€)	2023 realisatie (€)	2024 begroot (€)	2025 begroot (€)	2026 begroot (€)
Kosten leerroutes	Oegstgeest	96.681	166.711	240.316 *	p.m. *	p.m. *
	Leidschendam-Voorburg	88.514	441.503	1.627.201	p.m. *	p.m. *
	Voorschoten	4.300	28.800	535.000	507.000	507.000
	Wassenaar	10.834	83.610	20.000	20.000	20.000
Kosten maatschappelijke begeleiding	Oegstgeest	30.810	27.016	65.512	p.m. *	p.m. *
	Leidschendam-Voorburg			294.860	236.988	p.m. *
	Voorschoten		60.600	61.500 *	p.m. *	p.m. *
	Wassenaar	50.544	54.100	105.124	9.000	p.m. *
		2022 Realisatie	2023 realisatie	2024* begroot	2025 begroot	2026 begroot
Kosten PVT	Oegstgeest			p.m. *	p.m. *	p.m. *
	Leidschendam-Voorburg		12.376	30.245	p.m. *	p.m. *
	Voorschoten	10.700	4000	5700 *	p.m. *	p.m. *
	Wassenaar	3.132	3.672	10.783	9.000	
Kosten participatie component (o.a. financiële begeleiding)	Oegstgeest			p.m. *	p.m. *	p.m. *
	Leidschendam-Voorburg			p.m. *	22.606	p.m. *
	Voorschoten		37.400	131.200 *	p.m. *	p.m. *
	Wassenaar	2.240	5.133	72.668	63.000	p.m.
Kosten formatie gemeente	Oegstgeest	194.243	313.004	323.757	p.m. *	p.m. *
	Leidschendam-Voorburg	268.467	610.584	677.193	p.m. *	p.m. *
	Voorschoten	112.000	127.300	146.000 *	150.000	150000
	Wassenaar	124.920	134.443	140.000	149.822	149.822
Kosten totaal		**997.385**	**2.083.236**	**4.487.059**	**1.167.416**	**826.822**

*(Nog) niet begroot of niet door gemeente aangeleverd. Indien beschikbaar is voor 2024 de realisatie per oktober ingevuld.

Lege vakken: er zijn geen gegevens aangeleverd. Deels omdat hier geen kosten gemaakt zijn, deels omdat de kosten niet allemaal uitgesplitst konden worden. (Bron: opgave gemeenten)

Baten vanuit rijksoverheid						
		2022 (€)	2023 (€)	2024* (€)	2025* (€)	2026* (€)
Baten vanuit gemeentefonds tbv inburgering	Oegstgeest	104.742	119.111	94.180	88.517	86.981
	Leidschendam-Voorburg	364.869	461.645	346.896	315.759	311.024
	Voorschoten	109.020	118.981	99.347	91.894	90.310
	Wassenaar	120.887	143.663	105.832	99.296	97.668
Baten vanuit SPUK gelden (G10 Inburgering, G13 Onderwijsroute, JenV A38)	Oegstgeest	182.680	303.023	570.005	523.780	p.m.
	Leidschendam-Voorburg	413.971	880.930	1.696.540	1.564.727	p.m.
	Voorschoten	100.352	299.448	557.591	529.888	p.m.
	Wassenaar	104.017	319.730	589.625	551.936	p.m.
Baten totaal		**1.500.538**	**2.646.530**	**4.060.017**	**3.765.797**	**585.983**

* voorlopige bedragen voor 2024- 2026

Bronnen: Circulaires gemeentefonds en Beschikkingen SPUK G10, G13 en JenV A38

De **kosten voor leerroutes** betreffen met name de kosten voor de taalscholen. Voor Voorschoten zijn de begrote kosten voor 2025 en 2026 niet uitgesplitst, maar opgenomen onder Leerroutes, met uitzondering van de formatiekosten. Wassenaar heeft voor 2025 en 2026 alleen de kosten voor de Startklas begroot.

Oegstgeest krijgt de facturen van de taalscholen doorgestuurd via Leiden en betaalt deze direct aan de taalscholen.

De **kosten voor de PVT, maatschappelijke begeleiding en financiële begeleiding** zijn gebaseerd op offertes en jaarverslagen van VluchtelingenWerk Nederland, met uitzondering van

163 Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3, p.73 (MvT).

Oegstgeest, waar Leiden de PVT uitvoert. De individuele trajectbegeleiding door Foxtaal die in 2024 is gestart, is nog niet opgenomen in de kosten 2024.

In deze tabel zijn de kosten voor de basisdienstverlening door VluchtelingenWerk Nederland niet opgenomen, aangezien dit geen verplichting is binnen de Wi2021. Ook enkele kleine, niet nader gedefinieerde kostenposten zijn niet opgenomen. De werkelijke kosten gerelateerd aan statushouders en andere inburgeraars zijn dus hoger. Anderzijds zijn ook alleen de baten opgenomen die voortkomen uit de Wi2021.

De gemeente Oegstgeest geeft aan dat vanuit de Participatiewet geen middelen worden ingezet voor inburgering. In de andere gemeenten is dit niet duidelijk, omdat de **baten vanuit de Participatiewet en kosten van begeleiding naar werk die gedekt worden door de Participatiewet** niet gespecificeerd worden voor inburgeraars. Het is bijvoorbeeld onduidelijk of de begeleiding van inburgeraars richting werk aan Wassenaar gefactureerd wordt door Leidschendam-Voorburg onder Inburgering of onder Begeleiding naar werk (Participatie-wet).

Leidschendam-Voorburg registreert overigens wel aantallen inburgeraars onder de Wi2021 die zijn begeleid naar werk, maar niet de inburgeraars onder de Wi2013.

Voor Oegstgeest, Voorschoten en Wassenaar betreffen de **kosten voor de formatie** de bedragen die aan Leiden respectievelijk Leidschendam-Voorburg worden betaald voor uitvoering van de inburgering. Oegstgeest betaalt naast deze uitvoeringscomponent (personeelskosten voor inburgeringsconsulenten) aan Leiden ook personeelskosten van trainers van modules als de MAP en de PVT (voorzieningencomponent, gefinancierd vanuit SPUK).

Wassenaar geeft daarover aan dat de kosten voor uitvoering door Leidschendam-Voorburg beduidend hoger zijn dan de **baten vanuit het gemeentefonds**. In de begroting voor 2025 en 2026 gaat dit om ruim € 50.000. Enerzijds kan dit een indicatie zijn dat de rijksbijdrage te laag is voor de uitvoering. Anderzijds roept dit de vraag op hoe de kosten voor 2025 en 2026 begroot zijn, en meer specifiek welke verdeelsleutel door Leidschendam-Voorburg gehanteerd wordt voor de uitvoering in de drie gemeenten. Hier zou in overleg tussen de gemeenten meer duidelijkheid over moeten komen. Ter vergelijking: de bijdrage van Oegstgeest aan de gemeente Leiden is gebaseerd op de taakstelling huisvesting statushouders. Het gaat om het percentage kosten Leidse Inburgering op basis van de taakstelling als geheel van de Leidse regio.

De **baten vanuit SPUK** zijn gebaseerd op de beschikkingen van het rijk, waarbij gerekend wordt met het aantal inburgeraars en de kosten per inburgeraar. De ontvangen middelen (o.b.v. voorlopige beschikking) zijn in alle gemeenten in de meeste jaren hoger dan de werkelijke kosten. Deels komt dit doordat het werkelijke aantal inburgeraars in deze gemeenten de meeste jaren lager is dan op grond van de beoogde taakstelling verwacht en deels omdat de SPUK middelen worden uitgekeerd over een periode van drie jaar. De gemeente Leidschendam-Voorburg geeft aan dat dit een vertekend beeld geeft, aangezien de uitkering niet gelijk oploopt met de kosten.

Leidschendam-Voorburg maakt gebruik van de mogelijkheid om SPUK middelen door te schuiven naar het volgende jaar. Oegstgeest geeft aan dat de middelen van de SPUK op verzoek van de accountant op de balans staan en jaarlijks eenmalig worden overgeboekt naar Rijksbijdrage ter dekking. Een beleidsmedewerker van de gemeente Oegstgeest merkt daarover terecht op dat als deze middelen niet worden besteed in het volgende jaar, deze moeten worden terugbetaald aan het Rijk.

Ook voor Wassenaar geldt dat de definitieve beschikking SPUK 2022 en 2023 lager is dan de ontvangen baten, door een lager aantal inburgeraars. Voor deze twee jaren wordt het te veel ontvangen bedrag terugbetaald aan het Rijk en niet doorgeschoven naar het volgende jaar.

Er blijkt onduidelijkheid te zijn over de financiering vanuit het Rijk voor begeleiding van o.a. gezinsmigranten. Hoewel de bijdrage via het gemeentefonds bedoeld is voor de begeleiding, geeft de gemeente Leiden aan dat de SPUK-middelen hiervoor onvoldoende zijn.

De prestatiebekostiging die na 2025 voor de Wi2021 ingevoerd zal worden, is nog niet bekend bij de vier gemeenten in dit onderzoek. Er is dus nog geen zicht op of verwachtingen omtrent de eventuele financiële consequenties. Oegstgeest geeft aan dat de prestatiebekostiging is uitgesteld en wacht op nadere informatie vanuit het Rijk.

10.3. Conclusie

Gemeenten ontvangen twee typen financiering voor de inburgering: vanuit het gemeentefonds voor de uitvoeringskosten en vanuit de SPUK voor de inburgeringsroutes.

De baten uit het gemeentefonds voor de uitvoeringskosten zijn volledig ingezet voor de uitvoering, De bedragen in het gemeentefonds zijn echter gebaseerd op realisatie van de volledige taakstelling en het werkelijke aantal inburgeraars in de vier gemeenten ligt aanzienlijk lager. Gezien de realisatie van de taakstelling achterblijft, zijn de uitvoeringskosten lager dan beoogd. Indien de taakstelling wel gerealiseerd wordt, zullen de benodigde formatie en overige uitvoeringskosten hoger zijn, omdat er meer statushouders gehuisvest zullen worden.

De uitvoeringskosten waren in 2022- 2024 al hoger dan de baten vanuit het gemeentefonds, dit zal in 2025 en 2026 nog sterker spelen. Dit probleem doet zich ook in veel andere gemeenten voor. Hoewel de VNG dit heeft aangekaart, onder andere bij de begrotingsbehandeling in november 2024[164], heeft het Rijk de financiering nog niet verhoogd. In de eerste helft van 2025 wordt een landelijk onderzoek uitgevoerd naar de kosten van de Wi2021.

Door Oegstgeest en Wassenaar is in interviews de vraag gesteld of de kosten voor de uitvoering door Leiden c.q. Leidschendam-Voorburg niet relatief hoog zijn. Op basis van voorliggend onderzoek kunnen we deze vraag niet beantwoorden, bij gebrek aan vergelijkingsmateriaal van andere gemeenten. In het najaar van 2025 wordt het landelijke onderzoek naar de kosten van de inburgering gepubliceerd, dan zal een vergelijking mogelijk zijn met de uitvoeringskosten van Leiden en Leidschendam-Voorburg.

De gerealiseerde kosten voor de leerroutes blijven achter op de ontvangen SPUK- bedragen, door het lagere aantal inburgeraars. Dit komt overeen met het landelijke beeld uit de SISA-informatie 2023: veel gemeenten hebben slechts een beperkt deel van de beschikbare SPUK-gelden besteed.

Gemeenten kunnen een deel hiervan doorschuiven naar het volgende jaar op basis van het daadwerkelijk geholpen inburgeraars. Als in dat volgende jaar deze baten niet alsnog worden ingezet, oftewel als de achterstand in de taakstelling niet ingehaald wordt, zal het restant terugbetaald moeten worden. Dit gaat om aanzienlijke bedragen. Wassenaar heeft over 2022 en 2023 het verschil al terugbetaald.

Uit de KIS-monitor Inburgering komt naar voren dat 54% van de Nederlandse gemeenten aanvullende financiering inzet t.b.v. van de uitvoering van de Wi2021. Het gaat hierbij o.a. om de inzet van middelen uit de Participatiewet voor de participatiecomponent in de leerroutes, Europese middelen, middelen vanuit de Wmo of bijzondere bijstand om het inburgeren praktisch mogelijk te maken zoals reiskosten, vergoedingen voor kinderopvang, of een laptop voor de taallessen.

De gemeenten in dit onderzoek hebben overigens geen kosten opgevoerd voor de inzet van begeleiding of instrumenten vanuit de Participatie-wet voor inburgeraars en geen baten vanuit de P-wet opgevoerd. Er is wel begeleiding richting werk of vrijwilligerswerk geboden aan inburgeraars, maar dit is niet als zodanig zichtbaar op de begroting of in de jaarstukken.

164 VNG (2024). Begrotingsdebat Justitie en Veiligheid (position paper).

11 Conclusie

In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste conclusies, ter beantwoording van de onderzoeksvraag: Wat zijn de (wettelijke) rollen, taken en activiteiten van de gemeente voor statushouders en gezinsmigranten, hoe wordt dit ingevuld in de gemeenten Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg, wat gaat goed en wat zijn hierbij de knel- en verbeterpunten?

In hoofdstuk 1 is deze onderzoeksvraag vertaald naar deelvragen.

In de voorgaande hoofdstukken zijn deze onderzoeksvragen in meer detail beantwoord. Om de onderzoeksvraag te beantwoorden, beperken we ons hieronder tot deelvragen 1, 2, 3 en 8.

Zo is per hoofdstuk een paragraaf opgenomen met de wettelijke rollen en taken van de gemeente voor statushouders en gezinsmigranten, specifiek op het gebied van **huisvesting** en **inburgering** **(deelvraag 1).** In grote lijnen gaat het om de verplichting om statushouders te huisvesten conform de taakstelling, het afnemen van een brede intake en opstellen van een PIP (Persoonlijk Plan Integratie en Participatie) voor statushouders en gezinsmigranten die onder de Wi2021 vallen, het begeleiden van deze inburgeraars bij hun inburgeringstraject en het (laten) uitvoeren van maatschappelijke begeleiding, financieel ontzorgen en leerroutes voor statushouders. Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk voor begeleiding van inburgeraars die onder de Wi2013 vallen en voor de maatschappelijke begeleiding van deze groep.

Wat willen de gemeenten effectief bereiken met de inburgering van statushouders en gezinsmigranten (op alle beoogde inburgeringsroutes) en binnen de participatiewet en in hoeverre zijn de door de gemeente gestelde doelen op deze thema's gerealiseerd? (Deelvraag 2).

De hoofddoelstelling van de vier gemeenten komt overeen met het doel van de Rijksoverheid, namelijk dat inburgeraars zo snel mogelijk participeren (het liefst via betaald werk) op het hoogst haalbare taalniveau (liefst minimaal B1).

De gemeente Oegstgeest heeft inburgering als beleidsdoel opgenomen in het Beleidsplan Sociaal Domein 2021-2024. De Leidse visie op inburgering is om mensen zo breed mogelijk te laten oriënteren op onderwijs en de arbeidsmarkt[165]: Hierbij zijn de vijf subdoelen van de landelijke overheid als kernpunten overgenomen: tijdige start, snelheid, maatwerk, dualiteit en kwaliteit.

De gemeenten Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar hebben de subdoelen maatwerk en kwaliteit van het landelijk beleid als strategieën overgenomen en daar drie strategieën toegevoegd: effectief, lokaal en transparant. De doelen dualiteit en tijdige start en snelheid zijn niet specifiek opgenomen als strategie van de drie gemeenten. In de beleidsdoelstellingen van deze drie gemeenten is verder opgenomen dat inburgeraars hun talenten en vaardigheden ontwikkelen en ontdekken, dat ze naar vermogen meedoen aan activiteiten, zich sociaal verbonden voelen met de samenleving en zo snel mogelijk financieel en maatschappelijk zelfredzaam zijn.

In hoeverre in de vier gemeenten voldaan wordt aan het doel **zo snel mogelijk participeren** (idealiter via betaald werk en als dat niet haalbaar is via vrijwilligerswerk of andere vormen van participatie) is op basis van de verzamelde informatie nog niet goed vast te stellen. Leidschendam-Voorburg heeft ongeveer 10% van de inburgeraars succesvol begeleid naar betaald werk of vrijwilligerswerk, maar de registratie van deze resultaten behoeft verbetering, zodat dit ook per gemeente duidelijk wordt. Voor Oegstgeest zijn geen cijfers bekend. De gemeente Oegstgeest heeft ten tijde van het onderzoek geen inzicht kunnen geven in de cijfers van haar inburgeraars omtrent participatie. Zonder die cijfers is zij onvoldoende in staat om te monitoren en tussentijds beleid en uitvoering bij te sturen. Dit geldt ook voor de andere drie gemeenten, waar de registratie onvoldoende op orde is.

Verreweg de meeste inburgeraars in de vier gemeenten volgen de B1-route, wat duidt op een hoog niveau, vooral onder gezinsmigranten. In Wassenaar volgen relatief veel inburgeraars de Z-route. Het aantal personen dat de inburgering heeft afgerond onder de Wi2021 is nog klein, maar de meesten van hen hebben de B1-route succesvol doorlopen. De mogelijkheid van de Z-route met A2-examens en de constatering dat meerdere inburgeraars tussentijds zijn overgestapt naar een hoger niveau, draagt bij aan de conclusie dat veel inburgeraars een cursus op het **hoogst haalbare niveau** volgen. Deze conclusie geldt voor alle vier gemeenten. De startgroepen/startklassen dragen bij aan het bepalen van dat niveau en plaatsing in de juiste leerroute.

Maatwerk in de inburgering wordt bevorderd door de brede intake (inclusief de startklas/-startgroep), de leerbaarheidstoets en het PIP, waardoor de begeleiding afgestemd kan worden op de behoeften van de inburgeraar. Dit geldt voor alle vier gemeenten. Voorheen kwam het wel eens voor dat inburgeraars te snel werden geplaatst in een leerroute en later bleek dat er moest worden opgeschaald of afgeschaald naar een andere leerroute. De startgroepen/klassen bieden betrokken professionals meer tijd om te bepalen welke leerroute het meest passend is voor de inburgeraar.

Inburgeringsconsulenten van statushouders uit Oegstgeest staan tijdens de brede intake stil bij verschillende leefdomeinen van de statushouders die zij begeleiden, zodat ze dat kunnen meewegen bij vaststellen van het PIP.

165 Beleidsregels Inburgering Gemeente Leiden.

Binnen de maatschappelijke begeleiding wordt **maatwerk** gerealiseerd door de intensiteit van de begeleiding zoveel mogelijk af te stemmen op de behoeften van de inburgeraars. Desondanks blijkt de maatschappelijke begeleiding van anderhalf jaar niet altijd voldoende en is er momenteel geen ruimte om de maatschappelijke begeleiding te verlengen, terwijl daar wel behoefte aan is. Dit geldt voor alle vier gemeenten.

Maatwerk bij participatie wordt zoveel mogelijk naar gestreefd door te kijken naar de (werk) ervaring, behoeften en vaardigheden van statushouders. Dit wordt meegewogen om passende participatieplekken te vinden voor statushouders.

De **kwaliteit** van het inburgeringsaanbod in de vier gemeenten wordt gewaarborgd doordat er korte lijntjes zijn tussen de gemeenten en taalscholen over het inburgeringsaanbod en het verloop van de uitvoering. Daarnaast hebben de taalscholen het keurmerk Blik Op Werk.

In Oegstgeest is deels sprake van een **tijdige start**, doordat statushouders die in de ROL verblijven al kunnen beginnen met de inburgering, dit is wel vrijblijvend. Op 1 november 2024 waren er zeven personen in de ROL gekoppeld aan de gemeente Oegstgeest. Het COA wijst bewoners van de ROL erop dat zij alvast kunnen starten met hun inburgering, wanneer iemand wil en kan starten wordt er contact gelegd met de gemeente Leiden.

De startgroep in Oegstgeest en de startklas in de andere drie gemeenten draagt-bij aan de **snelheid van de inburgeringsroutes**, door het voorkomen van vertragingen door onjuiste plaatsing in een leerroute. Voor gezinsmigranten is de snelheid in de eerste fase van de inburgering lager dan voor asielmigranten, omdat zij minder goed bereikt kunnen worden. In alle vier de gemeenten wordt bijgedragen aan de snelheid door het vaststellen van de PIP's binnen 10 weken na huisvesting in alle drie gemeenten en in Oegstgeest voor een deel van de inburgeraars al in het azc.

Uit de praktijk blijkt dat het **een uitdaging is om dualiteit** te realiseren. Het combineren van taalaanbod en participatie is lastig, omdat taalaanbod op zich al veel tijd in beslag neemt. Het vinden van participatieplekken is afhankelijk van verschillende factoren zoals taalvaardigheid, bereidheid van en warme contacten bij werkgevers. Tot slot hebben veel inburgeraars ook persoonlijke verplichtingen zoals de zorg voor een gezin of partner.

Maatschappelijke begeleiding draagt bij aan zelfredzaamheid en daarmee aan actieve participatie in de samenleving. Maatschappelijk begeleiders nemen statushouders actief mee in het proces het regelen van praktische zaken, wegwijs worden in de gemeente en toeleiding naar gezondheidszorg en school. Ook signaleren zij eventuele problemen in de randvoorwaarden voor deelname aan inburgering en participatie.

In Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar dragen het opstellen van het PIP, de startklas en de voortgangsgesprekken met één en dezelfde consulent bij aan **transparantie in het inburgeringsproces**. Het aantal voortgangsgesprekken is overigens wel kleiner dan in Oegstgeest. Op het punt van handhaving is de transparantie echter beperkt voor de eerste cohorten inburgeraars (en voor consulenten), doordat het beleid hieromtrent nog in ontwikkeling is.

In Wassenaar draagt de trajectbegeleiding bij aan **transparantie** in het inburgeringstraject door het bijhouden van participatie activiteiten. In de gemeenten Leidschendam-Voorburg en Voorschoten is de trajectbegeleiding met betrekking tot de invulling van participatie-uren recent opgetuigd, omdat statushouders tot voor kort dit zelfstandig moesten organiseren.

De strategie **effectiviteit** van de gemeenten Leidschendam-Voorburg, Wassenaar en Voorschoten wordt in de inburgering gerealiseerd door korte lijnen tussen de gemeente Leidschendam-Voorburg en de taalscholen. De gemeente heeft inzicht in de absentie van inburgeraars en daarnaast is de kwaliteitsmedewerker verantwoordelijk om zicht te houden op het afronden van taallessen binnen de inburgeringstermijn. Momenteel is er nog geen zicht op in hoeverre de inburgeringstermijn voor inburgeraars die in 2022 zijn gestart moet worden verlengd. Uitgangspunt blijft dat inburgeraars met begeleiding van de gemeente ook zelf verantwoordelijk zijn voor hun inburgering en participatie.

Voor inburgeraars in Leidschendam-Voorburg wordt voldaan aan de **strategie lokaal,** aangezien de brede intake, de startklas, de leerbaarheidstoets en de voortgangsgesprekken in die gemeente plaatsvinden. Voor Wassenaar en Voorschoten geldt dit niet: ook de inburgeraars uit deze gemeenten moeten naar Leidschendam-Voorburg voor deze activiteiten, met uitzondering van één dag van de startklas in de eigen woonplaats. Een aanzienlijk deel van de inburgeraars kan in de eigen gemeente de inburgeringslessen volgen.

De participatie wordt ook **lokaal vormgegeven**, omdat de Vrijwilligerscentrale Wassenaar verantwoordelijk is voor de invulling van participatie-uren. Statushouders worden begeleid door trajectbegeleiders. In de gemeenten Leidschendam-Voorburg en Voorschoten heeft Foxtaal recent de verantwoordelijkheid gekregen om statushouders te begeleiden bij de invulling van hun participatie-uren. Dit doen zij door trajectbegeleiders in te zetten zoals al gebeurt in de gemeente Wassenaar. Foxtaal zal voor de invulling van de participatie-ure samenwerken met lokale welzijnsorganisaties.

De **maatschappelijke begeleiding** wordt **lokaal georganiseerd**, doordat in alle vier gemeenten de begeleiding vanuit Vluchtelingenwerk gebeurt vanuit de lokale kantoren. Dit ideaal voor inburgeraars, omdat ze in hun eigen gemeente terecht kunnen bij hun maatschappelijk begeleiders. Ook hebben maatschappelijk begeleiders vaak korte lijntjes met andere lokale partijen in de inburgeringsketen, waarmee ze snel kunnen schakelen.

In paragraaf 2.5 is beschreven **op welke manier de gemeenteraden betrokken zijn (geweest) bij het opstellen, uitvoeren en controleren van de processen rondom inburgering van statushouders en gezinsmigranten en de huisvesting van statushouders. (Deelvraag 3)**.

De gemeenteraden van Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar zijn voorafgaand aan de implementatie van de Wi2021 geïnformeerd, vervolgens is het Beleidsplan inburgering 2022-2025 in maart/april 2021 besproken en vastgesteld in de verschillende gemeenteraden. In Voorschoten zijn bij de behandeling van het beleidsplan vragen gesteld over consequenties van eventuele vertraging van financiering vanuit het Rijk. In Leidschendam-Voorburg is het beleidsplan aangenomen, inclusief een amendement gericht op subsidietafels waarin inburgeraars een plek dienen te krijgen en een vraag over de inzet van sleutelpersonen tijdens de inburgering. Na het vaststellen van het Beleidsplan Inburgering, is in de drie gemeenten de Verordening Inburgering vastgesteld in september en november 2022. Hierin is de samenhang met handhaving op grond van de Participatiewet opgenomen en wordt een boete- en handhavingssystematiek op hoofdlijnen uiteengezet. In september/oktober 2024 zijn alle drie de gemeenteraden geïnformeerd over de stand van zaken rondom de inburgering middels een raadsbrief, een Jaarrapportage Inburgering 2023 en de Monitor Inburgering 2023. In geen van de drie gemeenteraden is het thema vervolgens geagendeerd en/of zijn er raadsvragen gekomen over de uitvoering van de Wi2021 naar aanleiding van deze stukken.

De gemeenteraad van Oegstgeest is in september 2020 geïnformeerd over de nieuwe inburgeringswet en regionale aanbesteding inzake leerroutes voor statushouders en in oktober 2020 over een wijziging in de aanbesteding. Het inburgeringsbeleid is in februari 2023 met de raad besproken. De gemeenteraad heeft op dat moment een verordening vastgesteld met betrekking tot de handhaving en boetes.

Waar liggen mogelijkheden voor verbetering (Deelvraag 8):

- **In de kaderstelling en randvoorwaarden door rijk of lokaal door de gemeenteraad?**
- **In de praktijk van uitvoering?**

De huisvestingstaakstelling werd in de vier onderzochte gemeenten niet behaald, soms al meerdere jaren. Hierdoor wachten statushouders die aan deze gemeenten zijn gekoppeld, langer in de opvang en kunnen ze nog niet (of slechts gedeeltelijk) starten met inburgeren en participeren. Daarbij krijgen gemeenten te maken met maatregelen door de provincie die toeziet op de realisatie van de taakstelling. De genoemde plannen lijken niet op korte termijn tot uitvoering te komen of tot aanzienlijk resultaat te leiden. En afstemming en samenwerking tussen de gemeenten ontbreekt.

Door het niet behalen van de taakstelling, ontstaat op het eerste gezicht een te rooskleurig beeld van de financiële situatie omtrent de inburgering. Reeds ontvangen middelen vanuit de SPUK zullen namelijk deels terugbetaald moeten worden, als de achterstand in de taakstelling - en daarmee in het aantal inburgeraars - niet ingehaald wordt. Wassenaar heeft hier al op geacteerd, door tot terugbetaling over te gaan.

Wanneer er een grotere realisatie is van de taakstelling, zullen gemeenten en de uitvoerende partijen meer inburgeraars moeten bedienen. Dit creëert enerzijds meer werk en middelen op inburgering (caseload), anderzijds biedt het meer mogelijkheden om het juiste aanbod te bieden aan verschillende groepen. Dit geeft taalscholen de mogelijkheid om gedifferentieerd aanbod en maatwerk te bieden onder andere op basis van taalniveau.

Leidschendam-Voorburg, Wassenaar en Voorschoten hebben een tijdige start en snelheid niet als strategie overgenomen uit de landelijke beleidstheorie. Er is dan ook geen sprake van een vroege start in het AZC. De wet biedt deze ruimte, maar het is de vraag of hiermee voldaan zal worden aan het hoofddoel van zo snel mogelijk participeren. Er lijken meer mogelijkheden voor een vroege start te zijn, zeker in Voorschoten en Wassenaar, dan de beleidsambtenaren van Leidschendam-Voorburg momenteel zien. Dit zou de gemeente Leidschendam-Voorburg in afstemming met de gemeenten Voorschoten en Wassenaar kunnen verkennen, zodat ze kunnen realiseren dat inburgeraars een vroege start maken met hun inburgering terwijl ze nog op het AZC wonen. Dit is al het geval voor sommige inburgeraars uit de gemeente Oegstgeest, die zijn al gestart met hun inburgering, terwijl ze nog woonachtig zijn op de Regionale Opvang Locatie (ROL) in Oegstgeest.

Met betrekking tot de **participatie van inburgeraars**, bijvoorbeeld in betaald werk of vrijwilligerswerk, is nog een flinke inhaalslag te maken. Recentelijk is trajectbegeleiding gestart in Leidschendam-Voorburg en Voorschoten. In Wassenaar en Oegstgeest werd al dergelijke begeleiding geboden. Het aantal inburgeraars met betaald of vrijwilligerswerk lijkt echter nog klein, voor zover dit al zichtbaar is in de registraties. De rapportages vanuit die registratie zijn echter nog onvoldoende betrouwbaar.

Tot slot benoemen we enkele **aandachtspunten op Rijksniveau**, die de gemeenten in hun contacten met het Rijk en de VNG kunnen benoemen: Uit de interviews blijkt dat meer duidelijkheid nodig is over het voornemen van het kabinet om de spreidingswet af te schaffen en voorrang op huisvesting voor statushouders te verbieden. Ook over de financiering en verantwoordelijkheid voor doorstroomlocaties nieuwe stijl is nog veel onduidelijk. En als laatste blijkt uit dit onderzoek dat de financieringsstructuur van de Wi2021 complex en onvoldoende inzichtelijk is - door

de combinatie van middelen uit het gemeentefonds en SPUKs en aangekondigde wijzigingen in de SPUKs en prestatiebekostiging- en dat de baten voor de uitvoeringskosten onvoldoende zijn.

Op basis van ons onderzoek en op dit punt van de inburgering, kunnen we geen conclusies trekken of de financiering voor de inburgering volledig kostendekkend is. De gemeenten benoemen zelf dat de beschikbare middelen vaak onvoldoende zijn om de vereiste ondersteuning volledig te kunnen bekostigen. Dit dwingt hen ertoe om aanvullende financiering te zoeken binnen andere gemeentelijke budgetten, bijvoorbeeld voor het organiseren van maatwerk binnen leerwerktrajecten of onderwijstrajecten. De conclusie dat de financiering kostendekkend is, doet daarmee geen recht aan de complexe werkelijkheid waarmee gemeenten te maken hebben.

Tegelijkertijd is het belangrijk om de wijze waarop met niet-bestede inburgeringsmiddelen wordt omgegaan goed te duiden. Volgens Divosa geldt de volgende regeling:

> *Indien de gemeente in een kalenderjaar het voor dat jaar toegekende inburgeringsbudget niet volledig heeft besteed aan inburgeringsvoorzieningen, kan de gemeente het niet-bestede bedrag tot maximaal 100% van het voor dat jaar toegekende inburgeringsbudget reserveren voor besteding aan inburgeringsvoorzieningen in het daaropvolgende kalenderjaar. Een overschot op het inburgeringsbudget (dit kan opgebouwd zijn over één of meerdere jaren) wordt pas van de gemeente teruggevorderd, indien en voor zover dat overschot meer bedraagt dan 100% van het toegekende inburgeringsbudget. Hiertoe houdt SZW een administratie bij van de overschotten."*[166]

11.1. Aanbevelingen

Hieronder beschrijven we kort de aanbevelingen die voortvloeien uit de conclusies.

Verken kansen voor een vroege start
In Leidschendam-Voorburg, Wassenaar en Voorschoten is nog geen sprake van een vroege start. Inburgeraars maken in die drie gemeenten nog geen start met hun inburgering, terwijl ze nog op het AZC verblijven. Dit in tegenstelling tot de gemeente Oegstgeest, waar een deel van de inburgeraars al een vroege start maakt met de inburgering. Dit doen zij tijdens hun verblijf op de Regionale Opvang Locatie (ROL) Oegstgeest. De gemeente Leidschendam-Voorburg kan in afstemming met Wassenaar en Voorschoten verkennen welke mogelijkheden er zijn om een vroege start te realiseren voor hun inburgeraars. Inburgeraars die een vroege start maken met hun inburgering, krijgen per 1 juli 2025 een reiskostenvergoeding vanuit het COA. Dit is een tijdelijke regeling die duurt tot 31 december 2026. [167]

Verbeter de registratie van participatiecijfers
De registratie van de participatiecijfers is in alle vier gemeenten nog niet op orde. In Leidschendam-Voorburg, Wassenaar en Voorschoten is dit beperkt beschikbaar. De gemeente Oegstgeest heeft ten tijde van dit onderzoek geen inzicht kunnen geven in de participatiecijfers van haar inburgeraars. Het is van belang dat alle vier gemeenten de registratie van participatiecijfers op orde brengen, zodat ze inzicht krijgen in de invulling, voortgang en knelpunten van participatie.

Verken (samenwerkings)mogelijkheden om huisvesting van vergunninghouders te bevorderen
Alle vier gemeenten blijven achter bij het realiseren van de huisvestingstaakstelling. Huisvestingsplannen die er zijn, worden niet op korte termijn uitgevoerd. Bovendien lijken ze niet aanzienlijk bij te dragen aan het realiseren van de taakstelling. Gemeenten zouden meer met elkaar kunnen afstemmen en samenwerken om de huisvesting van vergunninghouders te bevorderen. Mogelijke oplossingen die eerder zijn benoemd, zijn flexwoningen, woningdelen, regionale uitruil, prestatieafspraken met woningbouwcorporaties en het bouwen van sociale huurwoningen.

Vraag opdrachtnemende gemeenten periodiek over de voortgang van de inburgering
De opdrachtgevende gemeenten Oegstgeest, Voorschoten en Wassenaar beschikken (ten tijde van dit onderzoek), maar in beperkte mate over de inburgeringscijfers van hun inburgeraars. Dit terwijl ze hun inburgering hebben uitbesteed aan de gemeente Leiden (Oegstgeest) en Leidschendam-Voorburg (Voorschoten en Wassenaar). Het is van belang dat ze de cijfers en andere relevante informatie met betrekking tot de inburgering regelmatig bijhouden, zodat ze goed kunnen monitoren en waar nodig kunnen bijsturen. Periodieke informatieverstrekking is ook van belang om de lokale gemeenteraden goed te kunnen informeren en te verantwoorden waaraan de financiële middelen worden uitbesteed.

166 Verantwoording | Divosa.

167 Divosa (2025). Vergoeding voor reiskosten van inburgeraars bij vroege start | Divosa.

COLOFON

Auteurs:	Dr. A. Gehring R. Yohannes, MSc Drs. C. van Egten
Met mederwerking van	N. de Wijs
Illustratie	Adobe Illustrator
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Giessenplein 59-C 3522 KE Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website:
http://www.verwey-jonker.nl

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, juli 2025

ISBN: 978-94-6409-382-7

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on the condition that the source is mentioned.

Het gebruik van dit rapport staat iedereen vrij. Aan deze uitgave kunnen geen rechten worden ontleend. In dit rapport wordt verwezen naar verschillende interventies. Dit overzicht van interventies is niet uitputtend. Bovendien zijn niet alle interventies geëvalueerd. Het overzicht van interventies dient daarom vooral ter inspiratie voor de aanpak van lokaal beleid ter preventie van radicalisering en ongewenste polarisatie. In de rapportage wordt verwezen naar webpagina’s. Deze kunnen in de loop van de tijd veranderen.