



Postadres: Postbus 70012
3000 KP Rotterdam
Website: www.rotterdam.nl

Van: Carolien Vogelaar
Telefoon: 14 010
E-mail: bbo@rotterdam.nl

Ons kenmerk: M2411-3491 24bo008659

Onderwerp: Onderzoek effectiviteit inburgering
in Rotterdam

Datum: 26 november 2024

Aan de gemeenteraad

Op welke gronden deze brief? / Waarom nu voorgelegd?

Rotterdam laat jaarlijks de Erasmus Universiteit (EUR) en de afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI) van de gemeente Rotterdam een onderzoek uitvoeren naar de effectiviteit van de Rotterdamse werkwijze rondom Inburgering. Met deze brief informeren wij u over de uitkomsten daarvan.

Relatie met het coalitieakkoord/collegewerkprogramma/begroting/eerder aangenomen moties en gedane toezeggingen:

- Coalitieakkoord 'Eén Stad' (2022 – 2026)
- Rotterdamse Aanpak Inburgering (november 2021)¹ 24bb002832
- Monitor Rotterdamse opgave 2023 24bb002831
- Toezegging 24bb004890 Monitor Inburgering 2023 –pilot IJsselmonde

Toelichting:

Rotterdam streeft ernaar de Wet inburgering 2021 (Wi2021) op een goede en effectieve manier uit te voeren; dat is goed voor inburgeraars en goed voor de stad. Daarom laten we door de Erasmus Universiteit (EUR) en de afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI) van de gemeente Rotterdam jaarlijks een onderzoek uitvoeren naar de effectiviteit van de Rotterdamse werkwijze. Dit is een vierjarig onderzoek. We geven hierbij een 'kijkje in de keuken' van hoe wij de nieuwe wet uitvoeren, met het doel te blijven leren en verbeteren.

Gemeente, (taal) aanbieders en inburgeraars werken gemotiveerd mee aan het onderzoek. Het tweede tussenrapport is nu te lezen via [Zorg, welzijn en gezondheid \(onderzoek010.nl\)](#). Het rapport geeft een beeld van de belangrijkste ontwikkelingen in het beleid en hoe de uitvoering nu loopt op basis van interviews en observaties. Daarnaast zijn er focusgroepen georganiseerd met de inburgeraars zelf.

De belangrijkste uitkomst van het tweede tussenrapport is dat er veel positieve punten in staan en veel opstartproblemen zijn opgelost. In het eerste tussenrapport (23bo005705) was de belangrijkste conclusie dat we net waren gestart met de nieuwe wet en te maken hadden met landelijke opstartproblemen.

¹ Per 2023 gaat de Rotterdamse Aanpak Inburgering verder als de Rotterdamse opgave inburgering.



Ondertussen zijn veel van de opstartproblemen in 2023 opgelost. Daarnaast wordt aangegeven door de inburgeraars zelf dat zij over het algemeen tevreden zijn over de begeleiding van de consulenten en de coaches.

Uiteraard zijn er in het tweede tussenrapport ook verbeterpunten te lezen. Deze gaan o.a. over de combinatie van inburgering en participatie. Dit verloopt nog niet altijd goed en is ook intensief voor inburgeraars. Daarnaast is het goed dat we de Vroege Start aanbieden aan alle Rotterdamse statushouders op de Silja, maar dat het nog niet iedereen lukt om hieraan deel te nemen om diverse redenen zoals het ervaren van stress.

De onderzoeksofzet

De doelgroepen die inburgeringsplichtig, en dus worden meegenomen in dit onderzoek, zijn:

1. Statushouders (inclusief gezinsherenigers):

Een statushouder is iemand die als vluchteling wordt erkend en een asielstatus krijgt. Statushouders hebben een verblijfsvergunning en mogen een opleiding volgen en werken in Nederland.

2. Gezinsmigranten en overige migranten:

Een gezinsmigrant is een persoon die van buiten de EU naar Nederland komt, om een huwelijk of partnerschap aan te gaan met een in Nederland gevestigde persoon of tot Nederlander genaturaliseerde partner (de referent). Dit zijn geen vluchtelingen. Daarnaast is er een kleine groep 'overige migranten': dit zijn onder andere geestelijke bedienaren (bijvoorbeeld een imam) en familieleden van kinderen die onder het kinderpardon vallen. Dit zijn geen statushouders en zij vallen onder dezelfde regelingen als gezinsmigranten.

Als de in Nederland gevestigde persoon (de referent) zelf een statushouder is, dan is in dat geval de gezinshereniger of nareiziger ook een statushouder onder de Wi2021.

De onderzoeksvragen zijn:

1. *Hoe is het Rotterdamse inburgeringsbeleid opgezet? In hoeverre verschilt de opzet en organisatie van die van andere (grote) gemeenten?*
2. *Hoe verloopt de uitvoering van het Rotterdamse inburgeringsbeleid en in hoeverre draagt deze volgens de betrokkenen bij aan het bereiken van de beoogde doelen?*
3. *In hoeverre worden de doelstellingen van de inburgering gerealiseerd? Deze doelstellingen hebben betrekking op het tijdig afronden van de inburgering en de doelstellingen van de drie afzonderlijke leerroutes: het realiseren van een taalniveau op B1-niveau, de verbetering van de (arbeids-)participatie en zelfredzaamheid van statushouders en gezinsmigranten.*
4. *In hoeverre is sprake van een effectief inburgeringsbeleid in Rotterdam?*

In de twee rapporten is stilgestaan bij de eerste en tweede vraag. Het derde tussenrapport (vierde kwartaal 2025) zal aan de hand van kwantitatieve gegevens meer ingaan op of de doelen bereikt worden en er zal (ook kwalitatief) extra ingezoomd worden op (arbeids-) participatie binnen de inburgeringsopgave.

Het onderzoek voor het tweede tussenrapport heeft plaatsgevonden in de periode eind 2023 en eerste kwartaal 2024. Er zijn diverse uitvoerders van de gemeente, beleidsadviseurs en (taal)aanbieders geïnterviewd. Ook zijn gesprekken tussen inburgeraars, en consulenten, coaches en (taal)aanbieders bijgewoond. Daarnaast zijn er focusgroepen georganiseerd met inburgeraars, waarbij gestreefd is naar een evenwichtige vertegenwoordiging van leeftijdscategorieën, opleidingsniveaus en herkomst.



Tot slot is het goed om te weten dat de gehele cyclus van drie jaar inburgeren, zolang heeft de inburgeraar de tijd, nog niet helemaal doorlopen is, omdat de Wi2021 in 2022 in werking is getreden.

Belangrijkste resultaten:

In de samenvatting van het onderzoeksrapport worden een zevental conclusies getrokken en aandachtspunten meegegeven. Hieronder wordt een korte samenvatting gegeven, en geeft het college hier een inhoudelijke reactie op waarin wordt aangegeven hoe hiermee aan de slag is of wordt gegaan.

1. Veel dynamiek, aanpassingsvermogen en verbeteringen

Conclusie: De instroom in de leerroutes is toegenomen en er is meer zicht ontstaan hoe de hele keten werkt en hoe de samenwerking verloopt. Inburgeraars, gemeente en externe partners zijn over het algemeen meer positief over de ontwikkelingen in het Rotterdamse inburgeringsbeleid sinds het vorige deelonderzoek.

Daarnaast wordt aangegeven dat vanaf de invoering van de Wi2021 de gemeente samen met ketenpartners en andere organisaties met grote inzet en flexibiliteit aanpassingen heeft doorgevoerd om de uitvoering van de Wi2021 beter te laten functioneren. Zo is invulling gegeven aan een lerend en adaptief stelsel. Tot slot wordt geadviseerd om verder te gaan met de goede samenwerking en ons aanpassingsvermogen.

Reactie: Wij blijven met de doelgroep en aanbieders samenwerken om knelpunten aan te pakken. We hebben hierin geïnvesteerd en blijven dit ook zeker doen, omdat we merken dat dit een meerwaarde heeft die ten goede komt aan de inburgeraar.

2. Waardering voor de consultants en coaches

Conclusie: Uit het onderzoek blijkt dat de inburgeraars in dit onderzoek over het algemeen tevreden zijn over de werkwijze van consultants en coaches. De inburgeraars voelen de ruimte en open sfeer tijdens de gesprekken. Het advies vanuit de onderzoekers is om te blijven investeren in deskundig personeel. Verder wordt geadviseerd om ook aandacht te blijven geven aan o.a. deskundigheidsbevordering en uitwisseling met diverse partners. Ook wordt nog expliciet genoemd dat de rol van de kwaliteitsmedewerkers (senior consultants) van belang is.

Reactie: De gemeente investeert al meerdere jaren in specialistisch personeel voor de begeleiding van de inburgeraars. We organiseren regelmatig deskundigheidsbevorderingen voor hen en vaak ook samen met de (taal)aanbieders. In 2024 is er ook extra geïnvesteerd in kwaliteitsmedewerkers door meer capaciteit te creëren. Het is positief dat het onderzoek laat zien dat de inburgeraars tevreden zijn over de werkwijze van de coaches en consultants.

3. Maatwerk als uitgangspunt, maar kent in de praktijk grenzen

Conclusie: Uit het tweede tussenrapport blijkt dat maatwerk wordt toegepast binnen de kaders van de Wi2021. In het gehele inburgeringstraject zijn er voorbeelden te vinden van maatregelen die erop zijn gericht om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de mogelijkheden en aspiraties van inburgeraars. Het gaat om maatwerk bij de inhoud van het traject (bv. financieel ontzorgen, invulling leerroute) en om de toegankelijkheid van het traject (bv. variatie in lestijden). Nu de aantallen groter zijn binnen de leerroutes is dat makkelijker toepasbaar voor de (taal)aanbieders.

Uit de focusgroepen blijkt dat deelnemers niet altijd het idee hebben dat ze op hun plek zitten in een leerroute en naar hun wensen wordt geluisterd.



Reactie: We zien inderdaad dat steeds meer inburgeraars deelnemen in de leerroutes. We hebben vooral zicht op de statushouders, want voor hen kopen we de leerroutes in. Gezinsmigranten moeten dit volgens de Wi2021 zelf regelen, de gemeente kan hen alleen adviseren. Om de drie maanden ontvangt de gemeente van de aanbieder een voortgangsverslag over de statushouder, omdat we voor hen de leerroutes inkopen. De consulent bespreekt dit vervolgens met de deelnemer. Er is nauw contact tussen de gemeente en de taalaanbieders m.b.t. de statushouders zodat we de voortgang van de leerroute nauw volgen.

4. Vroege start voorzichtig van start

Conclusie: De Vroege Start blijft zowel in Rotterdam als in andere G4-gemeenten een uitdaging. Dat terwijl deze, door het landelijk woningtekort en de bijkomende lange verblijfsduur in opvang- en doorstroomlocaties, alleen maar belangrijker is geworden. Met de komst van de Silja, slaagt de gemeente er beter in om statushouders die nog niet beschikken over zelfstandige woonruimte te laten starten met de inburgering. Een substantiële groep doet, om verschillende redenen, echter niet mee. Het advies is: intensiveer de inspanningen om een Vroege Start mogelijk te maken o.a. over het verschaffen van adequate informatie over de nut en noodzaak van de Vroege Start. Nieuwkomers die op de Silja verblijven koppelen de start van de inburgering aan zelfstandige huisvesting. Bevorder zoveel mogelijk de doorstroom naar de reguliere woningmarkt, hoe lastig deze opgave ook is gegeven de spanning op de woningmarkt.

Reactie: De Rotterdamse statushouders op de Silja worden allemaal een of meerdere keren gesproken tijdens hun verblijf los van het feit of ze met de Vroege Start meedoen. Een reden om niet mee te doen met de Vroege Start is dat men te veel stress ervaart en daarom geen ruimte heeft om hiermee te starten. Daarom worden een aantal preventieve interventies aangeboden, gericht op het reduceren van stress. Zo wordt er een programma gericht op 18-23-jarigen met een trauma-achtergrond aangeboden. Daarnaast wordt het Mind Spring-programma, dat inzet op het verbeteren van de mentale gezondheid en psychosociale vaardigheden van vluchtelingen, aangeboden voor statushouders van 23 jaar en ouder.

Eerder zijn er signalen opgevangen dat er onjuiste informatie over de Vroege Start bekend is bij statushouders op de Silja. Ook uit het onderzoek blijkt dit. De gemeente blijft actief juiste informatie over de Vroege Start delen en onjuiste informatie weerleggen via verschillende kanalen. Ook worden consulenten getraind in motiverende gesprekstechnieken om de deelname te stimuleren. Soms komt de investering die we in die tijd plegen er niet tijdens het verblijf op de Silja uit, maar levert het wel op dat diegene na huisvesting sneller kan starten met inburgering.

Verder wordt geadviseerd om zoveel mogelijk statushouders door te laten stromen naar reguliere woningen. Dat is begrijpelijk want dat geeft meer rust. Alleen laat de woningmarkt dit momenteel niet toe. In het rapport wordt ook aangegeven dat langdurig verblijf in opvang- en doorstroomlocaties negatieve consequenties kan hebben voor de psychische gezondheid van inburgeraars en integratieprocessen kan belemmeren. We blijven inzetten op het bevorderen van de psychosociale gezondheid d.m.v. de preventieve interventies die hierboven zijn beschreven.

5. Het ongemakkelijke huwelijk tussen participatie en inburgering

Conclusie: Dualiteit (participatie en inburgering tegelijkertijd) is een van de centrale uitgangspunten van Wi2021. De veronderstelling is dat 'dualiteit' van het leren van de taal en participatie elkaar kunnen versterken en bijdragen aan het volwaardig meedoen in de maatschappij. Het kan hier enerzijds gaan om participatie als component binnen het leerroute-aanbod, anderzijds om het belang van participatie in de vorm van (betaald) werk naast het leerroute-aanbod. Binnen de Z-route is de participatiecomponent een wettelijke



verplichting, in de B1-route stelt de wetgever deze niet verplicht, maar benadrukt wel het belang ervan. De praktijk laat echter zien hoe ingewikkeld dit is. Inburgering laat zich zowel volgens inburgeraars en uitvoerders moeilijk combineren met werken. Daarnaast ervaren consulenten een gebrek aan duidelijkheid waar de prioriteit ligt: bij werk of bij inburgering. In de praktijk leggen consulenten wisselend de nadruk op het vinden van werk of op de inburgering. Doordat er geen duidelijke richtlijn is of het accent van de uitvoering moet liggen op de eisen van de Inburgeringswet of de Participatiewet, worden in de dagelijkse uitvoering verschillende accenten gelegd.

Reactie: Naar aanleiding van het eerste tussenrapport is samen met de (taal)aanbieders mogelijk gemaakt dat voor de B1 route in de avond of online lessen gevolgd kunnen worden, zodat werken beter te combineren is met inburgeren. We zien wel dat het voor veel inburgeraars erg intensief is om overdag te werken en in de avond of online nog taallessen te volgen. Het combineren van participatie en inburgering is een ingewikkelde puzzel die samen gemaakt moet worden samen met de inburgeraar, (taal)aanbieder, werkgever en de consulent. De consulenten geven aan meer behoefte te hebben aan een richtlijn over hoe beiden wetten te combineren. Dit willen wij voor hen ook gaan beschrijven, zodat er voor hen meer duidelijkheid komt over hoe beide wetten toe te passen voor de inburgeraar. Tot slot trekken we vanuit de gemeente intensief op met de (taal)aanbieders door nauw te overleggen wat haalbaar is. We zetten sinds 2024 ook steeds meer in om de werkgevers hierin te adviseren en te begeleiden.

6. Knelpunten in kwaliteit en toegankelijkheid

Conclusie: Het rapport geeft aan dat gebrek aan kinderopvang invloed heeft op de toegankelijkheid met als gevolg het niet kunnen volgen van lessen of verzuim. Verder wordt in het kader van kwaliteit en toegankelijkheid aangegeven dat men niet altijd tevreden is over het (nut van het) programma van de Onderwijsroute HBO/WO en is een aantal inburgeraars kritisch over de kwaliteit van de lessen binnen de B1-route.

Reactie: Het gebrek aan kinderopvang is bekend. Vanuit de nieuwe wet kunnen we dit probleem niet oplossen. Wel hebben we waar het kan online lessen laten organiseren. Betreffende de Onderwijsroute HBO/WO: De wettelijke kaders van de Onderwijsroute maken dat de aanbieder niet altijd maatwerk kan bieden volgens de wensen van de inburgeraars. We leggen dit ook meerdere keren uit aan de inburgeraars. Daarnaast nemen wij klachten van de inburgeraars serieus en gaan hierover in gesprek met de taalaanbieders om te kijken wat er aan de hand is en hoe dit verholpen kan worden.

7. Gezinsmigranten: wel inburgeren, maar vooral zelf regelen en betalen

Conclusie: Gezinsmigranten zijn in grote lijnen vergelijkbaar met de inburgeraars uit de vorige wet: wel inburgeringsplichtig, maar met minder ondersteuning en moeten zelf de inburgering bekostigen (ze kunnen wel een lening bij DUO afsluiten). Mede hierdoor is de animo onder gezinsmigranten om in te burgeren niet altijd groot. Uit het onderzoek blijkt wel dat het steeds beter gaat, de no show omlaag is gegaan en ook lijkt het erop dat de weerstand tegen het inburgeren is afgenomen. Toch blijft het een lastige opgave om een zeer diverse groep in soms kwetsbare omstandigheden zoals een laag inkomen, het ontbreken van een netwerk en een partner die deelname aan de inburgering niet ondersteunt te laten inburgeren. Hoewel gezinsmigranten in de focusgroepen in zijn algemeenheid het nut van de inburgering inzien, is het inburgeringsproces voor hen ingewikkeld en worstelen zij met het vinden van de best passende manier om aan de inburgeringseisen te kunnen voldoen. Het advies is om oog te houden voor de diversiteit binnen de groep gezinsmigranten.



Reactie: De gemeente heeft binnen de Wi2021 beperkte sturingsmogelijkheden op het aanbod aan gezinsmigranten, maar door in gesprek te blijven met taalaanbieders en het bieden van ondersteuning aan gezinsmigranten werken we toch aan de kwaliteit van de inburgering. Op basis van de wet mist de gemeente handvatten om hierin een regierol te nemen

Tot slot wordt ook meegegeven dat het garanderen van een goede kwaliteit van de inburgering voor een deel een financiële kwestie is, die voor een belangrijk deel in handen ligt van het Rijk. Gemeenten, ook Rotterdam, ontvangen te weinig middelen van het Rijk om de Wi2021 goed te kunnen organiseren. Eerder hebben we aangegeven dat we voor de uitvoeringskosten van de Wi2021 aan het lobbyen zijn. Sinds dit voorjaar zijn we samen met de VNG en de G4 hiermee bezig. Tot nu toe nog zonder concreet resultaat.

Vervolg

We kunnen constateren dat Rotterdam samen met de (taal)aanbieders goed bezig is om de nieuwe wet uit te voeren. Het is positief dat over het algemeen inburgeraars gemotiveerd zijn om mee te doen in Rotterdam. Dus we blijven ons beleid uitvoeren zoals in de Rotterdamse Aanpak beschreven is (24bb002832). Op basis van dit rapport zullen we de komende tijd extra investeren in de combinatie van inburgering en participatie en de Vroege Start. Dit doen we omdat we inburgering en participatie beide belangrijke randvoorwaarden vinden om mee te kunnen doen in Rotterdam en we verwachten hier samen met (taal)aanbieders en werkgevers nog meer uit te kunnen halen. Daarnaast is de Vroege Start belangrijk om statushouders al in de opvang te activeren.

In het tweede kwartaal van 2025 ontvangt u de jaarlijkse Rotterdamse monitor inburgering.

Toezegging Monitor Inburgering 2023 pilot IJsselmonde

Tot slot wil ik u nog een terugkoppeling geven over de toezegging 24bb004890 waarin is verzocht te onderzoeken of de pilot in de wijkteams van IJsselmonde kan worden uitgerold naar andere wijken. De uitkomst is dat de 42 wijkteams veel verschillende samenwerkingsafspraken met informele en formele partijen in het wijknetwerk hebben. Wat in één wijk een passende oplossing is, is in een andere wijk juist niet passend of al heel anders opgelost. Binnen de nieuwe inkoop wijkteams is expliciet aandacht gevraagd voor het cultuursensitief werken van de wijkteammedewerkers zodat iedere wijk hiermee aan de slag is op de manier die past bij de wijk en we alle Rotterdammers met een hulpvraag passend kunnen ondersteunen. Bij de aanmelding bij het wijkteam worden factoren zoals taal- en culturele barrière meegenomen zodat de betreffende medewerker snel kan schakelen met behulp van een tolk, een familielid of een vrijwilliger uit het netwerk. Hiermee stellen wij voor toezegging 24bb004890 af te doen.

Financiële en juridische consequenties/aspecten:

Geen

Burgemeester en Wethouders van Rotterdam,

De secretaris,

G.J.D. Wigmans

De burgemeester,

R.A.C.J. Simons, L.b.