

Rotterdamse Aanpak Inburgering



Voorbereid op je toekomst

Voorwoord wethouder Karremans

Nog een paar weken en dan gaat de nieuwe Wet inburgering 2021 in (naar het jaartal waarin de wet is gepubliceerd). Vanaf 1 januari 2022 krijgt de gemeente de regie als het gaat om de inburgering van nieuwe statushouders, gezins- en overige migranten in onze stad. We hebben uitgekeken naar deze wet omdat wij met deze regierol de Rotterdamse inburgeraars beter op weg kunnen helpen naar actieve en zelfstandige inwoners van onze stad. Deze nieuwe Rotterdammers hebben vaak een lange en moeizame weg afgelegd en komen nu op een plek waar ze onbekend zijn met de taal en gewoonten. Met de Rotterdamse Aanpak Inburgering bieden we hen hulp en houvast om een nieuw bestaan op te bouwen zodat zij op eigen benen deel kunnen nemen aan onze maatschappij.

In deze Aanpak Inburgering staat beschreven hoe de gemeente, samen met gecontracteerde partners, de nieuwe inburgeraars begeleidt naar zelfstandigheid op het gebied van wonen en werk. Het leren van de Nederlandse taal is daarbij een onmisbaar middel om dat doel te bereiken. Vanaf 2022 hoeven statushouders niet langer zelf een taalschool te zoeken voor hun verplichte inburgering. Gemeentelijke consultants begeleiden hen naar een inburgertraject op maat. Samen met de inburgeraar, de gecontracteerde taalscholen en VluchtelingenWerk voor de maatschappelijke begeleiding zetten deze consultants in op een succesvolle inburgering op een zo hoog mogelijk taalniveau.

Hoewel de nieuwe Wet geldt voor inburgeraars die vanaf 1 januari 2022 inburgeringsplichtig worden, gaat de gemeente Rotterdam met de Aanpak Inburgering ook ondersteuning en begeleiding bieden aan de inburgeraars die onder het huidige of oude stelsel vallen. De Rotterdamse ambitie in inburgering en participatie is daarmee hoger dan de Wet voorschrijft. We willen immers dat alle nieuwe Rotterdammers zich hier thuis voelen en meewerken aan het nog mooier maken van onze stad.

Vincent Karremans



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1 Samenvatting	4
2 Inleiding	6
3 Visie	8
3.1 Visie op inburgeren in Rotterdam	8
3.2 Inhoudelijke uitgangspunten	8
4 Doelgroepen	10
4.1 Statushouders	10
4.2 Gezins- en overige migranten	12
5 Hoofdpijnen van de wettelijke stelsels	14
5.1 Stelsel 2007-2012	14
5.2 Stelsel 2013-2021	14
5.3 Stelsel vanaf 2022	14
6 Rotterdamse aanpak: stelsels 2007 en 2013	16
6.1 Onvoltooide inburgering	16
6.2 Aanpak Statushouders 2019-2022	16
6.3 Maatschappelijk begeleiding voor gezinsmigranten	17
6.4 Inzet van migranten- en zelforganisaties	17
6.5 ELIP: Einde Lening nog Inburgeringsplichtig	18
6.6 Kwaliteitsconvenant	18
7 Rotterdamse aanpak vanaf 2022	19
7.1 Routekaarten	19
7.2 Huisvesting statushouders	22
7.3 Brede intake	22
7.3.1 Rotterdamse Taalstart voor statushouders	22
7.3.2 Assessment voor statushouders	23
7.3.3 Leerbaarheidstoets	23



7.3.4	Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie	23
7.4	Begeleiden en monitoren	24
7.5	Financieel ontzorgen	24
7.6	Maatschappelijke begeleiding	25
7.7	Participatieverklaringstraject	25
7.8	B1-route	25
7.9	Onderwijsroute	26
7.10	Zelfredzaamheidsroute	27
7.11	Kennis van de Nederlandse Maatschappij	27
7.12	Module Arbeidsmarkt en Participatie	27
7.13	Handhaving	28
7.14	Nazorg	28
8	Onderzoek en verantwoording	30
8.1	Metten van resultaten	30
8.2	Onderzoek	30
9	Financiën	31



1 Samenvatting

Vanaf 1 januari 2022 gaat de nieuwe Wet inburgering in. Gemeente Rotterdam krijgt de verantwoordelijkheid voor het aanbieden van een integraal passend inburgeringsaanbod. Dit biedt voordelen voor gemeenten en inburgeraars. Dankzij de regierol kan de gemeente inburgering combineren met toeleiding naar arbeid, waardoor statushouders eerder financieel zelfredzaam kunnen worden.

De nieuwe Wet geldt voor statushouders en gezins- en overige migranten. Een statushouder, ook wel vergunninghouder genoemd, is iemand die als vluchteling wordt erkend en een verblijfsvergunning krijgt. Statushouders zijn inburgeringsplichtig. Gezinsmigranten zijn personen die van buiten de EU naar Nederland komen om een huwelijk of partnerschap aan te gaan met een in Nederland gevestigde persoon of tot Nederlander genaturaliseerde partner (de referent). Ook gezinsmigranten zijn inburgeringsplichtig.

In de nieuwe Wet heeft de gemeente voor statushouders een grotere rol in het inburgeringstraject dan voor gezins- en overige migranten. Bij statushouders ligt de verantwoordelijkheid voor het zoeken van een taalaanbieder niet langer bij henzelf maar bij de gemeente. In het huidige stelsel leidde dit regelmatig tot misstanden en fraudegevoelige praktijken. Gezins- en overige migranten blijven wel zelf verantwoordelijk voor hun inburgeringstraject. De gemeente kan hen adviseren gebruik te maken van gecontracteerde taalaanbieders of kwaliteitsconvenantpartners, maar niet dwingen.

In het nieuwe stelsel bestaat inburgering uit een bij de inburgeraar passende leerroute, een Participatieverklaringstraject, een Module Arbeidsmarkt en Participatie, maatschappelijke begeleiding en financieel ontzorgen. Deze verschillende onderdelen vormen samen de Rotterdamse Aanpak Inburgering.

Met deze Aanpak geven we invulling aan onze nieuwe wettelijke taken en de bijbehorende verantwoordelijkheden. Het hoofddoel is om inburgeraars snel en volwaardig mee te laten doen aan de Rotterdamse samenleving. Statushouders doen naar hun hoogst mogelijke draagkracht mee in de maatschappij door middel van betaald werk, vrijwilligerswerk, opleiding of een andere vorm van dagbesteding.

Ondanks de vertragingen van het wetgevingsproces, de inhoudelijke en budgettaire onzekerheden van de nieuwe wettelijke taken is Rotterdam klaar voor de uitvoering van de nieuwe Wet inburgering. Onze ambities overstijgen de Wet, omdat we ervan overtuigd zijn dat investeren leidt tot betere integratie en participatie.

Naast de nieuwkomers die vanaf 2022 in Rotterdam komen wonen, bedient de gemeente ook de huidige inburgeraars binnen de stelsels 2013 en 2007. In onderstaand schema geven we de verschillen aan in gemeentelijke verantwoordelijkheden in de verschillende stelsels.



Wet inburgering 2022	Wet inburgering 2013	Wet inburgering 2007
Rijk is verantwoordelijk, gemeente heeft aanbodplicht en regie op de voortgang van inburgeringstrajecten voor statushouders. Voor gezins- en overige migranten heeft de gemeenteneen beperkte regierol en aanbodplicht.	Rijk is verantwoordelijk en heeft regie.	Regelingen verplichte inburgeringsvoorzieningen.
Gemeente krijgt middelen van het Rijk om inburgeringstrajecten op maat aan te bieden aan statushouders. Gezins- en overige migranten krijgen een beperkte ondersteuning van de gemeente en blijven zelf verantwoordelijk voor hun taaltrajecten.	Inburgeraar is volledig verantwoordelijk voor inburgeringstraject en kan een DUO-lening van 10.000 euro aangaan om zijn inburgeringstraject te financieren.	Verplicht aanbod door gemeente voor asielmigranten en geestelijke bedienaren, gefinancierd door het Rijk.
Gemeente koopt diensten in voor statushouders en enkele deelproducten voor gezinsmigranten.	Vrije marktwerking	Gemeenten hebben regierol
B1-taalniveau	A2-taalniveau	A2-taalniveau
Focus op participatie én taal	Focus op taal	Focus op taal

De Rotterdamse Aanpak Inburgering beschrijft aan de hand van de volgende uitgangspunten op welke manier Rotterdam het nieuwe inburgeringsstelsel vormgeeft.

- Participatie is het hoofddoel, het liefst via betaald werk of een opleiding
- Taal is de basis om volwaardig te kunnen participeren
- Actieve inzet van de inburgeraar
- Een ontspannen houding van de samenleving
- Persoonlijke benadering en maatwerk

Met deze uitgangspunten sluiten we aan op de ambities vanuit de Aanpak Statushouders 2019-2022 en het actieprogramma Relax. Dit is Rotterdam.



2 Inleiding

Met ingang van 1 januari 2022 treedt de nieuwe Wet inburgering in werking, met als doel de inburgering en integratie van nieuwkomers in de Nederlandse maatschappij te versterken. Waar gemeenten eerst weinig tot geen invloed hadden op de inburgering, krijgen zij nu de regie en de verantwoordelijkheid voor een integraal inburgeringsaanbod. Dit biedt gemeenten de kans om inburgering stevig te positioneren in het sociaal domein, zoals participatie, zorg en welzijn.

De nieuwe Wet brengt een aantal nieuwe taken en verantwoordelijkheden met zich mee. Hierop heeft de gemeente haar visie geformuleerd. Dit document omvat de kaders voor de uitvoering van de nieuwe wettelijke taken met de titel Rotterdamse Aanpak Inburgering. De Aanpak geldt voor statushouders en gezins- of overige migranten. Daarnaast wordt beschreven hoe de gemeente ondersteuning blijft bieden aan inburgeraars die onder de inburgeringsstelsels van 2007 en 2013 vallen.

Centraal in de nieuwe Wet staan de drie leerroutes (B1-, Z- en de onderwijsroute) die moeten aansluiten bij de leercapaciteit van de inburgeraars. Maatwerk is het sleutelwoord in de aanpak, met de ambitie een zo hoog mogelijk taalniveau en duurzame participatie te bereiken. In de contracten die Rotterdam samen met de regiogemeenten na een aanbesteding met samenwerkingspartners heeft opgesteld, is de kwaliteit van het op maat gemaakte inburgeringsaanbod goed geborgd. De gecontracteerde partijen zijn geselecteerd op basis van organisatorische-, inhoudelijke- en kwaliteitseisen. Daarnaast moeten ze in het bezit zijn van relevante certificaten of keurmerken. Het aanbod wordt continu op kwaliteit gemonitord en via contractmanagement wordt op de gestelde eisen gestuurd. Er zijn meerdere partijen betrokken bij het inburgeringsproces die met elkaar samen moeten werken en soms informatie uitwisselen. De gemeente is gebonden aan privacywetgeving, maar stimuleert binnen de wettelijke mogelijkheden (vroeg)signalering en samenwerking met partners.

De Raad is geïnformeerd over de Aanpak Statushouders (2019-2022), de jaarlijkse Monitor Statushouders en twee voortgangsrapportages over de voorbereiding op de nieuwe Wet inburgering 2022. Naast deze Aanpak leest u in de voortgangsbrief wat de laatste ontwikkelingen zijn van de implementatie van de nieuwe Wet.

Vanaf 1 januari 2022 wordt de Rotterdamse Aanpak Statushouders 2019-2022 onderdeel van de Rotterdamse Aanpak Inburgering.

Leeswijzer

Hoofdstuk 3 gaat in op de visie en uitgangspunten van de Rotterdamse Aanpak Inburgering. Hoofdstuk 4 gaat over de verschillende groepen inburgeraars voor wie de gemeente andere taken en verantwoordelijkheden heeft.

Hoofdstuk 5 en 6 beschrijft de ondersteuning die we aan inburgeraars bieden die onder vorige stelsels vallen. Hoofdstuk 7 gaat in op de uitvoering van de nieuwe wettelijke taken en de Rotterdamse ambitie die verder gaat dan de Wet voorschrijft. Hoofdstuk 8 gaat over het belang van onderzoek en evaluatie van het inburgeringsaanbod en de nodige



tussentijdse aanpassingen. Tot slot komt de begroting van de Rotterdamse Aanpak Inburgering aan de orde.



3 Visie

3.1 Visie op inburgeren in Rotterdam

Rotterdamse inburgeraars participeren maximaal, naar vermogen, in de samenleving en beheersen zo snel mogelijk de Nederlandse taal. Elkaar verstaan is een voorwaarde voor samenleven en het opbouwen van een netwerk. Actieve participatie zorgt voor zelfredzaamheid. Zo houden inburgeraars regie over hun eigen leven, maar kunnen ze ook terecht bij een netwerk dat breder is dan hun eigen gemeenschap.

Het streven is gericht op duurzaam meedoen. Dat vraagt inspanning van zowel de inburgeraar als de samenleving. Een actieve houding van inburgeraars is vereist voor een maximaal haalbare participatie. Hoe assertiever en veerkrachtiger de inburgeraar is, hoe beter de inburgeraar in staat is om kansen te benutten en actief mee te doen in de samenleving. De samenleving speelt een belangrijke rol bij integratie door veilig en open te zijn voor nieuwkomers om mee te kunnen doen.

3.2 Inhoudelijke uitgangspunten

Om deze visie waar te maken, gelden de volgende uitgangspunten voor de Rotterdamse Aanpak Inburgering:

- Participatie is het hoofddoel, het liefst via betaald werk of een opleiding
Het op een zo hoog mogelijk niveau beheersen van de Nederlandse taal helpt om werk te vinden of een opleiding te volgen. Werken draagt bij aan volwaardige participatie, het verbeteren van het taalniveau en het opbouwen van een sociaal netwerk.
- Taal is de basis om volwaardig te kunnen participeren
De gemeente is verantwoordelijk om een passend taalaanbod te verzorgen met betrouwbare partners die kwaliteit leveren voor een deugdelijke prijs.
- Actieve inzet van de inburgeraar
Om succesvol in te burgeren, moeten inburgeraars zelf actief aan de slag. De gemeente ondersteunt en zorgt voor de benodigde randvoorwaarden (het pad), inburgeraars moeten dat pad zelf bewandelen om hun ambities te realiseren. Goede communicatie en het uitspreken van wederzijdse verwachtingen is daarbij belangrijk.
- Ontspanning in de samenleving
Een ontspannen houding van de samenleving is noodzakelijk zodat inburgeraars hun plek kunnen verwerven in de samenleving en meedoen, zowel op sociaal-cultureel als sociaal-economisch terrein. Met het actieprogramma Relax "Dit is Rotterdam" zet het college in op een ontspannen samenleving door meer aandacht te besteden aan de verscheidenheid in de stad, gelijke kansen en een ontvangende samenleving.
- Persoonlijke benadering en maatwerk
Het kost de inburgeraar tijd om zijn draai te vinden in Nederland, bijvoorbeeld door stress door het wonen in een nieuw land, oorlogs- of vluchttrauma's, (het uitblijven van) gezinshereniging of door schulden. Het is belangrijk om rekening te houden met de



persoonlijke situatie van inburgeraars. Maatwerk is de sleutel tot snelle en effectieve inburgering.



4 Doelgroepen

Statushouders, ook wel vergunninghouders genoemd, zijn inburgeringsplichtig. Dit is geregeld in de Wet inburgering. Volgens deze wet moeten statushouders de Nederlandse taal beheersen en weten hoe de Nederlandse samenleving in elkaar zit. Asielzoekers zijn nog niet inburgeringsplichtig.

Statushouders hoeven niet in te burgeren als ze:

- jonger zijn dan 16 jaar (dan zijn ze leerplichtig);
- de pensioengerechtigde leeftijd hebben;
- tussen hun 6e en 16e levensjaar minstens 8 jaar in Nederland op school hebben gezeten;
- beschikken over Nederlandse diploma's, certificaten of bewijsstukken van een bepaalde opleiding in de Nederlandse taal;
- leerplichtig of kwalificatieplichtig¹ zijn;
- een opleiding volgen die leidt tot een diploma waaruit blijkt dat ze over voldoende kennis van de Nederlandse taal beschikken.

Inburgeraars zijn te verdelen in statushouders en gezins- en overige migranten. In de volgende paragraaf worden de kenmerken van beide groepen toegelicht.

4.1 Statushouders²

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

Aantal

Inburgeringsplichtige statushouders per vestigingsjaar in Rotterdam³:

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal
253	537	970	1.447	1.260	641	492	444	6.044

Kenmerken groep:

- In Rotterdam zijn sinds 2013 relatief veel alleenstaanden, gezinsherenigers en gezinsleden gehuisvest;
- De meeste statushouders die sinds 2013 naar Nederland zijn gekomen, zijn mensen uit Syrië, Eritrea, Somalië, Afghanistan, Iran en Irak. De verdeling naar geslacht is 57 procent man en 43 procent vrouw;
- Een derde van de groep bestaat uit kinderen in de leerplichtige leeftijd (5 t/m 17 jaar)⁴;
- Van de inburgeringsplichtige statushouders van 2013 tot en met 2017 heeft 87 procent⁵ een verlenging van de inburgeringstermijn gekregen.

¹ Leerplicht en kwalificatieplicht | Leerplicht | Rijksoverheid.nl

² Inclusief nareizigers en referenten (vergunninghouders)

³ Monitor Rotterdamse Aanpak Statushouders 2019-2022

⁴ Monitor Rotterdamse Aanpak Statushouders 2019-2022

⁵ Cijfers voortgangsrapportage Duo 01-01-2020



Er is onderscheid tussen vier soorten gezinssamenstelling:

- Alleenstaanden: alleenstaande statushouders, die alleen in Nederland zijn aangekomen;
- Gezinsherenigers: statushouders die via de gezinsherenigingsprocedure in Nederland zijn aangekomen;
- Gezinsleden: statushouders die als gezin zijn aangekomen in Nederland;
- Referenten: statushouders die gezinshereniging aanvragen.

Opleidingsniveau en werk

De gemeente biedt statushouders een stabiele inkomensbasis die nodig is om te werken aan (re-)integratie en arbeidsontwikkeling. Ook wordt ingezet op de totale groep werkzoekenden met een bijstandsuitkering, om zo veel mogelijk (duurzame) uitstroom te realiseren.

Tot voor de coronacrisis was een dalende trend te zien in het aandeel instromende statushouders met een uitkering. Helaas steeg tijdens de coronacrisis het aantal statushouders in de bijstand. Sinds halverwege 2021 wordt weer een lichte daling geconstateerd. Inkomsten uit reguliere arbeid en het starten met een studie of opleiding vormen ongeveer 80 procent van de uitstroomredenen. Bij de uitstroom naar studie/opleiding stroomt het grootste deel uit naar MBO-1-niveau.

Specifieke uitdagingen

- Een groot deel van de recente statushouders is gevlucht uit het land van herkomst door oorlog en conflicten. Wanneer statushouders in Nederland aankomen, kunnen zij te maken krijgen met psychische problemen. Deze problemen kunnen de zelfredzaamheid in de weg staan: gezondheidsproblemen, zowel fysiek als psychisch, vormen dan ook een belemmering voor de inburgering.
- Gezinshereniging beheerst het leven van veel statushouders. Een groot deel van de aanvragen voor gezinshereniging neemt langer in beslag dan de wettelijke termijn (6 maanden). Dit zorgt voor veel stress en belemmert de integratie van statushouders die de gezinshereniging aanvragen.^{6 7}
- Nareizigers zijn voor hun verblijfsvergunning afhankelijk van hun referent. Mocht de relatie met de referent eindigen, dan kan de vergunning van de nareiziger ingetrokken worden, zodra ze niet meer samenwonen. Een onafhankelijke verblijfsvergunning aanvragen is ingewikkeld en kent restricties en voorwaarden. Nareizigers lopen het risico minder te profiteren van informatie en voorlichting, omdat hun partner als *go-between* fungeert. Dit brengt nareizigers – die vaak een beperkt sociaal netwerk hebben - in een afhankelijke positie ten opzichte van hun partner.

Deze aandachtspunten zijn opgenomen in de begeleiding van de statushouders binnen de Rotterdamse Aanpak Inburgering.

⁶ Pharos. (2018). *Welzijn en gezondheid van gezinsherenigers. Een verkenning*. Utrecht: Pharos.

⁷ Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). (2019). *Asiel en integratie. Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders 2019*. Den Haag: CBS.



4.2 Gezins- en overige migranten

Gezinsmigranten zijn personen die van buiten de EU naar Nederland komen, om een huwelijk of partnerschap aan te gaan met een in Nederland gevestigde persoon of tot Nederlander genaturaliseerde partner (de referent). Binnen de groep gezinsmigranten is de diversiteit groot.

Daarnaast is er een kleine groep 'overige migranten': dit zijn geestelijke bedienaren en familieleden van kinderen die onder het kinderpardon vallen. Dit zijn geen asielstatushouders en vallen onder gezinsmigranten.

Aantal:

Inburgeringsplichtige gezins- en overige migranten per vestigingsjaar in Rotterdam⁸:

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal
Gezinsmigranten	289	447	415	480	451	601	653	511	3.847
Overige migranten	32	60	22	46	39	54	43	31	327
Totaal	321	507	437	526	490	655	696	542	4.174

Het aantal gezinsmigranten is de afgelopen jaren gestegen. Vanaf 1 januari 2022 geldt de inburgeringsplicht ook voor Turkse gezinsmigranten. Het is niet bekend hoe groot deze groep is, maar er wordt rekening gehouden met een toename van 20 procent, omdat de groep Turkse gezinsmigranten naar verwachting vergelijkbaar is met de groep Marokkaanse gezinsmigranten.

Kenmerken groep:

- 74 procent is bij aankomst ouder dan 27 jaar;
- Meer vrouwen (70 procent) dan mannen komen als gezinsmigrant naar Rotterdam;
- De grootste groepen gezinsmigranten zijn afkomstig uit Marokko (19 procent), Suriname (14 procent) en China (7 procent). De overige gezinsmigranten zijn afkomstig uit ruim 100 andere landen;
- Gezinsmigranten zijn in de meeste gevallen niet-uitkeringsgerechtigd en vallen daarmee niet onder de verplichtingen van de Participatiewet.

Opleidingsniveau en werk

Er bestaan onder gezinsmigranten grote verschillen in zelfredzaamheid, opleidingsniveau en culturele afstand tot de Nederlandse samenleving. Globaal zijn er drie typen gezinsmigranten:

- Mensen met een goede opleiding en goede beheersing van het Nederlands of Engels die snel een baan gevonden hebben – de uitdaging voor hen is om daarnaast tijd te investeren om aan de inburgeringsverplichting te voldoen.
- Mensen die actief naar een baan zoeken, maar gefrustreerd raken en ontdekken dat je toch eerst beter Nederlands moet leren. Bij hen is een grote motivatie aanwezig om in te burgeren.
- Mensen die (nog) niet bezig zijn met stappen richting participatie, waardoor zij geïsoleerd dreigen te raken.

⁸ Cijfers voortgangsrapportage Duo 01-05-2020



Specifieke uitdagingen

- Gezinsmigranten hebben grote behoefte aan betrouwbare informatie over regelingen en voorzieningen om hun weg te kunnen vinden naar taallessen, zodat zij hun inburgeringsdiploma kunnen halen. Met de komst van de nieuwe Wet adviseert de gemeente hen hierover.
- Gezinsmigranten zijn afhankelijk van hun partner en/of familie voor de opbouw van hun netwerk. De afhankelijkheid kan negatieve effecten hebben en soms is er sprake van uitbuitingssituaties, geweld of onvrijwillige isolatie.

Deze aandachtspunten zijn opgenomen in de begeleiding van gezinsmigranten binnen de Rotterdamse Aanpak Inburgering.



5 Hoofdpijnen van de wettelijke stelsels

Zoals in de inleiding is aangegeven bestaan vanaf 2022 drie inburgeringsstelsels naast elkaar, met verschillende eisen, rechten en plichten. Dit hoofdstuk beschrijft kort de stelsels zoals die in 2022 naast elkaar bestaan en waarin de gemeente verschillende verantwoordelijkheden heeft.

5.1 Stelsel 2007-2012

Met de komst van de Wet inburgering die op 1 januari 2007 in werking trad, werd de inburgerings*plicht* geïntroduceerd. Bij het invulling geven aan de inburgeringsverplichting stond de eigen verantwoordelijkheid (ook in financiële zin) van de inburgeraar centraal, onder andere door de keuzevrijheid ten aanzien van de inkoop van een inburgeringstraject of taal cursus. De gemeente was verplicht om aan bepaalde groepen, zoals asielgerechtigden, een inburgeringsvoorziening aan te bieden.

5.2 Stelsel 2013-2021

De stelselwijziging in 2013 betekende dat inburgeren geheel de verantwoordelijkheid van de inburgeraar zelf werd. Zij moeten het inburgeringstraject en examen zelf regelen en betalen. Gemeenten spelen op grond van de Wet inburgering 2013 geen rol meer in het begeleiden en informeren van inburgeraars, noch in de handhaving van de inburgeringsplicht of het aanbieden van cursussen. Wel is de gemeente verantwoordelijk voor het aanbieden van maatschappelijke begeleiding aan statushouders en sinds eind 2017 voor het uitvoeren van het participatieverklaringstraject voor alle inburgeraars.

Uit de evaluatie van de wet in 2018 is gebleken dat het huidige inburgeringsbeleid onvoldoende functioneert. Zo is de grote mate van eigen verantwoordelijkheid voor een groot deel van de doelgroep niet realistisch. Ook wordt in het aanbod van taallessen voor inburgeraars te weinig rekening gehouden met de individuele behoeftes en niveaus. Teveel nieuwkomers blijven te lang aangewezen op een bijstandsuitkering. Daarnaast biedt het huidige stelsel ruimte aan malafide taalaanbieders. In de Kamerbrief van 2 juli 2018⁹ heeft de minister van SZW de wijziging van het inburgeringsstelsel aangekondigd.

5.3 Stelsel vanaf 2022

Met de Wet inburgering 2022 worden gemeenten verantwoordelijk voor een integraal aanbod op inburgering en krijgen zij de regierol in de uitvoering van het nieuwe stelsel. Het doel van de wet is dat inburgeraars zo snel mogelijk meedoen in Nederland, het liefst via betaald werk, en dat ze zo snel mogelijk de Nederlandse taal beheersen. De belangrijkste veranderingen zijn:

- De gemeente gaat inburgeraars begeleiden bij hun inburgering;
- Iedereen krijgt een inburgeringstraject op maat. Dit gebeurt aan de hand van een brede intake en het maken van een Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie door de gemeente;
- Inburgeraars leren de Nederlandse taal op een niveau waarmee ze zich goed kunnen redden in Nederland. Zo kunnen zij sneller deelnemen aan de Nederlandse samenleving en hebben zij betere kansen op de Nederlandse arbeidsmarkt;

⁹ Kamerbrief hoofdpijnen veranderopgave inburgering | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl



- Een combinatie van leren van de taal en meedoen aan de Nederlandse samenleving is een belangrijk onderdeel van het nieuwe inburgeringsstelsel.

Vanaf 1 januari 2022 moet iedere statushouder verplicht een leerroute volgen. Hierin wordt gewerkt aan taal en participatie. Er zijn drie leerroutes: B1-route, zelfredzaamheidsroute (Z-route) en onderwijsroute. In hoofdstuk 8 worden deze routes toegelicht. Inburgeraars hebben maximaal 3 jaar de tijd om de B1- of Z-route te doorlopen. De onderwijsroute duurt maximaal 1,5 jaar.

Op basis van de afgelopen jaren schat Rotterdam de percentages statushouders die aan de verschillende leerroutes deelnemen als volgt in:

- B1-route: 60 procent
- Z-route: 25 procent
- Onderwijsroute: 15 procent.

De gemeente mag van de Wet gezins- en overige migranten geen leerroute aanbieden. Zij moeten zelf hun taalonderwijs regelen en betalen, maar zullen naar verwachting de taal vaak op informele wijze leren. De gemeente adviseert hen wel gebruik te maken van trajecten van de contractpartners of de taalaanbieders die het Kwaliteitsconvenant Taal en Inburgering hebben ondertekend (zie ook paragraaf 6.5).

Het ministerie van SZW verwacht, op basis van cijfers van de landelijke DUO-cijfers, dat in het nieuwe stelsel¹⁰ gezins- en overige migranten op de volgende wijze over de verschillende routes worden verdeeld:

- B1-route: 83 procent
- Z-route: 3 procent
- Onderwijsroute: 14 procent.

In de volgende hoofdstukken wordt eerst beschreven wat de Rotterdamse aanpak is ten aanzien van de stelsels van 2007 en 2013 en vervolgens voor het nieuwe stelsel (2022).

¹⁰ Percentages verstrekt door ministerie SZW, <https://www.divosa.nl/onderwerpen/veranderopgave-inburgering/vraag-en-antwoord-wet-inburgering>



6 Rotterdamse aanpak: stelsels 2007 en 2013

6.1 Onvoltooide inburgering

Circa 850 Rotterdammers uit het oude inburgeringsstelsel (2007-2012) hebben nog niet voldaan aan hun inburgeringsplicht. Deze groep valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. De gemeente nodigt alle Rotterdammers met een onvoltooide inburgering uit voor een individueel gesprek, waarbij onderzocht wordt met welke ondersteuning zij hun inburgering alsnog kunnen afronden of dat er mogelijkheden zijn tot ontheffing of vrijstelling van de inburgeringsplicht. De meest kwetsbaren onder hen ondersteunt de gemeente met maatwerk om zo het taalniveau en de deelname aan de samenleving te bevorderen. Dit betreft mensen die leven van een uitkering, schulden hebben of volledig afhankelijk zijn van een partner met een bescheiden inkomen.

6.2 Aanpak Statushouders 2019-2022

Het college laat met de Aanpak Statushouders 2019-2022 zien hoe de gemeente, ondanks de beperkingen van het huidige stelsel, het maximale doet om statushouders te helpen met een goede start in Rotterdam. De Aanpak Statushouders omvat alle basiscomponenten voor een zo succesvol mogelijke participatie in de samenleving: huisvesting, zorg, leren (taal en waar nodig opleiding) en toeleiding naar werk met het doel dat statushouders in hun eigen inkomen voorzien en meedoen in de Rotterdamse samenleving.

Vanaf 1 januari 2022 wordt de Rotterdamse Aanpak Statushouders opgenomen in de Rotterdamse Aanpak Inburgering.

In hoofdstuk 8 wordt weergegeven welke onderdelen Rotterdam vanaf 2022 gaat uitvoeren en kort omschreven hoe. Binnen de huidige Aanpak komen veel onderdelen overeen, maar wordt het nog wat minder uitgebreid uitgevoerd. Zo wordt in de huidige Aanpak het eerste contact al gelegd als de statushouder nog op een AZC woont, werken we met een brede intake en hierbinnen volgen statushouders de Rotterdamse Taalstart, wordt een assessment afgenomen, zijn er kennismakingsgesprekken en wordt een plan van aanpak vanuit de Participatiewet gemaakt.

Binnen de huidige aanpak staat de Participatiewet centraal, omdat we vanuit de gemeente regie hebben op het toeleiden naar werk of onderwijs. Vanaf januari 2022 kunnen we als gemeente meer doen omdat de regie over de inburgeringstrajecten naar de gemeente toekomt. Het grote verschil met de nieuwe Wet is dat de gemeente geen inburgeringscursussen inkoop. De statushouder moet deze zelf vinden en via een lening van DUO bekostigen.

Binnen de huidige begeleiding van statushouders kunnen we als gemeente statushouders adviseren om op tijd te starten met inburgeren en kunnen we adviseren welke taalaanbieders vanuit het Kwaliteitsconvenant Taal en Inburgering het beste benaderd kunnen worden voor het volgen van een inburgeringscursus.

Maatschappelijke begeleiding, de praktische begeleiding van statushouders, wordt binnen de huidige Wet ook uitgevoerd en voor de duur van twee jaar. Dat blijft in 2022 hetzelfde,



maar er komt meer nadruk te liggen op financiële zelfredzaamheid. Financieel ontzorgen en financiële zelfredzaamheid zijn belangrijke thema's in de nieuwe Wet. Binnen de huidige aanpak werden al twee vaste lasten van statushouders door de gemeente ingehouden in het kader van financieel ontzorgen (huur en zorgverzekering). Vanaf januari 2022 worden dit er vier: huur, stroom/gas, water en zorgverzekering. Daarnaast worden nu ook huisbezoeken afgenomen na de eerste drie maanden. Hierdoor kunnen we vragen of problemen die de statushouder heeft, sneller oppakken en kan zijn financiële stabiliteit worden verbeterd of gehandhaafd.

Over de huisvesting van statushouders verandert er in de nieuwe Wet niets. Nederlandse gemeenten krijgen voor de huisvesting van statushouders van het Rijk elk half jaar een taakstelling opgelegd naar rato van het inwonersaantal. Op 1 oktober en 1 april van het betreffende jaar maakt het Rijk de taakstelling voor het daaropvolgende half jaar bekend. De provincies zien erop toe dat gemeenten hun taakstelling realiseren.

6.3 Maatschappelijk begeleiding voor gezinsmigranten

Gezinsmigranten zijn vaak grotendeels afhankelijk van hun Nederlandse partner, die de brug moet vormen naar de samenleving. Dit kan hen helpen en stimuleren, maar soms ook juist beperken en leiden tot ongewenste machtsverhoudingen die de zelfredzaamheid en participatie in de weg staan. Gezinsmigranten kunnen moeite hebben om de weg te vinden naar reguliere voorzieningen (zoals de Vraagwijzer) of problemen ervaren om hun zaken te regelen. Deels wordt dit veroorzaakt door taalproblemen, deels omdat men onze samenleving als complex ervaart.

Er is geen wettelijke verplichting om maatschappelijke begeleiding aan te bieden aan gezinsmigranten, niet in het huidige noch in het nieuwe stelsel. In het coalitieakkoord 'Nieuwe energie voor Rotterdam' is echter afgesproken om dit wel te doen. Voor deze doelgroep is het programma Nieuw in Rotterdam ingekocht, dat tot en met 2022 wordt uitgevoerd door Stichting Buurtwerk en Stichting Voorlichters Gezondheid. Zij bieden voorlichtingsbijeenkomsten over inburgering, gezondheidszorg, oriëntatie op de arbeidsmarkt en netwerkvorming. Ook inventariseren de organisaties vragen die gezinsmigranten hebben en bieden ze maatwerk en nazorg. Met praktische hulp en activerende begeleiding ondersteunen zij de minder zelfredzame nieuwkomers, onder andere om de weg te vinden naar geschikte inburgeringstrajecten.

6.4 Inzet van migranten- en zelforganisaties

Gemeente zet in op migranten- en zelforganisaties die zich inzetten op het gebied van integratie en een bereik hebben van Rotterdammers die een vluchtelingen- of migratieachtergrond hebben. Deze doelgroep betreft vluchtelingen die soms kort maar ook al langer in Rotterdam zijn en niet altijd de juiste weg weten te vinden naar reguliere hulp als dat nodig is. Deze laatste groep valt onder het vorige stelsel. Belangrijkste ingrediënten van deze subsidieprojecten zijn inzet van sleutelfiguren, maatjestrjecten, netwerkvorming, gerichte voorlichtingen en/of workshops en toeleiding naar reguliere dienstverlening. Zo hebben deelnemers aan het einde van een project in de regel meer kennis van en vertrouwen in gemeentelijke dienstverlening, een steviger netwerk en zijn hulpvragen gesignaleerd en waar nodig doorverwezen. Dit jaar zijn er diverse projecten uitgevoerd. Ook voor het komende jaar wordt nagedacht over de wijze waarop de gemeente migranten- en



zelforganisaties kunnen blijven faciliteren in hun rol op het gebied van integratie en hoe ze daarbij kunnen aansluiten op reguliere dienstverlening en bestaande activiteiten in de wijk.

6.5 ELIP: Einde Lening nog Inburgeringsplichtig

In het huidige stelsel blijkt dat een groep inburgeraars extra aandacht nodig heeft omdat zij driekwart of meer van de DUO-lening gebruikt hebben, terwijl zij hun inburgering nog niet hebben afgerond: de zogenoemde ELIP-groep. Per medio oktober 2021 gaat het om 343 Rotterdamse inburgeraars.

De gemeente adviseert deze inburgeraars over de manier waarop zij hun resterende DUO-lening uit kunnen geven zodat zij alsnog binnen dat bedrag aan hun inburgeringsplicht kunnen voldoen. In sommige gevallen zal de gemeente extra lesuren en examens moeten inkopen. De gemeente heeft in november 2020 in het Kwaliteitsconvenant afspraken gemaakt met taalaanbieders om hierin gezamenlijk op te trekken.

6.6 Kwaliteitsconvenant

De gemeente heeft samen met de regiogemeenten in november 2020 het Kwaliteitsconvenant Taal en Inburgering gesloten met taalaanbieders, die inburgeringsprogramma's aanbieden aan statushouders en/of gezinsmigranten. De kwaliteitsafspraken in het convenant dienen meerdere doelen:

- De inburgeraar centraal stellen en kwalitatief goed lesaanbod door taalaanbieders stimuleren
- De relatie opbouwen en verbeteren tussen de taalaanbieders inburgering en de gemeente
- Invulling geven aan een actieve adviesrol door de gemeente voor inburgeraars over geschikte taalaanbieders
- Met behulp van Blik op Werk¹¹ gericht stappen nemen om twijfels over kwaliteit of potentieel malafide praktijken tijdig te signaleren.

De kwaliteitsafspraken die zijn gemaakt met convenantpartners blijven van kracht na de invoering van de Wet inburgering 2022. Nieuwkomers die geen verplichte leerroute volgen, wordt geadviseerd om hun inburgeringstrajecten bij een van de convenantpartners in te kopen.

¹¹ Wat doet Blik op Werk om fraude door taalscholen te voorkomen? - Blik op Werk



7 Rotterdamse aanpak vanaf 2022

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke taken Rotterdam vanaf 2022 uitvoert in het nieuwe inburgeringsstelsel. De wettelijke taken zijn voor statushouders uitgebreider dan voor gezinsmigranten. Waar relevant wordt dit per onderdeel toegelicht. In het overzicht is naast de wettelijke taken de (extra) dienstverlening van Rotterdam opgenomen.

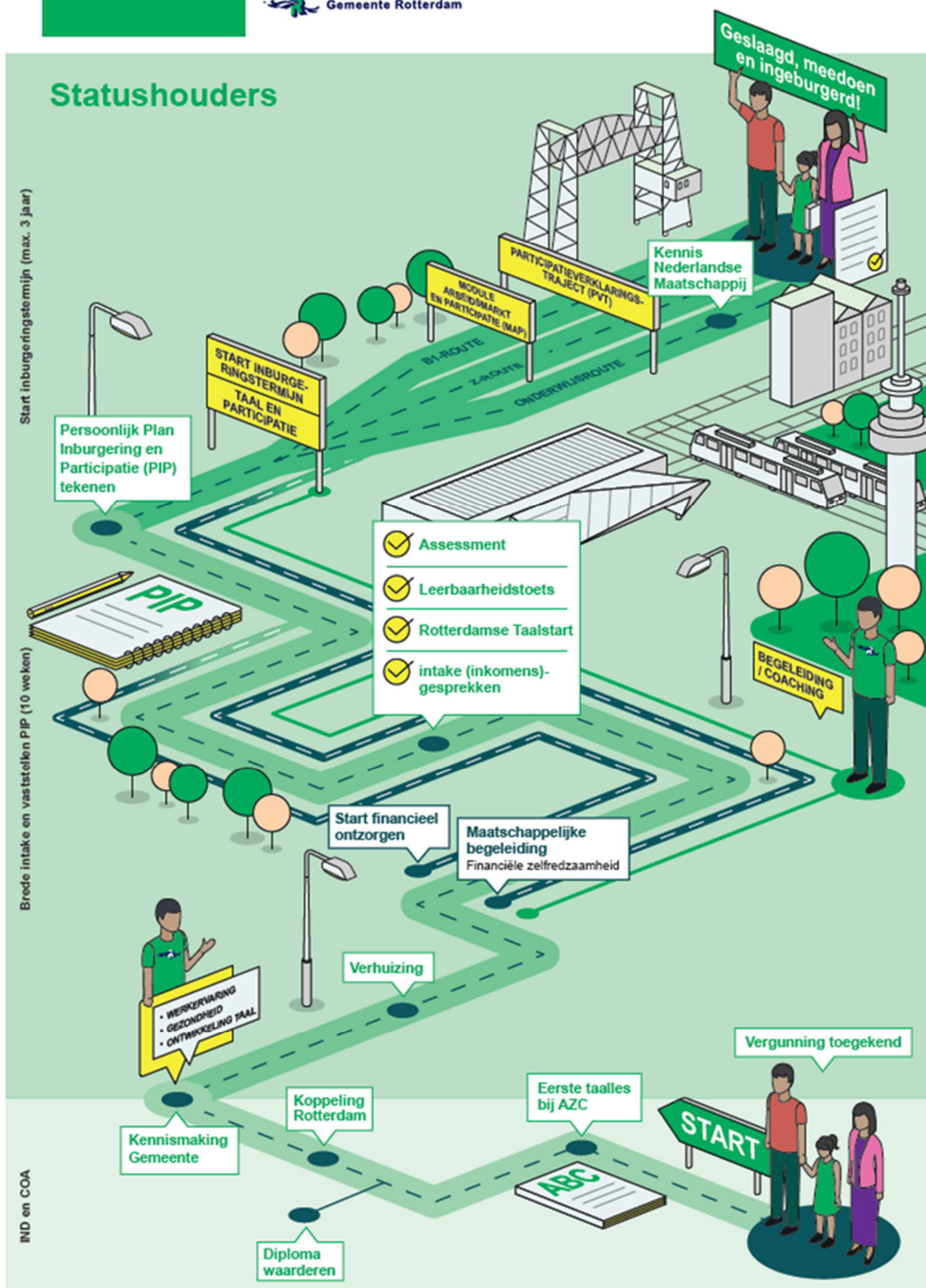
<i>Wettelijke taken</i>	<i>Statushouders</i>	<i>Gezins- en overige migranten</i>
Brede intake	X	X
Leerbaarheidstoets	X	X
Leerroute (incl. KNM)	X	
Financieel ontzorgen	X	
Maatschappelijke begeleiding	X	
Participatieverklaringstraject	X	X
Module Arbeidsmarkt en Participatie	X	X
Begeleiding en monitoring	X	X
<i>Extra dienstverlening Rotterdam</i>	<i>Statushouders</i>	<i>Gezins- en overige migranten</i>
Rotterdamse Taalstart	X	
Assessment	X	
2 workshops extra Participatieverklaringstraject	X	
Module Arbeidsmarkt en Participatie Plus	X	

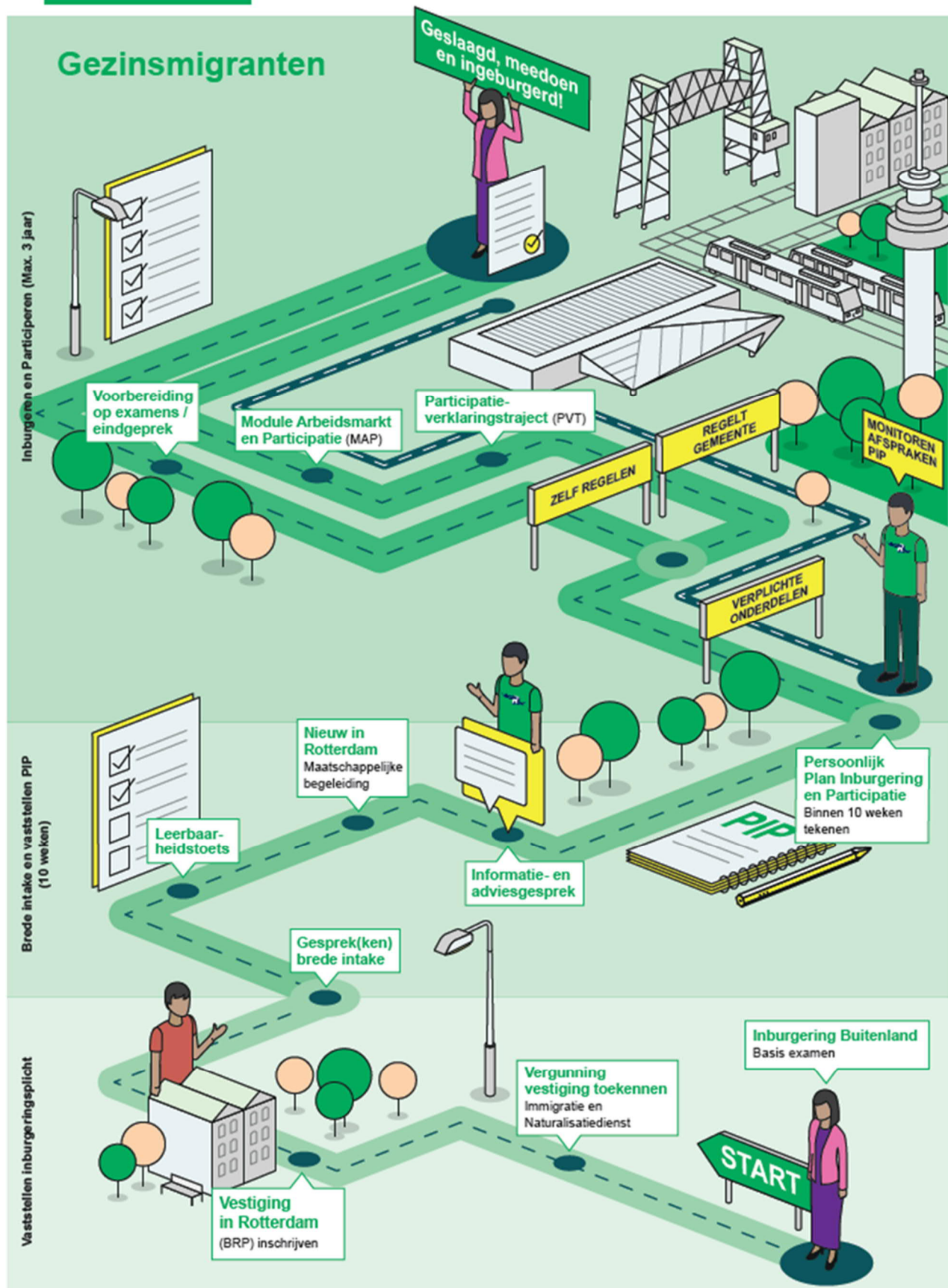
7.1 Routekaarten

De onderdelen van het inburgeringstraject die in de nieuwe Wet onder de verantwoordelijkheid van de gemeente vallen, worden uitgebeeld in onderstaande routekaarten. Aangezien de gemeentelijke wettelijke taken voor statushouders anders zijn dan voor gezinsmigranten is voor beide groepen een aparte routekaart gemaakt. Eerst volgt de routekaart voor statushouders, daarna voor gezinsmigranten.



Statushouders







7.2 Huisvesting statushouders

Het COA verzorgt de opvang van statushouders in een asielzoekerscentrum en verdeelt de te huisvesten statushouders over de gemeenten. Nederlandse gemeenten krijgen van het Rijk elk halfjaar een taakstelling naar rato van het inwonersaantal opgelegd voor de huisvesting van statushouders. Na de koppeling door het COA van een statushouder aan Rotterdam, vindt zo snel mogelijk een kennismakingsgesprek plaats om onder andere te bepalen welke huisvesting nodig is en om de komst van de statushouder naar Rotterdam voor te bereiden.

7.3 Brede intake

Het inburgeringsproces van alle inburgeraars start met de brede intake. Door de brede intake ontstaat een zo compleet mogelijk beeld van de situatie van de inburgeraar. Hoe completer het beeld, hoe nauwkeuriger het persoonlijk Plan Inburgering en Participatie met heldere doelstellingen en afspraken kan worden vastgesteld.

De brede intake bestaat uit verschillende gesprekken, een leerbaarheidstoets en de Rotterdamse Taalstart voor statushouders. De gesprekken met statushouders starten al als zij nog in een AZC verblijven; de gesprekken met gezinsmigranten worden binnen 10 weken na vestiging in Rotterdam gevoerd.

In de gesprekken komen in elk geval de volgende onderwerpen aan bod:

- Gevolgd onderwijs en werkervaring in het land van herkomst;
- Persoonlijke omstandigheden, waaronder de fysieke en mentale gezondheid, gezinssituatie en sociale netwerk;
- Mogelijkheden van arbeidsparticipatie (denk aan werknemersvaardigheden, digitale vaardigheden, werkervaring en praktische competenties);
- Mogelijkheden om het kind van de inburgeraar deel te laten nemen aan de voorschoolse of vroegschoolse educatie;
- Taalniveau;
- Motivatie en interesses;
- Mate van zelfredzaamheid.

7.3.1 Rotterdamse Taalstart voor statushouders

De Rotterdamse Taalstart (RTS) is geen wettelijke taak in de nieuwe Wet inburgering. Om statushouders zo snel mogelijk te laten beginnen met taal en oriëntatie op werk, heeft de gemeente Rotterdam in 2016 de Rotterdamse Taalstart opgezet. Dit is een tien weken durend programma waarmee statushouders aan hun taal werken en wegwijs worden gemaakt in Rotterdam. Het programma bestaat deels uit taalles en deels uit praktische workshops: praktische zaken, digitale vaardigheden, inburgering en scholing, arbeidsmarkt en kansen, gezondheidszorg en netwerken. Het programma gaat vooraf aan het inburgeringstraject en wordt uitgevoerd door contractpartner TopTaal.

Het doel van de RTS is dat de statushouders werken aan hun taalniveau in de oriëntatiefase, dat zij zich snel thuis voelen en hun weg leren vinden in Rotterdam. Een mooie



bijkomstigheid is dat statushouders andere statushouders ontmoeten tijdens het programma. Zo ontstaan er meteen contacten, wat goed is voor het netwerk.

Het streven is om alles zoveel mogelijk op één fysieke locatie te organiseren. Dus om de RTS aan te bieden op een locatie waar ook de maatschappelijke begeleiding, het assessment en gesprekken met de consulent van de gemeente plaatsvinden. Dit zorgt ervoor dat de statushouder vanuit een vertrouwde plek aan zijn/haar toekomst kan bouwen en de integraliteit van het inburgeringsprogramma wordt geborgd. De gemeente biedt taallessen in de RTS op verschillende taalniveaus aan en zoveel mogelijk in homogene groepen. Bijvoorbeeld een groep voor statushouders die makkelijk leert en vermoedelijk B1 of B2 zullen halen en een groep voor statushouders die minder makkelijk leert en/of vermoedelijk niveau A2 zullen halen.

7.3.2 Assessment voor statushouders

Om inzicht te verkrijgen in de ontwikkelingsmogelijkheden van de statushouder richting arbeid, is een assessment ontwikkeld om de juiste dienstverlening te bieden. Het assessment bestaat uit vragenlijsten die in het Nederlands en in zeven andere talen worden aangeboden en een gesprek. Er is een voorlichtingsfilmpje in het Nederlands en in zeven andere talen beschikbaar, waarin kort en bondig wordt uitgelegd wat een assessment is en waarom dit wordt afgenomen. Het doel van het assessment is een passend traject gericht op werk, scholing of vrijwilligerswerk aan te bieden.

7.3.3 Leerbaarheidstoets

De leerbaarheidstoets is een nieuw onderdeel in de brede intake. De leerbaarheidstoets heeft als doel om inzicht te geven in het niveau van de Nederlandse taal dat een inburgeraar kan bereiken gedurende de inburgeringstermijn, en geeft enkel antwoord op de vraag: "Is het niveau van de Nederlandse taal dat nodig is voor de B1-route haalbaar binnen de inburgeringstermijn van 3 jaar?"

De uitkomst van de toets is een belangrijke indicator voor het bepalen van een passende leerroute van de inburgeraar door de gemeente. Belangrijk is wel dat de uitkomst van de leerbaarheidstoets wordt gezien in het licht van alle relevante informatie die tijdens de brede intake wordt opgehaald.

De gemeente is verantwoordelijk voor de begeleiding bij de afname van de leerbaarheidstoets. Concreet betekent dit dat de gemeente moet zorgen voor het inplannen van de afspraken met de kandidaten voor de afname van de leerbaarheidstoets, het beschikbaar stellen van faciliteiten (afnamelocaties en te gebruiken devices) en de begeleiding bij de afname van de toets door gecertificeerde medewerkers. DUO is verantwoordelijk voor het aanbieden van het afnameplatform, het verwerken van de toetsresultaten en de gegevensuitwisseling met de gemeente.

7.3.4 Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie

Op basis van alle informatie uit de brede intake stelt de gemeente samen met de inburgeraar een Plan Inburgering en Participatie (PIP) op. In dit persoonlijke plan wordt een op maat gemaakte route naar inburgering en participatie vastgelegd.



Het PIP bevat een persoonlijk programma voor het leren van de taal in combinatie met werk, vrijwilligerswerk, studie of stage. Hierin is in elk geval opgenomen de vastgestelde (voor statushouders) of geadviseerde (voor gezins- en overige migranten) leerroute en overige verplichte onderdelen van het inburgeringstraject: Module Arbeidsmarkt en Participatie, Kennis Nederlandse Maatschappij en het Participatieverklaringstraject. Wanneer de inburgeraar bijstandsgerechtigd is, worden relevante onderdelen van de Participatiewet opgenomen. In het PIP staat ook hoe de gemeente begeleiding en ondersteuning biedt aan de inburgeraar en welke verplichtingen de inburgeraar heeft in het inburgeringstraject.

Het PIP moet tien weken na de start van de brede intake worden vastgesteld en vormt het startmoment voor de aanvang van de inburgeringstermijn. Het is een formele beschikking die de gemeente kan handhaven op de gemaakte afspraken met de inburgeraar.

7.4 Begeleiden en monitoren

Met het vaststellen van het PIP start de fase van begeleiding en monitoring. Een inburgeraar heeft in principe drie jaar de tijd om in te burgeren en wordt gedurende het inburgeringstraject begeleid door de gemeente. De inburgeraars krijgen in het eerste jaar minimaal twee voortgangsgesprekken; daarna is het aantal gesprekken maatwerk en afhankelijk van de voortgang van het traject.

Als een inburgeraar een bijstandsuitkering ontvangt, wordt de begeleiding en monitoring op basis van de Wet inburgering 2021 en de Participatiewet uitgevoerd door dezelfde consulent.

Hoewel de regierol van de gemeente voor gezins- en overige migranten beperkter is dan voor statushouders, ontvangen zij ook individuele begeleiding door de gemeente. Deze richt zich in de eerste plaats op het inburgeringsproces, maar indirect ook op werk, opleiding en welzijn.

7.5 Financieel ontzorgen

De gemeente is verantwoordelijk voor het financieel ontzorgen van statushouders. Dit houdt in dat vier vaste lasten (huur, stroom/gas, water en zorgverzekering) gedurende de eerste zes maanden worden betaald uit de uitkering van de statushouder en dat de gemeente de huur- en zorgtoeslagen beheert. In deze periode moet de statushouder leren om de terugkerende betaling van vaste lasten zelf te regelen en financieel zelfredzaam te worden. Hiervoor zijn verschillende instrumenten opgenomen in de Maatschappelijke Begeleiding. Rotterdam biedt statushouders de mogelijkheid om de termijn van financieel ontzorgen te verlengen tot een jaar.

Het doel van financieel ontzorgen is het voorkomen van schulden in de beginfase. Schulden kunnen snel ontstaan omdat statushouders op het moment van vestiging in de gemeente vaak nog onvoldoende inzicht hebben in hun financiële verplichtingen. Bovendien zijn ze extra kwetsbaar door factoren als taal, cultuurverschillen, trauma's en het beschikken over een beperkt sociaal netwerk. Financieel ontzorgen moet bijdragen aan een snelle start van inburgering en integratie in de samenleving.



7.6 Maatschappelijke begeleiding

Eén van de verplichte onderdelen in de nieuwe Wet inburgering is het aanbieden van maatschappelijke begeleiding aan statushouders. Direct na vestiging in Rotterdam biedt de gemeente maatschappelijke begeleiding aan. Het streven is dat zoveel mogelijk statushouders na twee jaar begeleiding (financieel) zelfredzaam zijn. Daarom wordt binnen de maatschappelijke begeleiding de statushouder ook zelf geactiveerd.

Maatschappelijke begeleiding richt zich voornamelijk op de praktische ondersteuning en begeleiding bij regelen van basisvoorzieningen (bijvoorbeeld gezondheidszorg, onderwijs, financiën) voor statushouders. Andere activiteiten zijn gericht op het kennismaken met de lokale omgeving. Statushouders ontvangen twee jaar lang maatschappelijke begeleiding. In de eerste drie maanden is er wekelijks contact en na verloop van tijd wordt de frequentie van het aantal contactmomenten afgebouwd. Dit hangt deels samen met de mate van zelfredzaamheid. Statushouders hebben ook de mogelijkheid om juridische ondersteuning te ontvangen. Dit is vaak nodig bij gezinshereniging, aangezien dit vaak juridisch complexe zaken zijn.

VluchtelingenWerk Zuidwest-Nederland is gecontracteerd om uitvoering te geven aan de maatschappelijke begeleiding van statushouders. Tot en met 2022 wordt aan gezinsmigranten ook maatschappelijke begeleiding aangeboden met het programma Nieuw in Rotterdam, uitgevoerd door Stichting Buurtwerk en Stichting Voorlichters Gezondheid.

7.7 Participatieverklaringstraject

In het participatieverklaringstraject (PVT) maken inburgeraars kennis met de Nederlandse kernwaarden vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en participatie. Met de participatieverklaring tekent de inburgeraar ervoor kennis genomen te hebben van de normen en de spelregels van de Nederlandse samenleving en deze te respecteren. Deze waarden komen tot leven in workshops waarin de deelnemers in gesprek gaan over de praktische toepassing in het dagelijks leven. Thema's zijn bijvoorbeeld gelijke rechten van mannen en vrouwen, het recht om jezelf te ontplooien, je partner te kiezen en je mening te uiten, te geloven of niet te geloven. Naast de vier verplichte thema's heeft Rotterdam ervoor gekozen om twee extra thema's op te nemen in het aanbod "stress en gezondheid" en "seksuele gezondheid en oriëntatie". De workshops worden met het officiële tekenmoment van de participatieverklaring afgerond.

Het minimumaantal uren voor het PVT is vastgesteld op 12 uur en een excursie maakt deel uit van het traject. Vanaf 1 januari 2022 is het PVT voor statushouders ingebed in het onderdeel Maatschappelijke Begeleiding door VluchtelingenWerk. Voor gezinsmigranten heeft de gemeente het PVT ingekocht bij Stichting Voorlichters Gezondheid.

7.8 B1-route

In de nieuwe Wet inburgering is het vereiste taalniveau verhoogd van A2- naar B1-niveau.¹² Het uitgangspunt is dat inburgeraars binnen drie jaar taalniveau B1 behalen en daarmee hun perspectief op de arbeidsmarkt vergroten. Binnen de route wordt taal en participatie

¹² A2, begrijpen van korte tekst en in staat informatie te vinden in eenvoudige teksten zoals advertenties of menu. Woordenschat 2000 woorden. B1, begrijpen van teksten die voor het grootste deel uit veelgebruikte woorden bestaan. B1-taalniveau geeft toegang tot een MBO-opleiding en meer kans op werk. Woordenschat 5000 woorden



gecombineerd, bijvoorbeeld door (vrijwilligers)werk, taalstages, werkstages of werkervaringsplekken. Vanwege de diversiteit van de groep inburgeraars die de B1-route in het nieuwe stelsel zal volgen, is maatwerk belangrijk. Dit betekent dat statushouders een – op hun persoonlijke situatie afgestemd – aantal lessen volgen. Er is geen minimum of maximum aantal wekelijkse lessen vastgelegd. Naast de taalexamen blijft de module Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM) een verplicht onderdeel van de B1-route. Als taalniveau B1 na aanzienlijke inspanning (op onderdelen) niet mogelijk blijkt, is er de mogelijkheid om (op die onderdelen) examen op taalniveau A2 te doen. Voor de uitvoering van de B1-leerroute heeft de gemeente twee uitvoerende partners gecontracteerd: NLtraining voor de Zuidoever en TopTaal voor de Noordoever.

Jongeren die een opleiding willen volgen en waarbij de verwachting is dat zij het taalniveau B1 niet binnen drie jaar halen en/of op basis van vooropleiding niet meteen naar een MBO2-opleiding kunnen, volgen via de B1-route een taalschakeltraject naar Entree onderwijs. Een taalschakeltraject naar Entree maakt geen deel uit van de onderwijsroute.

Gezinsmigranten kunnen eveneens de B1-route volgen. Deze wordt echter niet gefinancierd en gehandhaafd door de gemeente. Zij kunnen voor hun inburgeringstraject een inkomensafhankelijke lening afsluiten bij DUO. De B1-route betekent voor gezinsmigranten dat zij voor hun inburgering een B1-examen moeten afleggen. Hoe zij dit niveau bereiken, via formeel of informeel onderwijs, is aan hen zelf. Voor afschalen naar A2-niveau in de B1-route geldt voor gezinsmigranten de wettelijke 600 uren eis taalonderwijs.

7.9 Onderwijsroute

De onderwijsroute is gericht op het behalen van een Nederlands diploma. Het doel van deze route is om inburgeringsplichtingen die de motivatie en potentie hebben om een MBO- (2,3,4), HBO- of WO-opleiding te volgen, via een taalschakeltraject te laten inburgeren. In een taalschakeltraject leert de inburgeraar niet alleen de Nederlandse taal op minimaal B1-niveau, maar wordt hij tegelijkertijd zo goed mogelijk voorbereid op het Nederlands middelbaar beroepsonderwijs, hoger beroepsonderwijs of wetenschappelijk onderwijs. Het taalschakeltraject is een voltijds traject, dat gemiddeld 1,5 jaar duurt.

Voor de onderwijsroute geldt geen leeftijdsgrens. De verwachting is dat vooral jonge statushouders gaan deelnemen aan deze route. Voor de vervolgopleiding geldt dat alleen statushouders onder de 30 jaar recht hebben op studiefinanciering. In huidige stelsel maken inburgeraars tot 30 jaar met toestemming van de gemeente al gebruik van schakeljaren naar regulier onderwijs op diverse niveaus. Voor instroom in een schakeljaar is veelal beheersing van de Nederlandse taal op minimaal B1-niveau nodig. Sommige statushouders kunnen op basis van hun beheersing van de Nederlandse taal en eerder behaalde diploma(s) rechtstreeks instromen in een opleiding. Gezinsmigranten kunnen ook de onderwijsroute volgen.

Met het succesvol afronden van het taalschakeltraject en het PVT voldoen inburgeraars aan de inburgeringsplicht en beschikken zij niet alleen over voldoende kennis van de Nederlandse taal, samenleving en arbeidsmarkt, maar ook over voldoende overige (studie)vaardigheden om met succes een Nederlandse opleiding te gaan volgen.



7.10 Zelfredzaamheidsroute

De zelfredzaamheidsroute (Z-route) is het alternatief voor inburgeraars voor wie de twee andere routes (B1-route en onderwijsroute) niet haalbaar is. De Z-route is voor inburgeraars met een lage leerbaarheid die moeite hebben met het leren van een nieuwe taal en/of die in beperkte mate zelfredzaam zijn. Het gaat veelal om mensen die ook in hun land van herkomst weinig of geen scholing hebben gehad of om een andere reden een zeer lage leerbaarheid hebben. De Z-route is bestemd voor inburgeraars van wie wordt verwacht – op basis van de brede intake en leerbaarheidstoets – dat zij het niveau A2 niet binnen drie jaar kunnen halen. In Rotterdam wordt de Z-route uitgevoerd door contractpartner Stichting Nieuw Thuis Rotterdam.

In de Z-route leren inburgeraars Nederlands op het voor hen hoogst haalbare niveau en leren zij hun weg te vinden in de Nederlandse maatschappij. Deze route wordt niet afgesloten met centrale inburgeringsexamens. In plaats daarvan is er een inspanningsverplichting. Hierdoor is er veel tijd voor taal, activering en participatie, waarbij de aandacht specifiek uitgaat naar praktische (taal)vaardigheden om de inburgeraar te helpen zo zelfstandig mogelijk te participeren. Uitstroom naar betaald werk blijft wenselijk, maar zelfredzaamheid is het belangrijkste doel. Na een eindgesprek met een consulent van de gemeente ontvangt de inburgeraar een certificaat en volgt een 'warme overdracht' naar een eventueel vervolgtraject. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de ingekochte taaltrajecten uit de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB).

Gezinsmigranten kunnen eveneens de Z-route volgen en moeten dan voldoen aan de taalvereisten van de Z-route, niet aan het participatiedeel. Taalaanbieders bepalen hoe zij de Z-route voor gezinsmigranten invullen. Gezinsmigranten worden door de gemeente geadviseerd om gebruik te maken van een gecontracteerde taalaanbieder of één van de convenantpartners.

7.11 Kennis van de Nederlandse Maatschappij

Een van de onderdelen van het inburgeringsexamen is Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM). Hierin staan onder meer vragen over de Nederlandse geschiedenis, het onderwijssysteem, de gezondheidszorg en hoe wij in Nederland met elkaar omgaan.

Het aanbieden van de vereiste kennis om het examen KNM te kunnen behalen is opgenomen in de leerroutes. Voor de B1-route wordt KNM centraal geëxamineerd; binnen de Z-route en de onderwijsroute wordt KNM op aangepaste wijze ingebouwd in het programma en hoeven inburgeraars geen separaat examen af te leggen. Ook gezinsmigranten dienen het examen KNM te doen. Zij kiezen zelf op welke manier zij zich hierop voorbereiden.

7.12 Module Arbeidsmarkt en Participatie

De gemeente heeft de verantwoordelijkheid om inburgeraars te begeleiden bij het oriënteren en participeren op de Nederlandse arbeidsmarkt. De Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) is erop gericht om de competenties en arbeidskansen van inburgeraars op de (lokale) arbeidsmarkt in beeld te brengen en de benodigde vaardigheden aan te leren, zoals het opbouwen van een netwerk en beroepscompetenties. Minimaal 40 uur van de MAP wordt ingevuld met praktische inzet op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld door stage of



werkervaringsplaats. De MAP voor statushouders is geïntegreerd in de leerroutes. De gemeente Rotterdam is voornemens om voor de statushouders, die dit nodig hebben, een verdiepende module te verzorgen voor de MAP. Dit is bovenop wat zij ontvangen vanuit de leerroutes.

Sagènn Educatie is de contractpartner voor de MAP voor gezinsmigranten.

7.13 Handhaving

Inburgeraars zijn zelf verantwoordelijk om binnen de inburgeringstermijn te voldoen aan hun inburgeringsplicht. DUO is verantwoordelijk voor de handhaving van deze verplichting. DUO controleert aan het einde van de inburgeringstermijn of de inburgeraar heeft voldaan aan alle onderdelen van zijn inburgeringsplicht. Is dit niet voor alle onderdelen het geval, dan beoordeelt DUO of de inburgeraar een verwijtbare termijnoverschrijding heeft. Als hier sprake van is, zal DUO een boete opleggen en een nieuwe inburgeringstermijn vaststellen van maximaal 2 jaar.

De gemeente monitort de voortgang van het inburgeringstraject. Als er sprake van is, dat de inburgeraar verwijtbaar niet of onvoldoende meewerkt aan de afspraken die in het PIP zijn vastgelegd, kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. Handhaving door de gemeente is mogelijk voor bepaalde onderdelen van het inburgeringstraject:

- Brede intake: niet verschijnen en/of niet meewerken;
- PIP: onvoldoende meewerken/niet nakomen van afspraken;
- PVT en MAP: onvoldoende aanwezigheid en/of inspanning;
- Leerroutes (statushouders): onvoldoende aanwezigheid en/of inspanning.

Het doel van handhaven is – als uiterste middel – om de inburgeraar te stimuleren binnen de gestelde inburgeringstermijn aan de inburgeringsplicht te voldoen. Het opleggen van een boete moet een prikkel opleveren voor de inburgeraar om aan de gemaakte afspraken te voldoen. Te hoge boetes of een stapeling van boetes kunnen leiden tot stress en daarmee tot stagnatie in het inburgeringsproces.

Voor gezinsmigranten is de mogelijkheid voor gemeentelijke handhaving gedurende het inburgeringstraject beperkter dan voor statushouders. Omdat zij zelf verantwoordelijk zijn voor het inkopen van hun inburgeringstraject, kan de gemeente de gezinsmigranten tijdens voortgangsgesprekken stimuleren om de taal te leren en te participeren, maar kan zij niet sanctioneren bij het tonen van onvoldoende inspanning.

7.14 Nazorg

De ambitie van Rotterdam is om een doorlopende leerlijn van inburgering naar het taalaanbod in de stad te realiseren. De doorlopende leerlijn draagt bij aan het creëren van meer en gelijke kansen (voor met name de groep laaggeletterde Rotterdammers) op de arbeidsmarkt en op (eventuele) doorstroom richting (vervolg)onderwijs. Deze inzet moet bijdragen aan minder laaggeletterden in de stad en een grotere mate van economische en maatschappelijke participatie van nieuwkomers. Door aansluiting te zoeken bij formele- en non-formele taaltrajecten biedt de gemeente deze groep de kans zich verder te ontplooiën.¹³

¹³ Gedurende de inburgering hebben nieuwkomers de mogelijkheid om gebruik maken van de infrastructuur van het informele taalaanbod in de wijk.





8 Onderzoek en verantwoording

8.1 Meten van resultaten

Belangrijk uitgangspunt voor de Rotterdamse Aanpak Inburgering is dat de inburgeraar centraal staat en dat er op een kennisgedreven manier aan de opgave wordt gewerkt.

Voor de leerroutes en maatschappelijke begeleiding zijn doelstellingen afgesproken met de contractpartners. Voor de interne sturing en verantwoording zijn prestatieindicatoren benoemd, die in periodieke rapportages worden opgenomen. Jaarlijks zal de monitor Rotterdamse Aanpak Inburgering worden opgesteld die de resultaten, trends en ontwikkelingen weergeeft.

8.2 Onderzoek

Behalve het opleveren van managementinformatie voor sturing en verantwoording, wordt in de komende jaren ook onderzoek verricht. Dit wordt uitgevoerd in Rotterdam door medewerkers van de afdeling Onderzoek Business Intelligence en in samenwerking met ervaren onderzoekers van de Erasmus Universiteit. Het onderzoek richt zich op de volgende drie onderdelen, die de meeste impact hebben op de resultaten van inburgering.

1. De gemeentelijke uitvoering (brede intake, PIP, handhaving en monitoring van het inburgeringstraject);
2. Maatschappelijke begeleiding en financieel ontzorgen;
3. De drie leerroutes: de B1 route, onderwijsroute en de Z-route.

Landelijk wordt in opdracht van het ministerie van SZW onderzoek gedaan door het CBS. Deze is gevraagd om de gegevens voor de monitoring en evaluatie te verzamelen en te koppelen aan andere gegevens. Het ministerie heeft deze vraag bij het CBS neergelegd vanwege de wettelijke grondslag die het CBS heeft om ten behoeve van de statistiekproductie en wetenschap de benodigde gegevens op te vragen en te koppelen aan andere persoonsgegevens.



9 Financiën

De Rotterdamse Aanpak Inburgering wordt gefinancierd uit verschillende financiële stromen:

- Uitvoeringskosten Wet inburgering 2022: voor uitvoerende en ondersteunende taken ontvangt Rotterdam structureel € 3.500.000, per jaar van het Rijk.
- Budget voor inburgeringstrajecten: per inburgeringstraject is een vast budget beschikbaar van € 12.712 per statushouder en € 589 per gezinsmigrant. Omdat aan de besteding van inburgeringstrajecten voorwaarden zijn verbonden, wordt hiervoor een specifieke uitkering (SPUK) door het Rijk uitgekeerd. Het inburgeringsbudget mag worden besteed aan trajecten die direct bijdragen aan de inburgeringsplicht. Het gaat daarbij in elk geval om de kosten van de invulling van de leerroutes, maatschappelijke begeleiding, het PVT, de MAP en de inzet van tolken. De SPUK middelen worden achteraf gecorrigeerd aan de hand van exacte aantallen statushouders.
- Programmamiddelen van het huidige college bedoeld voor de Rotterdamse Aanpak Statushouders 2019-2022.
- Daarnaast worden er nog extra middelen toegekend voor de groep Einde Lening Inburgeringsplichtigen (ELIP-groep) en de leerbaarheidstoets. Die zullen in 2022 aan de begroting worden toegevoegd.

De Rotterdamse ambitie overstijgt wat de nieuwe Wet voorschrijft. De extra kosten van deze ambitie zullen wij inbrengen bij het nieuwe college c.q. de raad.

Daarnaast zijn er tot en met 2022 lokale middelen beschikbaar gesteld voor de ondersteuning en begeleiding van de huidige- en oude inburgeraars.

Het is evident dat het voortzetten van deze ondersteuning en begeleiding met ingang van 2023 en verder afhankelijk blijft van de ambities en de beschikbaar te stellen middelen door het nieuwe college c.q. de raad.