

Op koers met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam?

Procesresultaten en verdiepend onderzoek naar dualiteit



Auteurs

Deze rapportage is het derde product van een meerjarig onderzoeksproject waar onderzoekers van de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) en de afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI) gezamenlijk aan werken.

Roxy Damen (EUR)

Alex Hekelaar (OBI)

Frans Moors (OBI)

Meghan Rens (EUR)

Anita Watzeels (OBI)

Jaco Dagevos (EUR/SCP)

Colofon

Erasmus University Rotterdam (EUR), Department of Public Administration and Sociology (DPAS)

Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI)

Datum: 10 februari 2026

Projectnummer: 8267

Vragen: onderzoek@rotterdam.nl

Meer informatie: onderzoek010.nl

Afbeeldingen: Dave Bruggeling (voor- en achterblad)

Inhoud

Voorwoord	5
0 Conclusies en aanbevelingen voor het beleid	6
1 Onderzoek Rotterdamse inburgeringsbeleid	13
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	13
1.2 Doel van de deelstudie en vraagstelling	14
1.2.1 Kwantitatief onderzoek naar de resultaten van de Rotterdamse inburgering	14
1.2.2 Kwalitatief onderzoek naar de werking van dualiteit binnen het inburgeringsbeleid	16
1.3 Onderzoeksdesign, methoden en data	18
1.3.1 Kwantitatief onderzoek aan de hand van CBS-gegevens	18
1.3.2 Kwalitatief onderzoek aan de hand van focusgroepen en individuele interviews	19
1.4 Leeswijzer	24
2 Inburgering in cijfers	26
2.1 Inleiding	26
2.2 Aantal statushouders en gezinsmigranten in Rotterdam op 1 januari 2025	27
2.3 Kenmerken van de statushouders en gezinsmigranten	29
2.4 Voorinburgering en de 'Vroege Start'	36
2.5 De voortgang van het inburgeringsproces: van kennisgeving tot start	39
2.6 Termijnen in het proces	43
2.7 Leerbaarheidstoets en leerroute	53
2.8 Voortgang van het inburgeringsproces vanaf de start van de inburgeringstermijn	57
2.9 Arbeidsparticipatie: inburgeraars met een baan	61
2.10 Samenvatting en conclusies	67
3 De werking van dualiteit volgens het beleid	71
3.1 Inleiding	71
3.2 Het begrip dualiteit	71
3.3 Dualiteit als uitkomst	74
3.3.1 Benadering gericht op inburgeraars	75
3.3.2 Benadering gericht op werkgevers	83

3.3.3	Toekomstig aanbod/ in ontwikkeling Rotterdam: afwegingskader	88
3.3.4	Wat verder nog bijdraagt aan dualiteit	91
3.4	Dualiteit als interventie	92
3.4.1	Mechanisme 1: Dualiteit leidt tot wederzijdse versnelling taal- en participatievaardigheden	93
3.4.2	Mechanisme 2: Dualiteit leidt tot verdere kennismaking (werk)leven in Nederland	93
3.4.3	Mechanisme 3: Dualiteit leidt tot aanleren nieuwe en toepassen van oude vaardigheden	94
3.4.4	Mechanisme 4: Dualiteit leidt tot steviger sociaal netwerk en belonging	94
3.4.5	Mechanisme 5: Dualiteit leidt tot versterking van financiële zelfredzaamheid, eigenwaarde en mentale gezondheid	94
3.4.6	Contextfactoren	95
3.5	Samenvatting en conclusies	96
4	De werking van dualiteit volgens de uitvoering	99
4.1	Inleiding	99
4.2	Dualiteit als uitkomst	99
4.2.1	Benadering gericht op inburgeraars	99
4.2.2	Benadering gericht op werkgevers	113
4.2.3	Toekomstig aanbod/ in ontwikkeling Rotterdam	121
4.2.4	Wat verder nog bijdraagt aan dualiteit	123
4.3	Dualiteit als interventie	124
4.3.1	Mechanisme 1: Dualiteit leidt tot wederzijdse versnelling taal- en participatievaardigheden	126
4.3.2	Mechanisme 2: Dualiteit leidt tot verdere kennismaking (werk)leven in Nederland	127
4.3.3	Mechanisme 3: Dualiteit leidt tot aanleren nieuwe en toepassen van oude vaardigheden	127
4.3.4	Mechanisme 4: Dualiteit leidt tot steviger sociaal netwerk en belonging	127
4.3.5	Mechanisme 5: Dualiteit leidt tot versterking van financiële zelfredzaamheid, eigenwaarde en mentale gezondheid	128
4.3.6	Taal leren en participeren kunnen elkaar ook bijten	128
4.3.7	Contextfactoren	130
4.4	Samenvatting en conclusies	131

5 De werking van dualiteit volgens de inburgeraars	134
5.1 Inleiding	134
5.2 Dualiteit als uitkomst	134
5.2.1 Dualiteit als uitkomst vanuit het oogpunt van de inburgeraar	135
5.2.2 Ervaringen met instrumenten gericht op dualiteit	137
5.2.3 Mechanismen gericht op dualiteit	138
5.3 Dualiteit als interventie	149
5.3.1 Mechanismen	150
5.4 Contextfactoren	157
5.4.1 Individuele factoren	157
5.4.2 Institutionele factoren	164
5.4.3 Maatschappelijke en economische factoren	168
5.5 Conclusies en aanbevelingen	171
5.5.1 Bijdrage inburgeringsbeleid aan dualiteit	171
5.5.2 Bijdrage dualiteit aan succesvolle inburgering	173
Literatuurlijst	174
Bijlage A Details uitvoering en respons kwalitatieve dataverzameling	178
Bijlage B Overzicht deelbestanden en gegevens in de Statistiek Wet Inburgering (SWI) van CBS	179
Bijlage C Topiclijst focusgroep professionals gemeentelijk beleid	181

Voorwoord

Sinds 1 januari 2022 geldt in Nederland de nieuwe inburgeringswet. Naar aanleiding van tekortkomingen binnen het vorige inburgeringsstelsel zijn in de nieuwe wet een aantal grootschalige vernieuwingen doorgevoerd. Dit betekent dat er een belangrijke rol is weggelegd voor gemeenten. Zij selecteren de aanbieders voor de leerroutes van statushouders, begeleiden statushouders en gezinsmigranten naar passend inburgeringsaanbod en zijn verantwoordelijk voor het bewaken van de voortgang van de inburgeringstrajecten. Met als doel om te komen tot betere inburgeringsresultaten, is de wet vormgegeven als 'lerend en adaptief'. Dit betekent dat er gedurende de opzet en uitvoering van het beleid aanpassingen te verwachten en wenselijk zijn.

Tegen deze achtergrond heeft de gemeente Rotterdam de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) en de afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI) gevraagd om gezamenlijk onderzoek te doen naar de opzet en uitvoering van haar inburgeringsbeleid. Het vierjarige evaluatieonderzoek bestaat uit een proces-, uitkomst- en effectevaluatie. In dit derde rapport bieden we op basis van CBS-gegevens een tussentijdse blik op de resultaten van het Rotterdamse inburgeringsbeleid, in vergelijking met andere gemeenten. Daarnaast hebben we verdiepend onderzoek gedaan naar de (veronderstelde) werking van dualiteit, ofwel het combineren van taal leren en participeren. Op basis van de gesprekken met professionals op beleidsniveau hebben we de beleidstheorie rondom dualiteit gereconstrueerd. Vervolgens is deze getoetst aan de Rotterdamse inburgeringspraktijk.

Voor dit onderzoek zijn een klankbordgroep, een begeleidingscommissie en een adviesgroep van ervaringsdeskundigen ingesteld. De klankbordgroep fungeert als platform voor uitwisseling tussen onderzoek en beleid. De begeleidingscommissie buigt zich over de wetenschappelijke kwaliteit van het onderzoek. De adviesgroep adviseert de onderzoekers bij het uitvoeren en het interpreteren van de resultaten van de individuele interviews onder inburgeraars en reflecteert op de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. We danken de leden van de klankbordgroep, begeleidingscommissie en adviesgroep voor hun betrokkenheid bij het onderzoek en de constructieve wijze waarop zij input hebben geleverd. Een speciaal woord van dank gaat uit naar Carolien Vogelaar, opgavemanager inburgering van de gemeente Rotterdam en contactpersoon voor dit onderzoek, voor de openheid waarmee zij het onderzoek begeleidt. Verder gaat onze dank uit naar alle betrokken professionals die, veelal opnieuw, bereid waren tijd vrij te maken om met ons in gesprek te gaan. Hierdoor waren wij in staat dit onderzoek zorgvuldig uit te voeren. In het bijzonder danken we de inburgeraars die ons hun ervaringen hebben toevertrouwd.

Roxy Damen (uitvoerend projectleider EUR)

Alex Hekelaar (projectleider OBI)

Jaco Dagevos (projectleider EUR)

0 Conclusies en aanbevelingen voor het beleid

Jaco Dagevos, Roxy Damen, Alex Hekelaar, Frans Moors, Meghan Rens en Anita Watzeels

Derde deelonderzoek: inburgering in cijfers en onderzoek naar de werking van dualiteit

In dit derde deelonderzoek naar de opzet en uitvoering van het Rotterdamse inburgeringsbeleid geven we een kwantitatief beeld van de eerste resultaten de uitvoering van het beleid in Rotterdam. We maken daarbij een vergelijking met andere gemeenten. Daarnaast presenteren we de bevindingen van een verdiepend onderzoek naar de werking van dualiteit in het inburgeringsbeleid.

Inburgering in cijfers

Data: Statistiek Wet inburgering (SWI) van het CBS

Voor een kwantitatief overzicht van de stand van zaken van de inburgering in Rotterdam maken we gebruik van het databestand Statistiek Wet Inburgering (SWI) van het CBS. Op het moment van dit onderzoek zijn gegevens beschikbaar over de cohorten 2022, 2023 en 2024. Een cohort betreft het jaar waarin de inburgeringsplicht door DUO is vastgesteld. Het is dus mogelijk dat (de registratie van) dienstverlening in een ander jaar plaatsvindt dan in het jaar van de vaststelling van de inburgeringsplicht. Dat de cijfers lopen tot en met 2024 betekent dat nog maar een klein aantal inburgeraars de inburgeringstermijn van maximaal drie jaar heeft afgerond. We vergelijken de cijfers van Rotterdam met die van de overige G4 gemeenten en met de andere gemeenten.

Omvang en samenstelling: ruim 4.300 inburgeraars

In de periode 2022-2024 zijn ruim 4.300 inburgeraars aan Rotterdam gekoppeld. Het gaat om ruim 1.900 statushouders en bijna 2.400 gezins- en overige migranten. Bij statushouders zijn mannen in de meerderheid, vrouwen maken ongeveer twee derde van de gezinsmigranten uit. De groep statushouders telt veel jongeren en alleenstaanden; bij gezinsmigranten gaat het vaak om paarhuishoudens zonder kinderen. Onder de statushouders zijn de Syriërs (56%) en Jemenieten (12%) het sterkst vertegenwoordigd. De meeste gezinsmigranten in Rotterdam komen uit de meer traditionele migratielanden als Marokko, Turkije en Suriname: 40% heeft één van deze nationaliteiten. Daarnaast heeft een relatief groot aandeel de Pakistaanse, Chinese of Filipijnse nationaliteit. Ongeveer een derde van de gezinsmigranten valt in de categorie 'overige nationaliteiten'.

Beperkte deelname aan voorinburgering en Vroege Start

Inburgeringsplichtige statushouders in een COA-opvang hebben de mogelijkheid een 'voorinburgeringsprogramma' te volgen voordat zij in een gemeente worden gevestigd. Het voorinburgeringsprogramma wordt uitgevoerd door het COA en vindt plaats op de opvanglocaties van deze organisatie. In dit programma krijgen de statushouders praktische informatie over wonen en leven in Nederland en maken ze kennis met de Nederlandse taal. Voorinburgering is niet verplicht; aan de statushouder wordt gevraagd of deze hiermee instemt. Van de aan Rotterdam gekoppelde statushouders die instemden, nam 60% deel aan het voorinburgeringsprogramma. Dit percentage ligt wat lager dan in de overige G4-steden (69%) en de andere gemeenten (72%). Als het gaat om het resultaat van het voorinburgeringsprogramma, komen er in de registratie veel onbekenden voor. Het aandeel

onbekenden ligt in Rotterdam op 63%, en dat is aanmerkelijk hoger dan in de andere gemeenten, waar dit rond de 45% ligt. Van de statushouders die deelnamen, en waarvan het resultaat bekend is, voldeed in Rotterdam 26% aan de eisen van de voorinburgering. In de andere gemeenten ligt dit percentage rond de 30%.

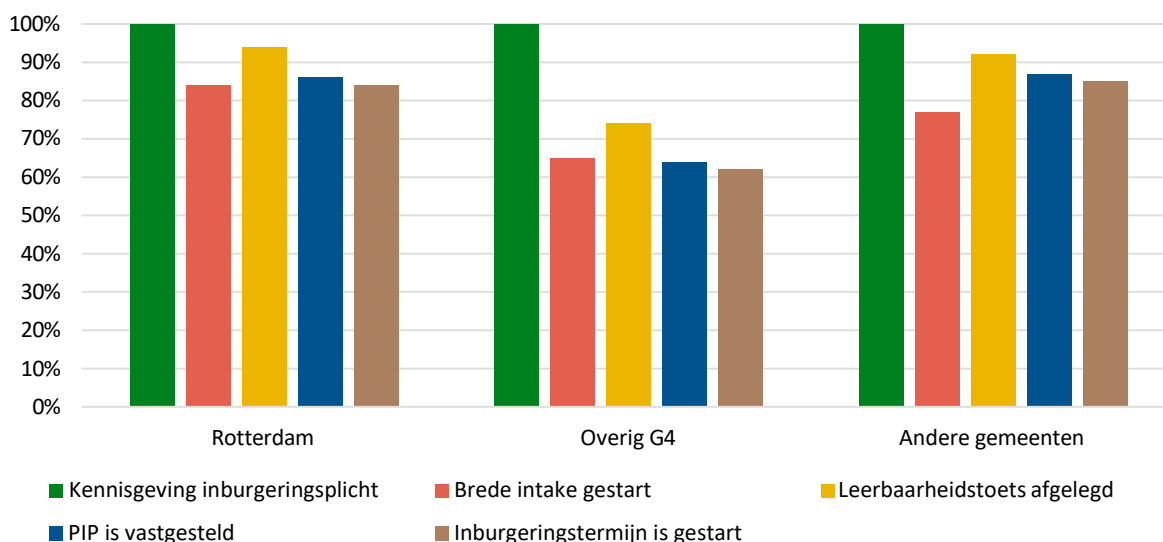
Als de statushouder aan de gemeente is gekoppeld, kan de gemeente al tijdens de opvang starten met inburgeringsactiviteiten, zoals de brede intake en het vaststellen van het PIP. Dit wordt de Vroege Start genoemd en valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Ook de Vroege Start is op basis van vrijwilligheid. Twintig procent van de Rotterdamse statushouders nam deel aan de brede intake in de opvang en bij 8 procent werd in de opvang de overeenkomst voor de PIP afgesloten. Het beeld in de overige G4-gemeenten en in de andere gemeenten is vergelijkbaar.

In Rotterdam snellere doorloop in inburgeringsproces dan in overige G4-gemeenten

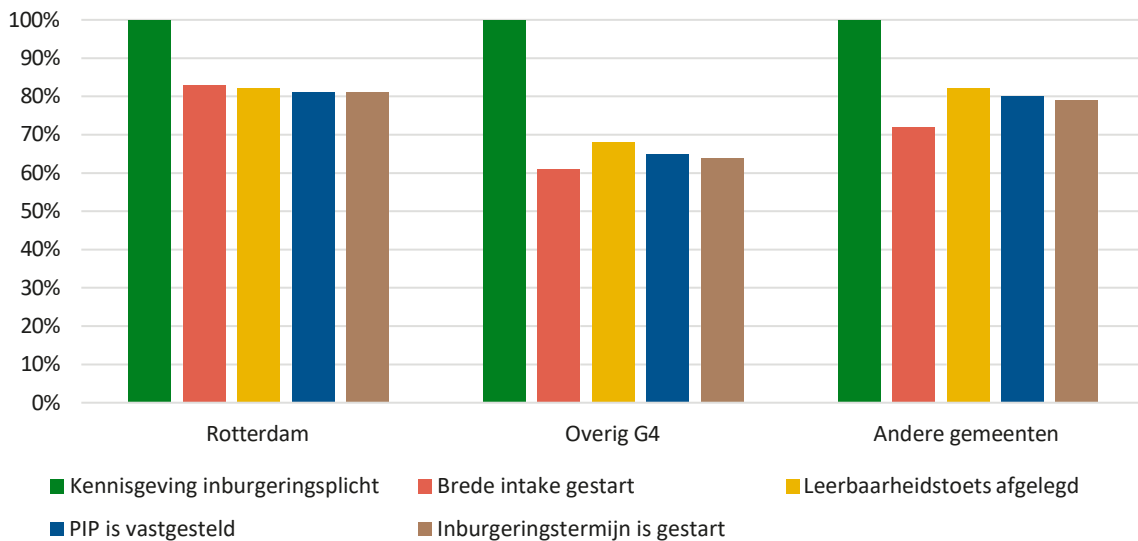
Het percentage statushouders en gezinsmigranten dat op 1 januari 2025 verschillende stadia in het inburgeringsproces heeft doorlopen, ligt in Rotterdam substantieel hoger dan in de andere G4-gemeenten (zie figuur 1).

Figuur 1 Status van het inburgeringsproces van statushouders en gezinsmigranten in Rotterdam, de overige G4-steden en andere gemeenten op 1 januari 2025

Statushouders (gevestigd)



Gezinsmigranten/overige migranten



Bron: CBS/bewerking EUR/OBI

Veel Rotterdamse statushouders starten snel met brede intake, beeld bij gezinsmigranten minder gunstig

82% van de statushouders in Rotterdam is binnen zes weken na huisvesting in de gemeente gestart met de brede intake, bij gezinsmigranten is dit met 31% aanzienlijk lager. De beoogde termijn om binnen 10 weken het PIP vast te stellen wordt vaak niet gehaald. Bij rond een kwart van de Rotterdamse statushouders werd de termijn gehaald; bij de gezinsmigranten is dit 7%. Rotterdam onderscheidt zich in dit kader gunstig van de overige G4-gemeenten, die er minder goed in slagen om binnen zes weken te starten met de brede intake. In de overige G4-gemeenten en de andere gemeenten ligt het aandeel gezinsmigranten hoger voor wie het PIP binnen 10 weken is vastgesteld.

Actieve inzet Rotterdam vroege uitvoering PVT, wisselend beeld MAP en nog weinig deelnemers hebben inburgeringstraject afgerond

In Rotterdam is het participatieverklaringstraject (PVT) door een groter deel van de inburgeraars afgerond dan in de andere grote steden, vooral onder gezinsmigranten. Dit wijst op een actieve inzet op vroege uitvoering van het PVT. Ook het aandeel gezinsmigranten dat de module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) heeft afgerond ligt in Rotterdam relatief hoog, terwijl het aandeel statushouders dat dit heeft gedaan juist lager ligt dan in andere gemeenten.

Het aantal inburgeraars dat op de peildatum (31-12-2024) volledig aan de inburgeringsplicht heeft voldaan is nog beperkt. Als we kijken naar degenen die in 2022 zijn gestart met de inburgering heeft 3% van de statushouders en 9% van de gezinsmigranten in Rotterdam voldaan aan de inburgeringsplicht. Daarin verschilt Rotterdam niet noemenswaardig van de overige G4-gemeenten en de andere gemeenten. Hoewel de inburgeringstermijn van de groep waarover we hier cijfers presenteren nog niet is verstreken, want men heeft drie jaar de tijd om in te burgeren, valt niettemin op dat nog maar weinig deelnemers hun inburgering hebben afgerond.

De werking van dualiteit

In het inburgeringsbeleid is dualiteit één van de subdoelen die moet bijdragen aan het inburgeringsproces. Bij dualiteit gaat het om de combinatie van taal leren en participatie, met als achterliggende veronderstelling dat zij elkaar wederzijds versterken: door te participeren verbeteren inburgeraars hun Nederlandse taalvaardigheid wat er weer toe bijdraagt dat zij met meer succes kunnen participeren.

Er zijn twee vormen van dualiteit te onderscheiden. Bij dualiteit in strikte zin is sprake van een geïntegreerde aanpak waarin participatie en taal op elkaar zijn afgestemd, bijvoorbeeld dat er tijdens het werk taal wordt geleerd en dat in de taallessen aandacht is voor praktijkgericht leren. Bij dualiteit in ruime zin bestaan participatie en taal leren (vaak via inburgering) naast elkaar, waarin het inburgeringstraject wordt gecombineerd met (vrijwilligers)werk.

Vooral dualiteit in ruime zin, een duidelijke beleidsdoelstelling omtrent dualiteit ontbreekt

In het Rotterdamse inburgeringsbeleid worden tal van interventies ingezet die de participatie van deelnemers bevorderen. Van de gezinsmigranten heeft 47% een betaalde baan, onder de inburgerende statushouders die in Rotterdam zijn gevestigd is dit 17%. Dualiteit in ruime zin komt dus frequent voor, waarbij we deze hier nog onderschatten omdat cijfers ontbreken over vrijwilligerswerk en andere vormen van participatie.

Tegelijkertijd stellen we vast dat dualiteit als beleidsdoelstelling tamelijk diffuus is. Dit is onder meer een gevolg van het feit dat onder beleidsmakers en uitvoerders verschillende noties van dualiteit bestaan. Het ontbreken van een eenduidig en breed gedragen omschrijving van dualiteit heeft tot gevolg dat er geen duidelijke sturing is om tot dualiteit te komen. We zien dit terug in de uitvoering. In de gesprekken ten behoeve van het PIP en de voortgangsgesprekken komt het vraagstuk van dualiteit niet altijd aan de orde. Deze lijken veelal vooral gericht op taal, waar de inburgeraar op gaat worden getoetst. Dat het streven naar dualiteit niet altijd op de voorgrond staat, blijkt ook uit het feit dat in het aanbod van de B1-route voor statushouders aandacht voor participatie betrekkelijk gering is. Tegen die achtergrond is het belangrijk dat Rotterdam een afwegingskader heeft ontwikkeld, dat expliciet aandacht vraagt voor het combineren van taal leren en participeren.

Dualiteit: participatie naast inburgering is niet voor iedereen

Een andere conclusie is dat de kansen, mogelijkheden en wensen voor dualiteit aanzienlijk verschillen tussen inburgeraars. De verschillen hangen samen met aspiraties en met persoonskenmerken, zoals leeftijd, geslacht, gezondheid en opleidingsniveau, die van invloed zijn op het willen en kunnen participeren en de mogelijkheden om participatie te combineren met de inburgering. Dualiteit is dus niet voor iedereen en is sterk voorwaardelijk.

Dualiteit in strikte zin komt in de praktijk bijna niet voor

We constateren dat van dualiteit in strikte zin nauwelijks sprake is. Het met elkaar verbinden van participatie en het leren van de taal op de werkvloer is complex en vraagt intensieve betrokkenheid van werkgever, gemeente en inburgeraar. Duale trajecten waarin taal leren en participeren geïntegreerd plaatsvinden zijn vaak kleinschalig en in de vorm van een pilot, waarvan betrokkenen aangeven dat deze vanwege de kosten en intensieve aanpak moeilijk op te schalen zijn. Het overkoepelende beeld is dat er in de uitvoering door een structureel tekort aan tijd en middelen onvoldoende ruimte is om dualiteit echt goed vorm te kunnen geven.

Dualiteit als motor achter succesvolle inburgering?

Volgens de beleidstheorie heeft dualiteit, ofwel het combineren van taal leren en participeren in (vrijwilligers)werk, louter gunstige gevolgen voor het inburgeringsproces: deze draagt bij aan onder meer de taalverwerving, sociale contacten en gevoelens van belonging. Deze positief getoonzette mechanismen worden zeker herkend door onze respondenten, maar er is ook een aantal kanttekeningen bij te plaatsen. In essentie komen deze neer op de vraag wat per saldo het participeren bijdraagt aan een succesvolle inburgering en of die tijd niet beter kan worden benut door een sterkere focus op de inburgering zelf of aan andere participatieactiviteiten waar men de taal in de praktijk kan leren. Een groot deel van de statushouders werkt in banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waar gemiddeld weinig leer- en loopbaanmogelijkheden zijn en waar niet altijd Nederlands wordt gesproken. Het is de vraag in hoeverre deze ervaringen gunstig zijn voor het inburgeringsproces. De positieve gevolgen die aan dualiteit worden toegeschreven, lijken sterk afhankelijk te zijn van de (werk)context. Bovendien wordt de combinatie van taal leren en participeren door inburgeraars vaak als belastend ervaren en kan het hen extra druk opleveren. Wat het onderzoek evenwel ook laat zien is een brede steun van inburgeraars voor het idee om de taal in de praktijk te leren.

Aanbevelingen voor het beleid

Zet meer in op deelnemers in de voorinburgering en de Vroege Start

Eén van de uitgangspunten van de Wet inburgering is dat voor statushouders al in de opvang met inburgeringsactiviteiten wordt gestart. Dit onderzoek laat zien dat dit in Rotterdam (en in andere gemeenten) maar voor een betrekkelijk kleine groep gestalte krijgt. Het is belangrijk om het aandeel statushouders te vergroten dat al in de opvang met de inburgering te maken krijgt. De trend is immers dat statushouders steeds langer in de opvang moeten blijven wonen. Langer wachten en geen activiteiten (kunnen) ondernemen, betekent over het algemeen dat het steeds lastiger wordt om een goede start te maken met de inburgering en een weg te vinden in de samenleving.

Zorg voor zicht op de voortgang van de inburgeraars: wie rondt de inburgering tijdig af en wie loopt vertraging op

Het inburgeringsbeleid kent in Rotterdam en in andere steden een forse doorlooptijd. Eén van de redenen is dat inburgeraars verschillende stappen moeten doorlopen die meestal volgtijdelijk zijn en wachten en lange doorlooptijden tot gevolg kunnen hebben. In vergelijking met de vorige inburgeringswet is de complexiteit van uitvoering toegenomen en dat komt met een prijs. Hoewel de inburgeringstermijn van de groep die door ons is onderzocht op de peildatum nog niet was verstreken, constateren we niettemin dat het aantal inburgeraars dat op de peildatum volledig aan de inburgeringsplicht heeft voldaan nog beperkt is. Het is denkbaar dat in het derde inburgeringsjaar een forse inhaalslag zal plaatsvinden, maar er moet ook rekening mee worden gehouden dat een substantieel aantal gaat afschalen of niet binnen de inburgeringstermijn van drie jaar de inburgering afrondt. Rotterdam is hier overigens niet uniek in en volgt in grote lijnen de landelijke trend. Voor zover dit nog niet systematisch gebeurt, lijkt het ons belangrijk dat in de voortgangsgesprekken en andere contacten tussen professionals en inburgeraars wordt vastgesteld in welke fase de inburgeraar zich bevindt en wat er in geval van (dreigende) vertraging moet gebeuren om de inburgering tijdig en op niveau af te ronden.

Wordt concreet over wat dualiteit wel en niet omvat

Het zou goed zijn als de gemeente concreet omschrijft wat in het gemeentelijk beleid precies onder dualiteit wordt verstaan en hier de lokale uitvoering op af te stemmen. Er zijn goede redenen om te streven naar meer geïntegreerde leer-/werktrajecten, dus naar dualiteit in strikte zin. Hier worden de grootste positieve effecten aan toegeschreven. Tegelijkertijd blijken deze in de praktijk zeer lastig te organiseren en moeten de verwachtingen worden getemperd over de schaal waarop deze kunnen worden ontwikkeld. Het is daarom ook belangrijk om aandacht te hebben voor het effectiever maken van dualiteit in ruime zin. Het in ontwikkeling zijnde afwegingskader zou hier van nut kunnen zijn. Het zou niet alleen als kader kunnen dienen wanneer werken voor wie van belang is; bij de ondersteuning richting werk zou ook nagegaan kunnen worden om wat voor baan het gaat en of er ruimte is voor het spreken en oefenen van de Nederlandse taal en andere ontwikkelmogelijkheden. Inburgeraars in dergelijke banen zouden dan idealiter ook voordelen krijgen in hun inburgeringstraject, bijvoorbeeld in de vorm van vrijstellingen en verlenging van de inburgeringstermijn (zoals recentelijk daar mogelijkheden voor zijn geboden), zodat duaal inburgeren beter mogelijk is en anders dan nu de combinatie van participatie en taal leren elkaar versterkt en minder in de weg zit. Elementen van deze aanbevelingen vinden we terug in het programma Statushouders aan het Werk waarmee Rotterdam een extra investering pleegt om statushouders toe te leiden naar werk. Hier kunnen lessen uit worden getrokken die bijdragen aan een vorm van dualiteit waarin participeren en de taal leren elkaar versterken.

Maak dualiteit daadwerkelijk onderdeel van de B1-route voor statushouders: ontwikkel een B1-route dualiteit

Zowel professionals als inburgeraars wijzen op het verschil tussen de Z-route en B1-route voor statushouders: in de Z-route is de participatiecomponent integraal onderdeel en komen participeren en taal leren bij elkaar. In de B1-route is de participatiecomponent niet verplicht en komt deze niet uit de verf. Tegelijkertijd zien we een grote behoefte bij statushouders en gezinsmigranten aan het leren en oefenen van de taal in de praktijk en aan het leren van de taal die functioneel is voor het werk. Als in de B1-route dualiteit niet als concrete doelstelling wordt geformuleerd, zal aan de huidige situatie weinig veranderen. De gemeente kan overwegen om – bij een volgende aanbesteding – aan te koersen op een zogenoemde B1-route dualiteit, die zich kenmerkt door een samenhangend pakket van participatie en het leren van de taal. Voor gezinsmigranten geldt dat participatie geen verplichting is binnen het inburgeringstraject. Om dualiteit hier sterker van de grond te krijgen, zou ook gedacht kunnen worden aan een optionele participatiecomponent voor gezinsmigranten in zowel de B1- als Z-route.

Benut maatschappelijke organisaties om gunstige effecten van dualiteit verder te faciliteren

Het is niet alleen door participatie in (vrijwilligers-)werk maar ook door diverse andere activiteitendie inburgeraars ondernemen waardoor ze de taal in de praktijk leren en in contact komen met de Nederlandse samenleving. Het gaat dan bijvoorbeeld om opleidingen, taalcoaching met een taalvrijwilliger, het bezoeken van taal- en leescafés, het volgen van arbeidsmarktgerichte workshops, trainingen en evenementen, en deelname aan allerlei sport, recreatie- en welzijnsactiviteiten. Het is door deze activiteiten dat inburgeraars oefenen met het verstaan, begrijpen en spreken van de taal. Daarnaast blijkt deze participatie in brede zin ook een manier om te leren over de Nederlandse maatschappij, bijvoorbeeld over de (werk) cultuur en werking van de arbeidsmarkt. Het kan tevens bijdragen aan het vergroten van het sociaal netwerk, waardoor de kans op (passend) betaald werk toeneemt. Inburgeraars maken dus volop gebruik van organisaties en doen activiteiten die behulpzaam zijn bij het leren van de Nederlandse taal en het vinden van werk. De gemeente zou hier in de dienstverlening

gebruik van kunnen maken door inburgeraars, nog meer dan zij al doet, te verwijzen en te motiveren naar dergelijke organisaties die succesvol blijken te zijn bij activiteiten richting de arbeidsmarkt en taalverwerving.

Veel variatie in wensen en aspiraties: zorg voor maatwerk en langetermijnperspectief

Uit dit en ander onderzoek (Damen et al. 2024; Witvliet, 2026; Frissen et al. 2023) blijkt keer op keer hoe divers de groep inburgeraars is. Hun wensen en aspiraties ten aanzien van taal leren en/of participeren lopen sterk uiteen. Zij zijn niet altijd tevreden over de aard en richting van de ondersteuning. Met name hoger opgeleiden ervaren beperkte ontwikkelingsmogelijkheden. Een aantal inburgeraars en de ervaringsdeskundigen pleiten daarom voor meer en een grotere diversiteit aan leerwerktrajecten, dat wil zeggen op verschillende niveaus en in diverse sectoren.

Uit het onderzoek maken we verder op dat inburgeraars de voorkeur geven aan een meer langetermijnbenadering waarin een plan wordt gemaakt richting een wensberoep. In dat plan kan dan ook de afweging worden gemaakt dat bijvoorbeeld laaggekwalificeerd werk (tijdelijk) onderdeel van de route naar een wensberoep zou kunnen zijn. Een aantal professionals en experts pleiten ook voor een langetermijnperspectief, waarbij persoonlijke ontwikkeling als gids kan worden gebruikt om taal en participatie te verbinden en inburgeraars gemotiveerd te houden. Het gehanteerde abc-model (any job, better job, career) in het Programma Statushouders aan het Werk past bij dit perspectief. Dit verdient bredere toepassing in de begeleiding van inburgeraars. Een andere aanbeveling, zo geven respondenten aan, is om zelfstandig ondernemerschap nadrukkelijk onderdeel te laten zijn van een mogelijk loopbaantraject voor inburgeraars waar zij binnen hun inburgeringstraject kunnen worden ondersteund.

Alles bij elkaar laat dit derde deelonderzoek opnieuw zien dat de uitvoering van het nieuwe inburgeringsbeleid een omvangrijk en ingewikkeld proces is dat grote inspanningen vraagt van gemeenten, inburgeraars, taalaanbieders en werkgevers. In het vierde en laatste deelonderzoek gaan we de balans opmaken van vier jaar nieuw inburgeringsbeleid en geven we antwoord op de vraag in hoeverre er in vergelijking met andere gemeenten in Rotterdam sprake is van effectief inburgeringsbeleid.

1 Onderzoek Rotterdamse inburgeringsbeleid

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Dit rapport doet verslag van het derde deelonderzoek dat de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) en de afdeling Onderzoek en Business Intelligence van de gemeente Rotterdam (OBI) uitvoeren naar het Rotterdamse inburgeringsbeleid. Het is onderdeel van een vierjarig onderzoeksproject waarin we een proces-, uitkomst- en effectevaluatie uitvoeren, die respectievelijk inzicht geven in de opzet en uitvoering van het Rotterdamse inburgeringsbeleid, de uitkomsten van het beleid en de relatieve effectiviteit ervan. De aanleiding voor dit meerjarige onderzoeksproject is de invoering van de nieuwe Wet inburgering op 1 januari 2022. De nieuwe wet is opgezet als een 'lerend stelsel', waarin veel ruimte is voor monitoring en evaluatie. Tegen deze achtergrond heeft de gemeente Rotterdam de EUR en OBI verzocht het Rotterdamse inburgeringsbeleid te evalueren.

Plaats van het derde deelonderzoek binnen het onderzoeksproject

In het meerjarige onderzoeksproject staan vier onderzoeksvragen centraal (zie kader). De twee eerste onderzoeksvragen hebben betrekking op de procesevaluatie, de derde op de uitkomst- en de vierde op de effectevaluatie. In het eerste en tweede rapport (Damen et al., 2023; 2024) hebben we via onderzoek onder professionals en inburgeraars een beeld gegeven van de opzet en eerste ervaringen met de uitvoering van het beleid (onderzoeksvraag 1 en 2). In voorliggend deelonderzoek richten we ons op de uitkomsten (onderzoeksvraag 3). Dit doen we door kwantitatieve gegevens te benutten en daarmee cijfermatige uitspraken te doen over het verloop van de Rotterdamse inburgering tot nu toe. Daarnaast zijn we in gesprek gegaan met professionals en inburgeraars over de (veronderstelde) werking van het subdoel dualiteit, dit draagt bij aan de beantwoording van vraag 2. Vraag 4 naar effectiviteit komt in de laatste fase van dit onderzoeksproject aan bod.

Centrale onderzoeksvragen

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? Het gaat hier om de beleidsdoelen (output): taalvaardigheid (B1, tenzij..), focus op participatie en kennis van de Nederlandse maatschappij.*
4. *In hoeverre is sprake van een effectief inburgeringsbeleid in Rotterdam?*

Context van het nieuwe (Rotterdamse) inburgeringsbeleid

Iedereen die op of na 1 januari 2022 inburgeringsplichtig is geworden, valt onder de nieuwe Wet inburgering. Inburgeraars dienen volgens deze nieuwe wet zo snel mogelijk de Nederlandse taal te beheersen en, naar vermogen, maar liefst via betaald werk, maximaal te participeren in de samenleving. De inburgeringsplicht geldt

voor iedere nieuwkomer van 16 jaar tot de AOW-leeftijd die zich duurzaam in Nederland vestigt met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. In de Wet inburgering 2021 wordt een onderscheid gemaakt tussen statushouders en gezinsmigranten. Statushouders zijn voormalig asielzoekers met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Ook nareizende familieleden die na inwilliging van het verzoek tot gezinshereniging in Nederland mogen verblijven, vallen hieronder. Bij gezinsmigranten gaat het om personen van buiten de EU die zich in Nederland vestigen in het kader van gezinsvorming met een Nederlandse partner¹. In dit rapport gebruiken we de term inburgeraars als zowel statushouders als gezinsmigranten worden bedoeld. We gebruiken statushouders of gezinsmigranten als we specifiek één van deze twee doelgroepen bedoelen.

Gemeenten hebben binnen de nieuwe wet een regierol gekregen. De gemeente stelt door middel van een Brede intake samen met de inburgeraar een Persoonlijk Inburgeringsplan (PIP) op. Een inburgeraar heeft na de ondertekening van het PIP in principe drie jaar de tijd om het inburgeringsproces te voltooien. Een statushouder moet hiervoor één van de drie leerroutes (B1-, Z- of Onderwijsroute) volgen bij een van de ketenpartners van de gemeente. De drie verschillende leerroutes zijn bedoeld om inburgeraars meer mogelijkheden in hun inburgeringstraject te bieden. De B1-route (in Rotterdam aangeboden door TopTaal op de Noordoever en NLtraining op de Zuidoever) richt zich op taal leren, bij voorkeur in combinatie met participatie. In de onderwijsroutes (mbo in Rotterdam aangeboden door Albeda en hbo/wo door de Erasmus Universiteit) leren inburgeraars niet alleen Nederlands op B1-niveau maar worden zij ook voorbereid op instroom in het reguliere vervolgonderwijs. De Z-route (in Rotterdam aangeboden door Stichting Nieuw Thuis Rotterdam) is bedoeld voor statushouders waarvan niet wordt verwacht dat ze binnen 3 jaar taalniveau A2 halen. Doel van het traject is dat ze Nederlands leren op het voor hen hoogst haalbare niveau en hun weg leren vinden in de Nederlandse samenleving. Naast de drie leerroutes zoals voorgeschreven in de wet is er in alle G4-gemeenten de mogelijkheid om een alternatief onderwijstraject te volgen in de vorm van de B1-Entree route. Statushouders volgen dan via de B1-route een traject naar Entreeonderwijs. Gezinsmigranten zijn verplicht de B1- of Z-route volgen, maar moeten dit zelf regelen en financieren. Hiervoor kunnen zij een lening aanvragen bij de Dienst uitvoering Onderwijs (DUO).

Afronding van de B1- en onderwijsroutes gebeurt door het doen van taal- en kennisexamens. Voor de Z-route geldt voor statushouders een inspanningsverplichting van 800 uur voor taal en Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM) en 800 uur voor participatie. De Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) en het Participatieverklaringstraject (PVT) maken daar onderdeel van uit. Voor gezinsmigranten in de Z-route geldt enkel de inspanningsverplichting van taal en KNM voor 800 uur. Daarnaast moeten zij het PVT en de MAP volgen, maar zijn er geen participatie-uren vereist.

1.2 Doel van de deelstudie en vraagstelling

1.2.1 Kwantitatief onderzoek naar de resultaten van de Rotterdamse inburgering

Het doel van het kwantitatieve deel van dit derde deelonderzoek is om zicht te krijgen op de resultaten van het Rotterdamse inburgeringsbeleid tot nu toe. Deze vraag is op te delen in een aantal subvragen:

¹ Geestelijk bedienaren, zoals imams, rabbijnen en kloosterlingen, en vreemdelingen met een niet-tijdelijk humanitaire verblijfsstatus, de zogenaamde 'overige migranten', vallen voor de wet onder dezelfde groep als de gezinsmigranten.

- In hoeverre, en binnen welke termijn, behalen de statushouders en gezinsmigranten de gewenste resultaten (beleidsdoelen)?
- Hoe verloopt het uitvoeringsproces om tot deze resultaten te komen?
- Zijn er verschillen in kenmerken tussen de inburgeraars die wel of niet de gewenste resultaten behalen? En zijn er verschillen in kenmerken wat betreft het verloop van het uitvoeringsproces?
- In hoeverre zijn de behaalde resultaten van inburgeraars in Rotterdam en het verloop van het Rotterdamse uitvoeringsproces vergelijkbaar met die van inburgeraars in andere gemeenten?

We richten ons in dit kwantitatieve onderzoeksdeel dus zowel op het behalen van de beleidsdoelen (output) binnen het Rotterdamse inburgeringsbeleid als op het verloop van het uitvoeringsproces om tot deze beleidsdoelen te komen ('throughput'). Het idee is daarbij aan de hand van de beschikbare gegevens de klantreis van de statushouders en gezinsmigranten in kaart te brengen. Daarmee kunnen we uitspraken doen over de subdoelen tijdigheid, snelheid en dualiteit. Daarnaast vergelijken we de Rotterdamse uitkomsten met andere (G4-) gemeenten. De inburgeraars in de statistiek zijn ingedeeld in twee hoofdgroepen: statushouders en gezinsmigranten/overig. Omdat statushouders en gezinsmigranten voor een deel een verschillend traject doorlopen, wordt er in de analyse voortdurend onderscheid gemaakt tussen deze twee hoofdgroepen.

In de analyse komen de volgende onderwerpen aan de orde, waarbij er altijd een vergelijking wordt gemaakt tussen de twee hoofdgroepen inburgeraars in Rotterdam, de overige G4-steden tezamen en de andere gemeenten:

- Het aantal inburgeraars in de drie cohorten;
- De demografische kenmerken van de inburgeraars: leeftijd, geslacht, nationaliteit, positie in het huishouden en opleidingsniveau;
- Voorinburgering van statushouders (onder verantwoordelijkheid van het COA) en de 'Vroege Start': inburgeringsactiviteiten van de gemeente tijdens de opvangperiode in AZC of doorstroomlocatie;
- Voortgang van het inburgeringsproces vanaf de kennisgeving inburgeringsplicht tot de start van de inburgeringstermijn;
- Tijdsduur van de verschillende fases in het proces;
- Het resultaat van de leerbaarheidstoets en de vastgestelde leerroute;
- Voortgang van het inburgeringsproces na de start van de inburgeringstermijn: het participatieverklaringstraject (PVT) en de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) en afronding van de inburgeringstermijn.

Naast deze analyse van populatie en proces wordt, aansluitend op het centrale thema van dit deelrapport, ingegaan op de arbeidsparticipatie van de inburgeraars. Er wordt gekeken naar de inburgeraars die het inburgeringstraject combineren met betaald werk, en welke kenmerken dit werk heeft: de soort baan, het soort contract, de sector, het aantal arbeidsuren en het daarmee verdiende inkomen.

1.2.2 Kwalitatief onderzoek naar de werking van dualiteit binnen het inburgeringsbeleid

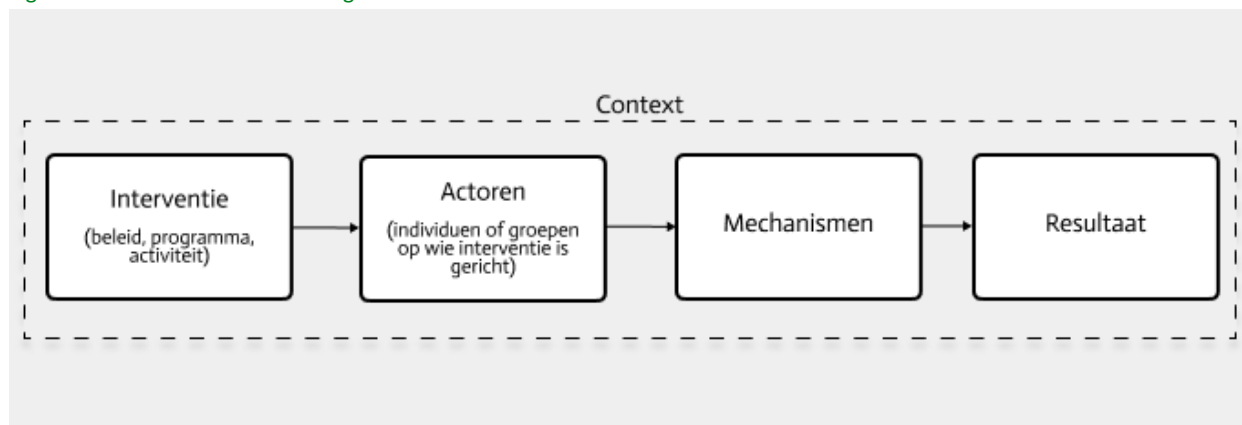
Het doel van de verdiepende kwalitatieve studie is om inzicht te krijgen in de (veronderstelde) werkzaamheid van het Rotterdamse inburgeringsbeleid. Een systematische manier om veronderstelde werkzame mechanismen bloot te leggen, is via een reconstructie van de beleidstheorie. Deze maakt duidelijk waarom wordt verondersteld dat beleid of een programma zal leiden tot beoogde doelen (Rogers, Petrosino, Huebner en Hacsí, 2000). Anders gezegd: het maakt duidelijk hoe een interventie de gewenste effecten wil bereiken (Astbury en Leeuw, 2010). Vervolgens wordt onderzocht of de veronderstelde mechanismen in de praktijk uitwerken zoals verwacht.

Een gangbare manier om de beleidstheorie weer te geven is in de vorm van context, mechanism, outcome-configuraties, oftewel CMO-configuraties (Pawson en Tilley, 1997). Door middel van CMO's wordt aan de hand van een interventiegerichte keten een coherent beeld gegeven van de samenhang tussen context, mechanismen en resultaten, zodat de vraag beantwoord kan worden 'wat werkt voor wie, in welke omstandigheden, en waarom?' (Pater, Sligte en Van Eck, 2012). In deze studie maken we gebruik van een variant op de CMO-configuratie, de 'ICAMO'-configuratie. In aanvulling op de CMO worden in de ICAMO ook de interventie en actoren expliciet weergegeven in de keten (zie ook van Belle, 2014; Marchal et al., 2019). Dit kan helpen om complexe beleidstheorieën duidelijker in kaart te brengen. ICAMO-figuren geven het volgende weer:

- De Interventie weer (= wat er door de gemeente en/of partners wordt gedaan, i.e. de instrumenten die worden ingezet);
- De Contextfactoren (= de randvoorwaarden om de interventie te laten slagen);
- De Actoren (= op wie de Interventie is gericht);
- De Mechanismen (= onderliggende processen die gedragsverandering op gang brengen én eventuele subdoelen die fungeren als tussenstap) en
- De Outcome/uitkomst (= het beoogde einddoel).

We volgen hierbij de methodiek van Pawson en Tilley (1997, p. 113) die laten zien dat mechanismen uit één of meerdere stappen kunnen bestaan (zie ook: Pater et al., 2012, p.23). De ICAMO-keten kan daarmee worden gezien als een veronderstelling die een bepaalde mate van oorzakelijke structuur heeft (zie figuur 1.1): *als <interventie>, gericht op <actoren>, dan <onderliggende processen die gedragsverandering op gang brengen> waardoor <eventueel subdoel>, wat vervolgens leidt tot <het beoogde einddoel>, mits <context>* (zie ook: Ehren, Leeuw en Scheerens, 2005; Pater et al, 2012).

Figuur 1.1 Raamwerk ICAMO-configuratie



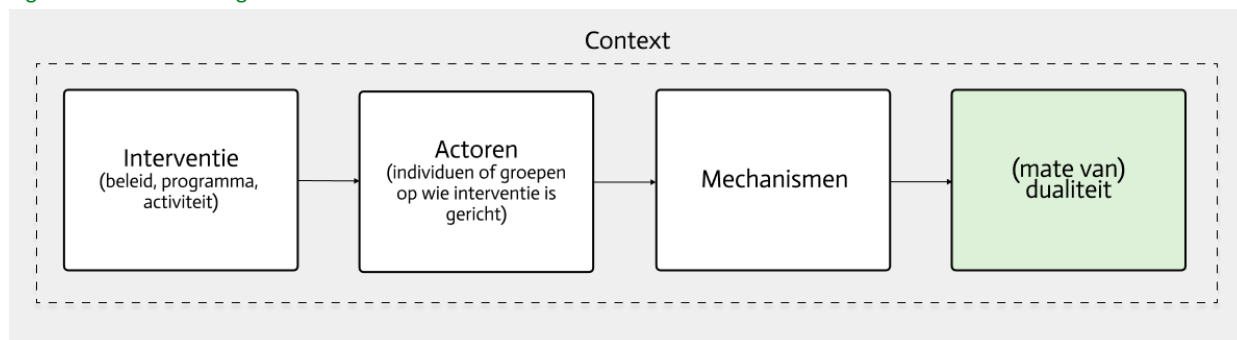
Zoals aangegeven in paragraaf 1 kiezen we ervoor om ons kwalitatieve verdiepingsonderzoek te richten op een specifiek subdoel van het inburgeringsbeleid: dualiteit. In essentie gaat het bij dualiteit om het combineren van het leren van de taal en participeren (Tweede Kamer, 2020; SZW, 2023), met als achterliggende veronderstelling dat zij elkaar wederzijds versterken. Het idee is dat dualiteit daarmee bijdraagt aan de realiseren de beleidsdoelen (het realiseren van een zo hoog mogelijk taalniveau, focus op participatie en kennis van de Nederlandse maatschappij) en vervolgens het maatschappelijk doel van het inburgeringsbeleid: ‘snel en volwaardig meedoen, het liefst via betaald werk’ (Tweede Kamer, 2020).

Hoewel dit idee al langer bestaat laat eerder onderzoek zien dat de vormgeving van dualiteit in de inburgering niet eenvoudig is en niet altijd tot de beoogde resultaten leidt (De Gruijter et al. 2024; Frissen et al. 2023). De twee eerdere deelstudies van ons onderzoek in Rotterdam (Damen et al. 2023; 2024) bieden hier eveneens aanwijzingen voor. Zo blijken verschillende definities van dualiteit te worden gehanteerd en kan dualiteit verschillende vormen aannemen (taal leren en participeren volgtijdelijk, gelijktijdig maar naast elkaar, of geïntegreerd). Bovendien wordt er in de verschillende leerroutes verschillend nadruk gelegd op dualiteit² en de prioritering van taal leren en participatie kan ook per inburgeraar en coach of consultant verschillen. Verder riep ons eerdere onderzoek de vraag op in hoeverre het veronderstelde gunstige effect van dualiteit daadwerkelijk optrad. Tegen deze achtergrond willen we in dit derde deelonderzoek meer inzicht krijgen in de (veronderstelde) werkzaamheid van dualiteit.

We zullen ons bij de reconstructie van de beleidstheorie eerst richten op de totstandkoming van dualiteit. Dit doen we door (de mate van) dualiteit als uitkomst van de ICAMO's te bestuderen en na te gaan welke interventies, gericht op welke actoren, via welke mechanismen, binnen welke context, leiden tot een bepaalde mate van dualiteit (zie figuur 1.2 voor dit eerste deel van de interventieketen).

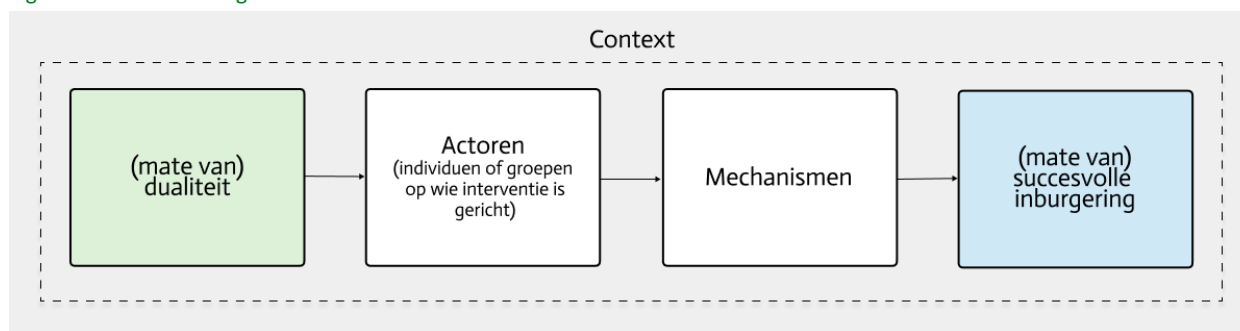
² Alleen voor de Z-route is voor statushouders een verplichte participatiecomponent wettelijk vastgelegd, binnen de onderwijsroute geldt de voorbereiding op de vervolgopleiding als participatie, voor de B1-route zijn gemeenten vrij deze component zelf in te vullen.

Figuur 1.2 ICAMO-configuratie met dualiteit als uitkomst



Vervolgens bestuderen we hoe dualiteit als interventie bijdraagt aan succesvolle inburgering. Concreet kijken we dan naar hoe (de mate van) dualiteit, voor welke actoren, via welke mechanismen, binnen welke context bijdraagt aan succesvol inburgeren (zie figuur 1.3 voor deel twee van de interventieketen).

Figuur 1.3 ICAMO-configuratie met dualiteit als interventie



Door eerst te kijken naar dualiteit als uitkomst en vervolgens naar dualiteit als interventie kunnen we niet alleen inzicht bieden in de mechanismen die dualiteit faciliteren of belemmeren, maar ook in via welke mechanismen dualiteit bijdraagt aan succesvolle inburgering. We stellen hierbij de volgende onderzoeksvragen centraal:

Welke mechanismen binnen het nieuwe inburgeringsbeleid faciliteren of hinderen het combineren van taal leren en participeren, voor wie en onder welke omstandigheden? En in hoeverre draagt dualiteit bij aan succesvolle inburgering?

1.3 Onderzoeksdesign, methoden en data

Voor de uitvoering van dit derde deelonderzoek hebben zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens verzameld en benut. In onderstaande sub paragrafen lichten we dit toe.

1.3.1 Kwantitatief onderzoek aan de hand van CBS-gegevens

Voor de analyse is gebruik gemaakt van de Statistiek Wet Inburgering (SWI) van het CBS, waarin gegevens worden verzameld van de verschillende ketenpartners in de uitvoering van de wet: Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), de gemeenten en Nuffic/Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB). Het CBS verrijkt deze met gegevens over onder meer arbeidsparticipatie, sociale zekerheid en onderwijsdeelname. In de tabel A.1 in bijlage A staat een samenvattend overzicht van de

bestanden die deel uitmaken van de SWI en de belangrijkste kenmerken. De diverse gegevens kunnen met een geanonimiseerde koppelsleutel op individueel niveau worden gekoppeld, waardoor de voortgang in het proces van de inburgeraars kan worden gevolgd en kan worden vergeleken tussen de verschillende gemeenten. Daarnaast kan een vergelijking worden gemaakt op basis van de demografische kenmerken van de inburgeraar, zoals geslacht, leeftijd, plaats in het huishouden en nationaliteit.

Op het moment van dit onderzoek zijn gegevens beschikbaar over de cohorten 2022, 2023 en 2024; een cohort betreft het jaar waarin de inburgeringsplicht door DUO is vastgesteld. Dat betekent dat nog maar een klein aantal inburgeraars de inburgeringstermijn van maximaal drie jaar heeft afgerond. Op basis van de cijfers in deze rapportage is dus nog weinig te zeggen over het resultaat van het inburgeringsproces en de effecten van beleid. Wel wordt een beeld geschetst van de kenmerken van de populatie en de voortgang van het inburgeringsproces in Rotterdam in vergelijking met andere gemeenten. In deze vergelijking wordt onderscheid gemaakt tussen de inburgeraars in de gemeente Rotterdam, de overige G4-steden tezamen en de andere gemeenten. Deze vergelijking is erop gericht de Rotterdamse cijfers in perspectief te plaatsen, zonder hieraan in deze fase van het onderzoek een oordeel te willen verbinden over de behaalde resultaten. De gepresenteerde cijfers worden vooral gebruikt om patronen en trends te signaleren, niet om causale verbanden vast te stellen. De bevindingen dienen als een beschrijvende basis voor verdere analyse, waarbij aanvullende kwalitatieve gegevens noodzakelijk zijn om verklaringen en beleidsconclusies te onderbouwen. Deze verdere analyse zal plaatsvinden in het vierde en laatste deelonderzoek, als we ook kunnen beschikken over cohort 2025.

1.3.2 Kwalitatief onderzoek aan de hand van focusgroepen en individuele interviews

Om bovenstaande onderzoeksvragen naar de werking van dualiteit te beantwoorden, zijn we in opeenvolgende fasen met professionals op verschillende niveaus in gesprek gegaan. Parallel aan de gesprekken met professionals in focusgroepen zijn individuele gesprekken met inburgeraars gevoerd. Voor de opzet en uitvoering hiervan werd input van een groep ervaringsdeskundigen benut. Hieronder lichten we deze verschillende methoden uit, zie bijlage B voor verdere details van het veldwerk.

1.3.2.1 Focusgroepen met professionals

Respondentselectie en werving

Startpunt voor de focusgroepen met professionals was de reconstructie van de beleidstheorie. Vragen hierbij waren:

- Welke mechanismen worden verondersteld werkzaam te zijn voor de totstandkoming van dualiteit?
- Welke mechanismen worden verondersteld voor de werking van dualiteit voor succesvolle inburgering?

Om deze vragen te beantwoorden hebben we de bestaande (beleids-)literatuur benut en zijn we in drie afzonderlijke focusgroepen in gesprek gegaan met professionals op het niveau van het landelijk en het gemeentelijk beleid. Het gaat hier om professionals die betrokken waren bij de formulering en/of gemeentelijke invulling van de Wet Inburgering 2021. De eerste focusgroep was gericht op professionals binnen het landelijk beleid. Bij het gemeentelijk beleid is onderscheid gemaakt tussen professionals gericht op statushouders (focusgroep nr. 2) en professionals gericht op gezinsmigranten (focusgroep nr. 3). Vervolgens is getoetst of de door beleidsmakers veronderstelde mechanismen in de praktijk ook werken zoals verondersteld. Hiervoor zijn we

in drie afzonderlijke focusgroepen in gesprek gegaan met professionals op het niveau van de gemeentelijke uitvoering voor statushouders (focusgroep nr. 4 en nr. 6) en voor gezinsmigranten (focusgroep nr. 5). Het gaat hier om een combinatie van zowel coaches en consulenten van de gemeente Rotterdam, medewerkers van de (leerroute) aanbieders en professionals uit het team Statushouders aan het Werk. Eén van de aanbieders voor gezinsmigranten kon onverhoopt niet aansluiten bij de focusgroep en is later nog individueel bevraagd.

In drie individuele gesprekken met werkgevers kwamen hun ervaringen met het werken met inburgeraars en de samenwerking met de gemeente Rotterdam aan de orde. Het gaat hier om een drietal werkgevers met een klein, middelgroot en groot bedrijf in de technische sector. Het kleine bedrijf heeft tot nu toe één statushouder via de gemeente Rotterdam in dienst. Bij het middelgrote bedrijf zijn drie statushouders via de gemeente in dienst. Bij het grote bedrijf werken 60 tot 65 statushouders, verspreid over verschillende gemeenten. Alle drie de bedrijven hebben positieve ervaringen met zowel het werken met inburgeraars als het contact met de gemeente. Ter reflectie van onze bevindingen hebben we na het schrijven van de eerste conceptstukken nog een focusgroep (nr. 7) gehouden met een expertgroep van professionals uit het onderzoek en beleid uit de andere G4-gemeenten.

Respondenten zijn allemaal via e-mail benaderd om deel te nemen. Bij non-respons werden zij telefonisch of via mail aan de uitnodiging herinnerd. In totaal zijn er in de periode maart 2025 – november 2025 zeven focusgroepen en vier individuele gesprekken georganiseerd met 45 professionals.

Uitvoering en uitwerking

De focusgroepen werden gehouden aan de hand van verschillende topiclijsten (zie bijlage C met de topiclijst voor professionals gemeentelijk beleid statushouders ter illustratie). Met uitzondering van het gesprek met de werkgevers kwamen in alle focusgroep gesprekken met de professionals drie overkoepelende thema's aan bod: het begrip dualiteit, dualiteit als uitkomst en dualiteit als interventie. De gesprekken met professionals op het niveau van het gemeentelijke en het landelijke beleid zijn we 'open' ingegaan: we hebben hen eerst gevraagd naar verschillende interventies en vervolgens naar de veronderstelde werking hiervan. In de twee groepsgesprekken met professionals op het niveau van het gemeentelijke beleid hebben we in samenspraak gekozen voor twee van de door hen genoemde interventies gericht op dualiteit en deze direct uitgewerkt in interventieketens (ICAMO's). Ook tekende we in deze gesprekken een ICAMO met dualiteit als interventie voor succesvolle inburgering. Nadat de gekozen concept-ICAMO's waren doorontwikkeld door de onderzoekers hebben we deze in de gesprekken met de professionals op het niveau van de gemeentelijke uitvoering voorgelegd. Hiermee werd getoetst in hoeverre de veronderstelde mechanismen in de praktijk daadwerkelijk optreden volgens de uitvoerders, en of zij werken zoals verondersteld. Het gaat hier om de ervaringen van de uitvoerders in relatie tot de ICAMO's en niet om een feitelijke toetsing. Het gesprek met de werkgevers richtte zich in brede zin op hun ervaringen met werken met inburgeraars en de samenwerking met de gemeente Rotterdam, waarbij verschillende interventies, werkende mechanismen en contextfactoren meer impliciet aan bod kwamen. Het laatste groepsgesprek, met experts, hebben we gevoerd aan de hand van een viertal stellingen gebaseerd op onze eerste bevindingen rondom de drie overkoepelende thema's. Tijdens de focusgroepen zijn geluidsopnames gemaakt die zijn uitgewerkt tot transcripten, respondenten tekenden hiervoor bij aanvang een toestemmingsformulier.

Analyse

Evenals de gesprekken vond ook de analyse plaats in verschillende fasen. Door een eerste analyse van de gesprekken met de professionals op beleidsniveau en foto's van de tijdens de gesprekken uitgetekende interventieketen, konden concept-ICAMO's worden doorontwikkeld. De concept-ICAMO's zijn meermaals binnen het onderzoeksteam besproken en bijgewerkt. Het ging hier met name om het bundelen en aanpassen van de formulering van de mechanismen in de figuren. Nadat de figuren zijn voorgelegd aan professionals in de uitvoering zijn de eerste bevindingen besproken in een tussentijdse begeleidingscommissie en klankbordgroep. Op basis van deze bijeenkomsten en een aanvullende bijeenkomst met twee leden van de begeleidingscommissie zijn de ICAMO-figuren verder aangescherpt. Nadat alle focusgroepen met beleid en uitvoering hadden plaatsgevonden, zijn de uitgewerkte transcripten door een onderzoeker van de EUR gecodeerd en geanalyseerd aan de hand van een codeboom op basis van de topiclijsten. Coderen gebeurde in analysesoftware ATLAS.ti, waarmee patronen in gesprekken kunnen worden geïdentificeerd. Zo wordt inzicht verkregen in wat per thema belangrijk wordt bevonden in verschillende focusgroepen. Gecodeerde transcripten zijn geanalyseerd en verwerkt in de rapportage. Citaten uit de gesprekken worden in de empirische hoofdstukken gebruikt ter illustratie van de bevindingen. Deze citaten zijn, als er sprake is van veel spreektaal, leesbaar gemaakt door de onderzoekers, zonder af te doen aan de inhoud. In verband met het waarborgen van de privacy van de respondenten worden deze enkel aangeduid met professional beleid, professional uitvoering, werkgever of professional expertgroep.

1.3.2.2 Individuele interviews met inburgeraars

Parallel aan de focusgroepen met professionals voerden we individuele interviews met inburgeraars over hun ervaringen met het combineren van taal leren en participeren.

Respondentselectie en werving

Statushouders zijn geworven via de kwaliteitsmedewerkers van de teams Statushouders, gezinsmigranten via kwaliteitsmedewerkers en een arbeidstoeleider van Inburgering010. Hierbij zijn de volgende inclusiecriteria gebruikt: inburgeraars die:

- Aan het einde zijn van hun inburgeringstraject of hun inburgeringstraject net hebben afgerond;
- Betaald werk of vrijwilligerswerk doen;
- Uit de B- en Z-route of afgeschaald/opgeschaald naar A2 en
- Zo divers mogelijk wat betreft gender, leeftijd, huishoudtype (gezin met/zonder kinderen, alleenstaand) en herkomst.

Na de analyse van de eerste elf interviews met statushouders zijn aanvullend drie respondenten geworven die via de gemeente aan betaald werk zijn gekomen. Na de eerste acht interviews met gezinsmigranten zijn, omdat deze nog ontbraken, aanvullend drie gezinsmigranten in de Z-route geworven. Veertien statushouders werden benaderd voor een gesprek; deze hebben allen deelgenomen. Van de veertien geworven gezinsmigranten werd met elf een interview gerealiseerd. Eén respondent reageerde niet meer op verzoeken voor het maken van een interviewafspraken, twee respondenten trokken zich terug. Eén van hen gaf geen opgave van reden, de ander gaf aan dat zijn inburgeringstermijn was verlopen problemen had met de IND had.

Van de geïnterviewde statushouders volgden er elf de B1-route, van wie er vier zijn afgeschaald naar A2 en één is opgeschaald naar B2-niveau. Drie statushouders volgden de Z-route, waarvan er één is overgezet vanuit de B1-route. Zeven respondenten hebben hun inburgeringsexamen behaald. Drie daarvan willen verder naar B2-niveau. Vijf zijn bijna klaar met het inburgeringstraject en bij twee respondenten zou dit nog drie maanden of langer gaan duren. Allen lijken hun inburgering binnen de gestelde maximale termijn te gaan realiseren. Van de geïnterviewde gezinsmigranten volgden er acht de B1-route, van wie één is afgeschaald naar A2, en drie de Z-route. Twee gezinsmigranten op de B1-route hebben hun inburgeringstraject net afgerond (één binnen negen maanden). Op één na, denken de overige gezinsmigranten hun inburgeringstraject binnen de maximale termijn te kunnen afronden. Zie bijlage B voor verdere details over de kenmerken van de responsgroep.

Uitvoering en uitwerking

De semigestructureerde interviews zijn gehouden aan de hand van een topiclijst. De topiclijsten voor statushouders en gezinsmigranten komen grotendeels overeen, maar verschillen waar dat relevant is omdat het inburgeringsaanbod of de context anders is. Centrale overkoepelende thema's zijn de ervaringen met het leren van de taal, werken en inburgeren.

De interviews zijn uitgevoerd door twee onderzoekers van de gemeente, waarbij de één alle interviews met de statushouders heeft gehouden en de ander alle interviews met de gezinsmigranten. Voorafgaand aan de interviews zijn respondenten geïnformeerd over het onderzoek en de gegevensverwerking en is toestemming gevraagd voor opname en verwerking van het verzamelde materiaal. Bij toestemming ondertekende de respondent een formulier. Eén statushouder gaf geen toestemming voor het maken van een geluidsopname; bij een ander gesprek wilde de tolk niet dat het gesprek zou worden opgenomen. Tijdens deze interviews zijn aantekeningen gemaakt die later werden verwerkt tot gespreksverslagen. Tijdens de overige interviews zijn er geluidsopnames gemaakt met behulp van twee audiorecorders. De audio-opnamen van de interviews zijn uitgewerkt door transcriptiebureau Amberscript en zo nodig bijgewerkt door de onderzoekers van de gemeente Rotterdam. Van twee gezinsmigranten is de audio door de onderzoeker zelf uitgewerkt, onder andere omdat er veel bijgeluiden waren. Respondenten worden in de transcripten aangeduid met een respondentnummer. Gegevens die ertoe kunnen leiden dat een respondent herkenbaar wordt, zijn geanonimiseerd zonder de context van het gesprek te verliezen.

Analyse

Nadat alle interviews met inburgeraars met beleid en uitvoering hebben plaatsgevonden zijn de uitgewerkte transcripten door twee onderzoekers van de gemeente Rotterdam gecodeerd met behulp van ATLAS.ti aan de hand van een codeboom op basis van de topiclijsten. De onderzoekers van gemeente Rotterdam hebben de codeboom besproken met een EUR-onderzoeker en hebben deze na het analyseren van de eerste interviews op een paar punten aangepast. De gecodeerde transcripten zijn geanalyseerd en verwerkt in de rapportage. Citaten uit de gesprekken worden in hoofdstuk 5 gebruikt ter illustratie van de bevindingen. Ook deze citaten zijn, als er sprake is van veel spreektaal, leesbaar gemaakt door de onderzoekers, zonder af te doen aan de inhoud. In verband met het waarborgen van de privacy van de respondenten worden de citaten enkel aangeduid met statushouder of gezinsmigrant.

1.3.2.3 *De rol van ervaringsdeskundigen*

Ter bevordering van de kwaliteit en impact van het onderzoek is samengewerkt met een adviesgroep van vier ervaringsdeskundigen van Stichting Mano, een stichting die Rotterdammers stimuleert om mee te doen in de samenleving. Zij hebben de onderzoekers geadviseerd bij het uitvoeren en het interpreteren van de resultaten van de individuele interviews onder inburgeraars.

De adviesgroep bestaat uit geschoolde, professionele ervaringsdeskundigen die op basis van persoonlijke en collectieve ervaringskennis met inburgeren in staat zijn de onderzoekers te adviseren. Specifiek gaat het om kennis over taalverwerving gecombineerd met participeren in (vrijwilligers) werk, de diverse factoren die daarop van invloed kunnen zijn, en de effecten hiervan. Met de ervaringsdeskundigen zijn vier bijeenkomsten gehouden. De eerste twee bijeenkomsten waren in april 2025. Daarbij zijn belangrijke onderwerpen vastgesteld voor de interviews met de inburgeraars en bij de tweede bijeenkomst zijn het toestemmingsformulier, de itemlijsten en interviewtechnieken besproken. De gesprekken met de adviesgroep hebben bijgedragen aan de kwaliteit van het onderzoek door het toevoegen en aanscherpen van onderwerpen die voor inburgeraars belangrijk zijn. Daarnaast zijn formulieren en itemlijsten, wervingsmethoden en gesprekstechnieken op aangeven van de ervaringsdeskundigen op de doelgroep aangepast. Het ging daarbij onder andere om begrip en (cultuurgebonden) betekenis van de teksten, om het winnen van vertrouwen en verminderen van het risico op sociaal wenselijke antwoorden. In november 2025 zijn de belangrijkste resultaten van de interviews met de adviesgroep besproken. Naast een stevigere onderbouwing leverde dit inzicht in mogelijke verklaringen voor de bevindingen. Bij de slotbijeenkomst is gereflecteerd op de conclusies en aanbevelingen. Dit leverde belangrijke aangrijpingspunten op voor het verbeteren van het inburgeringsbeleid, met name ten aanzien van de realisatie en effectieve werking van dualiteit.

1.3.2.4 *Reikwijdte van de methoden*

Reflecterend op hoe het onderzoek deze derde onderzoeksperiode is verlopen en welke informatie we hebben verzameld, zijn we van mening dat we opnieuw een breed beeld hebben gekregen van de resultaten en de werking van het inburgeringsproces in Rotterdam. In de eerste plaats hebben we gebruik kunnen maken van betrouwbare CBS-gegevens. Daarnaast hebben we opnieuw met een gevarieerde groep professionals kunnen spreken. Er is nauwelijks sprake geweest van non-respons en de gesprekken verliepen open en constructief. Bovendien hebben we tijdens de individuele interviews een rijke hoeveelheid aan ervaringen en behoeften van een variëteit aan inburgeraars kunnen optekenen. Verder hebben de bijeenkomsten met de begeleidingscommissie, de klankbordgroep en de ervaringsdeskundigen bijgedragen aan onze inzichten.

Tegelijkertijd is het ook belangrijk om een paar voorbehouden te maken ten aanzien van de resultaten in dit onderzoek. Zoals eerder ook al geconstateerd is het inburgeringsbeleid continu in ontwikkeling. Omdat het zwaartepunt in dit deelonderzoek bij de (proces-)resultaten en werking van dualiteit lag, zijn ontwikkelingen in opzet en uitvoering niet gedetailleerd in kaart gebracht. Bovendien kunnen er tussen het peilmoment van de CBS-gegevens (31 december 2024), de afronding van ons veldwerk (november 2025), en de publicatie van deze rapportage (januari 2026), ontwikkelingen hebben plaatsgevonden die niet in deze rapportage zijn opgetekend.

Daarnaast kunnen we enige selectiviteit in de respons niet uitsluiten. Zowel bij de focusgroepen als individuele interviews was er sprake van vrijwillige deelname. Het kan dus zijn dat met name is gesproken met de meest

ervaren en betrokken uitvoerders en de meest gemotiveerde inburgeraars. Bovendien zijn de werkgevers aangedragen door de gemeente, en gaat het hier om betrokken en enthousiaste werkgevers die al goede ervaringen hebben in het werken met inburgeraars en de gemeente Rotterdam. Door de gehanteerde selectiecriteria voor de geïnterviewde inburgeraars is ook hier sprake van enige selectiviteit. We kunnen dus niet met zekerheid zeggen dat de bevindingen in deze rapportage representatief zijn voor alle professionals en inburgeraars in Rotterdam; er is sprake van onder-representatie van minder welwillende werkgevers en jongere inburgeraars. Omdat deelnemers op de hoogte zijn gebracht dat dit onderzoek door en voor de gemeente wordt uitgevoerd zijn ook sociaalwenselijke antwoorden niet volledig uit te sluiten. Desondanks bestaat de indruk dat de verscheidene deelnemers aan de focusgroepen en individuele interviews ook een diversiteit aan reflecties en ervaringen met ons hebben kunnen en willen delen.

Het onderzoek richt zich specifiek op de werking van dualiteit in de praktijk, een onderwerp waar de deelnemers mogelijk met wat meer afstand over kunnen reflecteren. Bij de uitvoering en analyse van de focusgroepen hebben we geprobeerd rekening te houden met de risico's van groepsdynamiek. In focusgroepen met duidelijk meer op de voorgrond tredende deelnemers heeft de gespreksleider geprobeerd deze het gesprek niet te laten domineren door deze hier en daar voorzichtig af te kappen en ook expliciet naar de opvattingen van andere deelnemers te vragen. In de rapportage is rekening gehouden met een spreiding van citaten over de verschillende deelnemers en zijn citaten van de 'op de voorgrond tredende' deelnemers niet vaker weergegeven dan citaten van andere deelnemers. Bovendien zijn deelnemers ervan verzekerd dat wij hun antwoorden geanonimiseerd hebben verwerkt en hun deelname geen positieve of negatieve gevolgen zou hebben voor hun werk of inburgering.

Alles bij elkaar hebben verschillende methoden hun eigen voor- en nadelen. Om die reden is het belangrijk om verschillende methoden naast elkaar te gebruiken, zodat ze elkaar kunnen complementeren. Deze methodische triangulatie hebben we in deze rapportage proberen te realiseren door bevindingen uit de kwantitatieve analyses, focusgroep gesprekken met verschillende professionals en individuele interviews met inburgeraars te combineren. Ondanks genoemde beperkingen aan de verzamelde data zijn er duidelijke aanwijzingen dat de belangrijkste bevindingen generaliseerbaar zijn voor de gemeente Rotterdam, maar ook voor andere gemeenten. Uit de verschillende databronnen komen gelijksoortige signalen naar voren, die (deels) bevestigd worden door de bevroegde experts en ervaringsdeskundigen, en door ander onderzoek naar de uitvoering van de Wet inburgering 2021.

1.4 Leeswijzer

In het aan dit hoofdstuk voorafgaande 'nulhoofdstuk' kwamen de belangrijkste conclusies en aanbevelingen voor beleid aan de orde. In hoofdstuk 2 worden de bevindingen van het kwantitatieve onderzoek besproken. Aan de hand van CBS-gegevens laten we de resultaten van het Rotterdamse inburgeringsbeleid tot nu toe zien. Hoofdstuk 3 t/m 5 beslaat het kwalitatieve onderzoek van deze deelstudie. Hoofdstuk 3 omvat de werking van dualiteit volgens het beleid, waarin we aan de hand van gesprekken met beleidsmakers op landelijk en gemeentelijk niveau, gecombineerd met literatuuronderzoek, ingaan op de mechanismen die verwacht worden dualiteit te faciliteren, evenals hoe dualiteit verwacht wordt bij te dragen aan succesvolle inburgering. In hoofdstuk 4 bespreken we bevindingen omtrent gesprekken met de uitvoerders en werkgevers. Het gaat hier om de praktijktoets van de beleidstheorie, waarbij we in gesprek met uitvoerders zijn nagegaan in hoeverre de in

hoofdstuk 3 geïdentificeerde mechanismen in de praktijk optreden. Hoofdstuk 5 bevat de bevindingen uit de individuele gesprekken met statushouders en gezinsmigranten. De ervaringen die zij hebben met het combineren van taal leren en werken worden in verband gebracht met de in hoofdstuk 3 geïdentificeerde beleidstheorieën. Een zelfstandig leesbare samenvatting, inclusief conclusies en aanbevelingen voor beleid, is beschikbaar als afzonderlijke publicatie.

2 Inburgering in cijfers

Frans Moors

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een kwantitatief overzicht van de inburgering in Rotterdam onder de Wet inburgering 2021. We doen dat aan de hand van het databestand Statistiek Wet Inburgering (SWI) van het CBS, waarin gegevens worden verzameld van de verschillende ketenpartners in de uitvoering van de wet: Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), de gemeenten en Nuffic/Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB). Het CBS verrijkt deze met gegevens over onder meer arbeidsparticipatie, sociale zekerheid en onderwijsdeelname. Het CBS verwerkt de uitkomsten van het kwantitatieve onderzoek in een jaarlijkse monitor: de Statistiek Wet inburgering (SWI). Daarnaast stelt het CBS een onderzoeksbestand samen dat beschikbaar komt in de CBS microdata-omgeving van het CBS, zodat ook andere onderzoeksinstituten onderzoek kunnen doen op de data. Dit bestand biedt ons de mogelijkheid in te zoomen op de Rotterdamse populatie inburgeraars en diverse aspecten van de inburgering onder de Wet inburgering 2021 in Rotterdam, en deze in perspectief te plaatsen door een vergelijking te maken met andere gemeenten in Nederland.

Op het moment van dit onderzoek zijn gegevens beschikbaar over de cohorten 2022, 2023 en 2024. Een cohort betreft het jaar waarin de inburgeringsplicht door DUO is vastgesteld.³ Dat betekent dat nog maar een klein aantal inburgeraars de inburgeringstermijn van maximaal drie jaar heeft afgerond. Op basis van deze cijfers is dus nog weinig te zeggen over het resultaat van het inburgeringsproces en de effecten van beleid. Wel kan al een beeld worden geschetst van de kenmerken van de populatie en de voortgang van het inburgeringsproces in Rotterdam in vergelijking met andere gemeenten. In die vergelijking maken we onderscheid tussen de inburgeraars in de gemeente Rotterdam, de overige G4-steden tezamen en de andere gemeenten. Deze vergelijking is erop gericht de Rotterdamse cijfers in perspectief te plaatsen, zonder hieraan in deze fase van het onderzoek een oordeel te willen verbinden over de behaalde resultaten. Voor sommige optredende verschillen in de uitvoering tussen Rotterdam en de andere gemeenten hebben we ook nog geen eenduidige verklaring; deze willen we wel onderzoeken voor de volgende en afsluitende deelrapportage.

Net als het CBS baseren we het aantal inburgeraars in een gemeente op het aantal statushouders dat aan de gemeente is gekoppeld en het aantal gezinsmigranten dat is ingeschreven in de BRP van de gemeente. Dat betekent dat statushouders die zijn gekoppeld aan de gemeente, maar die nog in een opvanglocatie -ook buiten de betreffende gemeente- verblijven, in de cijfers worden meegenomen. Zij vallen immers al onder de verantwoordelijkheid van de gemeente en kunnen deelnemen aan een 'Vroege Start'. Statushouders die nog niet aan een gemeente zijn gekoppeld, blijven in deze rapportage buiten beschouwing.⁴

³ Het is dus mogelijk dat dat (de registratie van) dienstverlening in een ander jaar plaatsvindt dan in het jaar van de vaststelling van de inburgeringsplicht.

⁴ Op de peildatum waren 10.160 statushouders in het kader van de Wi2021 (16% van het totaal) nog niet gekoppeld aan een gemeente.

In de analyse wordt altijd een vergelijking gemaakt tussen de twee hoofdgroepen inburgeraars (statushouders en gezinsmigranten/overig) in Rotterdam, de overige G4-steden tezamen en de andere gemeenten.

Indeling van het hoofdstuk

In dit hoofdstuk geven we eerst een beeld van het aantal inburgeraars in de drie cohorten en hun demografische kenmerken: leeftijd, geslacht, nationaliteit, positie in het huishouden en opleidingsniveau (paragrafen 2.2 en 2.3). Vervolgens gaan we in op de resultaten van het proces vanaf de vaststelling van de inburgeringsplicht tot en met het vaststellen van het Persoonlijk Inburgeringsplan (PIP), waarmee de inburgeringstermijn start (2.5). Bij de statushouders besteden we in dit kader ook aandacht aan de voorinburgering (inburgeringsactiviteiten onder regie van het COA die tijdens de opvangperiode in het AZC of doorstroomlocatie worden ondernomen) en de Vroege Start: inburgeringsactiviteiten onder regie van de gemeente tijdens de periode van opvang, zoals de brede intake of de ondertekening van het PIP (2.4). Vervolgens geven we een beeld van de tijdsduur van de verschillende fases in het proces (2.6) en de in het PIP vastgestelde leerroute (2.7). Tenslotte kijken we naar de voortgang van het inburgeringsproces vanaf de start van de inburgeringstermijn: het participatieverklaringstraject (PVT) en de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) en afronding van de inburgeringstermijn (2.8). In de analyses hebben we ook gekeken of de achtergrondkenmerken van de inburgeraars significante verschillen in de diverse aspecten van het inburgeringsproces laten zien.

Naast deze analyse van populatie en proces wordt, aansluitend op het centrale thema van dit deelrapport, ingegaan op de arbeidsparticipatie van de inburgeraars. Er wordt gekeken naar de inburgeraars die het inburgeringstraject combineren met betaald werk, en welke kenmerken dit werk heeft: de soort baan, het soort contract, de sector, het aantal arbeidsuren en het daarmee verdiende inkomen (2.9).

Iedere paragraaf in dit hoofdstuk wordt afgesloten met een korte samenvatting van de bevindingen. In de afsluitende paragraaf staan een samenvatting van alle bevindingen en de conclusies (2.10).

2.2 Aantal statushouders en gezinsmigranten in Rotterdam op 1 januari 2025

Op 1 januari 2025 waren volgens de registratie van CBS 1.960 statushouders gekoppeld aan de gemeente Rotterdam, en waren 2.370 gezinsmigranten in de gemeente gevestigd.⁵ Dat betekent dat de gemeente Rotterdam op dat moment verantwoordelijk is voor ruim 4.300 inburgeraars in het kader van de Wet inburgering 2021.⁶ In de onderstaande tabel zijn de aantallen uitgewerkt per cohort, en geven we daarnaast een overzicht van het aantal inburgeraars in de andere G4-steden en de andere gemeenten.

⁵ In dit hoofdstuk worden de cijfers afgerond op tientallen. We volgen hierin de werkwijze van CBS: door getallen af te ronden, wordt voorkomen dat individuele personen indirect herleidbaar zijn uit gepubliceerde data. Dit is vooral belangrijk bij kleine aantallen in subgroepen of gemeenten. Onder de statushouders worden ook de gezinsherenigers met asielmigranten gerekend; in Rotterdam maken deze 5% van alle statushouders uit. Onder de categorie gezinsmigranten/overig vallen gezinsvormers (in Rotterdam 79%), gezinsherenigers (15%), geestelijk bedienaren (1%) en overige migranten (6%). Als de referent een statushouder is (iemand met een verblijfsvergunning asiel), dan wordt de persoon die zich bij hem/haar voegt ook beschouwd als asielstatushouder. Als de referent de Nederlandse nationaliteit heeft of een verblijfsvergunning (bijvoorbeeld voor werk of studie), dan wordt de persoon die zich bij hem/haar voegt beschouwd als een gezinsmigrant.

⁶ In de Monitor Inburgering Rotterdam 2024 worden 2.480 statushouders geteld en 2.020 gezinsmigranten/overig (Gemeente Rotterdam 2024). De verklaring voor de verschillen kan worden gezocht in verschillen in definitie en timing van registratie. In de benchmark Inburgering van Divosa worden 2.295 statushouders en 2.370 gezinsmigranten geteld; het verschil bij statushouders kan worden verklaard doordat in de benchmark wordt uitgegaan van de in Rotterdam ingeschreven statushouders, terwijl in deze rapportage wordt uitgegaan van de aan de gemeente gekoppelde statushouders. Het aantal gezinsmigranten komt overeen met de benchmark.

Tabel 2.1 Aantal inburgeraars per cohort in Rotterdam, de overige G4-steden en andere gemeenten op 1 januari 2025

		2022	2023	2024	Totaal
Rotterdam	Statushouder	690	720	550	1.960
	Gezinsmigrant/overig	580	960	830	2.370
	Totaal aantal inburgeraars	1.270	1.680	1.380	4.330
Overig G4	Statushouder	1.850	1.850	2.130	5.820
	Gezinsmigrant/overig	1.580	3.200	2.880	7.650
	Totaal aantal inburgeraars	3.430	5.050	5.010	13.470
Andere gemeenten	Statushouder	13.240	15.980	17.620	46.830
	Gezinsmigrant/overig	5.080	9.560	8.320	22.950
	Totaal aantal inburgeraars	18.320	25.540	25.940	69.780
Alle gemeenten	Statushouder	15.780	18.550	20.290	54.620
	Gezinsmigrant/overig	7.240	13.710	12.020	32.970
	Totaal aantal inburgeraars	23.020	32.260	32.310	87.590

Bron: CBS/bewerking EUR-OBI

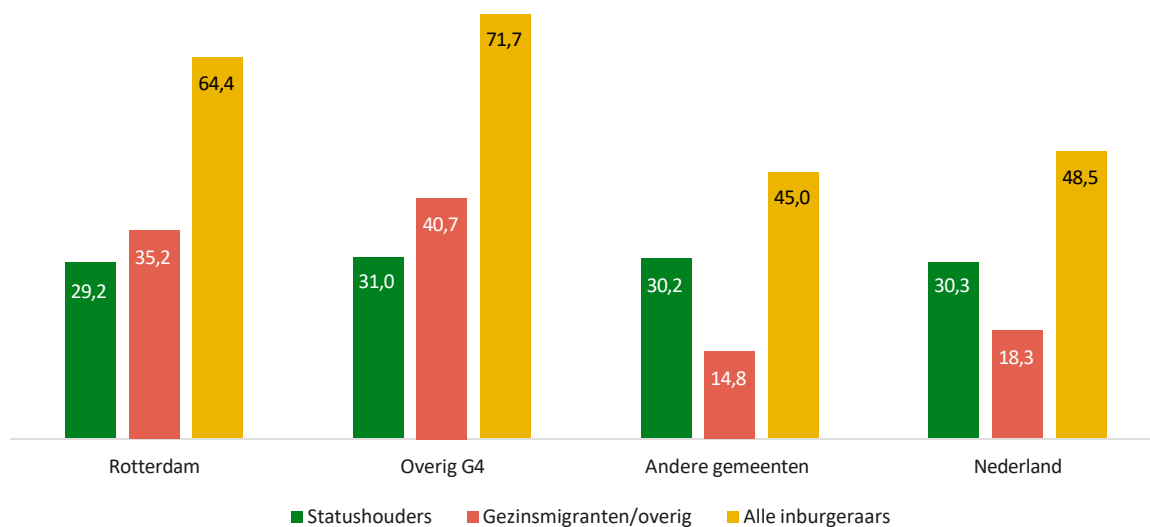
Opvallend is dat het aantal statushouders in Rotterdam in cohort 2024 daalde ten opzichte van het voorgaande jaar: in de overige G4-steden en andere gemeenten zien we een stijging. Bij de gezinsmigranten is over het algemeen sprake van een daling.

Zoals eerder aan de orde kwam, zijn niet alle statushouders die aan de gemeente zijn gekoppeld, ook al daadwerkelijk in de gemeente gevestigd. In Rotterdam bevonden zich op de peildatum ruim 300 van de aan de gemeente gekoppelde statushouders (=16%) nog in een opvanglocatie. Dat kan een locatie zijn in Rotterdam, maar ook in een andere gemeente: driekwart bevindt zich in Rotterdam, waarvan de meesten op doorstroomlocatie 'Silja'. Een kwart bevindt zich in een opvanglocatie elders in Nederland.

Er bevinden zich verhoudingsgewijs veel gezinsmigranten in de grote steden: in Rotterdam en de overige G4 is rond 55% van de inburgeraars gezinsmigrant, tegen een derde in de andere gemeenten. Statushouders zijn vanwege het spreidingsbeleid veel meer over het land verspreid. Bekijken we het aantal inburgeraars per 10.000 inwoners, dan zien we dat de spreiding van statushouders over de gemeenten gelijkmatig is, maar dat relatief veel gezinsmigranten zich vestigen in de grote steden. In de andere grote steden vinden we relatief meer

gezinsmigranten dan in Rotterdam. In de onderstaande figuur staat het aantal statushouders en gezinsmigranten per 10.000 inwoners in Rotterdam, de overige G4 en de andere gemeenten.

Figuur 2.1 Aantal aan gemeente gekoppelde statushouders en gezinsmigranten per 10.000 inwoners in Rotterdam, de overige G4 en andere gemeenten (1 januari 2025)



Bron: CBS/bewerking EUR-OBI

De cijfers worden beïnvloed door het feit dat de statushouders door landelijk beleid over de gemeenten wordt verspreid, terwijl de gezinsmigranten een vrije keuze hebben in de gemeente waarin zij zich willen vestigen. Het vestigingspatroon van gezinsmigranten wordt vooral bepaald door eerdere migratie (de woonplaats van de referent).

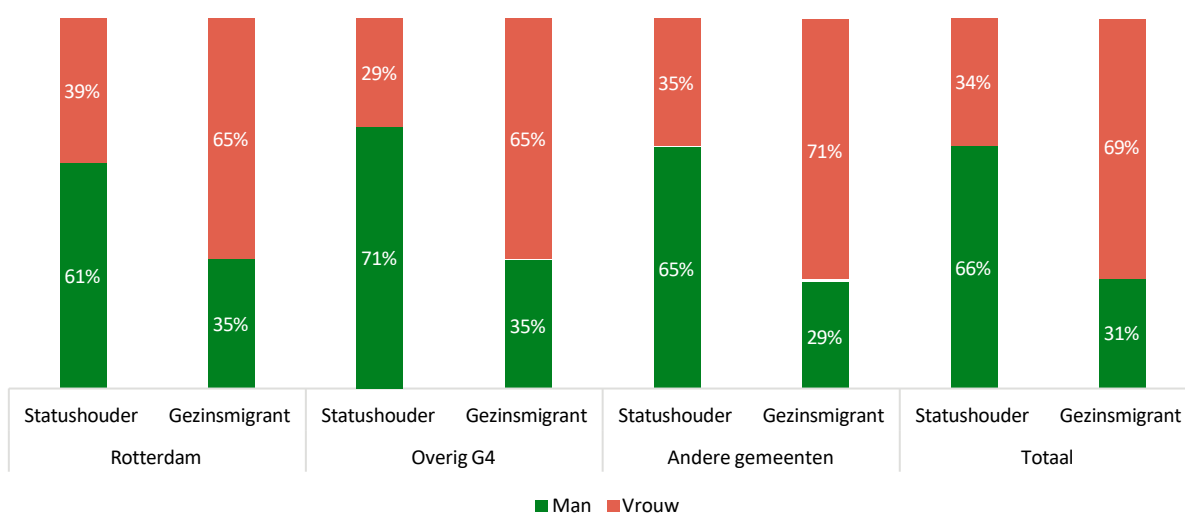
2.3 Kenmerken van de statushouders en gezinsmigranten

In deze paragraaf geven we een beeld van de kenmerken van de inburgeraars, en maken we daarbij een vergelijking tussen Rotterdam, de andere G4-steden en de overige gemeenten. De vraag hierbij is in hoeverre de populatie inburgeraars in Rotterdam substantieel afwijkt van die in andere gemeenten, en zo ja, op welke aspecten. Dit kan van invloed zijn op de voortgang en resultaten van het inburgeringsproces. We betrekken de cohorten in de vergelijking als tussen de cohorten duidelijke verschillen optreden.

Sekse

In vergelijking met de andere gemeenten, en met name de overige G4-steden, ligt in Rotterdam het aandeel mannen onder de statushouders duidelijk lager. In Rotterdam is rond 60% van de statushouders man, tegen rond 70% in de andere grote steden. In de grote steden zijn er juist wat minder vrouwen onder de gezinsmigranten: 65% om 71%. In de onderstaande figuur staat een overzicht van de cijfers.

Figuur 2.2 Statushouders en gezinsmigranten naar geslacht, in Rotterdam, de andere G4-steden en de andere gemeenten



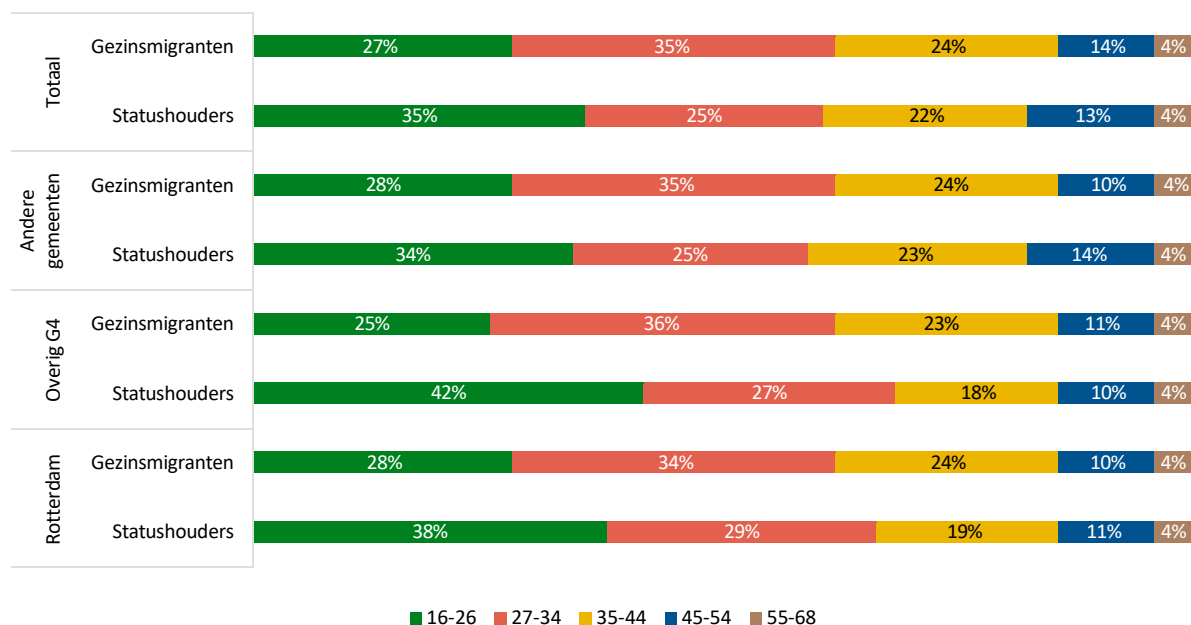
Bron: CBS/bewerking EUR-OBI

Terwijl in de andere gemeenten het aandeel mannelijke statushouders in cohort 2023 en 2024 toenam, zien we in Rotterdam een daling: in cohort 2022 was nog 69% man, tegen 51% in cohort 2024. Dit hangt samen met een stijging van het aandeel paren onder de Rotterdamse statushouders en een daling van het aandeel alleenstaanden; mannen zijn onder de alleenstaanden oververtegenwoordigd. In de andere gemeenten zien we juist een stijging van het aandeel alleenstaanden onder de statushouders. Bij de gezinsmigranten is de verdeling over de cohorten vergelijkbaar.

Leeftijd

In de volgende figuur staat de leeftijdsopbouw van beide groepen inburgeraars in Rotterdam, de overige G4-steden en de andere gemeenten.

Figuur 2.3 Leeftijd van statushouders en gezinsmigranten in Rotterdam, de overige G4-steden en andere gemeenten (1 januari 2025)

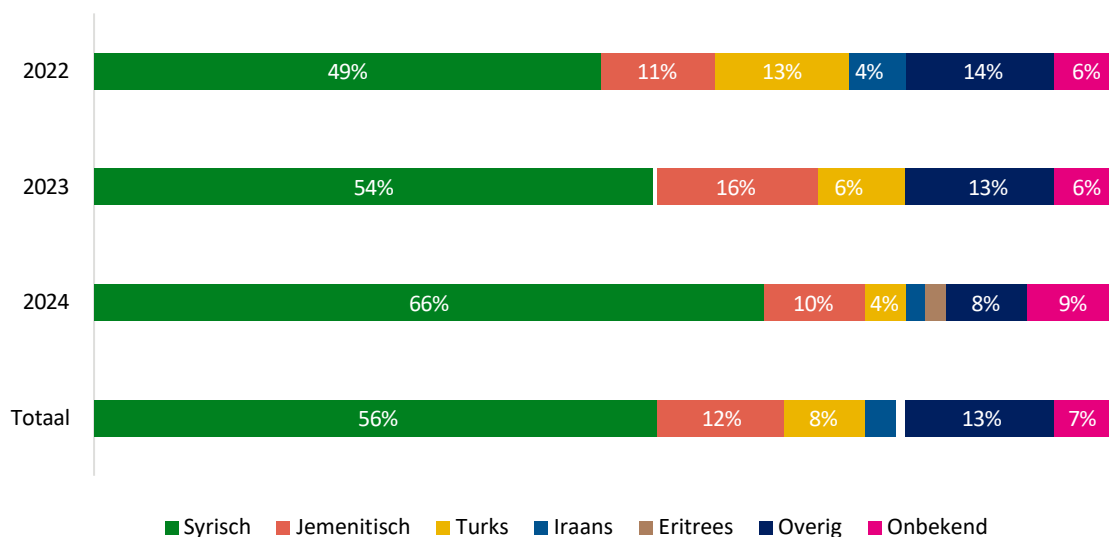


Onder de statushouders vinden we in alle gemeenten relatief meer jongeren tot 27 jaar dan onder de gezinsmigranten. In de grote steden is rond 40% van de statushouders jonger dan 27 jaar, terwijl dit in de andere gemeenten rond een derde is. Onder gezinsmigranten is met name het aandeel personen tussen de 27 en 45 jaar groter dan onder de statushouders. Het verschil in leeftijdsverdeling tussen de verschillende cohorten is marginaal.

Nationaliteit

In de onderstaande twee figuren staat de nationaliteit van statushouders en gezinsmigranten in Rotterdam. We presenteren de cijfers ook per cohort, omdat er duidelijke verschillen optreden. Bij de statushouders is te zien dat ruim de helft de Syrische nationaliteit heeft, en dat het aandeel per cohort toenam van 49% in cohort 2022 tot 66% in cohort 2024. We zien juist een relatief sterke afname van statushouders met een Turkse nationaliteit. Een andere substantiële groep wordt gevormd door statushouders met de Jemenitische nationaliteit: hun aandeel in de totale groep statushouders fluctueerde.

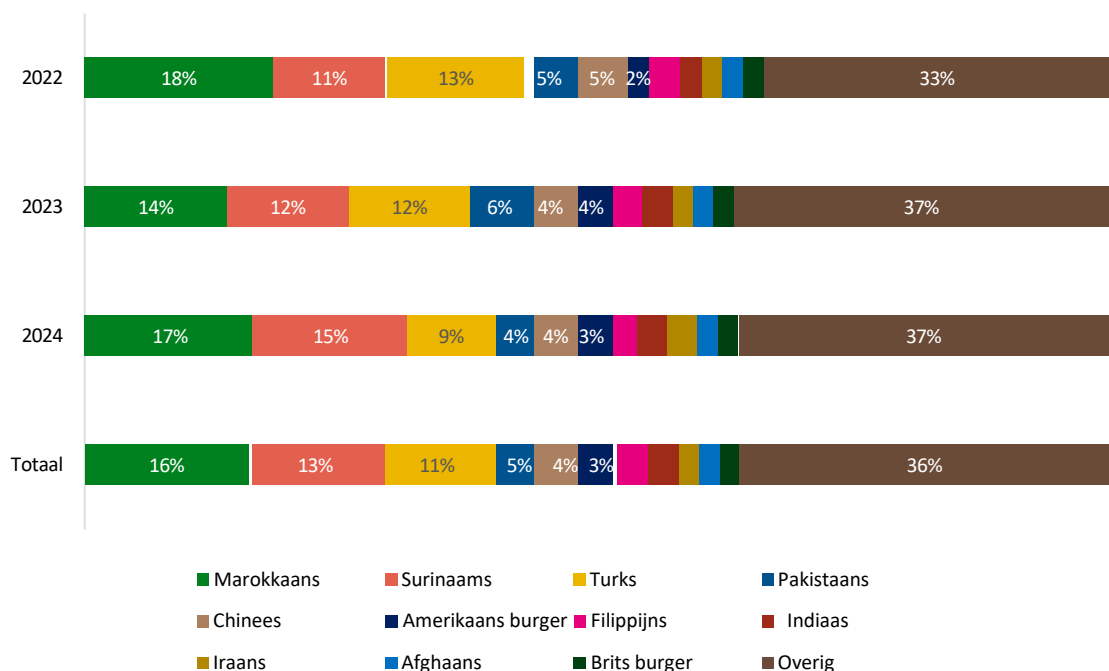
Figuur 2.4a Nationaliteit van statushouders in Rotterdam per cohort op 1 januari 2025



Bron: CBS/bewerking EUR-OBI

De meeste gezinsmigranten in Rotterdam komen uit de meer traditionele migratielanden als Marokko, Turkije en Suriname: 40% heeft één van deze nationaliteiten. Daarnaast heeft een relatief groot aandeel de Pakistaanse, Chinese of Filipijnse nationaliteit. Hoewel de verschillen klein zijn, zien we een stijgend aandeel gezinsmigranten met de Surinaamse nationaliteit en een dalend aandeel met de Turkse nationaliteit.

Figuur 2.4b Nationaliteit van gezinsmigranten in Rotterdam per cohort op 1 januari 2025



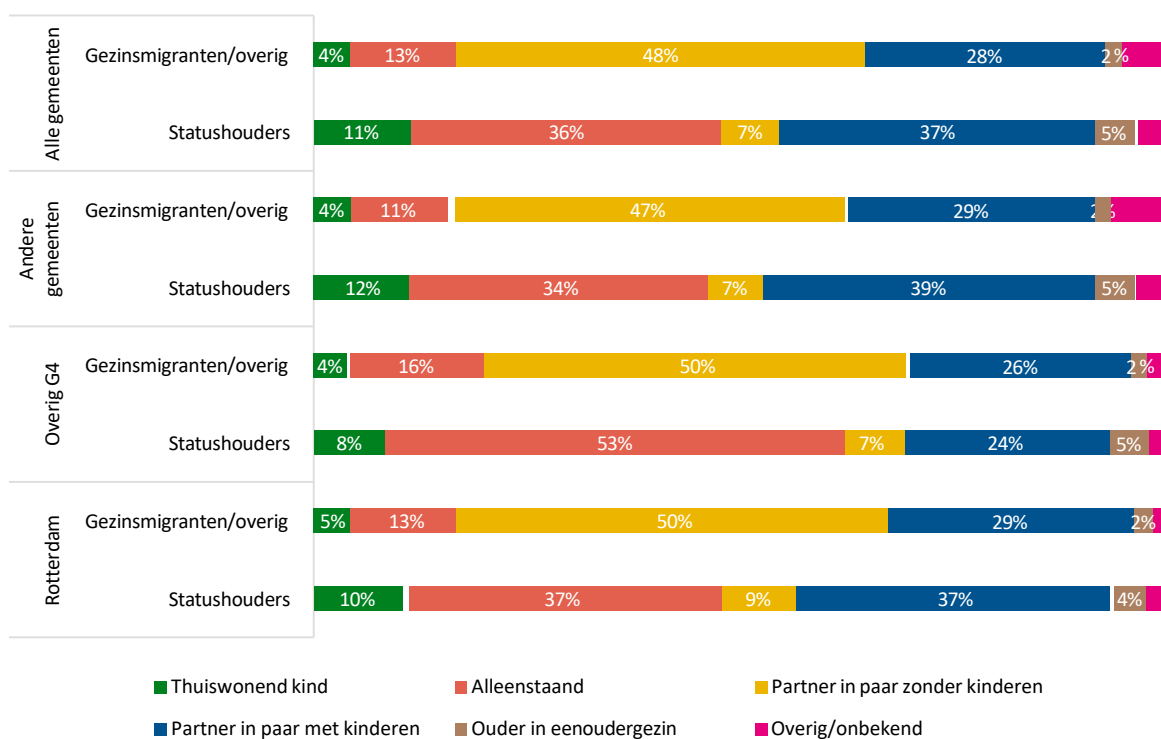
Bron: CBS/bewerking EUR-OBI

In vergelijking met de andere G4-steden zien we in Rotterdam een groter aandeel statushouders met de Syrische of Jemenitische nationaliteit; in de andere drie grote steden is de diversiteit van nationaliteiten groter. Bij de gezinsmigranten is het aandeel met een Marokkaanse, Turkse of Surinaamse nationaliteit in Rotterdam groter dan in de andere gemeenten. Ook hier is in de andere gemeenten er sprake van meer diversiteit.

Plaats in het huishouden⁷

Statushouders in Rotterdam maken in vergelijking met de andere grote steden vaker deel uit van een paar, en zijn minder vaak alleenstaand. In Rotterdam is nog geen 40% van de statushouders alleenstaand, tegen ruim de helft van de statushouders in de andere G4-steden. Het gaat in de overige G4 vaak om jongere alleenstaanden: bijna de helft van de jongeren in de G4 is alleenstaand, tegen rond 40% in Rotterdam en de andere gemeenten. De verdeling van de positie in het huishouden in Rotterdam komt dicht in de buurt van die in de andere gemeenten. Van de gezinsmigranten in Rotterdam maakt rond 80% deel uit van een paar. Het aandeel kinderloze paren is hierbij veruit het grootst; de meesten komen immers voor gezinsvorming naar Nederland. Deze verdeling is vergelijkbaar met de andere grote steden en de landelijke verdeling.

Figuur 2.5 Plaats in het huishouden van in de gemeente gevestigde inburgeraars in Rotterdam, overige G4 gemeenten en andere gemeenten op 1 januari 2025



Bron: CBS/bewerking EUR-OBI

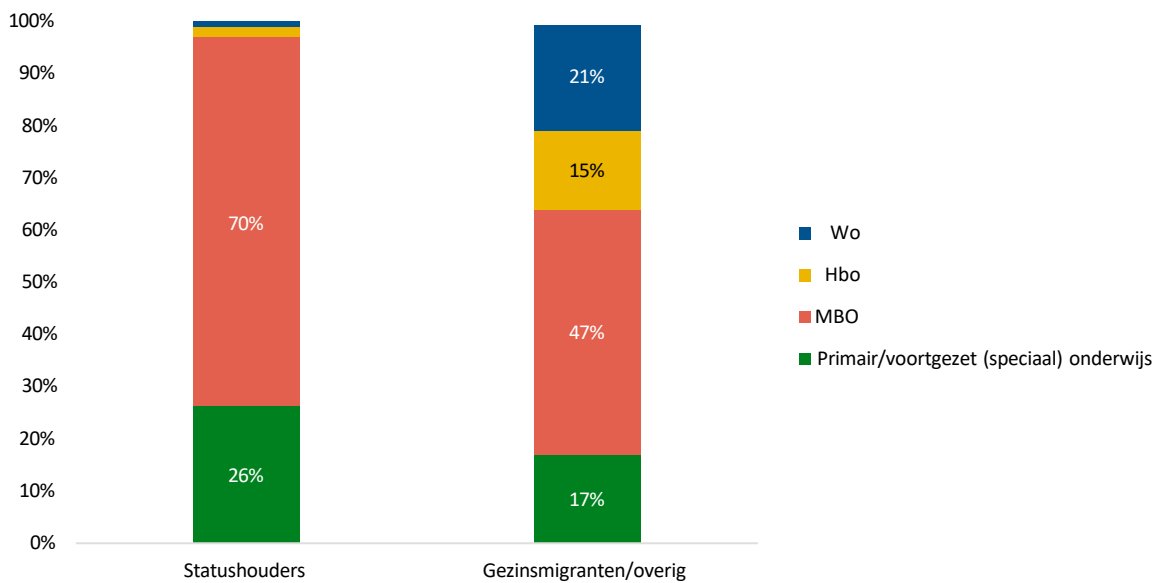
⁷ De percentages in de figuur zijn berekend over de statushouders en gezinsmigranten die in de gemeente zijn gevestigd, omdat de plaats in het huishouden bij de statushouders wordt bepaald op het moment dat deze formeel in de gemeente is gehuisvest (N= Rotterdam 1.660, overig G4 4.590, andere gemeenten 36.390, totaal 42.630. Voor gezins- en overige migranten geldt dat zij bij de start van de inburgeringsplicht altijd zijn gehuisvest in een gemeente.

Opleidingsniveau: onderwijs in Nederland en diplomawaardering van opleidingen in het buitenland

Van de meeste inburgeraars beschikken we niet over gegevens over het opleidingsniveau. Hoewel het COA een inschatting maakt van het opleidingsniveau van statushouders bij het begin van de opvang, wordt dit door het CBS te weinig betrouwbaar geacht om te publiceren. Wel weten we het opleidingsniveau van inburgeraars die, voordat de inburgeringsplicht werd vastgesteld, al onderwijs in Nederland hebben gevolgd. In de meeste gevallen gaat het om inburgeraars tot 35 jaar. Als we die groep als uitgangspunt nemen, zien we dat van de statushouders in Rotterdam rond twee derde op het peilmoment voortgezet onderwijs als hoogst behaalde opleiding had, en nog eens rond 30% Mbo. De gezinsmigranten die al onderwijs volgden in Nederland zijn aanmerkelijk hoger opgeleid: rond de helft heeft Hbo- of wetenschappelijk onderwijs als hoogste opleiding. De verdeling in Rotterdam is vergelijkbaar met die in andere gemeenten.

Daarnaast hebben we zicht op de groep inburgeraars die *op dit moment* onderwijs volgt. Het gaat grotendeels om de hierboven beschreven groep die al vóór het ingaan van de inburgeringsplicht onderwijs in Nederland volgde en die de opleiding voortzette met de start van de inburgeringsplicht. Gezien de kleine aantallen presenteren we in de onderstaande figuur het opleidingsniveau van de totale groep statushouders en gezinsmigranten, en maken we geen onderverdeling in gemeenten. De verdeling in Rotterdam en de andere gemeenten ligt echter niet ver uit elkaar.

Figuur 2.6 Opleidingsniveau van statushouders en gezinsmigranten die onderwijs volgen (alle gemeenten op 1 januari 2025)



In de figuur is te zien dat de gezinsmigranten die een opleiding volgen duidelijk vaker een hogere opleiding volgen: ruim een derde volgt een Hbo- of wetenschappelijke opleiding, tegen precies 1% van de statushouders. 70% van de statushouders volgt een Mbo-opleiding.

Tenslotte heeft rond een kwart van de statushouders in Rotterdam een behaald diploma in het buitenland door Nuffic/SBB laten waarderen.⁸ Onder gezinsmigranten ligt dit percentage met 6% een stuk lager. Het aandeel inburgeraars met een diplomawaardering ligt in Rotterdam wat hoger dan in de overige G4-steden. Rond de helft van de inburgeraars in Rotterdam met een diplomawaardering wordt gewaardeerd op het niveau van een bachelor hbo/wo, en nog eens rond een kwart op havo/vwo-niveau. Rond een tiende heeft een master, hbo of wo. De percentages suggereren dat inburgeraars die een diplomawaardering aanvragen, vaker een hogere opleiding in het herkomstland hebben genoten.

Kenmerken van de statushouders en gezinsmigranten: de hoofdpunten

De populatie inburgeraars in Rotterdam wijkt op een aantal punten af van die in de overige G4-steden en andere gemeenten:

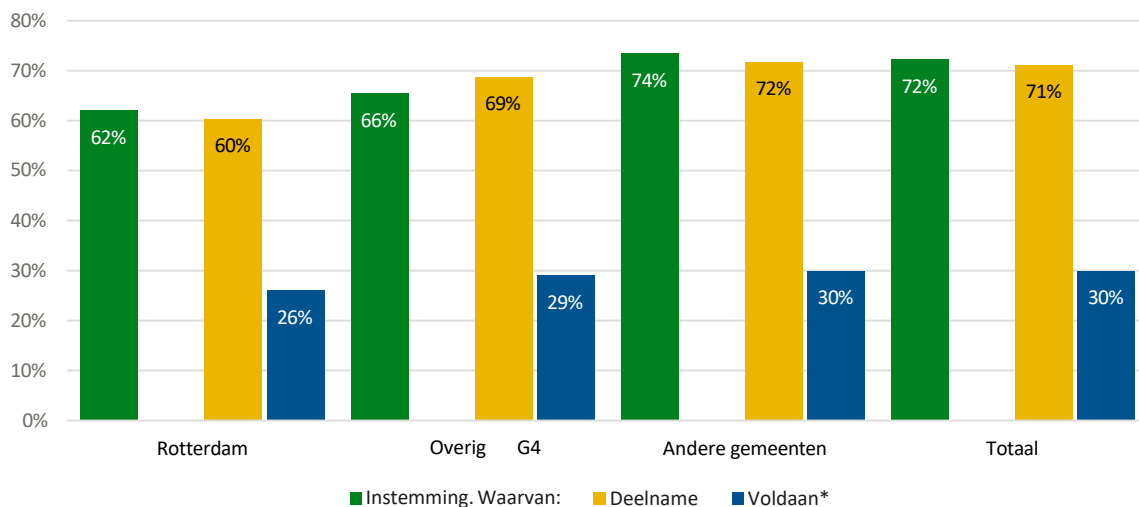
- Het aandeel mannelijke statushouders in Rotterdam is lager. In de cohorten zien we ook een dalende trend, terwijl het aandeel in andere gemeenten juist toeneemt;
- Dit hangt samen met het relatief hoge aandeel paren onder de statushouders in Rotterdam, en het lagere aandeel alleenstaanden;
- In Rotterdam is, net als in de andere drie grote steden, rond 40% van de statushouders jonger dan 27 jaar. In de overige gemeenten ligt dit percentage lager. Het grootste deel van de gezinsmigranten is tussen de 27 en 35 jaar.
- Qua nationaliteit is de Rotterdamse populatie minder divers: het aandeel Syrische en Jemenitische statushouders is in Rotterdam groter dan in de andere G4-steden, waar de spreiding over nationaliteiten breder is. Bij gezinsmigranten zien we in Rotterdam een concentratie van herkomstlanden als Marokko, Turkije en Suriname, terwijl in andere gemeenten meer variatie voorkomt. In Rotterdam zien we bij een toename van het aandeel Syrische statushouders, en juist een daling van het aandeel Turkse statushouders;
- Gegevens over opleidingsniveau zijn beperkt, maar van de groep die onderwijs volgt in Nederland zien we dat statushouders vooral een opleiding op mbo-niveau volgen, terwijl gezinsmigranten vaker hbo- of wetenschappelijk onderwijs volgen. Daarnaast heeft circa een kwart van de statushouders een diplomawaardering van een in het buitenland behaald diploma, tegenover 6% van de gezinsmigranten. Deze waarderingen liggen vaak op hbo/wo-niveau, wat wijst op een relatief hoog opleidingsniveau bij deze groep.

⁸ Inburgeringsplichtigen hebben het recht om vanaf het moment dat zij inburgeringsplichtig zijn een gratis diplomawaardering aan te vragen. Zij zijn hiervoor zelf verantwoordelijk, maar de gemeente kan de inburgeringsplichtigen op dit recht wijzen en waar nodig ondersteunen bij de online aanvraag. Inburgeringsplichtigen die niet meer beschikken over hun onderwijsdocumenten kunnen via een speciale procedure een indicatie van hun onderwijsniveau aanvragen (ION). De diplomawaardering helpt bij het bepalen van het opleidingsniveau van de inburgeringsplichtige en draagt bij aan de brede intake. Om ervoor te zorgen dat deze informatie snel beschikbaar is, kan de diplomawaardering al worden aangevraagd als de inburgeringsplichtige nog in het AZC woont.

2.4 Voorinburgering en de ‘Vroege Start’

Inburgeringsplichtige statushouders in een COA-opvang hebben de mogelijkheid een ‘voorinburgeringsprogramma’ te volgen voordat zij in een gemeente worden gevestigd. In dit programma krijgen de statushouders praktische informatie over wonen en leven in Nederland en maken ze kennis met de Nederlandse taal. Voorinburgering is niet verplicht; aan de statushouder wordt gevraagd of deze hiermee instemt. Van de aan Rotterdam gekoppelde statushouders aan wie de vraag werd gesteld, stemde 62% in met het voorinburgeringsprogramma. Dit percentage is vergelijkbaar met de overige G4-steden (66%) en ligt wat lager dan in de andere gemeenten (72%). Als het gaat om het resultaat van het voorinburgeringsprogramma, komen er in de registratie veel onbekenden voor. Het aandeel onbekenden ligt in Rotterdam op 63%, en dat is aanmerkelijk hoger dan in de andere gemeenten, waar dit rond de 45% ligt. Van de statushouders die deelnamen, en waarvan het resultaat bekend is, voldeed in Rotterdam 26% aan de eisen van de voorinburgering. In de andere gemeenten ligt dit percentage rond de 30%. In de volgende figuur staat een overzicht van de cijfers.

Figuur 2.7 Instemming, deelname aan en resultaat van voorinburgering van de statushouders die instemden met voorinburgering. Rotterdam, de overige G4-steden en andere gemeenten. Peildatum 1 januari 2025



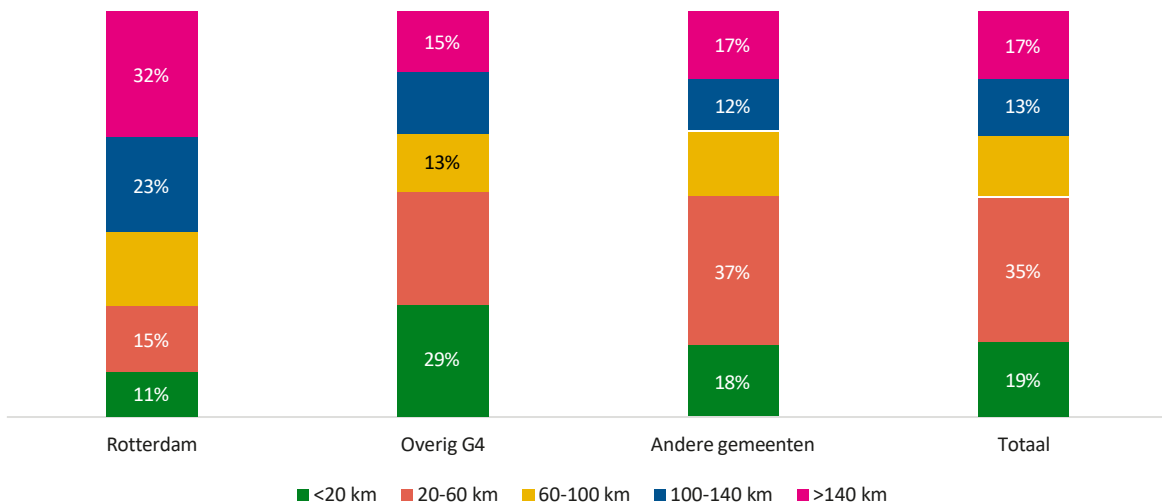
*) De percentages ‘voldaan’ zijn berekend over de deelnemers waarvan de uitslag bekend is

Het CBS draagt enkele redenen aan waarom statushouders ondanks instemming niet deelnemen aan de voorinburgering of deze niet afronden. Het kan voorkomen dat de statushouder enige tijd moet wachten voordat met voorinburgering kan worden begonnen en deze stroomt dan daarvóór of tijdens de voorinburgering uit naar de gekoppelde gemeente. Daarnaast kan het voorkomen dat de statushouder stopt met de voorinburgering, omdat deze werk vindt of omdat er geen kinderopvang beschikbaar is. Tot slot kan het voor de statushouder lastig zijn om voor het eerst of sinds lange tijd onderwijs te volgen, waardoor deze eerder stopt. Daarnaast geldt voor een deel van de deelnemers dat zij eind 2024 nog bezig waren met de voorinburgering en daarom (nog) niet in de categorie ‘voldaan’ vallen (CBS 2025).

De 'Vroege Start'

Als de statushouder aan de gemeente is gekoppeld, kan de gemeente al tijdens de opvang starten met inburgeringsactiviteiten, zoals de brede intake en het vaststellen van het PIP. Het belangrijkste verschil met de voorinburgering is dat dit activiteiten zijn die onder de verantwoordelijkheid van de gemeente vallen, en niet meer van het COA. Ook de Vroege Start is op basis van vrijwilligheid: de statushouder is niet verplicht al vanuit de opvang te starten met de inburgering. Uit eerder onderzoek bleek al dat dit bij een minderheid van de statushouders gebeurt (zie onder andere Pankras et al., 2024 en Gruijter et al., 2024). In de vorige deelrapportage stelden we vast dat statushouders op doorstroomlocatie 'Silja' beperkt deelnemen aan de Vroege Start, omdat velen van hen 'in de wachtstand' staan en pas met de inburgering willen starten als ze zijn gehuisvest (Damen et al., 2024). De veronderstelling is dat dit daarnaast heeft te maken met de afstand tussen de opvanglocatie en de gekoppelde gemeente; dit verband hebben we op basis van onze gegevens echter niet kunnen vaststellen. In de onderstaande grafiek is te zien dat rond een derde van de aan Rotterdam gekoppelde statushouders op het moment van koppeling op meer dan 140 kilometer van de stad woonde, en nog eens 23% tussen de 100 en 140 kilometer. In de andere gemeenten liggen deze percentages rond respectievelijk 17% en 13%.

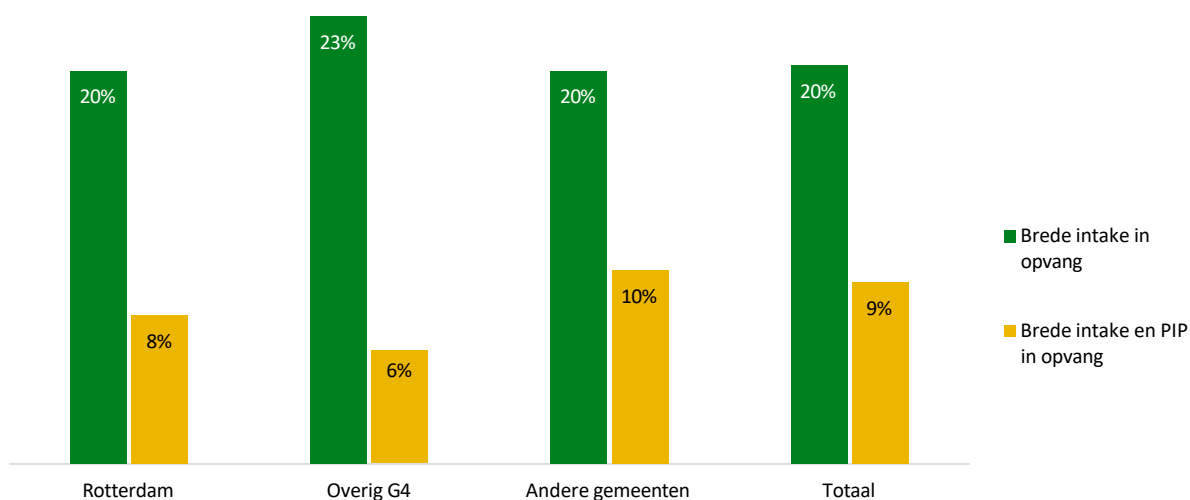
Figuur 2.8 Afstand in kilometers tussen de opvanglocatie en de gekoppelde gemeente op het moment van koppeling van statushouders gekoppeld aan Rotterdam, de overige G4-steden en andere gemeenten



Bron: CBS/bewerking EUR-OBI

Het verschil tussen Rotterdam en de andere gemeenten als het gaat om het aandeel statushouders dat tijdens de opvang de brede intake doet en/of het PIP ondertekent, is niet groot. In de onderstaande figuur is te zien dat 20% van de aan Rotterdam gekoppelde statushouders tijdens de opvang deelnam aan de brede intake, en 8% tijdens de opvang het PIP ondertekende. In de andere gemeenten zien we vergelijkbare percentages. In de onderstaande figuur staat een samenvattend overzicht van de percentages.

Figuur 2.9 Inburgeringsactiviteiten door statushouders tijdens verblijf in opvang (statushouders gekoppeld aan Rotterdam, de overige G4-steden en andere gemeenten), peildatum 1 januari 2025



Bron: CBS/bewerking EUR-OBI

Voorinburgering en 'Vroege Start': de hoofdpunten

Deelname aan voorinburgering is vrijwillig en afhankelijk van instemming door de statushouder. Van de aan Rotterdam gekoppelde statushouders stemt een aanzienlijk deel van de statushouders in met dit programma, maar het aandeel dat daadwerkelijk deelneemt en het programma afrondt, blijft achter bij andere gemeenten. In Rotterdam is het aandeel statushouders waarvan het resultaat van de voorinburgering onbekend is, aanmerkelijk hoger dan elders. Dit bemoeilijkt een betrouwbare vergelijking van de uitkomsten.

CBS noemt een aantal mogelijke oorzaken voor het lage aandeel statushouders dat de voorinburgering afrondt. Sommigen verhuizen naar de gemeente vóór of tijdens het programma, anderen ondervinden praktische belemmeringen zoals werk, gebrek aan kinderopvang of moeite met onderwijs. Daarnaast was eind 2024 een deel nog bezig, waardoor zij nog niet als afgerond stonden geregistreerd.

Gemeenten kunnen met de 'Vroege Start' al tijdens de opvang een aanvang maken met inburgeringsactiviteiten voor de aan hen gekoppelde statushouders, zoals de brede intake en het opstellen van het persoonlijk plan (PIP). In de praktijk neemt hier een beperkt aantal statushouders aan deel. Dit werd in eerder onderzoek, ook in andere gemeenten, al vastgesteld. Dat heeft met motivatie van de statushouders te maken en de omstandigheden in de opvang. De veronderstelling is dat het ook met de afstand tussen opvanglocatie en gemeente niet worden vastgesteld. Hoewel statushouders die aan Rotterdam zijn gekoppeld vaak verder weg verblijven dan in andere gemeenten, zijn de verschillen in deelname aan vroege inburgeringsactiviteiten tussen gemeenten dan ook klein.

2.5 De voortgang van het inburgeringsproces: van kennisgeving tot start

In deze paragraaf gaan we in op de voortgang in het inburgeringsproces van de inburgeraars die in 2022, 2023, of 2024 inburgeringsplichtig werden. Hier geven we een beeld (voor de statushouders) van de periode vanaf de vestiging in een opvanglocatie van het COA en de daadwerkelijke start van de inburgeringstermijn en de verschillende stadia hiertussen: de kennisgeving inburgeringsplicht, koppeling aan de gemeente, brede intake en leerbaarheidstoets en ondertekening van het PIP, waarmee de inburgeringstermijn start. Voor de gezinsmigranten is de kennisgeving van de inburgeringsplicht (gelijktijdig met de vestiging in de gemeente) de start van het proces. In een latere paragraaf komt de voortgang van het proces vanaf de start van de inburgeringstermijn aan orde.

Inburgeringsplichtigen

Van alle aan Rotterdam gekoppelde inburgeraars was 7% op de peildatum niet (meer) inburgeringsplichtig. Een deel hiervan is geheel of gedeeltelijk vrijgesteld of heeft volgens COA of IND om andere redenen dan afronding geen inburgeringsplicht meer. Bij de statushouders bedraagt het aandeel van deze groep 1%, bij de

gezinsmigranten 12%. In de analyse van de voortgang van het inburgeringsproces nemen we alleen de inburgeringsplichtigen mee, inclusief de inburgeraars die de inburgeringstermijn inmiddels hebben afgerond. In de onderstaande tabel staan de exacte cijfers van het aantal inburgeringsplichtigen in Rotterdam en de andere gemeenten.

Tabel 2.2 Inburgeringsplichtigen onder statushouders en gezinsmigranten in Rotterdam op 1 januari 2025

	Rotterdam		Overig G4		Andere gemeenten		Totaal	
	Aantal	Procent	Aantal	Procent	Aantal	Procent	Aantal	Procent
Statushouders								
Geen inburgeringsplicht/(tijdelijk) vrijgesteld	30	1%	130	2%	850	2%	1.010	2%
Inburgeringsplicht (incl. afgerond)	1.930	99%	5.700	98%	45.980	98%	53.610	98%
Totaal	1.960	100%	5.820	100%	46.830	100%	54.620	100%
Gezinsmigrant/overig								
Geen inburgeringsplicht/(tijdelijk) vrijgesteld	300	12%	630	8%	1.890	8%	2.810	9%
Inburgeringsplicht (incl. afgerond)	2.070	88%	7.020	92%	21.060	92%	30.160	91%
Totaal	2.370	100%	7.650	100%	22.950	100%	32.970	100%
Alle inburgeraars								
Geen inburgeringsplicht/(tijdelijk) vrijgesteld	320	7%	750	6%	2.740	4%	3.820	4%
Inburgeringsplicht (incl. afgerond)	4.000	93%	12.720	94%	67.040	96%	83.760	96%
Totaal	4.330	100%	13.470	100%	69.780	100%	87.580	100%

Bron: CBS/bewerking EUR-OB1

Status in het inburgeringsproces op 1 januari 2025

Zoals in de inleiding al aan de orde kwam, is het aantal inburgeraars dat de inburgering afrondde nog klein. We kunnen dus nog niet veel zeggen over de resultaten van het totale proces. Wel kunnen we iets zeggen over de status en voortgang van het inburgeringsproces vanaf het moment dat de inburgeringsplicht ingaat tot de daadwerkelijke start van de inburgeringstermijn met de ondertekening van het PIP. Hiervoor delen we het proces tot dat moment in, in vijf stadia:

- Schriftelijke kennisgeving van de inburgeringsplicht door DUO;
- Vestiging in de gemeente
- Start van de brede intake (met daarin het afleggen van de leerbaarheidstoets)

- Vaststellen van het PIP, en daarmee:
- Start van de inburgeringstermijn.

Uit voorgaande paragrafen werd al duidelijk dat deze stadia niet per definitie in deze volgorde worden afgelegd: er is immers een groep statushouders waarbij in het kader van de ‘vroeg start’ de brede intake en vaststelling van het PIP al vóór vestiging in de gemeente plaatsvinden. In de onderstaande tabel staat hoeveel inburgeraars de verschillende stadia in het proces vanaf de kennisgeving van de inburgeringsplicht tot het vaststellen van het PIP en de start van de inburgeringstermijn hebben afgelegd. We vergelijken de cijfers in Rotterdam met die in de overige G4-steden en de andere gemeenten. We gaan bij de vaststelling van de percentages uit van alle inburgeringsplichtigen; zoals eerder aangegeven nemen we alleen de statushouders mee die aan een gemeente zijn gekoppeld.

Tabel 2.3 Status van het inburgeringsproces van statushouders en gezinsmigranten in Rotterdam, de overige G4-steden en andere gemeenten op 1 januari 2025

	Rotterdam		Overig G4		Andere gemeenten		Totaal	
	Aantal	Procent	Aantal	Procent	Aantal	Procent	Aantal	Procent
Statushouders in opvang								
Kennisgeving inburgeringsplicht	310	100%	1.200	100%	10.300	100%	11.810	100%
Brede intake gestart	70	23%	130	11%	1.070	10%	1.270	11%
Leerbaarheidstoets afgelegd	90	30%	70	6%	1.520	15%	1.680	14%
PIP is vastgesteld	40	13%	30	2%	900	9%	970	8%
Inburgeringstermijn is gestart	40	13%	20	2%	820	8%	880	7%
Statushouders gevestigd								
Kennisgeving inburgeringsplicht	1.630	100%	4.490	100%	35.680	100%	41.800	100%
Brede intake gestart	1.370	84%	2.930	65%	27.480	77%	31.780	76%
Leerbaarheidstoets afgelegd	1.520	94%	3.340	74%	32.630	92%	37.490	90%
PIP is vastgesteld	1.400	86%	2.870	64%	30.970	87%	35.240	84%
Inburgeringstermijn is gestart	1.380	84%	2.770	62%	30.320	85%	34.460	82%
Gezinsmigranten/overig								
Kennisgeving inburgeringsplicht	2.070	100%	7.020	100%	21.060	100%	30.160	100%
Brede intake gestart	1.720	83%	4.290	61%	15.140	72%	21.140	70%

Leerbaarheidstoets afgelegd	1.710	82%	4.810	68%	17.190	82%	23.700	79%
PIP is vastgesteld	1.680	81%	4.580	65%	16.900	80%	23.160	77%
Inburgeringstermijn is gestart	1.670	81%	4.480	64%	16.560	79%	22.710	75%
Totaal								
Kennisgeving inburgeringsplicht	4.010	100%	12.720	100%	67.040	100%	83.770	100%
Brede intake gestart	3.150	79%	7.350	58%	43.690	65%	54.180	65%
Leerbaarheidstoets afgelegd	3.330	83%	8.210	65%	51.350	77%	62.880	75%
PIP is vastgesteld	3.130	78%	7.480	59%	48.770	73%	59.380	71%
Inburgeringstermijn is gestart	3.090	77%	7.270	57%	47.690	71%	58.050	69%

Bron: CBS/bewerking EUR-OBI

In de tabel valt allereerst op dat het percentage statushouders en gezinsmigranten dat de verschillende stadia heeft afgelegd in Rotterdam substantieel hoger ligt dan in de andere G4-steden. Het aandeel gevestigde statushouders dat met de inburgeringstermijn is gestart, ligt in Rotterdam 22 procentpunt hoger. Het percentage is vergelijkbaar met dat van de overige gemeenten. Ook het percentage statushouders in de opvang dat de verschillende activiteiten op weg naar de start van de inburgeringstermijn heeft afgerond, ligt hoger dan in de andere drie grote steden, en ook hoger dan in de andere gemeenten.⁹ Tenslotte ligt ook het aandeel gezinsmigranten dat met de inburgeringstermijn is gestart, in Rotterdam hoger dan in de andere grote steden; het verschil met de andere gemeenten is marginaal.

In de onderstaande tabel zijn de cijfers voor Rotterdam uitgewerkt per cohort. We doen dit alleen voor de gevestigde statushouders, omdat de aantallen van de statushouders in opvang te klein zijn om per cohort te publiceren.

Tabel 2.4 Status van het inburgeringsproces van statushouders en gezinsmigranten in Rotterdam, per cohort op 1 januari 2025

	2022	2023	2024	Totaal	N
Statushouders gevestigd					
Kennisgeving inburgeringsplicht afgegeven	100%	100%	100%	100%	1.630
Leerbaarheidstoets afgelegd	98%	91%	56%	94%	1.370
Brede intake gestart	91%	82%	43%	84%	1.520

⁹ De percentages van de 'vroeg start' wijken af van die in figuur 9, omdat in deze tabel de percentages zijn berekend over de statushouders die zich op het peilmoment in de opvang bevonden. De percentages in de figuur zijn berekend over alle statushouders die over de hele onderzoeksperiode ooit in een opvanglocatie verbleven.

PIP ondertekend	98%	80%	38%	86%	1.400
Inburgeringstermijn gestart	98%	78%	35%	84%	1.380
N	680	660	290		
Gezinsmigranten					
Kennisgeving	100%	100%	100%	100%	2.070
Leerbaarheidstoets afgelegd	98%	97%	57%	83%	1.710
Brede intake gestart	98%	96%	59%	83%	1.720
PIP ondertekend					1.680
Inburgeringstermijn gestart	99%	96%	53%	81%	1.670
N	480	820	770		

De voortgang van het inburgeringsproces - van kennisgeving tot start: de hoofdpunten

In deze paragraaf werd de voortgang van het inburgeringsproces beschreven vanaf de kennisgeving van de inburgeringsplicht tot en met de start van de inburgeringstermijn. In Rotterdam heeft in vergelijking met de andere gemeenten een groter aandeel inburgeraars de verschillende stadia van het proces op de peildatum doorlopen. Het aandeel statushouders in de opvang dat de inburgeringstermijn is gestart, ligt in Rotterdam aanmerkelijk hoger dan in de andere grote steden, en is ook hoger dan in de overige gemeenten. Bij de gehuisveste statushouders en gezinsmigranten is het aandeel dat de inburgeringstermijn startte aanzienlijk groter dan in de andere G4-steden, maar vergelijkbaar met de overige gemeenten. De voortgang verschilt sterk per cohort. Bij de eerste groepen is het grootste deel al volledig gestart, terwijl bij het meest recente cohort veel inburgeraars zich nog in de beginfase bevinden.

2.6 Termijnen in het proces

In deze paragraaf besteden we aandacht aan de tijdsduur van de verschillende stadia in het proces vanaf de schriftelijke kennisgeving van de inburgeringsplicht door DUO tot het ondertekenen van het PIP en de daadwerkelijke start van de inburgeringstermijn. Bij de statushouders besteden we daarnaast aandacht aan de termijn tussen de start van de opvang in de COA-locatie en de verschillende stadia. De termijnen worden berekend aan de hand van start- en einddatums van de verschillende stadia die in de gegevens van CBS zijn opgenomen. Deze datums hebben betrekking op de fases in het proces zoals weergegeven in de volgende tabel.

Tabel 2.5 Datums zoals vastgelegd van de verschillende stadia in het inburgeringsproces in de CBS-gegevens

Alleen statushouders	Statushouders en gezinsmigranten/overig
Start opvang COA	
Koppeling aan gemeente/ <u>Kennisgeving inburgeringsplicht</u> *	
Einde opvang COA/ <u>Huisvesting in gemeente</u> *	Kennisgeving inburgeringsplicht (=datum huisvesting gemeente)
	Start Brede intake
	Ondertekening PIP/Start inburgeringstermijn
	Ondertekening PVT
	Afsluiten MAP

*) De datums van deze fasen liggen over het algemeen dicht bij elkaar, en zijn ook niet altijd volgtijdelijk. De datums van de onderstreepte fase wordt in de berekening van de termijnen als uitgangspunt genomen, ook al omdat ze overeenkomen met de fasen in het proces voor gezinsmigranten.

We geven in de onderstaande tabellen eerst een totaaloverzicht van de termijnen die de verschillende fasen in beslag nemen. De termijnen zijn uitgedrukt in de mediaan over het aantal weken dat een bepaalde fase duurt. Er is gekozen voor de mediaan omdat deze een getrouwer beeld geeft als de verschillen tussen de waarnemingen groot zijn; dat is hier het geval. De mediaan is berekend over de inburgeraars die zijn gestart met de inburgeringstermijn.

Bij de berekening van de termijnen past een aantal kanttekeningen. Niet alle in de tabel beschreven stadia zijn volgtijdelijk: in het geval dat de datum van een stadium vóór het opeenvolgende stadium ligt, is deze niet in de berekening van de termijn meegenomen. Omdat niet alle inburgeraars een bepaald stadium al hebben afgerond, zijn daarnaast de termijnen altijd berekend over een verschillend aantal personen. Dat betekent dat de totalen enigszins kunnen afwijken van de optelling. We zien grote verschillen in de termijnen als we kijken naar de individuele inburgeraars; de hier gepresenteerde cijfers willen alleen een indicatie geven van de tijdsduur van de verschillende stadia in het inburgeringsproces. In de volgende tabel kijken we eerst naar de statushouders.

Tabel 2.6 Duur van de verschillende stadia in het inburgeringsproces in weken van de statushouders die startten met de inburgeringstermijn (mediaan)

	Rotterdam		Overig G4		Andere gemeenten		Totaal	
	Mediaan (weken)	N	Mediaan (weken)	N	Mediaan (weken)	N	Mediaan (weken)	N
Start opvang COA-kennisgeving inburgeringsplicht	34	1.421	40	2.810	39	31.390	39	35.610
Kennisgeving Inburgeringsplicht - huisvesting in gemeente	24	1.385	21	2.790	17	30.640	17	34.820
Huisvesting gemeente - start brede intake	3	884	6	1.510	5	17.380	5	19.770
Start brede intake - vaststelling PIP	11	1.300	15	2.450	5	26.360	6	30.110
Totaal: Kennisgeving Inburgeringsplicht - start inburgering	39	1.425	40	2.815	27	31.460	29	35.700
Totaal: Start opvang COA - start inburgering	74	1.425	80	2.815	72	31.460	73	35.700

Bron: CBS/bewerking EUR-OBI

Allereerst zien we dat de periode tussen de start van de opvang door het COA en de kennisgeving van de inburgeringsplicht volgens de mediane waarneming -gerekend over alle statushouders die met de inburgeringstermijn startten- rond 40 weken heeft geduurd. De termijn tussen de kennisgeving en huisvesting in de gemeente duurt nog eens rond 20 weken; in Rotterdam en de andere drie grote steden bevindt de mediaan zich iets boven het landelijke cijfer. De periode tussen huisvesting en start van de brede intake neemt volgens de mediane waarneming in Rotterdam juist wat minder tijd in beslag. De periode tussen de start van de brede intake en de vaststelling van het PIP duurt in de grote steden duidelijk langer dan in de andere gemeenten. De totalen laten zien dat de hele periode tussen de kennisgeving van de inburgeringsplicht en de start van de inburgering in de grote steden langer in beslag neemt dan in de andere gemeenten. De totale tijdsduur tussen de start van de opvang door het COA en de start van de inburgering is voor alle gemeenten vergelijkbaar.

Er is gekeken in hoeverre demografische kenmerken van invloed zijn op de totale termijn tussen kennisgeving van de inburgeringsplicht en de start van de inburgeringstermijn bij de statushouders. Bij mannelijke statushouders duurt de termijn significant langer dan bij vrouwen: bij de mannen bevindt de mediaan zich rond de 40 weken, bij de vrouwen rond de 30 weken. Ook leeftijd is van invloed: per leeftijdsklasse loopt de duur van deze periode

op, maar de verschillen zijn niet groot. Voor de jongeren tot 27 jaar ligt de mediaan rond de 30 weken, voor de statushouders tussen de 55 en 66 jaar rond de 40 weken. Een vergelijking tussen de drie grootste nationaliteiten (de Syrische, Jemenitische en Turkse groep) levert geen significante verschillen op.

In tabel 2.7 is te zien dat bij de gezinsmigranten de periode tussen de kennisgeving van de inburgeringsplicht en de start van de brede intake wat langer duurt dan bij de statushouders: de mediaan ligt rond de 9 weken, terwijl die bij de statushouders rond de 5 weken ligt. In de grote steden neemt deze termijn meer tijd in beslag dan in de andere gemeenten. In ons vorige deelonderzoek stelden we vast dat het betrekken van de gezinsmigranten bij de inburgering vaak moeilijker is dan bij de statushouders. Informatieachterstand, maar ook weerstand tegen de inburgeringsplicht -ook van de kant van de partner- spelen hierin een rol (Damen et al., 2024). Met name in de grote steden is de termijn tussen start brede intake en vaststelling van het PIP weer veel korter dan bij de statushouders; hierdoor ligt de mediaan van de totale termijn tussen kennisgeving inburgeringsplicht en de start van de inburgering lager dan bij de statushouders. In de grote steden ligt die wat hoger dan bij de andere gemeenten.

Tabel 2.7 Duur van de verschillende stadia in het inburgeringsproces in weken van de gezinsmigranten die startten met de inburgeringstermijn (mediaan)

	Rotterdam		Overig G4		Andere gemeenten		Totaal	
	Mediaan (weken)	N	Mediaan (weken)	N	Mediaan (weken)	N	Mediaan (weken)	N
Huisvesting gemeente/kennisgeving inburgeringsplicht - start brede intake	12	1.700	15	3.750	7	14.710	9	20.160
Start brede intake - vaststelling PIP	5	1.680	6	4.110	3	14.410	4	20.190
Totaal: Kennisgeving inburgeringsplicht - start inburgeringstermijn	19	1.740	22	4.660	12	17.260	15	23.650

Bron: CBS/bewerking EUR-OBI

Bij de gezinsmigranten levert een vergelijking van de totale termijn tussen kennisgeving van de inburgeringsplicht en start van de inburgeringstermijn over de kenmerken sekse, leeftijd en nationaliteit geen significante verschillen op.

Termijnen in relatie tot het beleidsdoel 'tijdigheid'

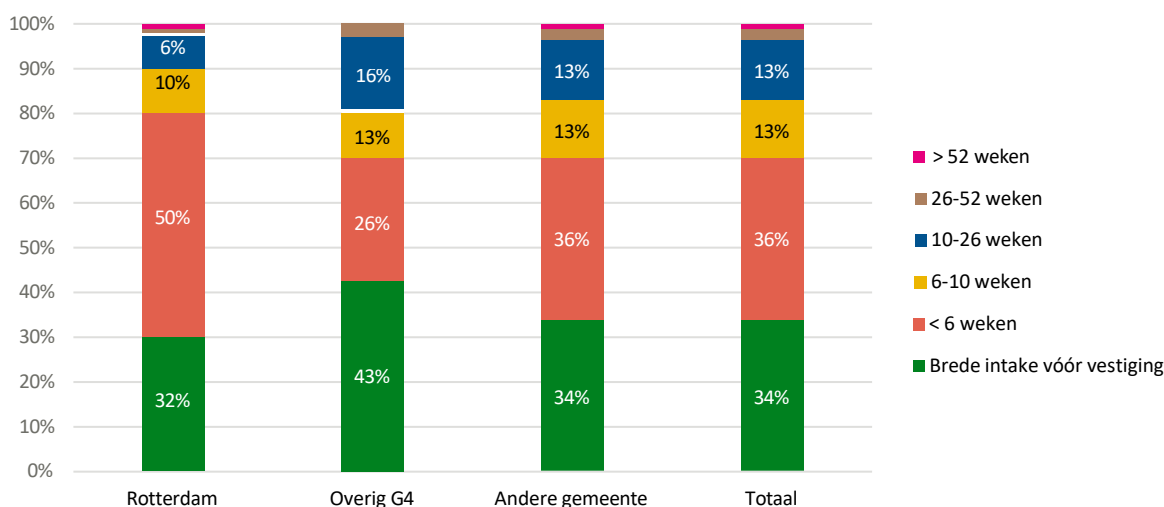
De verschillende termijnen kunnen iets zeggen over de tijdigheid in het inburgeringsproces, één van de in de wet geformuleerde beleidsdoelen. De normen voor tijdigheid zijn in de wet niet eenduidig geformuleerd. Voor dit onderzoek gaan we uit van de volgende termijnen als indicatie voor het behalen van dit beleidsdoel:

- Het percentage inburgeraars dat start met de brede intake binnen zes weken na de vestiging in de gemeente.¹⁰
- Het percentage inburgeraars waarbij binnen 10 weken na vestiging in de gemeente het PIP wordt vastgesteld.¹¹

Termijn tussen vestiging in gemeente en start van de brede intake

Zoals gezegd bepalen we de streeftermijn voor de periode tussen vestiging in de gemeente en de start van de brede intake op 6 weken. In de volgende grafiek is te zien dat in Rotterdam bij 50% van de statushouders deze termijn wordt gehaald. De vergelijking met de andere grote steden wordt bemoeilijkt door het relatief grote aandeel statushouders daar waarbij de brede intake start vóór vestiging in de gemeente. In vergelijking met de andere gemeenten is het aandeel statushouders dat binnen zes weken start met de brede intake in Rotterdam duidelijk groter. Over alle statushouders bezien wordt de streeftermijn bij rond een derde gerealiseerd, en vindt bij nog eens een derde de brede intake plaats vóór vestiging in de gemeente.

Figuur 2.10a Termijn tussen vestiging in de gemeente en start brede intake (statushouders)



Bron: CBS/bewerking EUR-OBI

Van de demografische kenmerken speelt alleen leeftijd een rol: bij jongere statushouders tot 27 jaar in Rotterdam wordt de streeftermijn vaker gerealiseerd dan bij statushouders ouder dan 27 jaar.

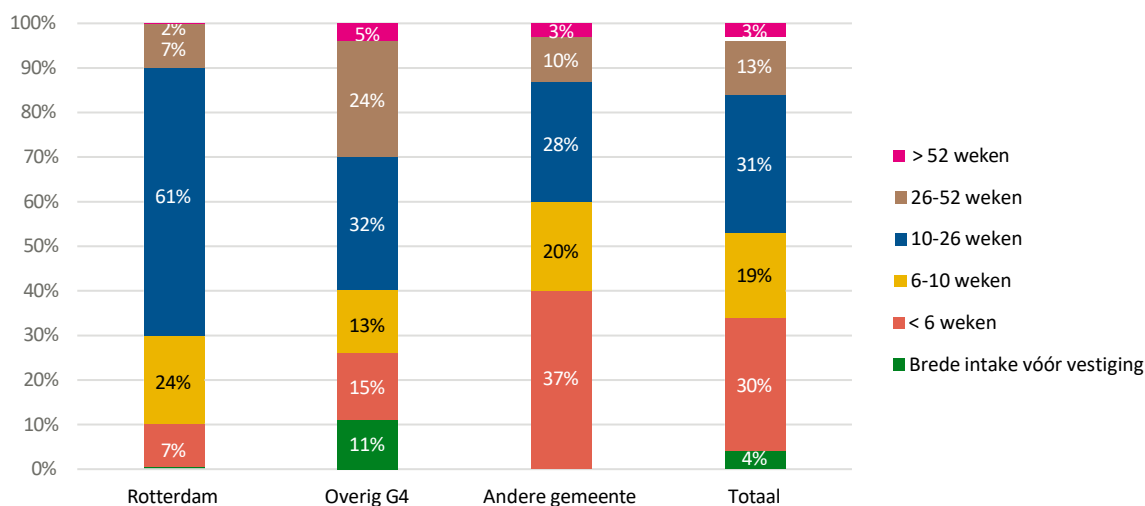
Bij de gezinsmigranten is het beeld anders. In Rotterdam wordt de termijn bij minder dan een tiende van hen gerealiseerd. In de grote steden en de andere gemeenten ligt dit aandeel met respectievelijk 15 en 37% aanzienlijk hoger. In Rotterdam beslaat bij ruim 60% de periode tussen vestiging en brede intake tussen de 10 en

¹⁰ In de Rotterdamse beleidsregels is geen duidelijke termijn vastgesteld: er staat dat “de brede intake (...) zo spoedig mogelijk (wordt) afgenomen nadat de inburgeringsplichtige is toegewezen aan het college” (Gemeente Rotterdam, 2022). In sommige gemeentelijke beleidsregels is een maximale termijn van zes weken gesteld voor het verschijnen van de inburgeringsplichtige na vestiging in de gemeente. We nemen deze beleidsregel hier als uitgangspunt.

¹¹ De gemeente moet binnen uiterlijk 10 weken na de dag waarop de inburgeringsplichtige is ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP) van de gemeente waar hij zich gaat huisvesten, of indien een inburgeringsplichtige gedurende het inburgeringstraject verhuist, van de nieuwe gemeente waar hij gaat wonen, het (nieuwe) PIP vaststellen (DIVOSA, 2022).

26 weken; net als bij de statushouders is de spreiding bij de andere gemeenten veel groter. In de onderstaande figuur staat het overzicht.

Figuur 2.10b Termijn tussen vestiging in de gemeente en start brede intake (gezinsmigranten)¹²



Bron: CBS/bewerking EUR-OBI

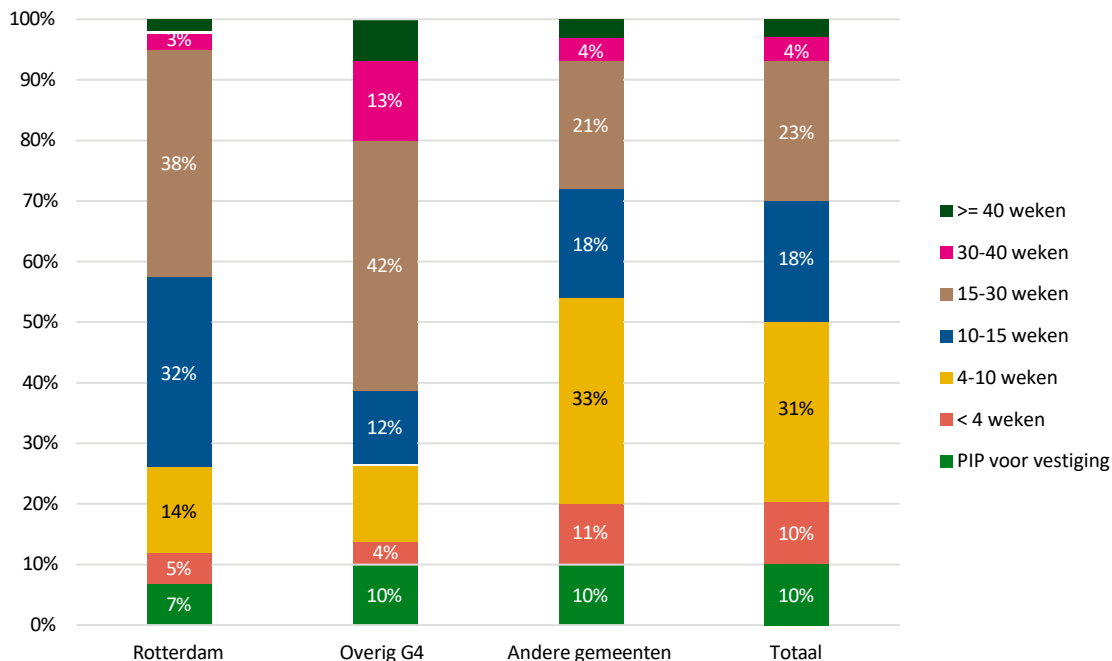
Bij de gezinsmigranten in Rotterdam laten de verschillende demografische kenmerken geen duidelijke invloed zien.

Termijn tussen vestiging in gemeente en vaststelling van het PIP

Zoals gezegd gaan we voor de periode tussen vestiging in de gemeente en vaststelling van het PIP uit van een streeftermijn van 10 weken. In de onderstaande grafiek is de duur voor de statushouders uitgewerkt in klassen. De grote steden slagen er duidelijk minder vaak in om deze termijn te halen dan de andere gemeenten: bij rond een kwart van de statushouders wordt de termijn behaald, tegen meer dan de helft in de andere gemeenten.

¹² Bij de groep gezinsmigranten die volgens de registratie de brede intake hadden vóór de vestigingsdatum, gaat het waarschijnlijk om de administratieve timing; in principe vindt de brede intake bij gezinsmigranten pas plaats vanaf de datum van vestiging. Wellicht wordt de intake gepland vlak vóór de officiële inschrijving, bijvoorbeeld op basis van een verwachte vestigingsdatum.

Figuur 2.11a Termijn tussen vestiging in de gemeente en vaststelling van het PIP (statushouders)

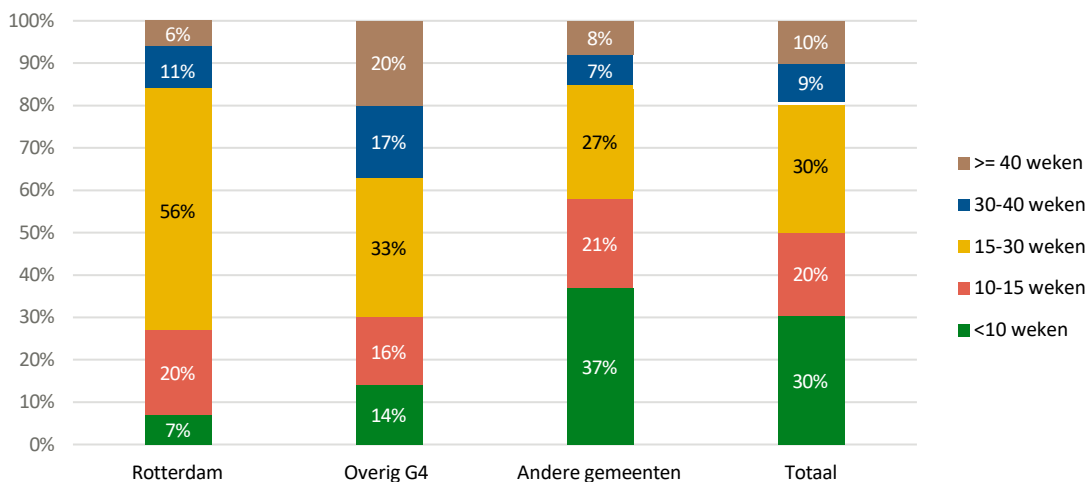


Bron: CBS/bewerking EUR-OBI

Bij de Rotterdamse statushouders zien we dat bij alleenstaanden, mannen en statushouders tussen de 35 en 55 jaar oud de streeftermijn vaker wordt gerealiseerd.

Bij de gezinsmigranten zien we een vergelijkbaar beeld. In Rotterdam wordt de termijn van tien weken bij minder dan een tiende van de gezinsmigranten gehaald, tegen 14% in de overige G4-steden en meer dan een derde in de andere gemeenten. In Rotterdam wordt de termijn bij de meeste gezinsmigranten tussen de 15 en 30 werken gerealiseerd. In de andere grote steden is de spreiding in de gerealiseerde termijn veel groter. Het volledige overzicht staat in de onderstaande figuur.

Figuur 2.11b Termijn tussen vestiging in de gemeente en vaststelling van het PIP (gezinsmigranten)



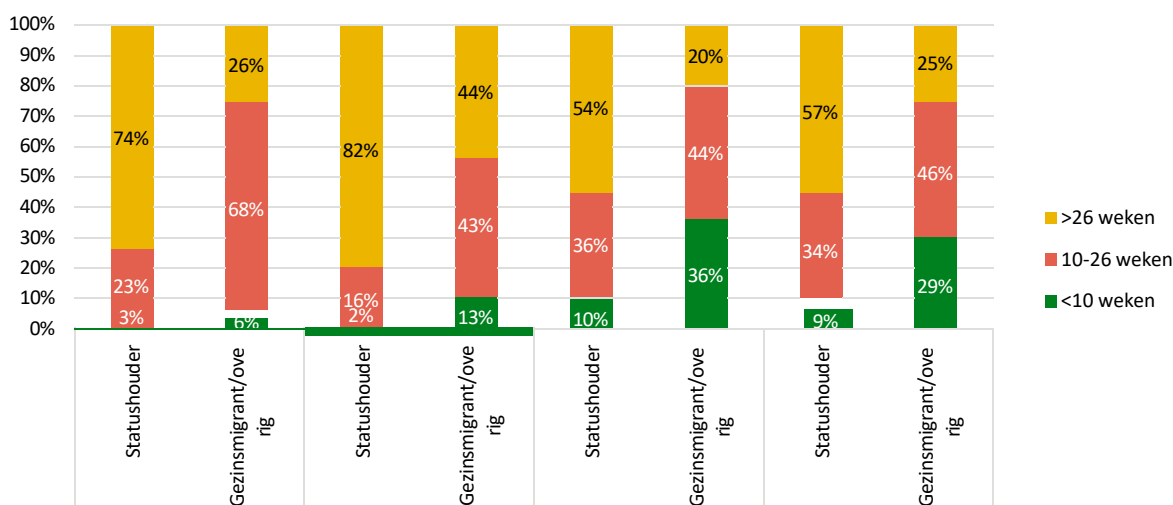
Bron: CBS/bewerking EUR-OBI

Bij de gezinsmigranten in Rotterdam heeft van de demografische kenmerken alleen sekse invloed: bij vrouwen wordt de streeftermijn significant vaker gerealiseerd dan bij mannen.

Totale termijn tussen de kennisgeving van de inburgeringsplicht en de start van de inburgeringstermijn

In de onderstaande figuur staat de totale termijn tussen de kennisgeving van de inburgeringsplicht en de start van de inburgeringstermijn met het vaststellen van het PIP. Allereerst valt op dat het bij driekwart tot 80% van de statushouders in de grote gemeenten langer dan een half jaar duurt voordat de inburgeringstermijn start. In de andere gemeenten ligt dit percentage rond 45%. Bij de gezinsmigranten ligt dit anders: rond driekwart van de gezinsmigranten in Rotterdam start binnen een half jaar, terwijl dit percentage bij de andere G4-steden ligt rond 55%. Ook hier is de termijn in de andere gemeenten gemiddeld korter: meer dan een derde van de gezinsmigranten start de inburgering binnen 10 weken na de start van de inburgeringsplicht, en nog eens ruim 40% tussen de 10 weken en een half jaar. Het grote verschil in de termijn tussen statushouders en gezinsmigranten wordt voor het belangrijkste deel bepaald door de opvangperiode van de statushouders

Figuur 2.12 Termijn tussen kennisgeving van de inburgeringsplicht en de start van de inburgeringstermijn



Bron: CBS/bewerking EUR-OBI

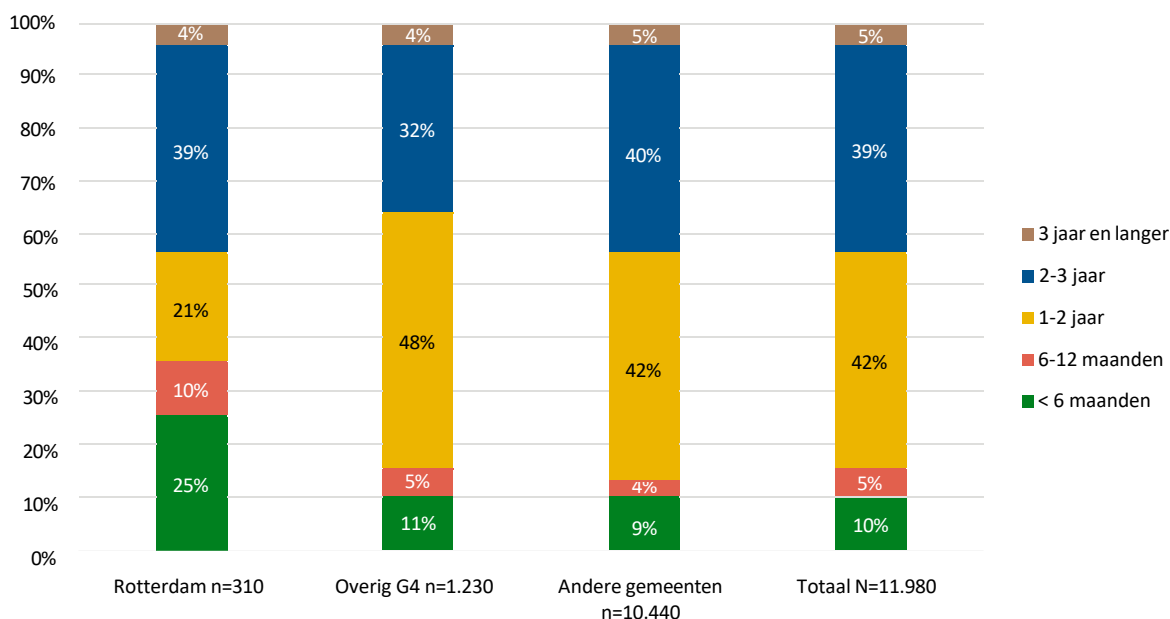
Bij de statushouders duurt deze termijn korter dan bij mannen: de mediaan (de middelste waarneming in alle termijnen) bij vrouwen ligt rond de 30 weken, die van mannen rond de 40 weken. Bij de gezinsmigranten zien we dit verschil tussen de seksen niet. Kijken we naar de leeftijd, dan zien we de duur van de termijn oplopen per leeftijdsklasse, maar de verschillen zijn niet groot. Bij jongeren tot 27 jaar ligt de mediaan rond 30 weken, bij de leeftijdsklasse tussen 55 en 66 jaar ligt deze rond 40 weken. Bij de gezinsmigranten treedt dit verschil niet op. Het land van herkomst heeft bij beide groepen inburgeraars geen meetbare invloed op de termijn.

Wachttijden

Zoals eerder aan de orde kwam is er een groep statushouders die is gekoppeld aan de gemeente, maar die zich nog in de opvang bevindt en wacht op huisvesting. Deze wachttijd kan lang zijn, en dit kan gevolgen hebben voor de motivatie van de statushouder. In onderzoek naar de ervaringen van inburgeraars werd vastgesteld dat statushouders zo snel mogelijk willen beginnen met taalonderwijs en werk, maar dat hier in de periode van opvang weinig mogelijkheden voor zijn. Statushouders kijken vaak met negatieve gevoelens terug op de opvangperiode (Frissen et al., 2023). In ons vorige deelonderzoek stelden we vast dat veel statushouders tijdens de opvang graag eerder met de gemeente in contact waren gekomen zodat al tijdens de opvangperiode met de inburgering kan worden begonnen (Damen et al., 2024).

We hebben gekeken hoelang de aan de gemeente gekoppelde statushouders zich op de peildatum in de opvang bevinden. In de onderstaande figuur is te zien dat in Rotterdam rond een derde tot een jaar in de opvang zit. In de andere gemeenten is het aandeel statushouders dat langer dan een jaar in de opvang zit duidelijk groter.

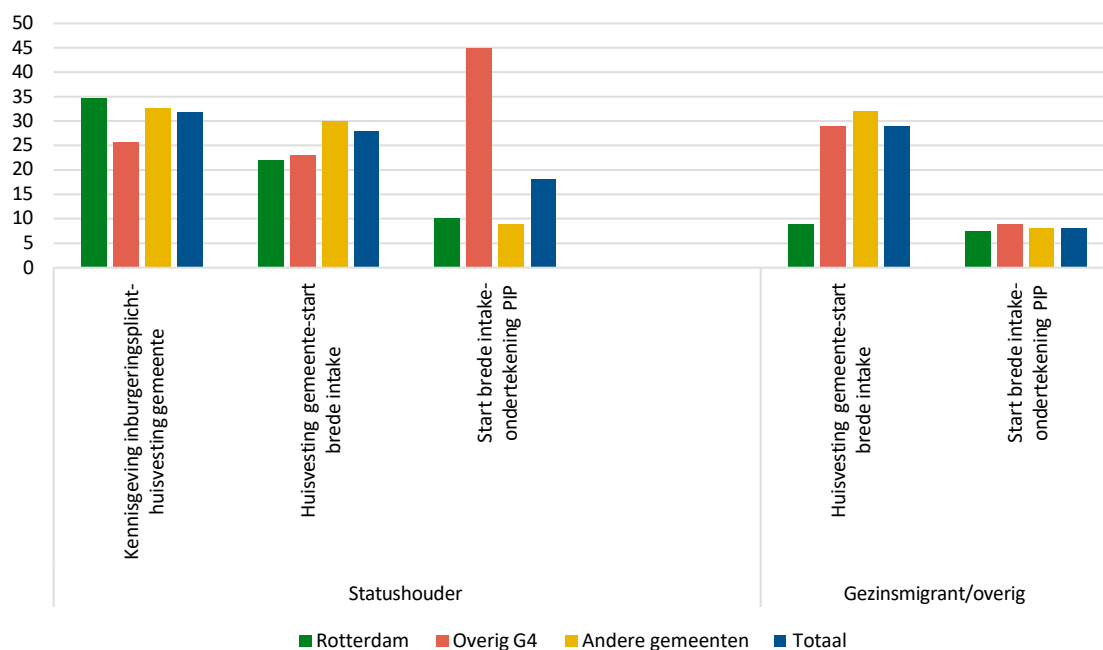
Figuur 2.13 Duur van de opvang van aan de gemeente gekoppelde statushouders die op huisvesting wachten



Bron: CBS/bewerking EUR-OBI

Tenslotte is gekeken naar de wachttijd van de inburgeraars die bepaalde fases nog niet hebben afgesloten op de peildatum. In de de grafiek op de volgende pagina zien we de mediane wachttijd van statushouders die een kennisgeving inburgeringsplicht ontvingen, maar nog niet door de gemeente zijn gehuisvest. Daarnaast is voor statushouders en gezinsmigranten de mediane wachttijd weergegeven tussen huisvesting in de gemeente en de start van de brede intake, en die tussen de start van de brede intake en de ondertekening van het PIP.

Figuur 2.14 Wachtijd in weken in verschillende fasen van statushouders en gezinsmigranten (1 januari 2025)



Zoals we eerder zagen is de wachttijd voor statushouders die wachten op huisvesting in Rotterdam wat langer dan in de andere grote steden: de mediaan ligt voor Rotterdam rond 35 weken, in de overige G4-steden rond de 25 weken. De wachttijd in de andere gemeenten is vergelijkbaar met die in Rotterdam.

Terwijl de mediane wachttijd tussen huisvesting en start van de brede intake voor de statushouders in de grote steden wat korter is dan in de andere gemeenten, is de wachttijd tussen start van de brede intake en de start van het PIP in de andere G4-steden aanmerkelijk langer dan in Rotterdam en de andere gemeenten.

Bij de gezinsmigranten in Rotterdam is de mediane wachttijd tussen huisvesting en start van de brede intake duidelijk korter dan in de andere gemeenten. Bij de wachttijd tussen start van de brede intake en de ondertekening van het PIP zijn de verschillen klein.

Termijnen: de hoofdpunten

Deze paragraaf ging in op de tijdsduur van de verschillende stappen in het inburgeringsproces, vanaf de kennisgeving van de inburgeringsplicht tot de start van de inburgeringstermijn. Voor statushouders is ook gekeken naar de periode vanaf het begin van de opvang. Het beeld dat naar voren komt, is dat het traject in de grote steden gemiddeld langer duurt dan in andere gemeenten. Vooral de fase tussen kennisgeving en het daadwerkelijk starten met inburgering neemt veel tijd in beslag. De totale periode vanaf de opvang tot de start van de inburgering is overal ongeveer gelijk, maar binnen dat traject zijn er verschillen: in Rotterdam verloopt de stap van huisvesting naar intake relatief snel, terwijl de periode tussen intake en het vaststellen van het persoonlijk plan juist langer duurt.

Demografische kenmerken spelen een rol. Bij mannen duurt het proces doorgaans langer dan bij vrouwen, en ook oudere statushouders hebben gemiddeld een langere doorlooptijd. Het land van herkomst maakt weinig verschil. Bij gezinsmigranten zien we dat het betrekken bij het proces vaak moeizamer verloopt, waardoor de eerste stappen meer tijd kosten. Tegelijkertijd gaat het afronden van de intake en het vaststellen van het plan bij deze groep sneller dan bij statushouders.

De analyse laat zien dat het behalen van beleidsdoelen rond tijdigheid een uitdaging is. Slechts een deel van de inburgeraars start binnen de gewenste termijn na vestiging in de gemeente. Bij statushouders lukt dit vaker dan bij gezinsmigranten, maar ook hier is sprake van vertraging. In Rotterdam wordt de intake relatief snel opgepakt, maar het vaststellen van het plan duurt vaak langer dan beoogd. Voor gezinsmigranten is het beeld omgekeerd: zij starten meestal later met de intake, maar ronden het plan sneller af.

Daarnaast is gekeken naar wachttijden. Een deel van de statushouders verblijft nog lange tijd in opvanglocaties voordat zij kunnen verhuizen naar de gemeente. Deze periode kan oplopen tot een jaar of langer, wat gevolgen heeft voor motivatie en kansen om met taal en werk te beginnen. Ook na huisvesting zijn er wachttijden tussen intake en vervolgstappen, al zijn die in Rotterdam over het algemeen korter dan in andere grote steden. Bij gezinsmigranten zijn de wachttijden tussen huisvesting en intake juist relatief kort, terwijl de verschillen in latere stappen klein zijn.

2.7 Leerbaarheidstoets en leerroute

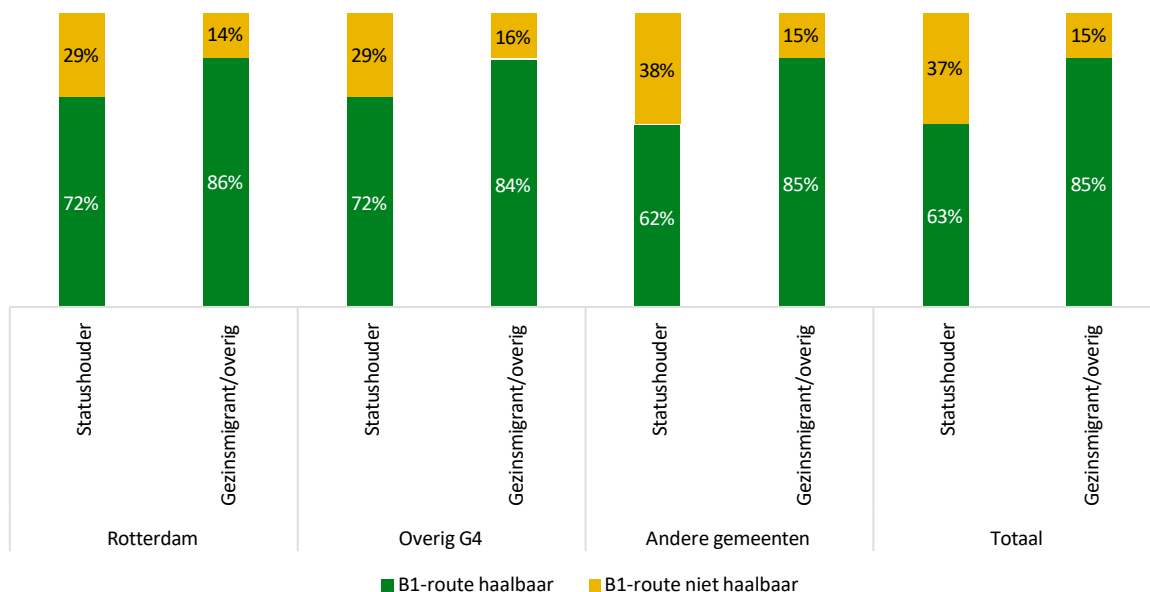
In deze paragraaf gaan we in op het resultaat van de leerbaarheidstoets en de vastgestelde leerroute van de inburgeraars. Daarnaast wordt ook aandacht besteed aan de mate waarin afschaling van leerroute en wisseling van leerroute voorkomt.

Leerbaarheidstoets

Met de leerbaarheidstoets kan de gemeente bepalen of de leerroute op taalniveau B1 haalbaar is voor de inburgeringsplichtige. In de volgende figuur staat de uitslag van de leerbaarheidstoets voor de inburgeraars

waarbij de toets werd afgenomen in Rotterdam en de andere gemeenten. Hierin valt op dat in de vier grote steden het percentage statushouders waarbij de B1-route haalbaar wordt geacht substantieel hoger ligt (rond de 70%) dan bij de overige gemeenten (rond de 60%). Bij de gezinsmigranten ligt dit percentage in alle gemeenten rond de 85%.

Figuur 2.15 Uitslag van de leerbaarheidstoets bij statushouders en gezinsmigranten in Rotterdam, de overige G4-steden en andere gemeenten, peildatum 1 januari 2025



Bron: CBS/bewerking EUR-OBI

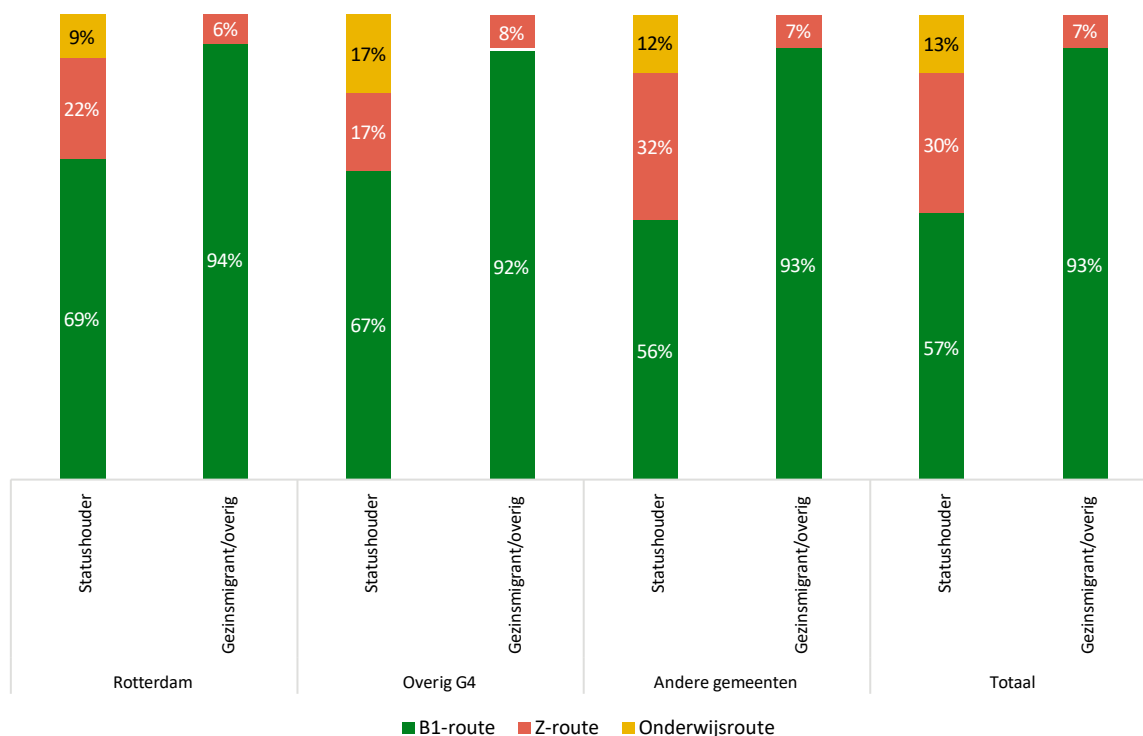
Er is nauwelijks verschil tussen mannen en vrouwen als het gaat om de uitslag van de leerbaarheidstoets. Wel speelt leeftijd een rol: vanaf 35 jaar neemt het aandeel inburgeraars waarbij de B1-route haalbaar wordt geacht af. In Rotterdam wordt bij ruim 90% van de inburgeraars tot 35 jaar de B1-route haalbaar geacht, bij de groep tussen de 35 en 55 jaar oud rond 75% en van de groep vanaf 55 jaar 40%. Deze trend zien we in alle gemeenten.

Leerroutes

Onderdeel van het PIP is de vaststelling van de leerroute. In de volgende figuur staat een overzicht van de leerroute die bij de statushouders en gezinsmigranten in Rotterdam en de andere gemeenten werd vastgesteld. In de grote steden wordt bij rond 70% van de statushouders de B1-route vastgesteld. In de overige gemeenten ligt dit percentage wat lager; hier worden de statushouders vaker dan in de grote gemeenten in de Z-route ingedeeld. Het aandeel statushouders dat in de Onderwijsroute wordt ingedeeld, ligt in de andere G4-steden bijna twee keer zo hoog als in Rotterdam. Met name in Amsterdam worden de statushouders substantieel vaker ingedeeld in de Onderwijsroute. Dit heeft mogelijk te maken met het feit dat in die gemeente extra wordt ingezet op (vervolg)onderwijs (Damen et al., 2023). Overigens worden vooral Rotterdamse statushouders vanaf 27 jaar minder vaak in de Onderwijsroute geplaatst; bij de jongeren tot 27 jaar is dit percentage vergelijkbaar. De indeling van de gezinsmigranten is in alle gemeenten vergelijkbaar: ruim 90% is ingedeeld in de B1-route, en minder dan 10% in de Z-route. Ten opzichte van de aanvankelijke raming van het ministerie van SZW worden landelijk meer statushouders dan verwacht in de Z-route geplaatst, en minder in de B1-route; er worden juist meer statushouders dan verwacht ingedeeld in de Onderwijsroute. In vergelijking met de prognose in Rotterdam

zijn meer statushouders ingedeeld in de B1-route en Z-route, en minder in de Onderwijsroute.¹³ Het aantal gezinsmigranten dat is ingedeeld in de Onderwijsroute is te klein om mee te nemen in deze figuur; in principe worden gezinsmigranten niet ingedeeld in de Onderwijsroute. Deze route is duur en, gezien het feit dat zij deze zelf moeten betalen, praktisch onhaalbaar.

Figuur 2.16 Vastgestelde leerroute bij statushouders en gezinsmigranten in Rotterdam, de overige G4-steden en andere gemeenten, peildatum 1 januari 2025



Bron: CBS/bewerking EUR-OBI

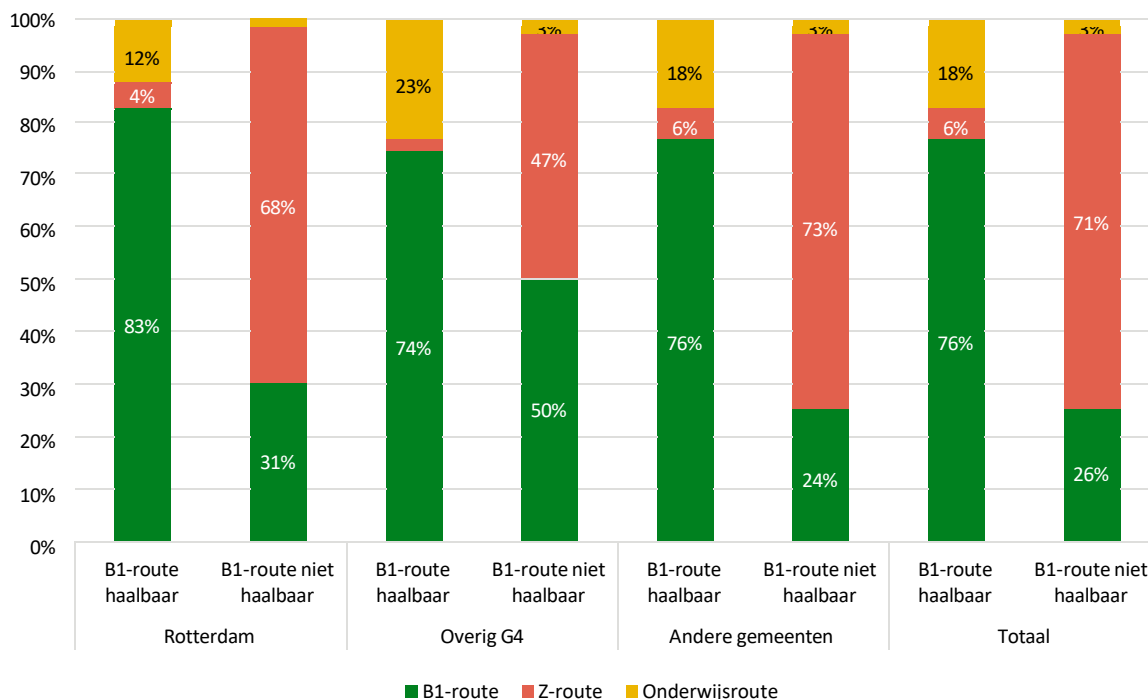
De invloed van leeftijd op de leerbaarheidstoets zien we terug in de indeling in de leerroutes. Met het stijgen van de leeftijd stijgt het aandeel inburgeraars in de Z-route en neemt het aandeel in de B1-route af. In vergelijking met de andere gemeenten worden in Rotterdam aanmerkelijk minder jonge statushouders tot 27 jaar ingedeeld in de Onderwijsroute: 24% tegen 34% in de andere drie grote steden en 33% in de andere gemeenten. Van de statushouders tussen 27 en 35 jaar wordt in de andere G4-gemeenten nog 10% ingedeeld in de Onderwijsroute, tegen 1% in Rotterdam.

Kijken we naar de indeling in leerroutes in vergelijking met de uitslag van de leerbaarheidstoets, dan zien we dat in Rotterdam ruim 80% van de statushouders die de B1-route als haalbaar testten, inderdaad in de B1-route worden ingedeeld; rond een tiende wordt ingedeeld in de Onderwijsroute en rond 5% in de Z-route. Zoals we eerder zagen wordt in de andere gemeenten een groter aandeel van deze groep ingedeeld in de Onderwijsroute. Van de statushouders waarbij de B1-route niet haalbaar wordt geacht, wordt in Rotterdam toch rond een derde ingedeeld in de B1-route; ruim twee derde zien we terug in de Z-route. In de andere grote steden is het aandeel

¹³ De ingeschatte verdeling voor statushouders in Rotterdam was: rond 60% B1-route, rond 25% Onderwijsroute en ongeveer 15% Z-route; de landelijke prognose was respectievelijk 83%, 14% en 3%. (Damen et al. (2023))

statushouders dat negatief testte op de leerbaarheidstoets en alsnog in de B1-route wordt ingedeeld substantieel groter; nog 3% wordt zelfs in de Onderwijsroute ingedeeld. De verdeling in de andere gemeenten komt dicht bij die in Rotterdam. In de onderstaande figuur staan de exacte percentages bij de statushouders.

Figuur 2.17 Vastgestelde leerroute naar uitslag van de leerbaarheidstoets bij statushouders in Rotterdam, de overige G4-steden en andere gemeenten, peildatum 1 januari 2025



Bron: CBS/bewerking EUR-OBI

Nagenoeg alle gezinsmigranten die positief testen bij de leerbaarheidstoets worden ingedeeld in de B1-route; dit is in alle gemeenten het geval. In Rotterdam worden gezinsmigranten die de toets niet halen wat vaker alsnog ingedeeld in de B1-route (62%) dan in de andere gemeenten (56%). De overige gezinsmigranten vinden we bijna allemaal terug in de Z-route.

Afschalingen en wisselingen van leerroute

Als blijkt dat een inburgeraar in de B1-route niet in staat is om binnen de inburgeringstermijn taalniveau B1 te bereiken, kan de gemeente het taalniveau verlagen naar A2-niveau. In de praktijk wordt vaak gekeken of een inburgeraar na minimaal 600 uren nog voldoende voortgang boekt om het B1-niveau te kunnen halen. Van alle inburgeraars in de B1-route is er bij 4% sprake van afschaling. In Rotterdam komt afschaling wat minder voor dan in de andere gemeenten; met name bij de gezinsmigranten in Rotterdam is het aandeel afschalingen minimaal. De percentages zijn laag te noemen, zeker omdat er vooraf bij professionals veel zorgen waren of gezinsmigranten het B1-niveau wel zouden halen binnen de termijn. Door de eisen aan de afschaling, waarvan het volgen van minimaal 600 uur taallessen de belangrijkste is, vallen deze vooral onder cohort 2022. Het percentage afschalingen kan komende jaren dus nog oplopen. Het is mogelijk nog wat vroeg voor afschalingen; mogelijk neemt dit toe als de inburgeringstermijn dichterbij komt.

Bij slechts een klein aandeel van de inburgeraars is sprake van een wisseling van leerroute. Inburgeraars mogen in principe binnen anderhalf jaar na de start van de inburgeringstermijn van leerroute wisselen als de gekozen leerroute niet passend blijkt. Het kan dan gaan om een overstap van de B1-route naar de Z-route als het niveau voor de inburgeraar toch te hoog blijkt, maar ook om een overstap van de Z-route naar B1-route bij onderschatting van het leervermogen. Wisselingen komen voornamelijk weinig voor: in Rotterdam gaat het om 2% van de statushouders die uiterlijk anderhalf jaar bezig zijn aan hun inburgeringstermijn, en 1% van de gezinsmigranten. Op landelijk niveau wisselde 3% van de statushouders van leerroute, tegen 1% van de gezinsmigranten. Gezien de lage aantallen op gemeentelijk niveau kijken we naar de soort wisseling op landelijk niveau. Dan zien we dat het bij rond 40% van de wisselingen om een wisseling van de B1 naar de Z-route gaat, en nog eens bij rond 40% om een wisseling van Onderwijsroute naar de B1- of Z-route. Een kleiner aandeel wisselt van de B1- of Z-route naar de Onderwijsroute (9%) of van de Z- route naar de B1-route (16%).

Leerbaarheidstoets en leerroute: de hoofdpunten

In deze paragraaf kwam de leerbaarheidstoets en de vastgestelde leerroute van de inburgeraars aan de orde. In de grote steden worden statushouders vaker ingedeeld in de B1-route, terwijl in de andere gemeenten vaker de Z-route wordt gekozen. Rotterdam wijkt af van andere grote steden doordat er minder jonge statushouders in de Onderwijsroute worden geplaatst, mogelijk door minder nadruk op vervolgonderwijs. Dit zien we vooral bij statushouders van 27 jaar en ouder.

De leerbaarheidstoets speelt een belangrijke rol bij de route-indeling. In Rotterdam sluit de indeling grotendeels aan bij de testresultaten, al worden sommige statushouders ondanks een negatieve testuitslag toch in een hogere route geplaatst. In de andere grote steden gebeurt dit nog vaker. Bij gezinsmigranten is de indeling in de leerroute sterk in lijn met de testuitslag, met weinig afwijkingen. In Rotterdam worden gezinsmigranten die de toets niet halen wat vaker alsnog ingedeeld in de B1-route dan in de andere gemeenten.

Afschaling van het taalniveau komt weinig voor, ondanks eerdere zorgen over haalbaarheid, vooral bij gezinsmigranten. Wisselingen van leerroute zijn zeldzaam. Landelijk gezien wisselen inburgeraars vooral van een hogere naar een lagere route, of van de Onderwijsroute naar een andere route. Overstappen naar de Onderwijsroute komt minder vaak voor.

2.8 Voortgang van het inburgeringsproces vanaf de start van de inburgeringstermijn

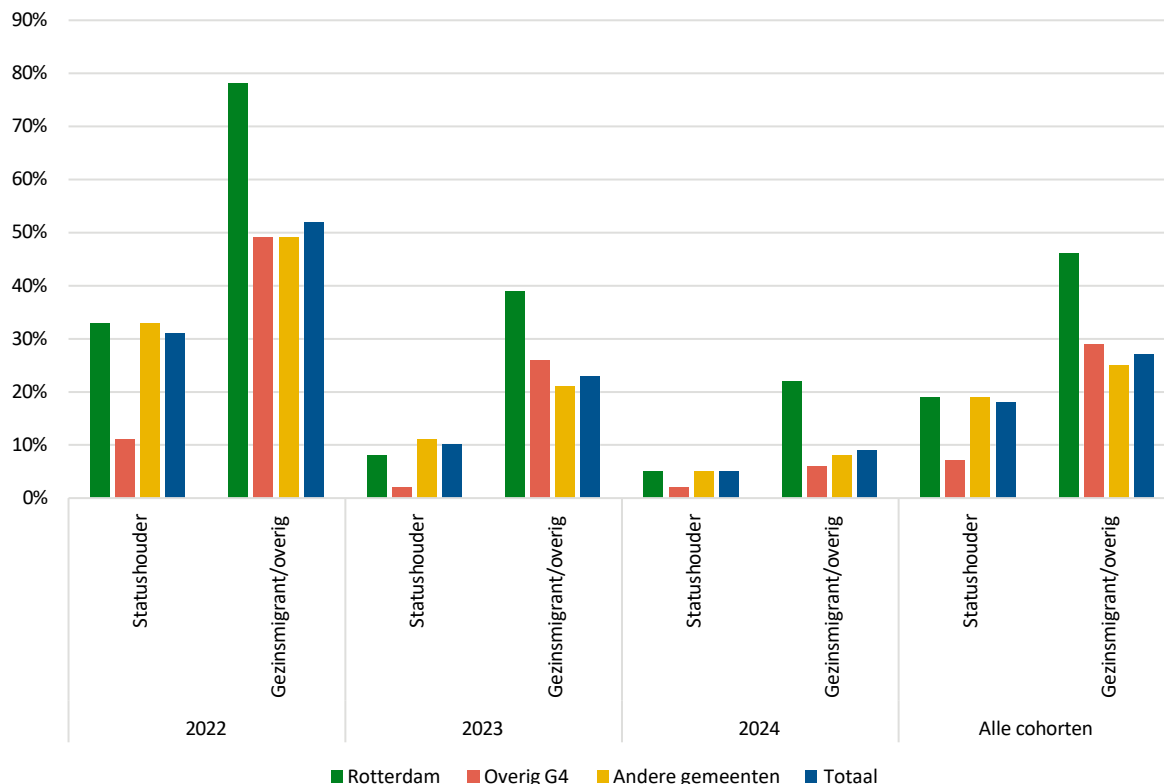
In deze paragraaf gaan we in op de voortgang van het inburgeringsproces vanaf de start van de inburgeringstermijn. Dat doen we aan de hand van afgesloten trajecten van het participatieverklaringstraject (PVT) en de module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP). Tenslotte kijken we naar het aandeel inburgeraars dat inmiddels heeft voldaan aan alle eisen van de inburgeringsplicht.

Het participatieverklaringstraject (PVT)

Alle inburgeraars moeten in het kader van het inburgeringstraject een participatieverklaringstraject (PVT) afleggen. Anders dan onder de voorgaande wet hoeft dit niet meer binnen één jaar na vestiging in de gemeente te gebeuren, maar heeft de inburgeraar de volle drie jaar de tijd om aan deze verplichting te voldoen. Dit omdat uit onderzoek bleek dat het aanbieden van het traject later in het inburgeringsproces positief uit kan pakken voor reflectie op en begrip van de kernwaarden. Aan het begin van het inburgeringstraject is er sprake van een lager taalniveau en is de verwachting dat de overdracht van de waarden minder effectief is (Klaver et al., 2017).

In dat kader is het interessant om te zien dat het aandeel inburgeraars dat op 1 januari 2025 in Rotterdam heeft voldaan aan de eisen van het PVT fors hoger ligt dan in de andere grote steden. Van de statushouders heeft in Rotterdam bijna een vijfde het PVT afgerond, en 46% van de gezinsmigranten. In de andere G4-steden liggen deze percentages op respectievelijk 7% en 29%. Bij de statushouders ligt het aandeel in Rotterdam dicht bij dat in de andere gemeenten, maar bij de gezinsmigranten ligt een aandeel in Rotterdam flink hoger. De verschillen suggereren verschillende prioriteiten in de uitvoering van het PVT tussen de vier grote steden. Zo zet in Rotterdam Inburgering010 bij gezinsmigranten in op het zo snel mogelijk starten met het PVT: door de inzet van uitvoerders die naar meerdere talen kunnen vertalen tijdens de workshops worden gezinsmigranten in staat gesteld al vroeg in hun inburgeringstraject de PVT te volgen. In de volgende grafiek staat een overzicht van de percentages.

Figuur 2.18 Percentage statushouders en gezinsmigranten per cohort dat het PVT heeft afgerond in Rotterdam, de overige G4-steden en de andere gemeenten (1 januari 2025)

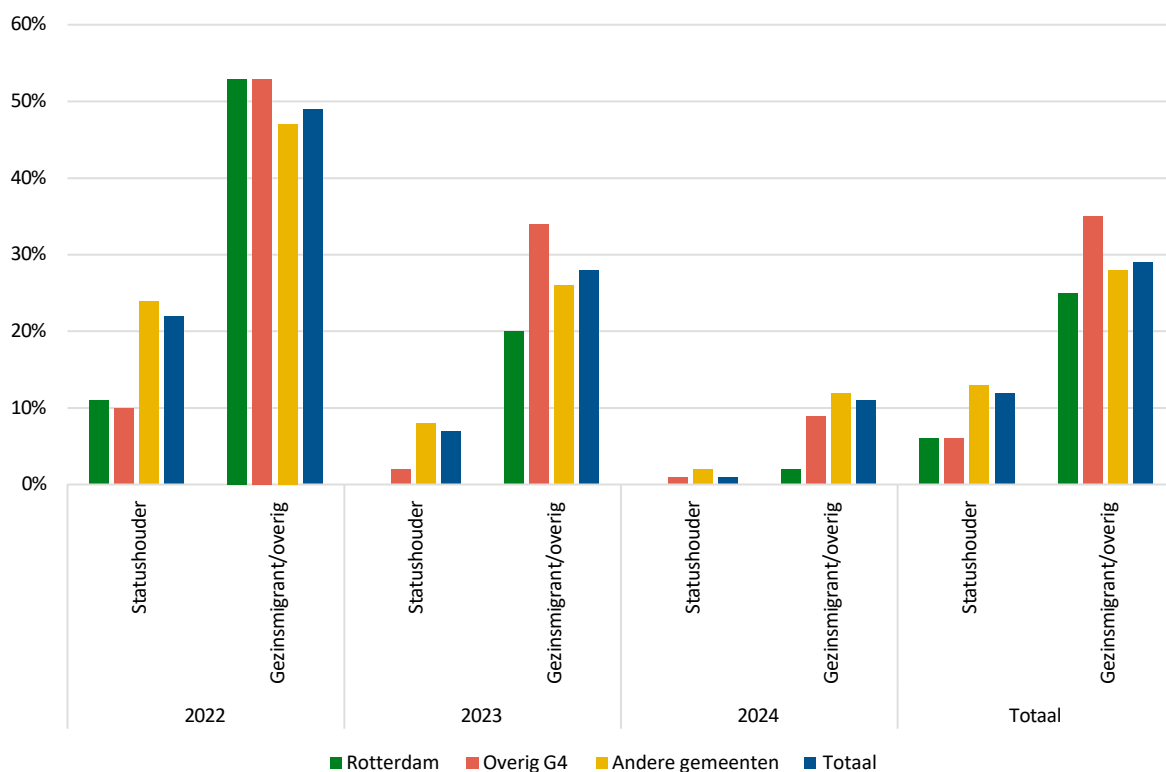


Bron: CBS/bewerking EUR-OBI

Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP)

Alle inburgeraars in de B1- en Z-route zijn verplicht de module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) te volgen. In de onderstaande grafiek is per cohort te zien welk aandeel van de statushouders in die leerroutes aan de eisen van de MAP hadden voldaan op 1 januari 2025. Uiteraard hebben de inburgeraars in cohort 2022 en 2023 vaker aan de eisen voldaan; zij hebben hier immers meer tijd voor gehad. Gezinsmigranten hebben duidelijk vaker de MAP afgerond: in Rotterdam heeft een kwart van de gezinsmigranten de MAP afgerond tegen 6% van de statushouders. Het aandeel statushouders dat de MAP afrondde ligt in de grote gemeenten fors lager dan in de overige gemeenten; bij de gezinsmigranten is dit verschil veel minder groot. Opvallend is het hoge percentage gezinsmigranten in de andere G4-steden dat de MAP afrondde.

Figuur 2.19 Percentage statushouders en gezinsmigranten per cohort dat de MAP heeft afgerond in Rotterdam, de overige G4-steden en de andere gemeenten (1 januari 2025)

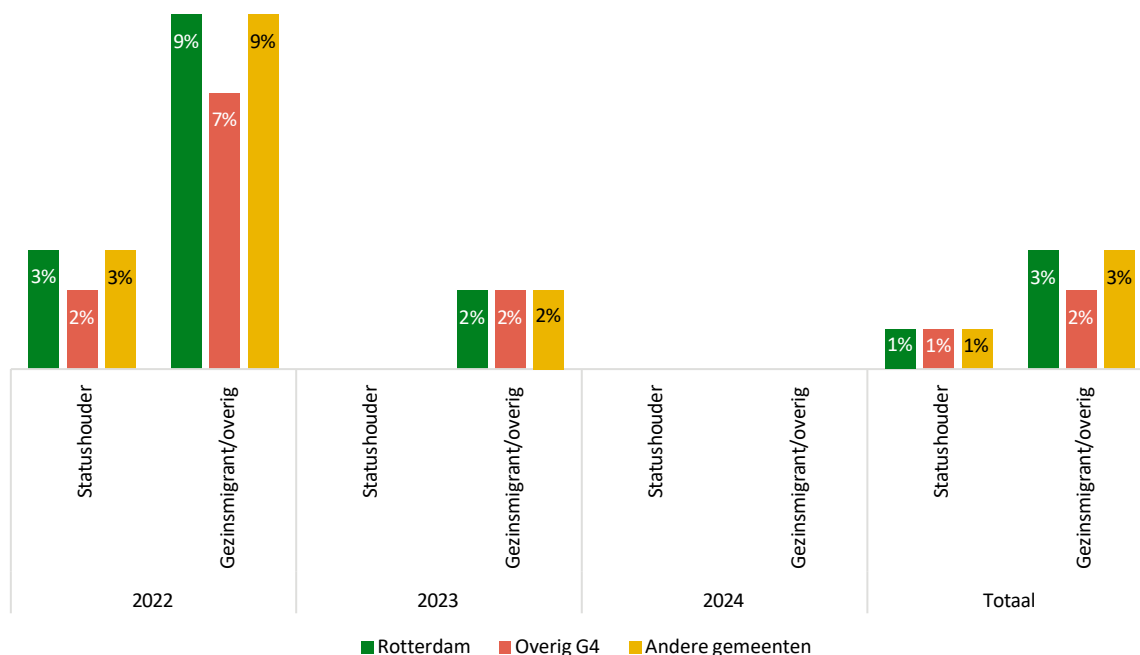


Bron: CBS/bewerking EUR-OBI

Voldaan aan de inburgeringsplicht

Vanwege de duur van de inburgeringstermijn van drie jaar hebben nog niet veel inburgeraars het inburgeringstraject afgerond; in totaal hadden op 1 januari 2025 in Nederland ruim 500 statushouders en bijna 800 gezinsmigranten inmiddels voldaan aan de inburgeringsplicht. In Rotterdam gaat het om precies te zijn om 24 statushouders en 60 gezinsmigranten. Uiteraard bevinden de meeste van deze inburgeraars zich in het eerste cohort, waarvan de inburgeringsplicht startte in 2022. In de volgende figuur staat het percentage inburgeraars dat heeft voldaan aan de inburgeringsplicht per cohort in Rotterdam en de andere gemeenten. Daarin is te zien dat in Rotterdam van cohort 2022 op de peildatum rond een tiende van de gezinsmigranten aan de inburgeringsplicht heeft voldaan, tegen 3% van de statushouders.

Figuur 2.20 Aandeel statushouders en gezinsmigranten dat heeft voldaan aan de inburgeringsplicht op 1 januari 2025 per cohort, in Rotterdam, de overige G4-steden en andere gemeenten



Bron: CBS/bewerking EUR-OBI

Voortgang van het inburgeringsproces vanaf de start van de inburgeringstermijn: de hoofdpunten

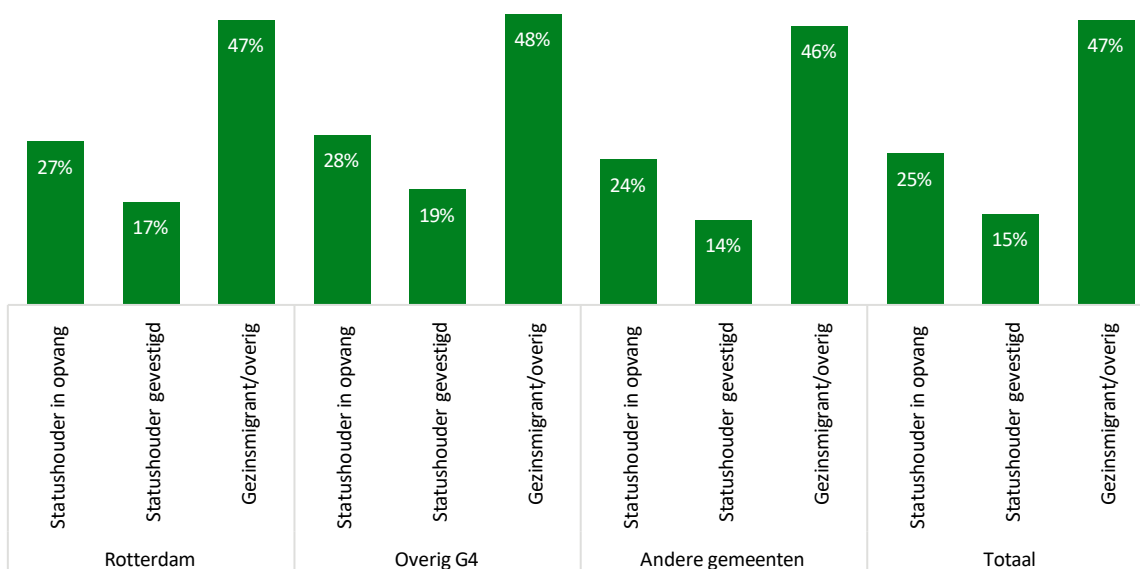
In Rotterdam is het participatieverklaringstraject (PVT) op de peildatum door een groter deel van de inburgeraars afgerond dan in de andere grote steden, vooral onder gezinsmigranten. Dit wijst op een actieve inzet op vroege uitvoering van het PVT. Ook het aandeel gezinsmigranten dat de module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) heeft afgerond ligt in Rotterdam relatief hoog, terwijl het aandeel statushouders dat dit heeft gedaan juist lager ligt dan in andere gemeenten. Opvallend is het hoge aandeel gezinsmigranten dat de MAP afrondde in de andere grote steden.

Tot slot blijkt dat het aantal inburgeraars dat op de peildatum volledig aan de inburgeringsplicht heeft voldaan nog beperkt is. In Rotterdam is dit aandeel vergelijkbaar met andere gemeenten, met iets hogere scores bij gezinsmigranten dan bij statushouders.

2.9 Arbeidsparticipatie: inburgeraars met een baan

In aansluiting op het thema van dit deelrapport, gaan we in op de arbeidsparticipatie van de inburgeraars. Omdat het bestand 'Werk en uitkering' is gevuld tot en met peildatum 1 december 2024, nemen we deze datum als uitgangspunt. In de onderstaande figuur staat het aandeel statushouders en gezinsmigranten met één of meer banen, in Rotterdam en de andere gemeenten. Bij de statushouders wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen de aan de gemeente gekoppelde statushouders die nog in een opvanglocatie verblijven en inmiddels in de gemeente zijn gehuisvest.

Figuur 2.21 Inburgeraars met één of meer banen in Rotterdam, de overige G4-steden en andere gemeenten (1 december 2024)



Bron: CBS/bewerking EUR-OBI

Van de gezinsmigranten heeft in alle gemeenten rond de helft een baan. Statushouders werken veel minder vaak, maar hierbij is een fors verschil tussen de statushouders die zijn gehuisvest en de statushouders die nog in de opvang verblijven. Van deze laatste groep werkt in alle gemeenten rond een kwart, terwijl van de eerste groep nog geen 20% een baan heeft.

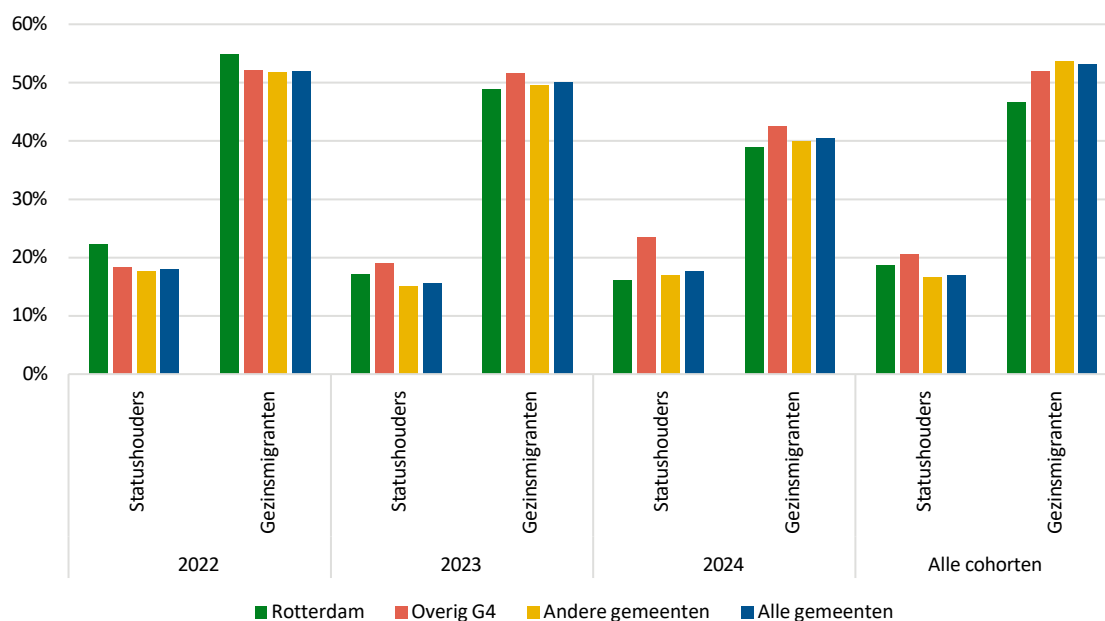
Statushouders tot 35 jaar hebben vaker een baan dan statushouders boven die leeftijd. In Rotterdam werkt van hen rond een kwart, tegen rond een tiende van de 35-45-jarigen en minder dan 5% van de groep boven die leeftijd. Dit beeld is vergelijkbaar met de andere G4-steden, hoewel in de G4 het aandeel werkenden onder de 35 tot 45-jarigen met 17% wat hoger ligt dan in Rotterdam. Mannelijke statushouders werken veel vaker dan vrouwelijke statushouders: van de mannen in Rotterdam werkt rond een kwart, tegen 6% van de vrouwen. Ook dit beeld is vergelijkbaar met de andere drie grote steden; in de andere gemeenten ligt met name het aandeel werkende mannen onder statushouders met 22% wat lager.

We zagen dat gezinsmigranten veel vaker werken dan statushouders, en ook het verschil in aandeel tussen werkende mannen en vrouwen is hier kleiner. Van de mannelijke gezinsmigranten in Rotterdam werkt 57%, tegen

41% van de vrouwen. Deze percentages wijken nauwelijks af van de andere gemeenten. Ook de verdeling over de leeftijdsklassen is gelijkmatiger: van de 16 tot 55-jarigen werkt 45% tot de helft van de gezinsmigranten; vanaf 55 jaar loopt het aandeel werkenden sterk af. Ook hier zien we geen noemenswaardige verschillen met de andere gemeenten.

Het aandeel werkenden in Rotterdam loopt af per cohort. Van cohort 2022 werkt op de peildatum 22% van de statushouders, terwijl 16% van cohort 2024 werkzaam is. Bij de overige G4 is het beeld anders: hier werkt van de statushouders in cohort 2024 24%, tegen 18% van cohort 2022. Bij de overige gemeenten zijn de percentages per cohort vergelijkbaar. Bij de gezinsmigranten zien we overal een lager percentage werkenden per cohort. In de volgende figuur staat een overzicht van de percentages.

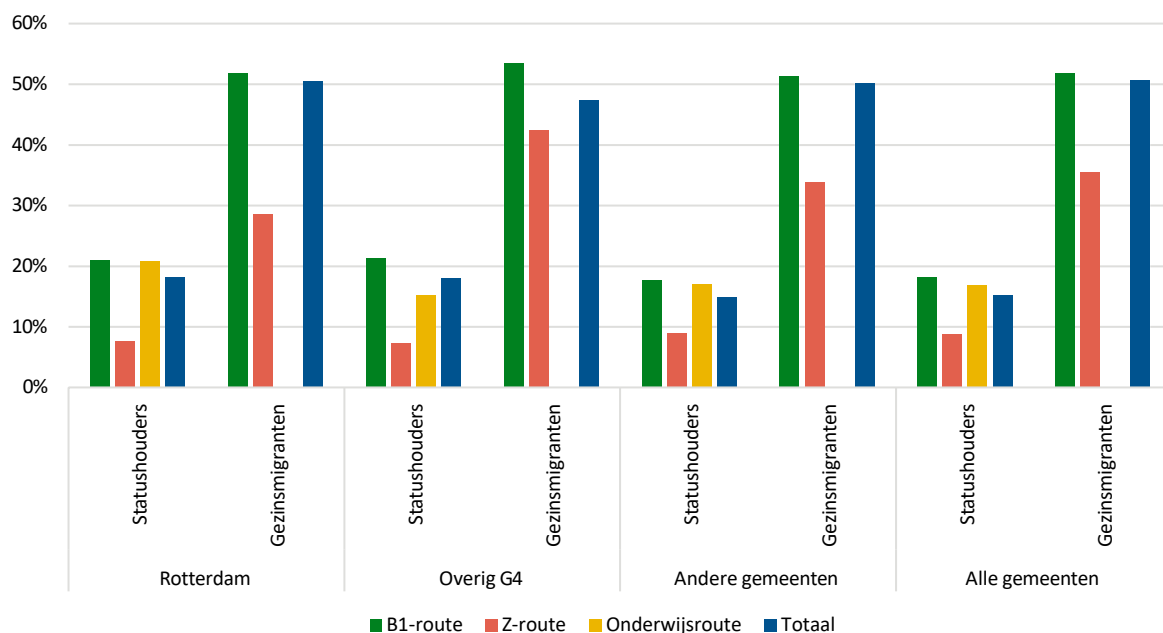
Figuur 2.22 Inburgeraars met één of meer banen in Rotterdam, de overige G4-steden en andere gemeenten per cohort (1 december 2024)



Bron: CBS/bewerking EUR-OBI

Tenslotte hebben we gekeken naar het aandeel werkenden per leerroute bij de inburgeraars waarbij de leerroute is vastgesteld. Inburgeraars in de Z-route hebben veel minder vaak een betaalde baan naast hun inburgeringsactiviteiten dan inburgeraars in de B1-route of de Onderwijsroute. De intensiteit van het traject beperkt mogelijk de mogelijkheden voor werk naast inburgeringsactiviteiten in de Z-route. In dit kader is het hoge aandeel werkende gezinsmigranten in de andere G4-steden in vergelijking met Rotterdam opvallend: in Rotterdam werkt 29% van de gezinsmigranten in de Z-route op de peildatum, tegen 43% van de gezinsmigranten in de andere drie grote steden. In Rotterdam en de andere gemeenten ligt het aandeel werkende statushouders in de Onderwijsroute dicht bij het aandeel in de B1-route. Het aandeel werkenden in de Onderwijsroute bij de gezinsmigranten wordt niet gepubliceerd vanwege te kleine aantallen.

Figuur 2.23 Inburgeraars waarvan de leerroute werd vastgesteld met één of meer banen in Rotterdam, de overige G4-steden en andere gemeenten, per leerroute (1 december 2024)

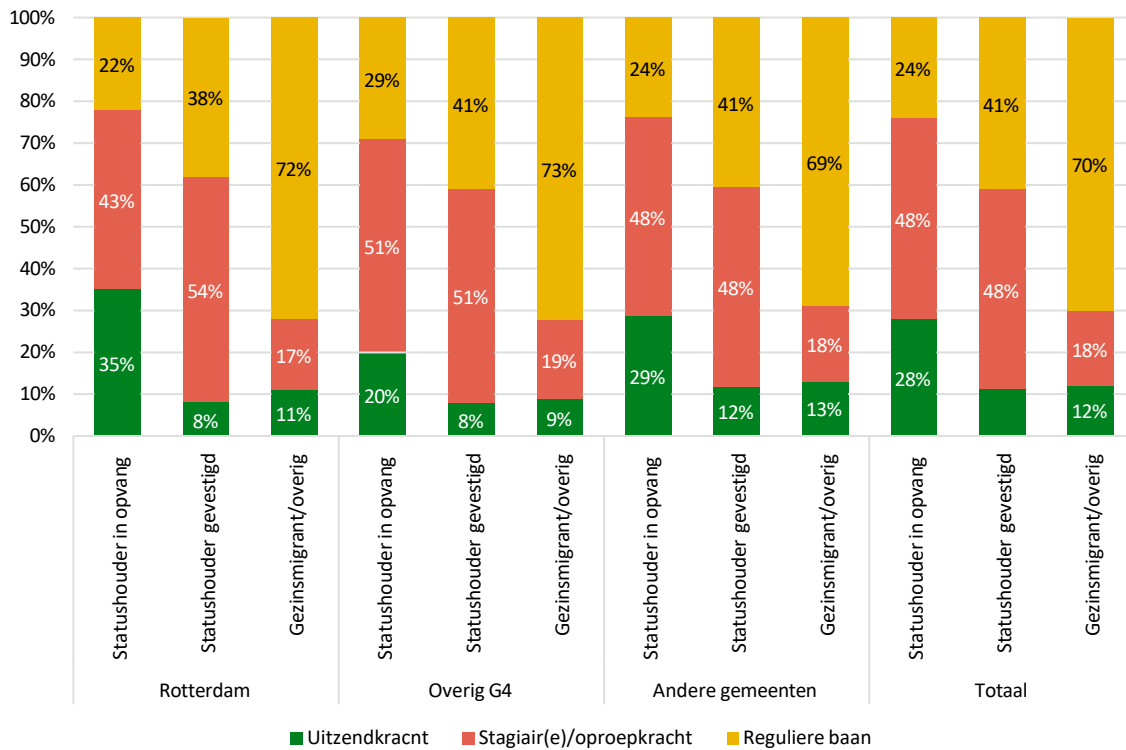


Soort baan

In de onderstaande grafiek staat de soort baan van de inburgeraars met een baan, uitgewerkt naar statushouders in de opvang, gehuisveste statushouders en gezinsmigranten. Als de inburgeraar meer dan één baan heeft, wordt hier uitgegaan van de ‘hoofdbaan’ met de meeste uren.¹⁴ Van de werkende gezinsmigranten heeft in alle gemeenten rond 70% een reguliere baan. Werkende statushouders hebben veel vaker een flexibele baan als uitzendkracht, stagiair of oproepkracht. Hierbij zien we een verschil tussen de al gevestigde statushouders en de statushouders die nog in de opvang verblijven: van de eerste groep werkt het merendeel als oproepkracht, terwijl de tweede groep relatief vaker als uitzendkracht werkt.

¹⁴ Van alle inburgeraars heeft op het peilmoment 5% meer dan één baan; in veruit de meeste gevallen gaat het om twee banen. We zien hier geen noemenswaardige verschillen tussen statushouders en gezinsmigranten, of tussen de verschillende gemeenten. Overigens heeft rond 40% van de werkende inburgeraars sinds de start van de inburgeringsplicht verschillende banen gehad. Rond 20% heeft drie of meer verschillende banen gehad.

Figuur 2.24 Soort baan van de inburgeraars met een baan in Rotterdam, de overige G4-steden en de andere gemeenten, naar soort inburgeraar (1 december 2024)



Bron: CBS/bewerking EUR-OBI

Soort contract

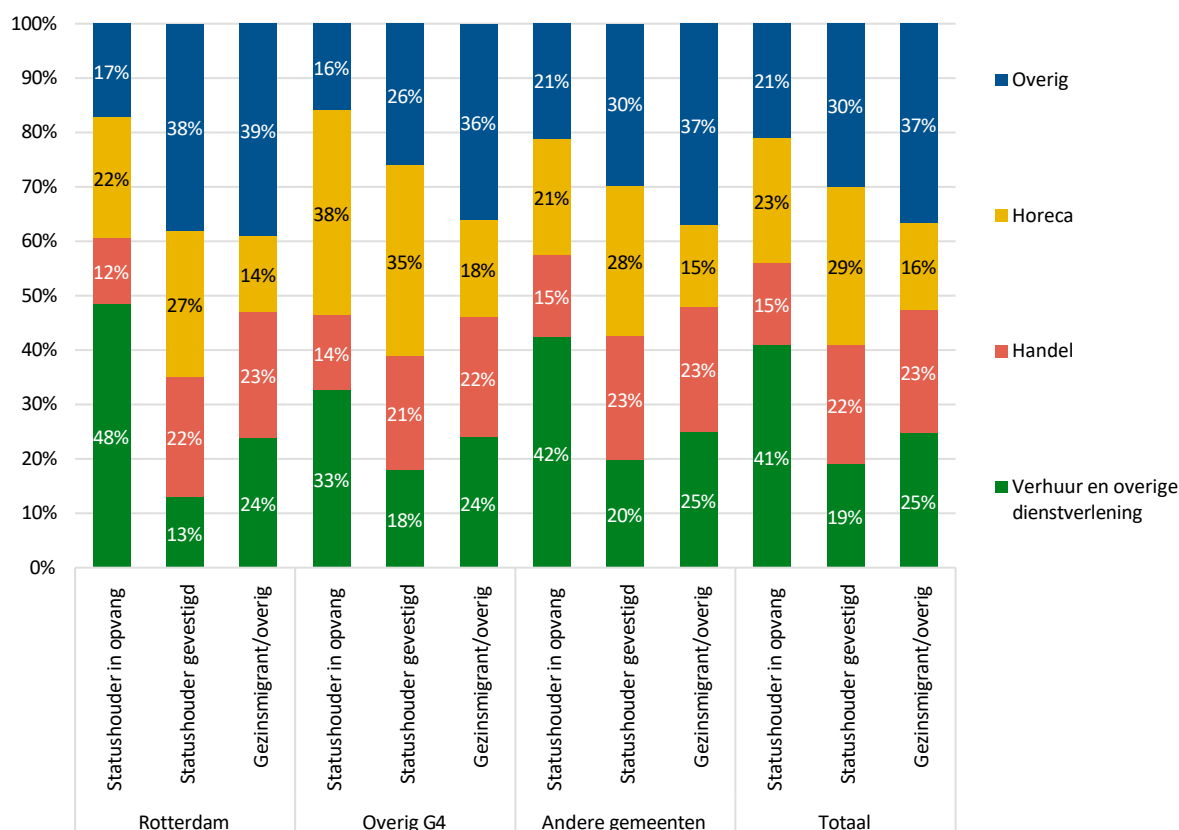
Rond 80% van de inburgeraars in alle gemeenten heeft een contract voor bepaalde tijd. Gezinsmigranten hebben vaker een contract voor onbepaalde tijd dan statushouders: van hen heeft rond een kwart een dergelijk contract, tegen nog geen 10% van de statushouders.

Sector

Veruit de meeste inburgeraars met een baan werken in de dienstverlening. Verhuur en overige dienstverlening, handel en horeca zijn de belangrijkste sectoren.¹⁵ Voor de gevestigde statushouders met een baan is de horeca de belangrijkste werkgever, voor de statushouders in de opvang is dat de verhuur en overige dienstverlening. Gezinsmigranten zijn meer gespreid over de verschillende sectoren, gezien de grotere categorie 'overig'.

¹⁵ In de sector 'Verhuur en overige dienstverlening' vinden we onder meer banen in de verhuur van roerende goederen, arbeidsbemiddeling en uitzendbureaus, schoonmaak, beveiliging en reparatie

Figuur 2.25 Arbeidssector van de inburgeraars met een baan in Rotterdam, de overige G4-steden en de andere gemeenten, naar soort inburgeraar (1 december 2024)



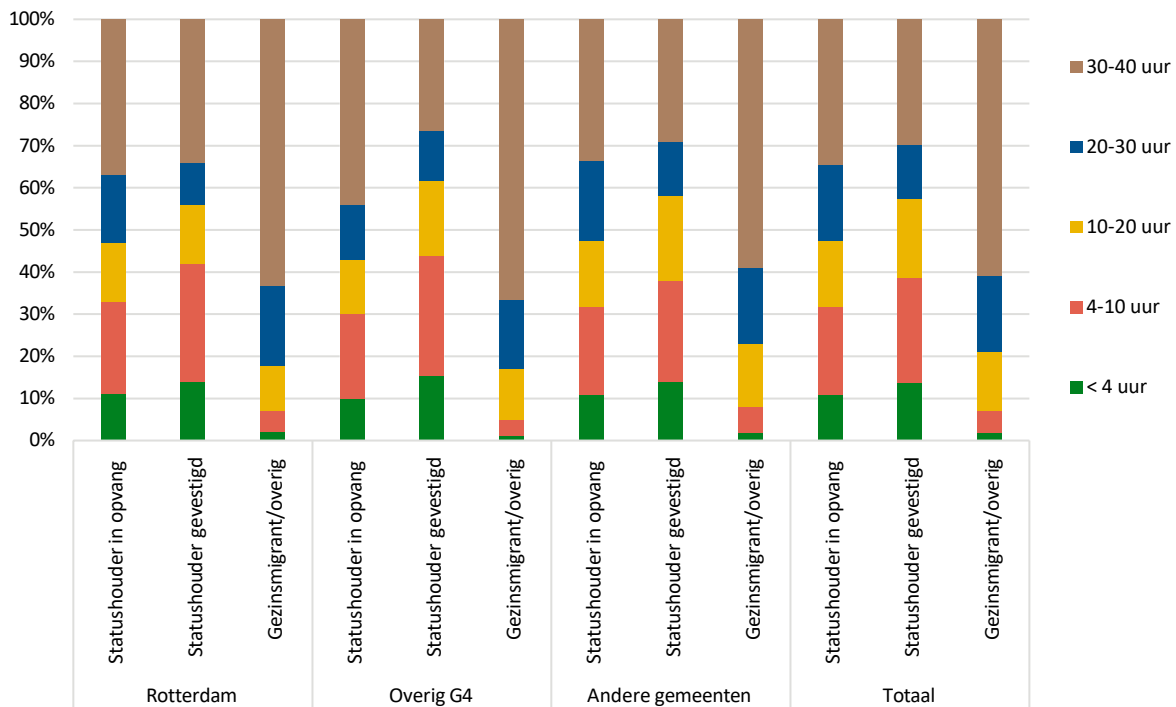
Bron: CBS/bewerking EUR-OBI

Aantal uren en uurloon

Van de gezinsmigranten met een baan werkt in alle gemeenten rond 60% tussen de 30 en 40 uur. De gehuisveste statushouders maken de minste uren: rond 40% van hen werkt niet meer dan 10 uur per week. De statushouders in de opvang maken meer uren: 40 tot 50% van hen werkt tussen de 10 en 20 uur per week.¹⁶ Dat kan worden verklaard doordat een groot deel van de statushouders in de opvang nog niet is begonnen met inburgering en dus meer tijd heeft om te werken dan gevestigde statushouders.

¹⁶ Het aantal arbeidsuren is gebaseerd op de deeltijdfactor.

Figuur 2.26 Aantal arbeidsuren van de inburgeraars met een baan in Rotterdam, de overige G4-steden en de andere gemeenten, naar soort inburgeraar (1 december 2024)



Bron: CBS/bewerking EUR-OBI

Naast dat werkende gezinsmigranten vaker een reguliere baan hebben en ook vaker een vast contract, verdienen ze ook een gemiddeld hoger uurloon: 20 euro, tegen de statushouders 17 euro. Nemen we daarnaast het aantal gewerkte uren in ogenschouw, dan zien we dat de gezinsmigranten een substantieel hoger basisloon verdienen dan de werkende statushouders.¹⁷

Figuur 2.27 Basisloon van de werkende inburgeraars in Rotterdam, de overige G4-steden en de andere gemeenten, naar soort inburgeraar (1 december 2024)



¹⁷ Het basisloon is het brutoloon dat een werknemer ontvangt voor de normale arbeidsduur, exclusief toeslagen, bonussen, overwerkvergoedingen en andere incidentele beloningen

Arbeidsparticipatie: de hoofdpunten

In deze paragraaf werd ingegaan op de arbeidsparticipatie van inburgeraars. Gezinsmigranten werken in alle gemeenten aanzienlijk vaker dan statushouders. In Rotterdam heeft ongeveer de helft van de gezinsmigranten een baan, terwijl bij gevestigde statushouders het aandeel werkenden nog geen 20% bedraagt. Opvallend is dat statushouders die zich nog op een opvanglocatie bevinden, vaker werken dan statushouders die al zijn gehuisvest, mogelijk omdat zij nog niet zijn gestart met inburgering. Dit suggereert dat werk en inburgering elkaar kunnen verdringen, in plaats van elkaar te versterken.

Inburgeraars in de B1- en Onderwijsroute combineren de inburgeringsactiviteiten vaker met betaald werk dan inburgeraars in de Z-route. Het bevestigt de veronderstelling dat de intensiteit van de Z-route als het gaat om het aantal taal- en participatieuren de combinatie met werk bemoeilijkt.

Het aandeel werkende statushouders tussen 35 en 45 jaar ligt in Rotterdam lager dan in de andere grote steden. Mannelijke statushouders in Rotterdam werken veel vaker dan vrouwelijke statushouders. Bij gezinsmigranten is dit verschil kleiner en is het aandeel werkenden gelijkmatiger verdeeld over de leeftijdsgroepen.

Wat betreft de soort baan zien we dat gezinsmigranten in alle gemeenten vooral een reguliere baan hebben. Statushouders werken vaker als uitzend- of oproepkracht. In Rotterdam is dit beeld vergelijkbaar met andere steden. Statushouders in de opvang werken vaker als uitzendkracht, terwijl gehuisveste statushouders vaker als oproepkracht werken.

De meeste inburgeraars hebben een tijdelijk contract. Gezinsmigranten hebben vaker een vast contract dan statushouders. Ook qua sectoren is er een duidelijk patroon: statushouders werken vooral in de horeca en dienstverlening, gezinsmigranten zijn meer verspreid over verschillende sectoren.

Wat betreft arbeidsduur werken gezinsmigranten vaker voltijds, terwijl statushouders – vooral de gehuisveste groep – vaak minder uren maken. Statushouders in de opvang werken gemiddeld meer uren dan hun gehuisveste collega's, wat samenhangt met hun nog niet gestarte inburgeringstraject.

2.10 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk gaven we een kwantitatief overzicht van de inburgering in de gemeente Rotterdam. De cijfers zijn gebaseerd op CBS-data uit de Statistiek Wet Inburgering (SWI). De Rotterdamse cijfers worden vergeleken met die van de overige G4-steden en andere gemeenten in Nederland. Deze vergelijking is erop gericht de Rotterdamse cijfers in perspectief te plaatsen, zonder in deze fase van het onderzoek hieraan een oordeel te willen verbinden over de behaalde resultaten. Hoewel het merendeel van de inburgeraars hun traject nog niet

heeft afgerond, geven de gegevens over de cohorten 2022, 2023 en 2024 al een beeld van de populatie en de voortgang van het inburgeringsproces.

In Rotterdam relatief minder gezinsmigranten dan in de andere grote steden

Rotterdam telt ruim 4.300 inburgeraars, waarvan iets minder dan de helft statushouder is. De spreiding van statushouders over de gemeenten is gelijkmatig, maar veel gezinsmigranten vestigen zich in de grote steden. In de andere grote steden vinden we relatief meer gezinsmigranten dan in Rotterdam. Dit verschil hangt samen met het landelijke spreidingsbeleid voor statushouders en de vrije vestigingskeuze van gezinsmigranten, die zich vaak vestigen op plekken waar de partner woont. Opvallend is dat het aantal statushouders in het meest recente cohort daalde, terwijl in andere gemeenten een stijging zichtbaar is. Bij gezinsmigranten is sprake van een algemene daling. Niet alle aan de gemeente gekoppelde statushouders zijn al gehuisvest: een deel verblijft nog in een opvanglocatie.

In Rotterdam relatief meer paren, en minder alleenstaanden

De Rotterdamse populatie wijkt op meerdere punten af van die in andere gemeenten. Zo is het aandeel mannelijke statushouders lager dan in de andere G4-steden, en zien we een relatief hoog aandeel paren. Bekeken over de cohorten neemt het aandeel alleenstaanden ook af, terwijl het aandeel paren toeneemt. Gezinsmigranten vormen meestal kinderloze paren. In Rotterdam is, net als in de andere drie grote steden, rond 40% van de statushouders jonger dan 27 jaar. In de overige gemeenten ligt dit percentage lager. Het grootste deel van de gezinsmigranten is tussen de 27 en 35 jaar.

Qua herkomst is de groep statushouders minder divers dan in de andere grote steden: Syrische en Jemenitische statushouders zijn sterk vertegenwoordigd, terwijl gezinsmigranten vooral afkomstig zijn uit traditionele migratielanden als Marokko, Turkije en Suriname.

Van de statushouders die onderwijs volgen in Nederland, zit het merendeel op mbo-niveau. Gezinsmigranten zijn aanmerkelijk hoger opgeleid en volgen vaker hbo- of wo-opleidingen. Statushouders laten wat vaker dan in andere gemeenten hun buitenlandse diploma waarderen, en die waarderingen liggen in Rotterdam iets hoger dan in andere steden.

Statushouders in Rotterdam wachten minder lang op huisvesting; toch wacht ruim 60% langer dan een jaar

De aan de gemeente gekoppelde statushouders in Rotterdam verblijven gemiddeld korter in de opvang dan elders, met een kleiner aandeel dat langer dan een jaar wacht op huisvesting. Toch verblijft ook in Rotterdam ruim 60% op het peilmoment een jaar of langer in de opvang. In eerder onderzoek werd vastgesteld dat een lange wachttijd demotiverend kan werken; veel statushouders kijken met negatieve gevoelens terug op de periode van opvang en zien het als verloren tijd.

Een groot deel van de statushouders start met voorinburgering, maar een klein deel rondt het ook af

De voorinburgering, die onder verantwoordelijkheid van het COA valt, wordt door een aanzienlijk deel van de aan Rotterdam gekoppelde statushouders gestart, maar slechts een klein deel rondt het programma af. Dit beeld is vergelijkbaar met andere gemeenten, al ligt het aandeel onbekende uitkomsten in Rotterdam hoger, wat een betrouwbare vergelijking bemoeilijkt. Praktische belemmeringen zoals verhuizing, werk, kinderopvang en het

wennen aan onderwijs kunnen hierbij een rol spelen. Ook kan een deel van de statushouders nog bezig zijn met het programma, waardoor zij nog niet als afgerond zijn geregistreerd.

De 'Vroege Start' wordt, net als in andere gemeenten, beperkt benut

De Vroege Start – waarbij gemeenten al tijdens de opvang kunnen beginnen met inburgeringsactiviteiten – wordt slechts beperkt benut. In ons vorige deelonderzoek kwam al aan de orde dat veel statushouders 'in de wachtstand' staan en pas willen starten na huisvesting, ook al omdat de omstandigheden in de opvang niet optimaal zijn voor deelname. De veronderstelling was dat afstand tussen AZC en gemeente op het moment van koppeling ook van invloed is: een aanzienlijk deel van de statushouders verblijft op het moment van koppeling aan de gemeente meer dan 100 kilometer van de stad. Onze gegevens laten echter geen duidelijk verband zien tussen deze afstand en deelname aan of afronding van de Vroege Start. Deelname aan inburgeringsactiviteiten tijdens de opvang, zoals de brede intake en het opstellen van het PIP, is in Rotterdam dan ook vergelijkbaar met andere gemeenten. In Rotterdam kreeg 20% een brede intake in de opvang, en werd bij 8% het PIP vastgesteld. De percentages wijken nauwelijks af van die in de andere gemeenten.

In Rotterdam is in vergelijking met de andere grote steden op het peilmoment een groter deel van de inburgeraars met de inburgeringstermijn gestart. De duur van het proces tussen kennisgeving inburgeringsplicht en start van de inburgeringstermijn is voor statushouders vergelijkbaar met de andere grote steden, maar is bij gezinsmigranten gemiddeld langer

Een groter deel van de inburgeringsplichtigen in Rotterdam heeft op het peilmoment de verschillende stadia doorlopen tussen de kennisgeving van de inburgeringsplicht en de start van de inburgeringstermijn dan in de andere grote steden. Dit geldt zowel voor statushouders als gezinsmigranten.

Dat wil niet zeggen dat de verschillende fasen ook sneller worden doorlopen door de inburgeraars. Als het gaat om de duur van de verschillende fasen in het proces, wijkt Rotterdam op meerdere punten af van het landelijke beeld. De periode tussen huisvesting en de start van de brede intake is bij de statushouders korter dan in andere gemeenten. De periode tussen de brede intake en de vaststelling van het PIP neemt in Rotterdam juist meer tijd in beslag, vergelijkbaar met de andere grote steden. De totale termijn tussen de kennisgeving van de inburgeringsplicht en de start van de inburgering is in Rotterdam bij statushouders vergelijkbaar met de andere G4-steden, maar langer dan in de overige gemeenten. Bij gezinsmigranten is het beeld anders: in Rotterdam duurt de periode tussen vestiging en brede intake relatief lang, terwijl de tijd tussen intake en PIP juist kort is. De totale termijn tussen kennisgeving en start van de inburgering ligt in Rotterdam bij gezinsmigranten hoger dan in andere gemeenten.

De streeftermijnen voor tijdigheid – zoals het starten van de brede intake binnen zes weken – worden niet altijd gehaald. Bij statushouders lukt dit in Rotterdam vaker dan elders, maar bij gezinsmigranten juist minder vaak. In ons vorige deelonderzoek beschreven we dat er in enkele perioden wachtlijsten waren. Daarnaast stelden we vast dat het betrekken van de gezinsmigranten bij de inburgering vaak moeilijker is dan bij de statushouders. Informatieachterstand, maar ook weerstand tegen de inburgeringsplicht – ook van de kant van de partners – spelen hierin een rol. Ook de termijn tussen vestiging en vaststelling van het PIP wordt in Rotterdam minder vaak binnen de streeftermijn van tien weken gerealiseerd dan in andere gemeenten.

Leerbaarheidstoets en leerroute: aansluiting en afwijking

De leerbaarheidstoets speelt een belangrijke rol in de bepaling van de leerroute. In Rotterdam sluit de route-indeling grotendeels aan bij de testresultaten, al worden ook hier statushouders met de uitslag 'B1-route niet haalbaar' soms toch in de B1-route geplaatst. In andere G4-steden gebeurt dit nog vaker. Opvallend is dat Rotterdam minder jonge statushouders indeelt in de Onderwijsroute dan andere grote steden, mogelijk door een minder sterke focus op vervolgonderwijs. Vooral in Amsterdam wordt juist actief ingezet op onderwijs, wat zich vertaalt in hogere percentages deelnemers in de Onderwijsroute. De indeling van gezinsmigranten is in alle gemeenten vrijwel gelijk: zij worden bijna altijd in de B1-route geplaatst, mede omdat de Onderwijsroute voor hen financieel onhaalbaar is. Leeftijd speelt een duidelijke rol: jongere inburgeraars scoren beter en worden vaker in de B1-route geplaatst, terwijl oudere groepen vaker in de Z-route terechtkomen.

Afschaling en wisseling van leerroute komen weinig voor. Dit is opvallend, gezien de zorgen die professionals vooraf hadden over de haalbaarheid van het B1-niveau, vooral bij gezinsmigranten. De lage aantallen kunnen deels verklaard worden door de strikte voorwaarden voor afschaling, zoals het volgen van minimaal 600 uur taallessen. Daarnaast kan afschaling later in het proces plaatsvinden; mogelijk neemt afschaling in 2025 toe, wanneer de inburgeraars dichterbij het einde van hun inburgeringstermijn komen. Wisselingen vinden, landelijk gemeten, vooral plaats van Onderwijs- of B1-route naar Z-route.

Voortgang na start: in Rotterdam rondde een relatief groot aandeel van de gezinsmigranten PVT en MAP af. Het aandeel inburgeraars dat de inburgeringstermijn afrondde is nog beperkt, en vergelijkbaar met de andere gemeenten

Na de start van de inburgeringstermijn blijkt dat in Rotterdam relatief veel inburgeraars het participatieverklaringstraject (PVT) hebben afgerond, vooral gezinsmigranten. Dit wijst op een actieve inzet op vroege uitvoering. Ook het aandeel gezinsmigranten dat de MAP-module afrondt is hoog, terwijl dit bij statushouders juist lager ligt dan in andere gemeenten. Het aantal inburgeraars dat volledig aan de inburgeringsplicht heeft voldaan is nog beperkt, wat logisch is gezien de maximale termijn van drie jaar. In Rotterdam zijn de percentages vergelijkbaar met andere gemeenten, met iets hogere scores bij gezinsmigranten dan bij statushouders. Dit bevestigt het beeld dat gezinsmigranten sneller door het proces bewegen.

Arbeidsparticipatie: ongelijkheid in kansen en uitkomsten

Op het terrein van arbeidsparticipatie zijn de verschillen tussen statushouders en gezinsmigranten groot. Gezinsmigranten werken aanzienlijk vaker, hebben vaker een vaste baan, maken meer uren en verdienen een hoger loon. Statushouders werken vooral in flexibele banen, vaak als uitzend- of oproepkracht, en maken minder uren. Opvallend is dat statushouders in de opvang vaker werken dan gehuisveste statushouders. Dat suggereert dat werk en inburgering elkaar kunnen verdringen. De sectoren waarin inburgeraars werken zijn beperkt: dienstverlening, horeca en handel domineren. Statushouders zijn sterk vertegenwoordigd in de horeca en schoonmaak, terwijl gezinsmigranten meer verspreid zijn over verschillende sectoren. Ook qua contractvorm en loon zijn de verschillen groot. Gezinsmigranten hebben vaker een vast contract en verdienen gemiddeld meer per uur. Dit leidt tot een substantieel hoger basisloon, wat hun economische positie versterkt. We stellen vast dat inburgeraars in de B1- en Onderwijsroute de inburgeringsactiviteiten vaker met betaald werk combineren dan inburgeraars in de Z-route. Het bevestigt de veronderstelling dat de intensiteit van de Z-route als het gaat om het aantal taal- en participatieuren de combinatie met werk bemoeilijkt.

3 De werking van dualiteit volgens het beleid

Roxy Damen, Jaco Dagevos en Meghan Rens

3.1 Inleiding

Het maatschappelijke doel van het nieuwe inburgeringsbeleid is dat statushouders ‘snel en volwaardig meedoen, het liefst via betaald werk’. Een van de (sub)doelen om dit te bereiken is dualiteit, ofwel het combineren van taal leren en participeren in (vrijwilligers-)werk (Tweede Kamer, 2020). Er wordt door betrokkenen echter verschillend invulling gegeven aan het begrip dualiteit en participatie en het leren van de Nederlandse taal binnen en buiten de inburgeringstrajecten blijken in de praktijk lastig te combineren (Damen et al., 2023; 2024). In het kwalitatieve onderzoek binnen deze derde deelstudie richten we ons daarom op de werking van dualiteit. We reconstrueren de beleidstheorie aan de hand van drie groepsgesprekken met professionals op het niveau van landelijk en gemeentelijk beleid en bestaande (beleids-)literatuur. Daarbij onderzoeken we wat professionals onder dualiteit verstaan (3.2), welke mechanismen vanuit het beleid verondersteld worden dualiteit (als uitkomst) te faciliteren of hinderen (3.3) en in hoeverre dualiteit (als interventie) vervolgens wordt verondersteld bij te dragen aan succesvolle inburgering (3.4). In de hoofdstukken hierna toetsen we vervolgens de door beleid veronderstelde werking van dualiteit aan de ervaringen van professionals in de uitvoering en werkgevers (H4) en de inburgeraars zelf (H5).

3.2 Het begrip dualiteit

In de (beleids-)literatuur wordt dualiteit omschreven als het combineren van taal leren en participeren (SZW, 2023; Tweede Kamer, 2020), in een talige omgeving (Divosa, 2024), bijvoorbeeld via betaald werk, werkervaringsplekken/stages, vrijwilligerswerk, een opleiding of taalcoaching buiten de les met een taalvrijwilliger (De Gruijter et al., 2024; Tweede Kamer, 2020). Zoals uitgelicht in de twee voorgaande onderzoeksrapporten (Damen et al., 2023; 2024) worden er binnen de inburgeringspraktijk verschillende definities van dualiteit gehanteerd. Enerzijds gaat het om het combineren van taal leren en participeren binnen de inburgeringstrajecten, anderzijds om participatie naast de inburgering. De combinatie van taal leren en participeren kan volgtijdelijk, gelijktijdig maar naast elkaar, of geïntegreerd plaatsvinden. Ook de prioritering van taal leren en participatie kan per inburgeraar en coach of consulent verschillen. Om meer grip te krijgen op het concept dualiteit, voordat we de werking ervan gaan uitdiepen, hebben we alle geïnterviewde professionals allereerst gevraagd wat zij onder dualiteit verstaan. Hoewel we verderop in het hoofdstuk expliciet de veronderstellingen van beleid behandelen, is voor de totstandkoming van het gedeelde begrip rond dualiteit ook de input van de professionals op uitvoeringsniveau meegenomen.

Ook in de focusgroepen met professionals komt terug dat er verschillende vormen van dualiteit zijn. Opvallend is dat er op de verschillende niveaus (landelijk beleid, gemeentelijk beleid en gemeentelijke uitvoering) initieel anders gedacht leek te worden over de betekenis van dualiteit. Professionals op het niveau van landelijk beleid

gaven in eerste instantie aan dat er pas sprake is van dualiteit wanneer taal leren en participeren in geïntegreerde vorm gelijktijdig plaatsvinden:

“Essentieel is volgens mij dat het gelijktijdig gebeurt en niet eerst taal en dan [participatie] [...]. En het idee daarachter is dan dat je sneller de taal leert, als je het ook in de praktijk toepast.” (professional beleid)

Op het niveau van gemeentelijk beleid werd aangegeven dat het geïntegreerd plaatsvinden van taal leren en participeren ideaal is en raakt aan hoe het in de wet bedoeld is. Tegelijkertijd gaf men aan in de praktijk al blij te zijn wanneer taal leren en participatie naast elkaar plaatsvinden:

“We zijn nu al een beetje blij als je Nederlands spreekt op de werkvloer terwijl je ook Nederlands [leert in de les].” (professional beleid)

Afhankelijk van de situatie van de inburgeraar raken volgens de professionals op het niveau van gemeentelijk beleid taal leren en participatie elkaar in de praktijk meer of minder, hoewel zij wel het belang benadrukken van wederzijdse versterking:

“Natuurlijk is dualiteit precies dit, het tegelijk laten bestaan. Maar wat mij betreft is dualiteit ook het laten versterken van elkaar. En daarin hebben we nog best wel wat stappen te zetten. Het zou mooi zijn als werk taal kan versterken en taal werk kan versterken. En dan is het dus niet alleen maar werk en inburgering naast elkaar weten te organiseren.” (professional beleid)

Naast de professionals op het niveau van landelijk en gemeentelijk beleid hebben we ook aan professionals in de uitvoering gevraagd wat zij onder dualiteit verstaan. In de focusgroepen met de gemeentelijke uitvoering riep het begrip dualiteit in eerste instantie niet altijd direct duidelijke associaties op. Hoewel men uiteindelijk toch snel bij de combinatie van taal en werk uitkwam, kwamen er verschillende associaties naar voren rondom dualiteit, die de respondenten bij de onderzoekers probeerden te checken:

“In tegengestelde zaken. Zaken die elkaar een beetje beïnvloeden?” (professional uitvoering)

“Ik denk gelijk aan de regelgeving versus praktijk. Hoe het [er] uiteindelijk aan toe gaat [in de praktijk]. Daar zit zeker dualiteit.” (professional uitvoering)

Professional uitvoering 1: *“Ik denk dat jullie bedoelen in combinatie met werk?”* Professional uitvoering 2: *“Dus Participatiewet en Inburgeringswet, is dat het?”*

In één van de gesprekken met de uitvoering werd aangegeven dat dualiteit vanuit de beleidstheorie wel een subdoel is, maar hier in de uitvoering (te) weinig op wordt gestuurd en de term dus ook niet per definitie onderdeel is van hun dagelijkse praktijk. Dit komt volgens de uitvoerders onder andere doordat het aanbod niet voor alle leerroutes zo is ingericht. Dit is enkel het geval bij de Z-route, waarin voor statushouders taal leren en participeren wel in combinatie wordt aangeboden.

Experts herkennen de onduidelijkheid rond het begrip dualiteit en de verschillende invulling ervan op verschillende niveaus. Dit is volgens hen al begonnen bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

(SZW) dat zelf bij het opstellen van de nieuwe wet niet duidelijk is geweest over de betekenis van dualiteit. Zoals een van de experts aangeeft: *‘Het is eigenlijk een ambitie. Het is daarom best wel moeilijk, denk ik, om heel concreet te maken’* (professional expertgroep). Dit zien verschillende experts doorwerken bij gemeenten en aanbieders, zeker wat betreft de B1-route. Zelf definiëren de experts dualiteit als het geïntegreerd plaatsvinden van taal leren en participeren, zoals ook de professionals op het niveau van het landelijke beleid. In gesprek met de experts wordt echter ook aangegeven dat zij in de praktijk zien dat taal leren en participeren toch vooral naast elkaar plaatsvinden.

“Eigenlijk geven wij de definitie zoals die ook in de wet bedoeld is, de kruisbestuiving et cetera. Maar ja, ik heb steeds meer in de praktijk het gevoel dat dat misschien het ideaalbeeld is, maar dat er 1001 dingen gebeuren en niet gebeuren onder die noemer.” (professional expertgroep)

“Ook voor de uitvoering, vaak dat dualiteit dus inderdaad niet zo heel erg gaat over het echt integreren van die twee met elkaar, taal leren en participeren, maar ook gaat over letterlijk tegelijk starten. Dus dat jij vrijwilligerswerk doet en ondertussen je taallessen start. En dat je dan denkt ‘nou mooi, dualiteitstraject is gestart’. Wat ik ook heel goed begrijp.” (professional expertgroep)

Hoewel er in eerste instantie verschillende betekenissen aan dualiteit werden toegekend, kwam in tweede instantie tijdens de verschillende groeps gesprekken toch een vergelijkbare opvatting van het begrip naar voren. We stellen vast dat er verschillende gradaties van het begrip worden gehanteerd. Idealiter is dualiteit volgens de verschillende professionals de geïntegreerde combinatie van taal leren en participeren, ofwel dualiteit in strikte zin. In de praktijk is er vaak vooral sprake van taal leren en participeren naast elkaar, ofwel dualiteit in ruime zin, waarbij het wel door alle professionals belangrijk wordt gevonden dat deze elkaar op de een of andere manier versterken. Voor sommige inburgeraars is echter ook naast elkaar niet realistisch, en vindt taal leren en participatie meer volgtijdelijk plaats. Er is dan geen sprake van dualiteit.

“Kijk, wij snappen natuurlijk ook wel dat de ambitie die je stelt, dat dat in samenhang met elkaar gebeurt, dat dat natuurlijk in de praktijk heel erg ingewikkeld is. Dus dan zou ik inderdaad werken op een postsorteercentrum en ‘s avonds naar de inburgeringslessen gaan en daar totaal geen samenhang tussen hebben, geen succesvolle dualiteit willen noemen. Maar er gebeurt in ieder geval wel iets naast de inburgering. Je moet misschien wel even praten met de buschauffeur. Dus er vindt wel iets van het in de praktijk brengen van je taal plaats. Maar wel heel minimaal.” (professional beleid)

“Überhaupt het mogelijk maken dat die twee dingen terugkomen in een weekschema van iemand, maar niet gewoon om te doen, maar ook dat het elkaar versterkt. En dat is dan per individu verschillend.” (professional uitvoering)

Participatie wordt door professionals in beleid en uitvoering enerzijds gezien als participeren in betaald werk, maar de definitie is volgens hen met de komst van de nieuwe wet ook breder geworden en omvat sindsdien ook maatschappelijke participatie, bijvoorbeeld in vrijwilligerswerk. Hoewel enkele professionals maatschappelijke participatie nog breder zien, kiezen we er afgaande op het merendeel van de professionals en de (beleids-)literatuur voor om dualiteit in dit onderzoek te definiëren als het combineren van taal leren en participeren in vrijwilligers- of betaald werk.

“[...] de wet [is] bedoeld om uiteindelijk naar betaald werk te gaan. Maar ook daar waar er ander soort werk, vrijwilligerswerk, georganiseerd kan worden naast de inburgering, waarbij het elkaar versterkt, dan nog steeds voldoet het wat mij betreft aan een dual karakter.” (professional uitvoering)

Belangrijke kanttekening is dat de interventies die vanuit het landelijke en/of gemeentelijke beleid worden ingezet deels nog steeds vooral zijn gericht op het aan het werk helpen van inburgeraars. Afhankelijk van hoe dat werk wordt ingericht, richten sommige van deze interventies zich op dualiteit in ruime zin, waarbij participatie in betaald werk naast de inburgering plaatsvindt. Andere interventies richten zich wel meer op dualiteit in strikte zin, waarbij taal leren en participeren in betaald of vrijwilligerswerk meer geïntegreerd plaatsvinden. Dit kan doordat men Nederlands leert op het werk, bijvoorbeeld aan de hand van taallessen of vaktaal. De mate van dualiteit waar de verschillende interventies aan verwacht worden bij te dragen, ofwel dualiteit in strikte of ruime zin, benoemen we hieronder.

3.3 Dualiteit als uitkomst

Nadat we inzicht hebben gekregen in de opvatting van het begrip ‘dualiteit’ door alle professionals, gaan we in deze en de volgende paragraaf in op de door beleid (veronderstelde) werking van dualiteit in het Rotterdamse inburgeringsbeleid. Een systematische manier om veronderstelde werkzame mechanismen bloot te leggen is via een reconstructie van de beleidstheorie. In dit onderzoek reconstrueren we de beleidstheorie rondom dualiteit aan de hand van ‘ICAMO’-configuraties (zie H1). Deze ICAMO-figuren bevatten een schematische weergave van de (veronderstelde) werking van dualiteit en geven weer:

- De Interventie (= wat er door de gemeente en/of partners wordt gedaan, i.e. de instrumenten die worden ingezet);
- De Contextfactoren (= de randvoorwaarden om de interventie te laten slagen);
- De Actoren (= op wie de Interventie is gericht);
- De Mechanismen (= onderliggende processen die gedragsverandering op gang brengen én eventuele subdoelen die fungeren als tussenstap);
- De Outcome/uitkomst (= het beoogde einddoel).

De ICAMO-figuren worden daarbij in de volgende paragrafen beschreven als veronderstellingen met een oorzakelijke structuur:

Als <interventie>, gericht op <actoren>, dan <onderliggende processen die gedragsverandering op gang brengen> waardoor <eventueel subdoel>, wat vervolgens leidt tot <het beoogde einddoel>, mits <context> (zie ook: Ehren, Leeuw en Scheerens, 2005; Pater et al, 2012).

Aan de hand van de groepsgesprekken met professionals op beleidsniveau en bestaande literatuur rondom dit thema hebben we drie ICAMO’s opgesteld voor interventies gericht op het faciliteren van dualiteit (als uitkomst) en één ICAMO waarbij dualiteit, als interventie, dient voor succesvolle inburgering. Interventies gericht op dualiteit als uitkomst zijn in samenspraak met de deelnemers aan de focusgroepen gekozen en uitgediept. Er is voor gekozen de besproken interventies te bundelen en hierbij onderscheid te maken tussen de benadering

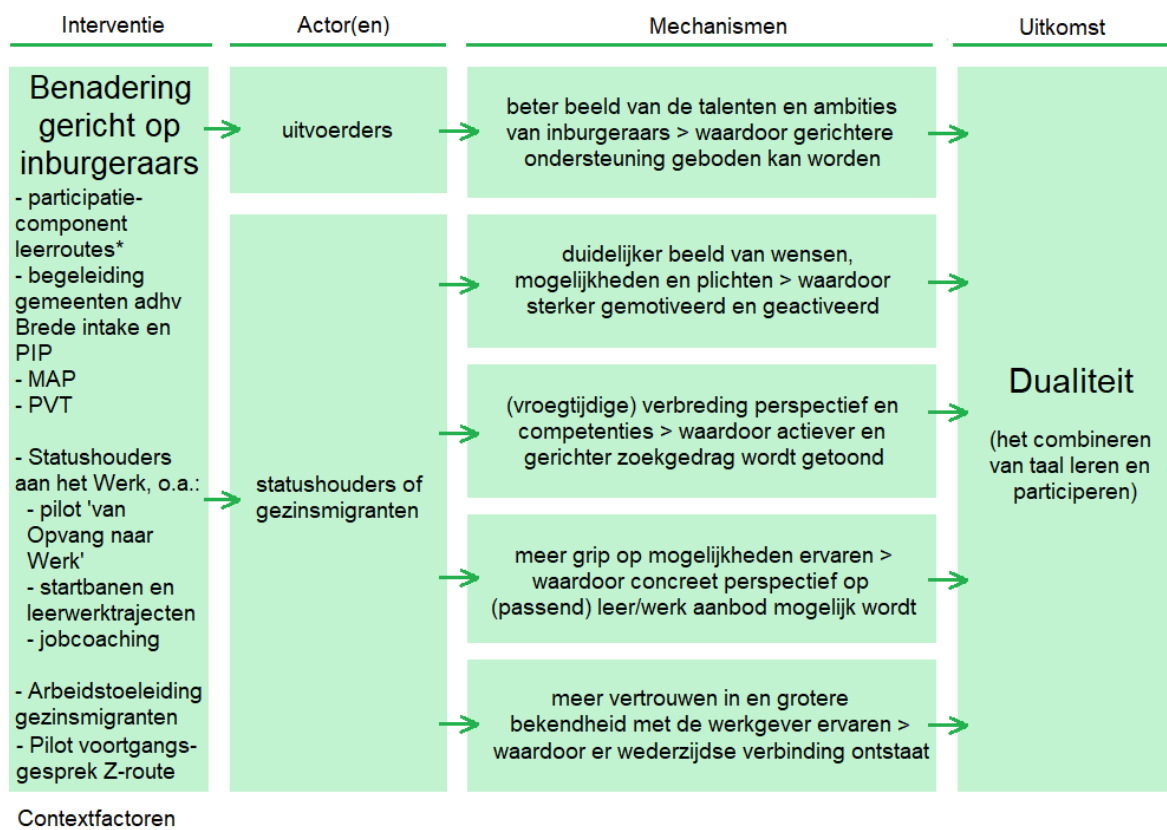
gericht op inburgeraars en de benadering gericht op werkgevers, dit zijn immers de belangrijkste actoren op wie interventies worden gericht.

3.3.1 Benadering gericht op inburgeraars

Dualiteit is één van de vijf subdoelen in de beleidstheorie van de Wi2021 (Tweede Kamer, 2020). Binnen de beleidstheorie worden verschillende wettelijke instrumenten weergegeven die ten dienste staan van het realiseren van dualiteit (participatiecomponent in de leerroutes voor statushouders, begeleiding door gemeenten, PIP, MAP en het PVT). Daarnaast zijn er tal van bovenwettelijke interventies die men in de gemeente Rotterdam inzet om dualiteit voor inburgeraars te faciliteren (onder andere het programma Statushouders aan het Werk¹⁸ inclusief de pilot 'van Opvang naar Werk', startbanen, leerwerktrajecten en jobcoaching, evenals arbeidstoeleiding voor gezinsmigranten en de pilot voortgangsgesprekken Z-route voor gezinsmigranten). Terwijl de nieuwe Inburgeringswet op 1 januari 2022 is ingegaan, zijn deze bovenwettelijke interventies veelal later geïntroduceerd. In deze paragraaf bespreken we zowel de veronderstelde werking van de interventies uit het standaard wettelijk aanbod, als die van de bovenwettelijke interventies zoals door professionals aangedragen in de gesprekken. Naast de bovenwettelijke interventies zoals hierboven genoemd worden er door de gemeente ook nog andere ondersteuningstrajecten aangeboden, deze komen terug onder 3.3.4. De interventies die we in deze paragraaf uitlichten zijn gericht op statushouders en/of gezinsmigranten. Omdat de mechanismen die zij in gang zetten deels overlappen hebben we hiervoor één ICAMO opgesteld die de benadering gericht op inburgeraars in kaart brengt, zie hiervoor figuur 3.1 op de volgende pagina.

¹⁸ Voor statushouders is vanuit het Rijk in 2023 het Plan van aanpak 'statushouders aan het werk' geïntroduceerd (SZW, 2023). Onderdeel van dit plan zijn verschillende initiatieven om de participatie van statushouders (idealiter in combinatie met taal leren) te bevorderen. In Rotterdam heeft men sinds juni 2024 een eigen tijdelijk programma 'Statushouders aan het Werk' (SahW) ingericht, dat geënt op het landelijke plan van aanpak verschillende initiatieven bundelt en daarbij, binnen de Rotterdamse aanpak, 'inzet op bemiddeling van asielzoekers en statushouders vanuit dualiteit' (Gemeente Rotterdam, 2025 – Q2). In het kader hiervan worden zowel instrumenten ingezet gericht op de aanbodkant (statushouders) als op de vraagkant (werkgevers). Het programma SahW kan worden gezien als boost op bestaande ondersteuningstrajecten voor statushouders (Gemeente Rotterdam, 2024).

Figuur 3.1 ICAMO 1 – Benadering gericht op inburgeraars



Individuele factoren: inburgeraar die zich actief wil en kan inzetten (motivatie, geslacht, leeftijd, taal- en opleidingsniveau, gezinssituatie, (mentale) gezondheid, fase inburgeringstraject en uitkeringsgerechtigd zijn)

Institutionele factoren: voldoende menskracht en middelen bij gemeenten, experimenteerruimte, mogelijkheden tot maatwerk, voldoende, flexibel en kwalitatief goed leerrouteaanbod, taal- en participatieaanbod op elkaar af kunnen stemmen, kinderopvang, reistijd en reiskosten geregeld en verschil in beleid voor gezinsmigranten

Maatschappelijke/economische factoren: openheid samenleving, bereidwilligheid en flexibiliteit werkgevers, krapte op de arbeidsmarkt en arbeidsmarktdiscriminatie

De vanuit professionals op beleidsniveau en (beleids-)literatuur veronderstelde werking van de benadering gericht op inburgeraars bespreken we in de volgende subparagrafen aan de hand van de veronderstelde mechanismen, omdat zij de kern vormen van de ICAMO-figuur.

3.3.1.1 *Mechanisme 1: Benadering inburgeraars leidt tot gerichtere ondersteuning door uitvoerders*

Hoewel de interventies zoals gebundeld in ICAMO 1 deel uitmaken van de benadering gericht op inburgeraars, zetten enkele hiervan ook een mechanisme bij uitvoerders in gang dat dualiteit onder inburgeraars vervolgens verder kan faciliteren. Het gaat hier om de begeleiding door gemeenten aan de hand van de Brede intake en het Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP), de participatiecomponent in de leerroutes voor statushouders, de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) en het Participatieverklaringstraject (PVT).

Binnen de nieuwe wet hebben gemeenten (opnieuw) een sterke regierol gekregen, die zij kunnen invullen met behulp van de Brede intake en het PIP. Vanuit de beleidstheorie wordt de begeleiding door gemeenten en de monitoring van trajecten als belangrijk element gezien in de realisatie van dualiteit (zie ook: De Gruijter et al., 2024; Gemeente Rotterdam, 2021; Oostveen en Klaver, 2017; Tweede Kamer, 2020) Ondersteuning door gemeenten helpt inburgeraars ‘hun weg te vinden in het complexe systeem’ (Oostveen, Rens en Klaver, 2020, p.

54). De (beleids-)literatuur biedt aanknopingspunten voor mechanismen waarbij gemeentelijke begeleiding via de Brede intake en het PIP, tot dualiteit leidt: ‘Als de stappen van de brede intake worden doorlopen, dan ontstaat een zo compleet mogelijk beeld van de participatiemogelijkheden en wensen van de inburgeraar. Hoe completer het beeld, hoe nauwkeuriger het PIP met heldere doelstellingen en afspraken (voor het leren van de taal in combinatie met werk, vrijwilligerswerk, studie of stage) kan worden vastgesteld’ (Gemeente Rotterdam, 2021, p. 22). Als er aan de hand van de Brede intake een PIP wordt opgesteld voor inburgeraars <interventie> dan wordt er vanuit beleid verondersteld dat bij uitvoerders <actoren> een **duidelijker beeld ontstaat van hun wensen, mogelijkheden en plichten** <onderliggende processen die gedragsverandering op gang brengen> (zie ook: VNG, 2020) **waardoor zij inburgeraars gerichter kunnen begeleiden** <subdoel>, wat vervolgens bijdraagt aan dualiteit <het beoogde einddoel> doordat inburgeraars dan taal leren kunnen combineren met voor hen passende participatie. Hetzelfde mechanisme wordt verwacht als gevolg van de participatiecomponent voor statushouders en de MAP. Als inburgeraars deelnemen aan activiteiten als onderdeel van deze interventies, dan ontstaat bij uitvoerders van deze interventies ook een ‘beter beeld van de talenten en ambities van de inburgeraars’ (Divosa, 2024; Gemeente Rotterdam, 2021) wat hen in staat stelt ondersteuning gerichter vorm te geven.

3.3.1.2 *Mechanisme 2: Benadering inburgeraars motiveert en activeert*

Waar de begeleiding en monitoring door gemeenten aan de hand van de Brede intake en het PIP uitvoerders kan helpen om inburgeraars gerichter te begeleiden, wordt tegelijkertijd verwacht dat dit ook bij inburgeraars zorgt voor een **duidelijker beeld van hun wensen, mogelijkheden en plichten** (zie ook: VNG, 2020) **waardoor zij sterker gemotiveerd en geactiveerd worden in zowel taal leren als participeren** (zie ook: Oostveen en Klaver, 2017), wat vervolgens bijdraagt aan dualiteit. Idealiter gaat het hierbij om dualiteit in strikte zin waarbij taal leren en participatie geïntegreerd kunnen plaatsvinden. Volgens professionals op beleidsniveau gebeurt dit onder andere doordat coaches en consultants de informatie uit de Brede intake en het PIP als aanknopingspunten gebruiken in gesprekken met inburgeraars, en hen op basis daarvan motiveren en activeren. Bijvoorbeeld door inburgeraars te wijzen op participatiemogelijkheden die bij hen passen en op die manier dualiteit voor hun klanten faciliteren:

“Het zit wel in de gespreksleidraad werkinstructies van consultants. Dat ze vrijwel vanaf het begin ook naar andere leefdomeinen, zoals werk, vragen. [...] Dus het [dualiteit] zit ook al in de gesprekken, [...] dat we het als een combinatie zien.” (professional beleid)

De begeleiding vanuit de gemeente kan dus helpen bij het richting geven en bij het activeren van de inburgeraar omtrent alle facetten van de inburgering, waaronder de combinatie taal leren en participeren (zie ook: Oostveen en Klaver, 2017; Oostveen, Rens en Klaver, 2020).

3.3.1.3 *Mechanisme 3: Benadering inburgeraars leidt tot actiever en gerichter zoekgedrag*

Het derde mechanisme, zoals geïdentificeerd vanuit de (beleids-)literatuur en gesprekken met professionals op beleidsniveau richt zich op het verbreden van het perspectief en het versterken van de competenties van inburgeraars, waardoor zij actiever en gerichter zoekgedrag gaan vertonen. Verschillende interventies, zowel vanuit het standaard wettelijke als het bovenwettelijke aanbod, worden verwacht dit mechanisme in gang te zetten.

Het gaat hier enerzijds om de participatiecomponent in de leerroutes voor statushouders¹⁹ (zie ook: De Gruijter et al., 2024; Divosa, 2024; Gemeente Rotterdam, 2021; Tweede Kamer, 2020). Deze is erop gericht inburgeraars kennis te laten maken met participatiemogelijkheden in Nederland en hun vaardigheden (verder) te ontwikkelen. Alleen voor de Z-route is voor statushouders een verplichte participatiecomponent wettelijk vastgelegd, binnen de onderwijsroute geldt de voorbereiding op de vervolgopleiding als participatie, voor de B1-route zijn gemeenten vrij deze component zelf in te vullen:

“De gedachte was niet zozeer ‘we willen in iedere route die dualiteit verplichten’, want we hebben ook altijd heel erg gezegd ‘de gemeenten hebben de regie’. Gemeenten hebben de vrijheid om in hun lokale praktijk, en op basis van maatwerk, [...] voor mensen een inburgeringstraject op maat te maken.” (professional beleid)

Vanuit beleid wordt verondersteld dat als inburgeraars deelnemen aan een participatiecomponent, zij zich **beter voorbereid en competentier voelen om te participeren. Dit leidt tot effectiever zoekgedrag naar verdere participatiemogelijkheden**, wat vervolgens bijdraagt aan dualiteit doordat inburgeraars stappen zetten in participatie binnen en naast de inburgering (zie ook: Oostveen, Rens en Klaver, 2020). Hetzelfde mechanisme wordt verwacht als gevolg van de MAP voor zowel statushouders als gezinsmigranten. Zoals in de memorie van toelichting wordt toegelicht: ‘De MAP is er in het bijzonder op gericht om inburgeringsplichtigen bekend te laten raken met de Nederlandse arbeidsmarkt en hen de vaardigheden aan te leren die benodigd zijn om daaraan deel te nemen’ (Tweede Kamer, 2020, p. 12). Hierdoor komt de inburgeraar ‘beslagen ten ijs’ (VNG, 2020, p. 7).

“Iemand krijgt kennis mee over de markt en er wordt een portfolio ingevuld.” (professional beleid)

Afhankelijk van de manier waarop de (verdere) participatiemogelijkheden worden ingevuld, kunnen de participatiecomponent en de MAP bijdragen aan dualiteit in strikte of ruime zin, waarbij taal leren en participeren geïntegreerd of naast elkaar plaatsvinden.

Eén van de bovenwettelijke instrumenten vanuit het Programma Statushouders aan het Werk dat wij onder de ‘benadering gericht op inburgeraars’ scharen is de pilot ‘van Opvang naar Werk’ uitgevoerd door de gemeente sinds 1 april 2025 op de opvangschepen in Rotterdam. Deze pilot voorziet in arbeidsbemiddeling voor asielzoekers en nog niet-gehuisveste statushouders, ongeacht hun gekoppelde gemeente (Gemeente Rotterdam, 2025 – Q1), ‘om nog meer dat werk te activeren vanaf het begin’ (professional beleid). Via deze pilot kunnen geïnteresseerde asielzoekers en statushouders zich melden bij de meedoenbalie van het COA en zo laagdrempelig en vroegtijdig hun mogelijkheden op de Nederlandse arbeidsmarkt ontdekken (zie ook: Oostveen en Klaver, 2017) en daarmee hun perspectief verbreden. Ook deze interventie raakt dus aan het derde mechanisme uit figuur 3.1.

“[De pilot] is niet alleen gericht op werk, want het is ook wel [het idee] dat je al meeneemt van ‘ja als jij nu gaat werken, je moet ook met de inburgering wat’, dus je probeert dat al daar, al die dualiteit probeer je al een beetje erin te krijgen.” (professional beleid)

¹⁹ Participatie is geen verplicht onderdeel van de inburgeringstrajecten voor gezinsmigranten. Deze is voor hen met name gericht op taal (inclusief KNM) en geldt een verplichting voor het volgen van het PVT en de MAP (Tweede Kamer, 2020).

Voor gezinsmigranten wordt de arbeidstoeleiding verwacht dit mechanisme in gang te zetten. De arbeidstoeleider is sinds november 2021 toegevoegd aan het team Gezinsmigranten en sinds 2024 zijn er twee arbeidstoeleiders. Zij geven op een laagdrempelige manier informatie over participatie en beantwoorden hier vragen over. Het contact met de arbeidstoeleider verloopt in principe via de consulent van de gezinsmigrant, maar indien nodig ook individueel. Daarnaast is er drie keer per maand een inloopspreekuur voor gezinsmigranten, waarbij de arbeidstoeleiders een keer in de maand aansluiten:

“We vragen meer ‘wat is je hulpvraag’ en proberen iemand aanknopingspunten te geven om die te beantwoorden. En voor de één is dat ‘wat wil ik, wat kan ik?’ voor de ander is het ‘ik wil betaald werk, maar mijn taal is niet goed’, dus besluit toch meer te investeren in de taal. Ja dat gaat alle kanten uit.” (professional beleid)

Door in gesprek te gaan over werkmogelijkheden en een plan te maken kan de arbeidstoeleider indirect of direct gezinsmigranten activeren en het belang van werken tijdens de inburgering onder de aandacht brengen.

“Waardoor mensen dan in plaats van dat ze denken van ‘nou, het lukt allemaal niet’, toch stapje voor stapje wel uiteindelijk kunnen komen waar ze [willen] zijn, maar [eerst] ergens anders beginnen, dus toch eerder al die dualiteit dan eigenlijk bereiken.” (professional beleid)

Het laatste instrument dat raakt aan het mechanisme van perspectief verbreden en competenties versterken om actiever en gericht zoekgedrag in gang te zetten zijn de voortgangsgesprekken voor gezinsmigranten in de Z-route in het Huis van de Wijk. Deze interventie bevindt zich nog in de pilotfase. Er werd vastgesteld dat zelf wanneer een gezinsmigrant (bijna) klaar is met de Z-route, en er 800 uur taallessen is gevolgd, evenals KNM, het PVT en de MAP, dit nog niet altijd wil zeggen dat iemand ook weet waar diegene terecht kan in de wijk²⁰. Het gesprek dient dus ‘eigenlijk [om] een soort warme overdracht [te] creëren [tussen gezinsmigrant en het Huis van de Wijk]’ (professional beleid). Idealiter zullen deze gesprekken richting halverwege het einde van het inburgeringstraject plaatsvinden, en zich met name richten op ‘Meedoen en actie. Activeren en leren kennen van het Huis van de Wijk in hun buurt’ (professional beleid).

3.3.1.4 Mechanisme 4: Benadering inburgeraars leidt tot concreet perspectief op (passend) leer-/werk aanbod

Naast het richting geven, motiveren en activeren van inburgeraars zijn er ook door gemeente ingezette bovenwettelijke interventies die zich richten op het faciliteren van (passende) mogelijkheden voor inburgeraars om de taal leren in combinatie met participatie in vrijwilligers- of betaald werk. Vanuit het programma Statushouders aan het Werk gebeurt dit onder andere via de pilot Startbanen en leerwerktrajecten (zie ook: SZW, 2023; 2024). Startbanen zijn leerwerktrajecten voor statushouders die nog bezig zijn met hun inburgering (Gemeente Rotterdam, 2025 – Q2), terwijl leerwerktrajecten worden aangeboden aan statushouders die de inburgering hebben afgerond. In beide trajecten is het uitgangspunt dat leren en participeren gecombineerd kan worden²¹ en waarin ‘[vanuit de gemeente] met de werkgever een lerend karakter aan de voorkant [wordt]

²⁰ Een excursie naar het Huis van de Wijk is een keuzemodulen binnen het PVT, echter kiezen niet alle gezinsmigranten voor deze modulen. Bovendien zijn participatie-uren (buiten deelname aan de MAP en het PVT) niet verplicht voor gezinsmigranten in de Z-route. Hoewel men zich hier vanuit team gezinsmigranten wel voor inzet, kunnen de Z-route kandidaten mogelijk extra ondersteuning gebruiken bij het ontdekken van participatiemogelijkheden. Dat was de aanleiding voor de pilot.

²¹ Naast de bovenwettelijke instrumenten zoals in gesprek met de professionals uitgediept beschikt de gemeente ook breder over aanbod van Werk & Inkomen op het gebied van leerwerktrajecten. Deze zijn niet meegenomen in de analyses, maar het is waarschijnlijk dat soortgelijke mechanismen kunnen worden verondersteld als voor de leerwerktrajecten binnen het programma.

afgesproken' (professionals beleid). Er wordt binnen de pilot Startbanen dus leer-/werk aanbod aangeboden aan statushouders, waarbij goed wordt gekeken of er een match is tussen de capaciteiten en behoeften van de statushouder en de betreffende startbaan of het leerwerktraject. Dat betekent dat als statushouders deelnemen aan de pilot startbanen, zij naar verwachting **meer grip op hun mogelijkheden ervaren waardoor concreet perspectief op (passend) leer-/werk aanbod mogelijk wordt** en zij al tijdens de inburgering kunnen participeren, wat dualiteit in strikte zin, ofwel geïntegreerd, mogelijk maakt. Dit instrument biedt daarmee een begeleide omgeving die specifiek is ingericht op dualiteit. Daarnaast kunnen arbeidstoeleiders gezinsmigranten ook in bredere zin (via de consultants) informeren en adviseren over (arbeids-)kansen die hen mogelijk (beter) passen.

“Wij hebben wel consultants die bijvoorbeeld bij arbeidstoeleiders klanten aanmelden van ‘joh, deze persoon heeft twee banen, dat is hartstikke moeilijk in combinatie met de inburgering, willen jullie helpen zoeken naar een andere baan? Want ja, dit is niet een baan die bijdraagt aan die dualiteit zoals we hem voor ons zien’.” (professional beleid)

Ook naar aanleiding van de voortgangsgesprekken voor gezinsmigranten in de Z-route kunnen - doordat men met elkaar in gesprek gaat en de gezinsmigrant ziet - soms directe kansen worden besproken voor het opdoen van praktijkervaring met meedoen (in de wijk).

“Dus er wordt ook uitgevraagd, ‘wat vind je leuk om te doen?’ [...] Zo is iemand laatst bij een naaiworkshop beland zodat hij gaat laten zien hoe je iets kan maken. Dus dan is hij niet iemand die deelneemt als cursist maar ook laat zien. Dus dat zet mensen ook in hun eigen kracht.” (professional beleid)

Belangrijk hierbinnen is volgens een van de professionals het drie-gesprek op locatie, waarmee voor de gezinsmigrant de drempel wordt verlaagd om bij het Huis van de Wijk naar binnen te gaan. Dit omdat iemand iets laten zien iets anders is dan iemand iets vertellen. Bovendien wordt hiermee letterlijk toegang verleend.

“Ja, en het is natuurlijk ook in het kader van: show, don't tell [...] het voortgangsgesprek brengen naar de plek waar meegedaan wordt, creëert een beeld van dualiteit en daarmee ook wordt het aantrekkelijker om je aan te melden.” (professional beleid)

3.3.1.5 Mechanisme 5: Benadering inburgeraars leidt tot verbinding inburgeraar en werkgever

Het laatste mechanisme uit figuur 3.1 beslaat het versterken van vertrouwen in en vergroten van bekendheid met de werkgever, waardoor verbinding ontstaat die dualiteit ten goede komt. Voor statushouders speelt het instrument jobcoaching vanuit het programma Statushouders aan het Werk hierin een belangrijke rol (zie ook: De Gruijter et al., 2024; Divosa, 2024; Drijvers en Engelen, 2018; Oostveen en Klaver, 2017; Oostveen et al., 2020; SZW, 2023). Een jobcoach is een professional die werkzoekenden met afstand tot de arbeidsmarkt helpt bij het vinden en behouden van (passend) werk. De jobcoach fungeert dus als bemiddelaar en begeleider, die in het kader van de inburgering zowel statushouders als werkgevers op allerlei vlakken kan ondersteunen²². Het instrument 'jobcoaching' voor statushouders blijkt uit de literatuur en de focusgroep gesprekken dan ook aan verschillende van de hierboven genoemde mechanismen te raken, en zorgt zowel voor actiever en gericht

²² Jobcoaching is een gemeente breed instrument en kan ook voor gezinsmigranten worden ingezet vanuit instrumenten van de Participatiewet voor niet-uitkeringsgerechtigden (NUG). Echter gebeurt dit volgens professionals weinig, wegens gebrek aan capaciteit.

zoekgedrag als kennismaking met (passend) leerwerk-aanbod. Wat de jobcoach teweegbrengt is echter breder, deze speelt met name een sleutelrol in de verbinding tussen de werknemer (statushouder) en de werkgever:

“Die van beide kanten en aan elkaar kan toelichten, wat heb je nodig.” (professional beleid)

“Jobcoaching bij deze doelgroep, het is echt zo belangrijk. En dan echt een goede jobcoach, die gelijk die band opbouwt met die werkzoekende, maar die ook het gesprek met die werkgever durft te voeren en kan voeren.” (professional beleid)

Vanuit beleid wordt dan ook verondersteld dat als er een jobcoach wordt ingezet richting de statushouders, **meer vertrouwen in en grotere bekendheid met de werkgever wordt ervaren waardoor er wederzijdse verbinding ontstaat**, wat vervolgens dualiteit faciliteert omdat statushouders werk kunnen vinden en behouden naast hun inburgering. Hoewel minder intensief dan de jobcoach bij statushouders, kan de arbeidstoeleider door middel van bemiddeling ook een rol spelen in de verbinding tussen gezinsmigrant, werkgever en werkplek.

“En soms, soms maak je inderdaad ook wel de koppeling [...] dat dan we soms wel bemiddelen.” (professional beleid)

Afhankelijk van hoe het werk wordt ingevuld kan de jobcoach of arbeidstoeleider bijdragen aan dualiteit in strikte of ruime zin, waarbij taal leren en participeren geïntegreerd of naast elkaar plaatsvinden. De verschillende interventies gericht op de inburgeraars zorgen ervoor dat deze wordt geactiveerd en gefaciliteerd om dualiteit te kunnen (blijven) inburgeren en raken daarmee aan het willen, kunnen en volhouden van dualiteit.

3.3.1.6 Contextfactoren

Het is niet vanzelfsprekend dat de hierboven besproken interventies ook daadwerkelijk leiden tot dualiteit voor de inburgeraars, en de veronderstelde mechanismen daadwerkelijk in gang worden gezet. Uit de gesprekken met de professionals op beleidsniveau en de bestudeerde (beleids-)literatuur kwamen verscheidene contextfactoren naar voren die dienen als belangrijke randvoorwaarden. Het gaat hier om contextfactoren zoals gedefinieerd vanuit beleid, en niet over factoren die volgens beleidsmakers in de praktijk een rol spelen. De contextfactoren stippen we in dit hoofdstuk dus beknopt aan. In hoofdstuk 4 en 5 volgt een uitgebreidere uitwerking van de contextfactoren die in de praktijk een rol spelen. We maken onderscheid tussen individuele, institutionele en maatschappelijke/ economische factoren.

Individuele factoren

Op individueel niveau is het vanuit het beleid van belang dat de inburgeraar zich actief wil en kan inzetten (zie ook: Gemeente Rotterdam, 2021; Tweede Kamer, 2020). Het gaat hier enerzijds om de motivatie van de inburgeraars. Of de inburgeraar zich ook actief in kan inzetten ligt aan verschillende individuele kenmerken, waaronder het geslacht, de leeftijd, het taal- en opleidingsniveau, de gezinssituatie, de (mentale) gezondheid van de inburgeraar en de fase van diens inburgeringstraject (zie ook: Divosa, 2024; SZW, 2023; 2024; Tweede Kamer, 2020). Uit het kwantitatief onderzoek blijkt onder andere dat de combinatie van inburgeren en werken bij vrouwen minder vaak voorkomt. Jonge kinderen, zorgtaken die vooral bij de vrouwen neerkomen, culturele opvattingen over de rol van vrouwen, discriminatie en het opleidingsniveau zijn enkele factoren die hier van belang zijn (Van de Zwan en Van Tubergen, 2022). Ook jongeren zijn vaker aan het werk (zie hoofdstuk 2). Eerder

onderzoek toont aan dat jongeren, hoger opgeleiden en mannen vaker het leren van de taal combineren met participatie in (vrijwilligers)werk (Miltenburg en Dagevos, 2020). Het is daarnaast bekend dat vluchtelingen kampen met een relatief slechte (psychische) gezondheid (Uiters en Wijga, 2018), wat een blokkade kan vormen in het combineren van taal leren en participeren.

“Er zijn allerlei situaties waarin je het eigenlijk gewoon niet van mensen kunt vragen om naast die taal ook nog iets anders te doen.” (professional beleid)

Bovendien speelt het ook een rol of de inburgeraar kan werken in een Nederlandstalige omgeving (zie ook: Gemeente Rotterdam, 2021; Tweede Kamer, 2020). Ook speelt een rol of de inburgeraar uitkeringsgerechtigd is of niet. Voor niet-uitkeringsgerechtigden is het lastiger om reguliere instrumenten vanuit de Participatiewet in te zetten.

Institutionele factoren

Wat betreft institutionele kenmerken moeten gemeenten voldoende menskracht en middelen hebben om de inburgeraars goed te kunnen begeleiden (zie ook: Tweede Kamer, 2020) evenals experimenteerimte en de mogelijkheden tot maatwerk.

“Dualiteit vereist volgens mij maatwerk en flexibiliteit en dus hoe minder regels je hebt hoe meer ruimte er is om het goed te organiseren.” (professional beleid)

Ook moeten gemeenten ervoor zorgen dat er voldoende, flexibel en kwalitatief goed leerroeteaanbod is om de combinatie van taal leren en participeren mogelijk te maken. Daarbij moeten het taal- en participatieaanbod goed op elkaar afgestemd kunnen worden (zie ook: Divosa, 2024). Dit vraagt erom dat ook de randvoorwaarden zoals kinderopvang (zie ook: De Gruijter et al., 2024), reistijd en reiskosten om naar de participatieplek te komen geregeld zijn.

“Ik denk de belangrijkste voorwaarde is hoe je het uren-technisch organiseert. Hoe je die 24 uur die in hun leven zit, hoe je daar voldoende taal uren realiseert en dan ook dat werk nog mogelijk maakt.” (professional beleid)

In tegenstelling tot statushouders moeten gezinsmigranten zelf hun inburgeringstraject regelen en betalen. Participatie is, zoals eerder genoemd, geen verplicht onderdeel van hun trajecten, wat mogelijk een institutionele belemmering is voor het leren van de taal in combinatie met participatie.

Maatschappelijke/economische factoren

Maatschappelijk/economisch gezien moet de samenleving open zijn voor nieuwkomers om mee te doen (zie ook: Gemeente Rotterdam, 2021). Gemeenten zijn daarbij sterk afhankelijk van de bereidheid en flexibiliteit van werkgevers/ managers (zie ook: Divosa, 2024) en maatschappelijke organisaties.

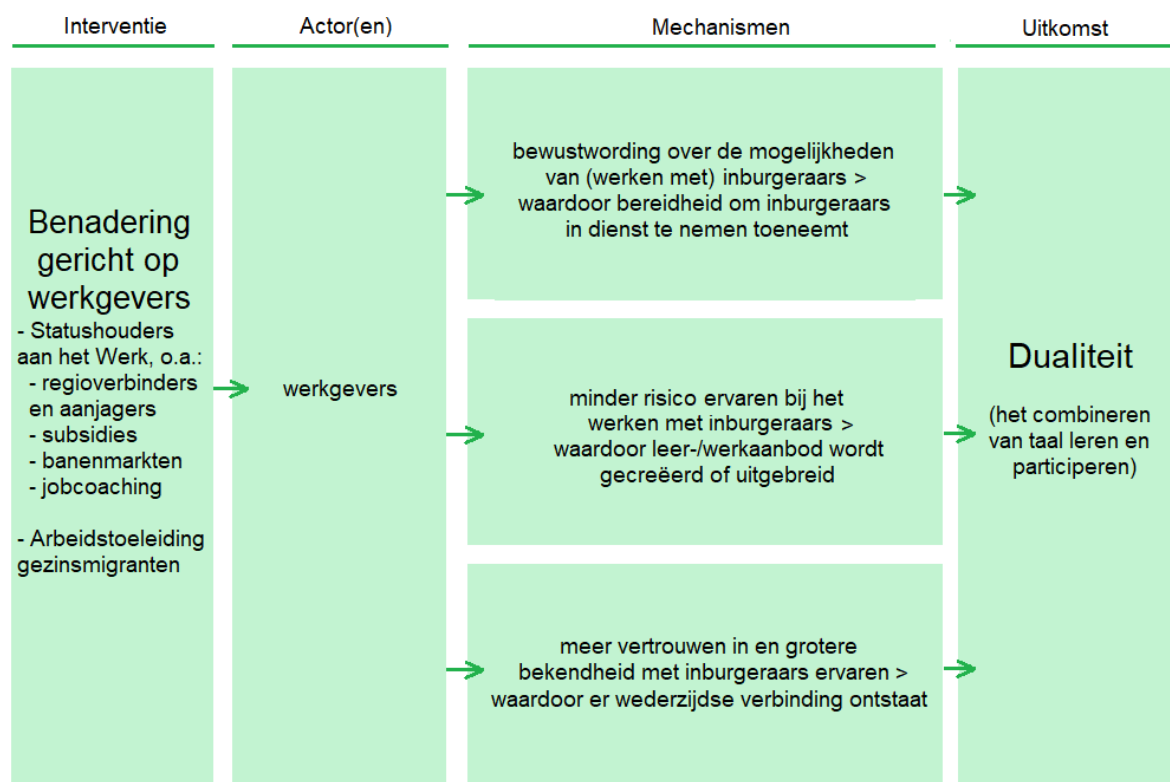
“Als je het echt over randvoorwaarden hebt, dat zou heel erg helpen als daar in de samenleving, dus ook onder werkgevers, anders naar deze groepen worden gekeken. Dat is wel echt buiten de circle of influence.” (professional beleid)

Krapte op de arbeidsmarkt biedt hier mogelijkheden (zie ook: De Gruijter et al., 2024). Door de behoefte aan personeel zijn werkgevers mogelijk niet alleen geneigd inburgeraars in dienst te nemen, maar ook om hen ruimte te bieden werk te combineren met taal leren (SER en SZW, 2021). Gelijktijdig vormt blijvende arbeidsmarktdiscriminatie een belemmering (Scholten et al. 2024; Thijssen, Coenders en Lancee, 2019; VNG, 2020) hoewel krapte hier ook dempend zou kunnen werken. Krapte is echter niet per definitie een gunstig contextfactor voor dualiteit. Doordat inburgeraars veel kunnen werken zou het kunnen zijn dat zij minder tijd kunnen en willen besteden aan hun inburgeringsactiviteiten. Bovendien kan door hoge werkdruk bij werkgevers de bereidheid om leerwerktrajecten aan te bieden worden afgeremd (ACVZ, 2021; SER en SZW, 2021).

3.3.2 Benadering gericht op werkgevers

Naast de interventies gericht op statushouders en gezinsmigranten, zijn er ook interventies die de gemeente inzet om dualiteit te faciliteren gericht op werkgevers. Enerzijds gaat het om instrumenten gebundeld binnen het programma Statushouders aan het Werk (zoals regioverbinders en aanjagers, subsidies, banenmarkten en jobcoaches). Daarnaast is het instrument arbeidstoeleiding ook deels gericht op de werkgevers. Omdat de mechanismen die deze interventies in gang zetten vergelijkbaar zijn, worden deze weergegeven in één ICAMO die de benadering gericht op werkgevers omvat, zie hiervoor figuur 3.2. De vanuit professionals op beleidsniveau en (beleids-)literatuur veronderstelde werking van de benadering gericht op werkgevers bespreken we hieronder aan de hand van de veronderstelde mechanismen, omdat zij de kern vormen van de ICAMO-figuur.

Figuur 3.2 ICAMO 2 – Benadering gericht op werkgevers



Contextfactoren

Individuele factoren: bereidheid werkgevers/ managers en collega's, creativiteit en lef professionals

Institutionele factoren: ruimte en tijd bij gemeente en werkgevers, experimenteeruimte, (financiële) middelen, samenwerking en kennisuitwisseling

Maatschappelijke/ economische factoren: krapte op de arbeidsmarkt

3.3.2.1 *Mechanisme 1: Benadering werkgevers leidt tot grotere bereidheid om inburgeraars in dienst te nemen*

Werkgevers hebben een belangrijke rol binnen het faciliteren van dualiteit. Het zijn immers de werkgevers die betaald werk voor inburgeraars mogelijk maken, idealiter in combinatie met het leren van de taal. Om dit te kunnen bewerkstelligen is het allereerst van belang dat werkgevers bereid zijn om inburgeraars in dienst te nemen. Als onderdeel van het plan van aanpak voor statushouders worden hiervoor onder andere regioverbinders en aanjagers ingezet (zie ook: De Gruijter et al., 2024; Divosa, 2024; SZW, 2024). Beiden hebben een belangrijk rol in de informatievoorziening richting werkgevers. Hierbij gaat het onder andere over meer bekendheid genereren rondom de doelgroep en eventuele (onbewuste) vooroordelen en zorgen over werken met deze doelgroep wegnemen (zie ook: Gemeente Rotterdam, 2025 – Q1).

“Aan de kant van de werkgevers, is het gewoon echt, [als] een olievlek opboksen tegen de negatieve verhalen die er zijn. Want er zit echt wel aan de ene kant bereidwilligheid, maar ook een stukje zorg, angst. Wat we dan wel, ja, serieus moeten nemen.” (professional beleid)

“En vooral uiteindelijk [dat] de werkgevers zich inderdaad bewust zijn van de doelgroep en dus dat ze daar ook een stapje extra voor moeten zetten.” (professional beleid)

Informatievoorziening en advies is daarnaast ook van belang rondom mogelijke praktische knelpunten waar werkgevers zorgen over hebben, zoals taal, cultuur en begeleiding op de werkvloer (zie ook: SZW, 2023). Door werkgevers te informeren over het instrumentarium waarvan gebruik kan worden gemaakt en zo bepaalde zorgen en knelpunten weg te nemen rondom het in dienst nemen van statushouders, kunnen werkgevers verder worden gestimuleerd om inburgeraars in dienst te nemen en hen van een werkomgeving te voorzien waar zij ook de taal kunnen leren (zie ook: VNG, 2020).

“Nou ja inderdaad de begeleiding zijn ze heel erg bang voor. Het kost extra geld, ze hebben liever werknemers waarin ze weinig moeten investeren. Ze spreken de taal niet, zijn bang dus dat collega's het niet zien zitten, met buitenlanders moeten praten, de cultuurverschillen en ga zo maar door.” (professional beleid)

Als regioverbinders of aanjagers worden ingezet om informatie en advies te geven aan werkgevers, dan wordt verondersteld dat deze zich meer bewust worden over de mogelijkheden van (werken met) inburgeraars waardoor hun bereidheid om inburgeraars in dienst te nemen toeneemt (zie ook: Gemeente Rotterdam, 2025 - Q1; SZW, 2023). Dit kan vervolgens leiden tot meer dualiteit omdat inburgeraars aan het werk komen naast hun inburgering of dat zij, afhankelijk van de werkomgeving, taal leren en participeren op het werk kunnen combineren. Van het instrument arbeidstoeleiding voor gezinsmigranten, dat zich zowel op de gezinsmigranten zelf als de werkgevers richt, wordt verwacht soortgelijk mechanisme in gang te zetten. Zo proberen ook de arbeidstoeleiders de bereidheid van werkgevers om gezinsmigranten in dienst te nemen, en daarmee te mogelijkheid tot het combineren van taal leren en participeren, te vergoten. Dit doen ze door de doelgroep op de kaart te zetten, hun arbeidspotentieel te laten zien en werkgevers daarmee ‘gezinsmigrantfit’ te maken.

“Doelgroep op de kaart is eigenlijk lobbyen en ook [...] voorlichten, informeren van werkgevers.” (professional beleid)

Afhankelijk van hoe het werk wordt ingevuld kunnen de regioverbinders, aanjagers en arbeidstoeleiders bijdragen aan dualiteit in strikte of ruime zin, waarbij werkgevers inburgeraars de mogelijkheid bieden om taal leren en participeren op het werk te combineren of waarbij participatie in betaald werk door werkgevers wordt gefaciliteerd naast de inburgering.

3.3.2.2 Mechanisme 2: Benadering werkgevers leidt tot creëren/uitbreiden van leer-/werk aanbod

De geïntegreerde vorm van dualiteit kan aan de kant van de werkgevers verder worden gestimuleerd door de inzet van bestaande subsidieregelingen (zie ook: De Gruijter et al., 2024; Divosa, 2024; Gemeente Rotterdam, 2023; SZW, 2024; VNG, 2020). Het gaat hierbij om subsidieregelingen zoals de SOWIS- en loonkostensubsidie, die werkgevers financieel ondersteunen bij het bieden van (extra) begeleiding op de werkvloer en/of een tegemoetkoming in de kosten geven bij het aannemen van een statushouder.

“Met dat geld [van de SOWIS] wordt een werkgever gevraagd, en ook te tonen dat hij dat geregeld heeft, twee dingen te regelen: taal en cultuursensitiviteit.” (professional beleid).

Als er bekendheid over en beschikbaarheid van deze ondersteunings- en financieringsmogelijkheden is, dan kan dit voor werkgevers niet alleen de bereidheid om inburgeraars in dienst te nemen vergroten, maar zullen zij naar verwachting ook **minder risico ervaren bij het werken met inburgeraars. Hierdoor wordt verwacht dat zij leer-/werk aanbod gaan creëren of uitbreiden.** Dit komt ten goede van de dualiteit omdat er meer aanbod is voor statushouders om duurzaam en begeleid in dienst genomen te worden op een plek waar zij zowel de taal kunnen leren als participeren (zie ook: Divosa, 2024; SZW, 2024).

“Ik denk dat die subsidie van SZW voor werkgevers natuurlijk ook bedoeld is om werkgevers te ondersteunen. Dan krijgen ze €5.000 of zo voor de eerste en dan €4.000 [voor de tweede]. Dat helpt natuurlijk vanuit het ministerie ook.” (professional beleid)

Hoewel er qua subsidies voor gezinsmigranten minder mogelijkheden zijn probeert men ook vanuit de arbeidstoeleiding werkgevers te stimuleren leer-/werk aanbod voor gezinsmigranten te creëren of uit te breiden. De voorkeur van de professionals op beleidsniveau gaat hierbij naar aansluiting bij de accountmanagers van het Werkgeversservicepunt. In het kader daarvan proberen de arbeidstoeleiders, evenals de regioverbinders en aanjagers bij statushouders, uitbreiding of creatie van participatiekansen voor gezinsmigranten zowel intern als extern te stimuleren.

“Want je merkt wel, de doelgroep gezinsmigranten is binnen het Werkgeversservicepunt nog best wel een onbekende groep. Dus daarin zijn wij inderdaad ook binnen de organisatie aan het kijken van, alle kansen die er zijn, kunnen we daar ook [als] gezinsmigrant aan meedoen?” (professional beleid)

Dit bij werkgevers stimuleren kan, wanneer er in bijzondere gevallen, instrumenten uit de Participatiewet worden toegepast voor NUG-klanten (gezien de meeste gezinsmigranten niet uitkeringsgerechtigd zijn).

3.3.2.3 Mechanisme 3: Benadering werkgevers leidt tot verbinding inburgeraar en werkgever Regioverbinders en aanjagers hebben, evenals de jobcoaches zoals geïntroduceerd onder 3.3.1.5, een actieve bemiddelingsrol en kunnen naast informeren en adviseren ook ontmoetingen faciliteren tussen werkgevers en statushouders. Dit gebeurt op individueel niveau, maar ook op grotere schaal, door de organisatie van lokale banenmarkten of 'Meet & Greets'. Bij deze lokale banenmarkten wordt vraag en aanbod bij elkaar gebracht en worden zowel statushouders als werkgevers geïnformeerd en geënthousiasmeerd (Gemeente Rotterdam, 2025 – Q2). Door elkaar te leren kennen kunnen vooroordelen en door werkgevers gepercipieerde belemmeringen (verder) worden weggenomen. (zie ook: VNG, 2020) Ook kunnen kansen en mogelijkheden voor samenwerking (verder) worden verkend (zie ook: Divosa, 2024; SZW, 2023).

“We hebben binnenkort twee dagdelen Meet & Greet ingericht voor werkgevers en voor statushouders. Om elkaar, niet per se om een match te maken, maar de belevingswerelden meer naar elkaar toe te brengen.” (professional beleid)

Als er banenmarkten worden georganiseerd of een jobcoach wordt ingezet richting de werkgevers, dan kan dit, in lijn met wat er bij statushouders in gang wordt gezet, ook voor de werkgevers verwacht worden te leiden tot **meer vertrouwen in en grotere bekendheid met inburgeraars waardoor er wederzijdse verbinding ontstaat**, wat vervolgens blijvende dualiteit mogelijk maakt omdat statushouders werk kunnen vinden en behouden naast hun inburgering. Dit omdat werkgevers beter op de hoogte raken van het leven van de inburgeraar en zodoende in samenspraak een passende invulling aan participatie kan worden gegeven. Afhankelijk van hoe het werk wordt ingevuld kunnen ook voor werkgevers de banenmarkten en jobcoaching bijdragen aan dualiteit in strikte of ruime zin, waarbij werkgevers inburgeraars de mogelijkheid bieden om taal leren en participeren op het werk te combineren of waarbij participatie in betaald werk door werkgevers wordt gefaciliteerd naast de inburgering. Hoewel de daadwerkelijke koppeling maken tussen werkgevers en gezinsmigranten niet de kern vormt van de arbeidstoeleiding, proberen ook arbeidstoeleiders waar mogelijk gezinsmigranten en werkgevers kennis met elkaar te laten maken. Zo werken zij bijvoorbeeld samen met Team Statushouders aan het duaal traject ZorgCampus, waarin statushouders én gezinsmigranten met een verkorte opleiding en taalondersteuning worden voorbereid op werk in de zorg. Daarnaast wordt er door de arbeidstoeleiders ook contact gelegd en onderhouden met bestaande initiatieven, waarbij zij 'de verbinding leggen tussen de gezinsmigrant, de doelgroep, en tussen wat er eigenlijk al is in Rotterdam. Ofwel binnen of buiten de gemeente' (professional beleid).

Werkgevers worden door de instrumenten zoals ingezet door de gemeente naar verwachting dus gestimuleerd én gefaciliteerd, waardoor zij inburgeraars niet alleen kunnen werven, maar ook kunnen behouden als werknemers. De interventies gericht op de werkgevers raken daarmee, gespiegeld aan die interventies gericht op de inburgeraars, ook hier aan het willen, kunnen en volhouden van (dual) werken met inburgeraars.

3.3.2.4 Contextfactoren

Het wel of niet slagen van de interventies gericht op werkgevers en de daadwerkelijke werking van de veronderstelde mechanismen is afhankelijk van tal van contextfactoren zoals gedefinieerd vanuit beleid. We maken hier opnieuw onderscheid in individuele, institutionele en maatschappelijke/ economische factoren.

Individuele factoren

Professionals op beleidsniveau geven aan dat de totstandkoming van dualiteit sterk afhankelijk is van de bereidwilligheid van (individuele) werkgevers (zie ook: Divosa, 2024), managers en collega's. Evenals van creativiteit en lef bij de professionals van de gemeente, om minder bereidwillige werkgevers toch te kunnen overtuigen.

“Die [werkgevers] heb je echt nodig. Ja, dat is ook wat veel gemeentes ook aangeven, ze zijn afhankelijk van de bereidheid van werkgevers. En die zijn vaak niet bereid, want ja, onbekend is onbemind.” (professional beleid)

“Wat je dan ook eigenlijk in het lijstje hiervoor nodig hebt is creativiteit, soms ook wel een beetje lef. [...], een soort houding eigenlijk die je met elkaar afspreekt. [...] Want anders dan kom je ook niet verder.” (professional beleid)

Institutionele factoren

Daarnaast kunnen ook institutionele factoren hier een rol spelen. Professionals noemen hier onder andere capaciteit, (experimenter)ruimte en tijd bij de gemeente en werkgevers, evenals de (financiële) middelen (zie ook: Tweede Kamer, 2020). Deze spelen bijvoorbeeld een belangrijke rol in het kunnen inzetten van instrumenten uit de Participatiewet voor NUG-klienten. Bovendien wordt het belang van samenwerking en kennisuitwisseling benadrukt, zowel intern als extern.

“Maar daar wil ik toch even bij aantekenen dat wij dat op eigen kracht niet kunnen aanbieden [dual traject ZorgCampus], want wij hebben daar geen financiën voor. Dus door dat [team] statushouders dat wel kan doen, kunnen wij zeg maar meeliften.” (professional beleid)

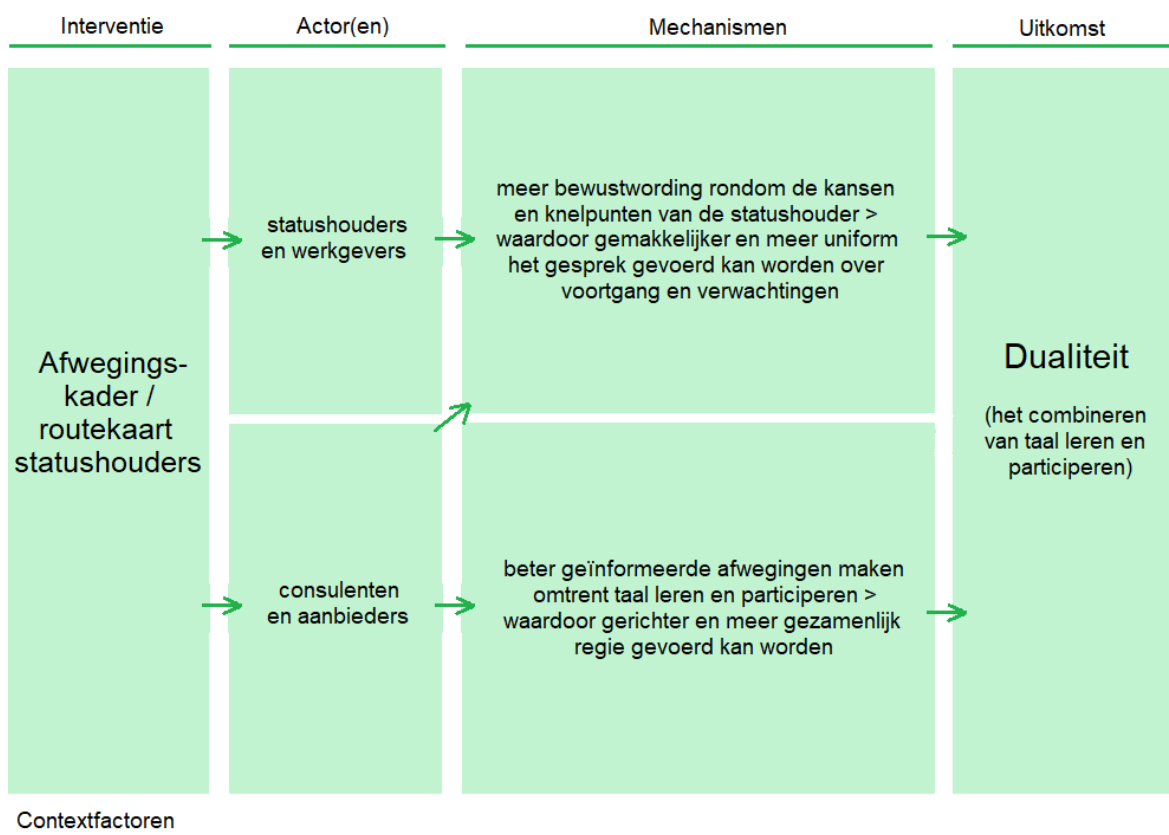
Maatschappelijke/economische factoren

Met betrekking tot contextuele factoren op het niveau van de maatschappij wijzen professionals op de (positieve) rol van krapte op de arbeidsmarkt (zie ook: De Gruijter et al., 2024), welke ervoor kan zorgen dat werkgevers die voorheen minder bereid waren om met deze doelgroep aan te slag te gaan, toch over de streep worden getrokken (zie ook: Oostveen, Odé en Mack, 2018). Hoewel dit er enerzijds toe zou kunnen leiden dat de werkgever bereid is zich flexibeler op te stellen en tijd uit te trekken voor begeleiding op de werkvloer kan krapte ook betekenen dat de werkdruk hoog is, waardoor er juist minder tijd is voor begeleiding en flexibele omgang met roosters (ACVZ, 2021; SER en SZW, 2021).

3.3.3 Toekomstig aanbod/ in ontwikkeling Rotterdam: afwegingskader

De hierboven weergegeven ICAMO's laten zien hoe de verschillende instrumenten die de gemeente inzet richting inburgeraars en werkgevers verondersteld worden bij te dragen aan de totstandkoming van dualiteit voor zowel statushouders als gezinsmigranten. Omdat er uit vorig onderzoek bleek dat zowel binnen de gemeente als bij de aanbieders en inburgeraars geen eenduidig begrip bestond rondom participatie binnen en naast de inburgering (zie Damen et al., 2023; 2024), is de gemeente bezig met het ontwikkelen van een nieuw instrument dat zich richt op het verder faciliteren van dualiteit onder statushouders: het afwegingskader met bijbehorende routekaart. Dit afwegingskader omvat een visuele weergave van wat er qua taal leren en participatie zou mogen worden verwacht van de statushouder en kan worden ingezet richting zowel coaches en consulenten, als aanbieders, statushouders en werkgevers. Zij kunnen dit kader in gesprek met elkaar gebruiken. Het gaat hier om een toekomstig in te zetten interventie die volgens beleidsmakers via verschillende mechanismen dualiteit kan faciliteren. Ook dit instrument hebben we in één van de groepsgesprekken uitgediept tot een ICAMO; zie hiervoor figuur 3.3. In de volgende subparagrafen gaan we dieper op de mechanismen in.

Figuur 3.3 ICAMO 3 – Afwegingskader statushouders



Individuele factoren: werkfit zijn, (geen) verzuim en mogelijkheid tot parttime werk

Institutionele factoren: goede registratie, tijd en (experimenteer)ruimte, (financiële) middelen, maatwerk, aansturing afdelingshoofden (m.b.v. KPI inburgering) en betrokken werkgevers

3.3.3.1 *Mechanisme 1: Afwegingskader leidt tot gemakkelijker en meer uniform gesprek*

Van het afwegingskader wordt verwacht dat het zowel de uitvoering (coaches, consultants en aanbieders) als statushouders en werkgevers helpt om duidelijker te maken wat er van de statushouders mag worden verwacht op het gebied van taal en werk. Door iedereen beter mee te nemen in de huidige en beoogde positie van de inburgeraar op het gebied van taal en participatie kunnen betrokkenen beter met elkaar communiceren en afstemmen en dit zodoende ook beter, gezamenlijk, monitoren.

“Maar ook dat we allemaal een beetje op dezelfde manier kijken naar dingen. [...] Dus het is net wie je tegenover je hebt, waar de focus op ligt. Dus ja, we proberen daardoor ook wel gewoon een beetje eenduidig te kijken naar hoe we daarmee omgaan.” (professional beleid)

Als het afwegingskader wordt ingezet, ontstaat bij alle betrokken actoren volgens de professionals op beleidsniveau dus **meer bewustwording rondom de kansen en knelpunten van de statushouders op het gebied van taal leren en participeren waardoor gemakkelijker en meer uniform het gesprek met elkaar gevoerd kan worden over voortgang en verwachtingen**, wat vervolgens dualiteit ten goede komt indien daarnaar wordt gehandeld.

“Ik denk dat dat gewoon ook het perspectief van ‘waar werk je nou naartoe?’, dat dat gewoon inzichtelijk wordt. Ook voor een klant die misschien heel graag wil werken, maar wat nog niet lukt. Dus dat je dan, als je daar op dat taalniveau zit, kunnen we ook jou misschien ook meer bemiddelen. Dus ga daar extra op inzetten. Ga naar Taalcafé. [...]. Dan ga je wat meer gezamenlijk kijken, van, waar zitten dan de kansen en hoe werk je daar naartoe?” (professional beleid)

“Dat zat allemaal wel in sommige mensen hun hoofd, maar het is voor een werkcoach echt heel lastig om die twee wetten uit te voeren. En nu heeft hij ook iets waarmee hij kan laten zien aan de werkzoekende, ‘hè op deze wet ga je goed, want je leert je taal of je hebt werk, maar op deze wet loop je achter. Je moet eigenlijk al hier zijn en je zit nog maar hier.’ (professional beleid)

“En, dat kunnen we ook [aan de] werkgever laten zien van, ‘hé, hij moet ook echt nog die taal’. [...] Het is gewoon een tool om het gesprek erover te voeren.” (professional beleid)

3.3.3.2 *Mechanisme 2: Afwegingskader leidt tot gericht en meer gezamenlijk regie voeren*

Als het afwegingskader wordt ingezet, dan kunnen uitvoerders volgens professionals op beleidsniveau daarnaast beter geïnformeerde afwegingen maken omtrent taal leren en participeren, waardoor zij gericht en meer gezamenlijk regie kunnen voeren op de inburgeringstrajecten, en zo de combinatie taal leren en participeren voor de statushouders waarborgen. Afhankelijk van hoe taal leren en participeren wordt gecombineerd kan het afwegingskader bijdragen aan dualiteit in strikte of ruime zin, waarbij taal leren en participeren geïntegreerd of naast elkaar plaatsvinden.

“Hoeveel zou je gemiddeld genomen in het begin kunnen werken naast inburgering? Dat is helemaal uitgerekend. Met zoveel uren taal dan zou je gemiddeld genomen zoveel kunnen werken. Nou, [in] de gesprekken die we daarmee voeren kreeg ik terug, ‘dat helpt al’. Ook de consultants, om een beetje te denken van, wat kan ik nou van diegene vragen.” (professional beleid)

“Ik moet ook op een gegeven moment doorkrijgen, dit gaat nu niet goed. En, wanneer is dat? En ben ik dan bereid om in mijn begeleiding dat te zeggen. Oké, ik heb te veel met inburgering gedaan, te weinig met werk. Daar moet ik iets mee doen.” (professional beleid)

3.3.3.3 Contextfactoren

Het afwegingskader is nog niet in gebruik, maar toch hebben de professionals op beleidsniveau al wel ideeën over mogelijke randvoorwaarden die van belang zijn om dit instrument tot een succes te gaan maken. We maken hier opnieuw onderscheid in individuele, institutionele en maatschappelijke/ economische factoren.

Individuele factoren

Professionals geven aan dat één van de voorwaarden om dualiteit te laten slagen, ook aan de hand van het afwegingskader, de ‘werkfitheid’ is van de statushouder, ofwel dat deze ‘klaar’ is om betaald werk te gaan doen. Dat wil zeggen dat er geen belemmering zijn om aan het werk te gaan. Aanwezigheid, of het gebrek aan verzuim, speelt ook een rol in het slagen van de dualiteit met behulp van het afwegingskader. Er worden immers plannen gemaakt op basis van een gezamenlijke afspraak, waarbij presentie van de inburgeraar van belang is. Daarnaast wordt het belang benadrukt van parttime werk kunnen doen om zo een optimale combinatie van taal leren en participeren mogelijk te kunnen maken.

“Met een parttimebaan is het veel idealer.” (professional beleid)

Institutionele factoren

Qua institutionele factoren geven de professionals aan dat om aan de hand van het afwegingskader te kunnen sturen op dualiteit goede registratie van belang is, zodat men ook daadwerkelijk uit kan gaan van de huidige positie van de statushouder. Zoals al eerder genoemd (zie 3.3.1.6 en 3.3.2.4) is ook hier tijd en (experimenter)ruimte voor professionals belangrijk evenals de (financiële) middelen (zie ook: Tweede Kamer, 2020). Dit is onder andere belangrijk om maatwerk te kunnen bieden, i.e. passend aanbod voor de verschillende doelgroepen (zie ook: Divosa, 2024). Het zou volgens professionals ook goed zijn als er vanuit de afdelingshoofden op dualiteit wordt gestuurd. KPI’s voor inburgering zouden hierin kunnen helpen.

“We hebben nu helemaal geen KPI’s voor inburgering. Dat vind ik ook jammer, want je haalt echt successen.” (professional beleid)

Maatschappelijke/economische factoren

Evenals bij de inzet van de andere instrumenten is het slagen van het afwegingskader in het in gang zetten van de veronderstelde mechanismen en het faciliteren van dualiteit ook afhankelijk van betrokken en bereidwillige werkgevers. Zij moeten bereid zijn flexibel met de inburgeraar om te gaan, zodat deze stapsgewijs taal leren en participeren in verschillende mate kan combineren.

3.3.4 Wat verder nog bijdraagt aan dualiteit

Tijdens de gesprekken hebben we in samenspraak met de professionals op beleidsniveau besloten bovenstaande interventies uit te diepen, omdat ze volgens hen belangrijk en interessant zijn om gedetailleerder zicht op te krijgen. Deze interventies geven een breed beeld van de werking van dualiteit in de gemeente, maar omvatten uiteraard niet het hele pakket aan instrumenten dat door de gemeente wordt ingezet om dualiteit onder inburgeraars te bevorderen.

Er kwamen verschillende andere interventies naar voren tijdens de gesprekken die niet in detail tot ICAMO's zijn uitgewerkt. Het gaat hier voor statushouders om: Rotterdam Inclusief, jobhunters en de Vroege Start. Het programma Statushouders aan het Werk dient bovendien als boost op de al bestaande ondersteuningstrajecten die de gemeente biedt voor statushouders (zie Gemeente Rotterdam, 2024) zoals een traject van Sagènn, Calder Werk, training bij Centrum 45, Rotterdamse Douwers en Duo for a JOB.

Voor gezinsmigranten zijn er ook aanvullende interventies die vanuit de gemeente worden ingezet zoals: afwegingskader voor en maatwerk in de MAP, sociale kaart, extra modules PVT (meedoen in de wijk), KIJK-punt Sagènn, Inburgering-010 loket, zelfstudieadvies, digitale folder participatie, werkgeversbrieven, de LinkedIn-pagina en taalmaatjes. Vanuit professionals op beleidsniveau voor gezinsmigranten kregen we bovendien terug dat de interventies die voor de groep gezinsmigranten niet worden ingezet, en voor de groep statushouders wel, ook van belang zijn en iets kunnen zeggen over het wel of niet slagen van dualiteit voor deze verschillende doelgroepen.

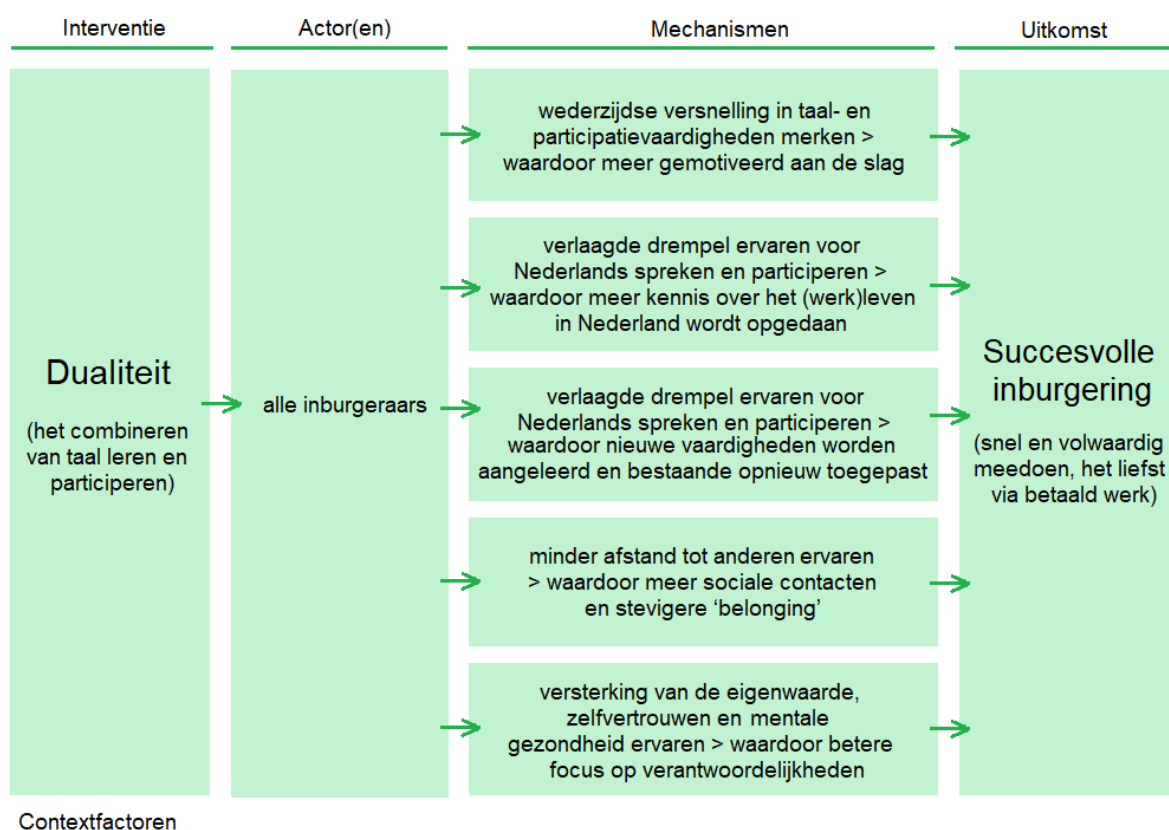
Naast de specifieke interventies voor statushouders of gezinsmigranten kunnen ook reguliere instrumenten uit de Participatiewet bijdragen aan dualiteit voor uitkeringsgerechtigde statushouders en gezinsmigranten, of wanneer dit wordt ingezet voor NUG-klanten. Bovendien kunnen statushouders en gezinsmigranten gebruik maken van trajecten en programma's buiten het inburgeringsaanbod van de gemeente zoals MDT op Zuid.

Het is denkbaar dat de mechanismen zoals hierboven geïdentificeerd deels ook toepasbaar zijn op deze interventies, maar dat kunnen we niet met zekerheid vaststellen. In de reflectie van de uitvoerders en de ervaringen van de inburgeraars zelf komen enkele van deze interventies wel naar voren, wat meer licht schijnt op de werking hiervan voor dualiteit.

3.4 Dualiteit als interventie

Nadat we hebben uitgediept hoe er vanuit beleid wordt verwacht dat dualiteit tot stand komt, zijn we gaan onderzoeken in hoeverre dualiteit vervolgens verondersteld wordt bij te dragen aan succesvolle inburgering. We gaan daarbij uit van dualiteit in ruime en strikte zin als interventie, dus dan wel naast elkaar of geïntegreerd. Op basis van de gesprekken met de professionals op beleidsniveau gaan we uit van een brede definitie van succesvolle inburgering als uitkomst, die raakt aan de beleidsdoelen (taalverwerving, participatie en kennis van de Nederlandse maatschappij) en het maatschappelijk doel uit de wet: snel en volwaardig meedoen, het liefst via betaald werk (Tweede Kamer, 2020). Volwaardig meedoen kan in dit verband breed worden ingevuld en betekent ook dat inburgeraars zich thuis voelen. Om de veronderstelde bijdrage van dualiteit aan succesvolle inburgering in kaart te brengen hebben we de inzichten uit de verschillende groepsgesprekken met professionals op beleidsniveau gebundeld en, aangevuld met bevindingen uit de literatuur, uitgewerkt tot één ICAMO, zie figuur 3.4. De vanuit professionals op beleidsniveau en (beleids-)literatuur veronderstelde bijdrage van dualiteit aan succesvolle inburgering bespreken we in de subparagrafen hieronder aan de hand van de veronderstelde mechanismen, omdat zij de kern vormen van de ICAMO-figuur.

Figuur 3.4 ICAMO 4 – de bijdragen van dualiteit aan inburgering



Individuele factoren: individuele kenmerken inburgeraar, type werk, Nederlandse (werk)omgeving, taal kunnen oefenen op werk, verwachtingen inburgeraar, actieve inzet inburgeraar en ondersteuning partner (gezinsmigranten)

Institutionele factoren: beschikbaarheid kinderopvang, maatwerk, flexibiliteit, ruimte voor experimenteren en actieve inzet gemeenten

Maatschappelijke/ economische factoren: bereidheid werkgevers en openheid samenleving

3.4.1 Mechanisme 1: Dualiteit leidt tot wederzijdse versnelling taal- en participatievaardigheden

Wat allereerst duidelijk naar voren kwam tijdens de gesprekken is dat als inburgeraars dual inburgeren, zij verwacht worden **een wederzijdse versnelling opmerken in hun taal- en participatievaardigheden** (zie ook: Divosa, 2024; Oostveen, Odé en Mack, 2018; Tweede Kamer, 2020; SZW, 2023) **waardoor zij meer gemotiveerd met hun inburgering aan de slag gaan**, wat vervolgens bijdraagt aan het succesvol inburgeren. Deze versnelling, en daarmee het meer competent worden voor deelname aan de Nederlandse maatschappij is op zichzelf al positief voor de inburgering in brede zin. Daar komt bovenop dat door het belang van taal te herkennen in de praktijk, van deelnemers ook wordt verwacht het belang van de inburgering in brede zin meer eigen te kunnen maken.

“Het wordt een stuk internalisatie. Want als je alleen maar hoort van je moet inburgeren en tot dat niveau en dat zijn de examens en dreun het maar op, dan is het buiten jezelf. Maar op het moment dat je [...] intrinsieke motivatie voelt en internaliseren, door dualiteit. [...] Komt het vanuit jezelf dat je meer wilt om jezelf te ontwikkelen.” (professional beleid)

“Dus ga je zeg maar groeien aan de kant van werk, maar ik denk ook dat je daarmee groeit aan de kant van taal. Ik denk dat door het gebruiken van de Nederlandse taal op de werkvloer ga je het in de klas beter leren.” (professional beleid)

“De motivatie voor de inburgering neemt toe als mensen zien waarom ze de Nederlandse taal leren en dat dat dan dus makkelijker functioneren is in werk en samenleving.” (professional beleid)

Een aantal professionals geeft aan dat dualiteit mogelijk gunstiger uitpakt voor inburgeraars die participeren in vrijwilligerswerk. De redenatie hierachter is dat vrijwilligerswerk vaker in een omgeving plaatsvindt waarin veel Nederlands wordt gesproken en ook meer tijd gemaakt kan worden om dit in de praktijk te brengen. Dit komt de wederzijdse versnelling ten goede. Daarnaast zou het kunnen zijn dat, als het gaat om bijdragen aan de samenleving, vrijwilligerswerk meer direct te maken heeft met iets goeds doen voor de samenleving en daar op die manier ook bij kunnen horen.

3.4.2 Mechanisme 2: Dualiteit leidt tot verdere kennismaking (werk)leven in Nederland

De taal leren en dit ook kunnen toepassen wordt daarnaast verondersteld ervoor te zorgen dat inburgeraars de wereld om zich heen beter gaan begrijpen, wat bijdraagt aan hun zelfredzaamheid. Ofwel, als er dual wordt ingeburgerd, wordt verondersteld dat inburgeraars een verlaagde drempel ervaren voor zowel Nederlands spreken als participeren waardoor zij meer kennis over het (werk)leven in Nederland kunnen opdoen (zie ook: Divosa, 2024; Oostveen, Odé en Mack, 2018), wat vervolgens hun inburgering in brede zin ten goede komt. Dit omdat inburgeraars zich meer bewust worden van de mogelijkheden en beperkingen binnen de maatschappij, en zich ook in praktische zin beter leren redden.

“Door de taal te leren en bezig te zijn. Ofwel in betaald werk of onbetaald werk. Dat [...] leert je ook meer kennismaken. Gewoon met Nederlandse gewoonten, met de Nederlandse cultuur, met wet- en regelgeving en met systemen, hoe dingen hier geregeld zijn. Wat veel mensen echt lastig vinden, want Nederland heeft zoveel regels. Ja, als je alleen maar de taal leert, dan leer je die regels ook niet kennen.” (professional beleid)

3.4.3 Mechanisme 3: Dualiteit leidt tot aanleren nieuwe en toepassen van oude vaardigheden

Het derde mechanisme waarvan wordt verwacht door middel van dualiteit bij te dragen aan succesvolle inburgering raakt aan de ontwikkeling van inburgeraars. Vanuit beleid wordt verondersteld dat als inburgeraars **duaal inburgeren, en die verlaagde drempel ervaren, inburgeraars bovendien nieuwe vaardigheden kunnen aanleren en oude vaardigheden opnieuw toepassen, wat vervolgens** inburgering ten goede komt omdat zij beter zijn toegerust op het leven in Nederland (zie ook: Divosa, 2024; Oostveen, Rens en Klaver, 2020). Het gaat hierbij zowel om taalvaardigheden, specifieke participatievaardigheden en werknemersvaardigheden in brede zin, zoals communiceren met collega's en de Nederlandse werkcultuur.

“Dus dat je datgene wat je in de taal leert snel ook kunt toepassen in de praktijk. Dus dat dat je dan op die manier, die vaardigheden zeg maar, ja, direct toepasbaar maakt.” (professional beleid)

3.4.4 Mechanisme 4: Dualiteit leidt tot steviger sociaal netwerk en belonging

Een ander positief mechanisme dat als gevolg van dualiteit succesvolle inburgering mogelijk maakt is volgens professionals op beleidsniveau dat als inburgeraars **duaal inburgeren, zij minder afstand ervaren tot anderen, waardoor zij meer sociale contacten opdoen en stevigere 'belonging' ervaren** (zie ook: Divosa, 2024; Gemeente Rotterdam, 2021; SZW, 2023; 2024; Tweede Kamer, 2020) Dit draagt vervolgens ook bij aan succesvolle inburgering in brede zin. Het gaat hier om contacten met collega's en/of klanten op de werk of participatieplek die zowel op als buiten het werk het netwerk van de inburgeraar kunnen versterken.

“Dualiteit draagt natuurlijk bij aan een groter netwerk, een groter gevoel van eigenaarschap over je leven in Nederland en een groter gevoel van onafhankelijkheid.” (professional beleid)

3.4.5 Mechanisme 5: Dualiteit leidt tot versterking van financiële zelfredzaamheid, eigenwaarde en mentale gezondheid

Inburgeraars zijn vaak enige tijd inactief geweest gedurende de opvangperiode (statushouders) of periode dat ze net in Nederland zijn (gezinsmigranten). Uit eerder onderzoek weten we dat dit negatieve gevolgen kan hebben voor de (mentale) gezondheid. Van kunnen leren en participeren daarentegen wordt een positieve bijdrage verwacht aan het leven van de inburgeraar. Als de taal leren en participeren door inburgeraars worden gecombineerd, verwachten professionals dat inburgeraars een versterking van de eigenwaarde, het zelfvertrouwen en de mentale gezondheid ervaren (Divosa, 2024) waardoor zij zich beter kunnen focussen op hun verantwoordelijkheden, en vervolgens succesvolle inburgering ook gemakkelijker zal worden bereikt.

“Daar zitten natuurlijk alle aannames en mechanismen onder van wat werken met mensen doet. Ja, dus het gevoel van eigenwaarde, een soort van fulfillment die je ervaart in je leven.” (professional beleid)

3.4.6 Contextfactoren

Om dualiteit daadwerkelijk tot succesvolle inburgering te laten leiden zijn er ook hier verschillende randvoorwaarden waaraan voldaan moet kunnen worden. Deze komen deels overeen met de randvoorwaarden zoals eerder geïdentificeerd om de interventies succesvol tot dualiteit te laten leiden. We maken hier opnieuw onderscheid in individuele, institutionele en maatschappelijke/economische factoren.

Individuele factoren

In eerste instantie spelen verschillende individuele kenmerken van de inburgeraar een rol in het bijdragen van dualiteit aan succesvolle inburgering. Het gaat dan onder andere om welk type werk de inburgeraar doet en of dat in een Nederlandstalige omgeving is waar geoefend kan worden met de taal op het werk. Is dat niet het geval, dat wordt het voor de inburgeraar lastiger om de vruchten te plukken voor diens inburgering.

“Het is ook volkomen afhankelijk van de werkomgeving. Dat is misschien wel het belangrijkste” (professional beleid)

Ook van belang zijn de verwachtingen die de inburgeraar heeft en hoe actief de inburgeraar zich inzet. Van inburgeraars met reële verwachtingen en actieve inzet wordt verwacht dat zij een stevigere bijdrage van dualiteit aan succesvolle inburgering zullen ervaren. Voor gezinsmigranten speelt de steun die zij wel of niet van hun partner krijgen een belangrijke rol, evenals de noodzaak van betaald werk om taallessen te kunnen betalen. Voor hen die ondersteuning ervaren van hun partner wordt verwacht dat zij gunstigere gevolgen zullen ervaren van dualiteit. Doordat gezinsmigranten wel moeten werken om in hun taalonderwijs te voorzien kan op die manier dualiteit, al dan niet in ruime zin, worden gestimuleerd.

Institutionele factoren

Wat betreft institutionele kenmerken is ook hier beschikbaarheid van de kinderopvang van belang (zie ook: De Gruijter et al., 2024), (experimenteer)ruimte en tijd bij de gemeente om zich actief in te kunnen zetten voor het bevorderen de positieve gevolgen van dualiteit (zie ook: Tweede kamer, 2020) en recht te doen aan het lerende karakter van de wet, en de mogelijkheid tot maatwerk.

Maatschappelijke/economische factoren

Op het niveau van de maatschappij geldt ook hier dat, niet alleen voor de totstandkoming van dualiteit, maar ook om ervoor te zorgen dat dualiteit tot succesvolle inburgering in bredere zin kan leiden, de bereidwilligheid van werkgevers een belangrijke randvoorwaarde is, evenals openheid van de samenleving (zie ook: Gemeente Rotterdam, 2021).

“Dus die doelgroep zien als arbeidspotentieel. [...] Waardoor hopelijk de visie van de politiek ook weer bijdraait.” (professional beleid)

3.5 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk hebben we ons gericht op de werking van dualiteit volgens het beleid. We onderzochten wat professionals verstaan onder dualiteit, welke mechanismen vanuit het beleid verondersteld worden dualiteit te faciliteren of te hinderen en in hoeverre dualiteit vanuit het beleid wordt verondersteld bij te dragen aan succesvolle inburgering. Dit deden we door de beleidstheorie te reconstrueren aan de hand van drie groepsgesprekken met professionals op het niveau van landelijk en gemeentelijk beleid, evenals het raadplegen van bestaande (beleids-)literatuur.

Uit de gesprekken blijkt dat professionals op verschillende niveaus dualiteit verschillend interpreteren. Op landelijk beleidsniveau wordt dualiteit primair opgevat als een geïntegreerde vorm van taal leren en participeren, terwijl men op gemeentelijk niveau deze integratie weliswaar als ideaal ziet, maar in de praktijk ook tevreden is wanneer beide elementen naast elkaar plaatsvinden, mits deze elkaar versterken. In de uitvoeringspraktijk blijkt het begrip niet direct duidelijke associaties op te roepen; dualiteit wordt daar niet altijd herkend als expliciet doel en er wordt volgens sommige professionals onvoldoende op gestuurd. Experts herkennen de onduidelijkheid en verschillen in interpretatie rondom het begrip dualiteit. Gezamenlijk leidt dit tot de conclusie dat dualiteit geen eenduidig afgebakend concept is, maar verschillende gradaties kent. Dualiteit kan daarbij in ruime zin plaatsvinden, wanneer taal leren en participeren gelijktijdig naast elkaar plaatsvinden, of in strikte zin, wanneer beide daadwerkelijk geïntegreerd zijn. Participatie kan daarbinnen ook verschillende vormen aannemen, waarbij professionals vooral verwijzen naar betaald werk en vrijwilligerswerk. Dat de betekenis en invulling van dualiteit niet eenduidig zijn draagt niet bij aan een duidelijke focus, wat consequenties heeft voor hoe hier in de praktijk op wordt gestuurd.

De gemeente zet verschillende interventies in om dualiteit te faciliteren, waarvan het merendeel gericht is op inburgeraars. Het betreft zowel wettelijk voorgeschreven interventies als aanvullende gemeentelijke maatregelen. In de onderliggende beleidstheorie wordt verondersteld dat deze interventies bijdragen aan meer motivatie, activatie en ervaren competentie bij inburgeraars, wat zich zou vertalen in actiever en gericht zoekgedrag naar leer-/werk aanbod. Daarnaast wordt aangenomen dat interventies zorgen voor meer grip op mogelijkheden, concreter perspectief op passend leer-/werk aanbod en een sterkere verbinding met werkgevers. Gezamenlijk laten deze veronderstellingen zien dat de gemeentelijke inzet vooral gericht is op het ondersteunen van inburgeraars richting betaald werk. Daarmee wordt, afhankelijk van de precieze invulling, dualiteit vooral gefaciliteerd in ruime zin, waarbij taal leren en participeren naast elkaar plaatsvinden.

Binnen het Rotterdamse inburgeringsbeleid zijn ook interventies opgenomen die zich richten op werkgevers. In de onderliggende beleidstheorie wordt verwacht dat deze interventies leiden tot meer bewustzijn bij werkgevers over de mogelijkheden van (het werken met) inburgeraars, waardoor hun bereidheid om inburgeraars in dienst te nemen toeneemt. Daarnaast wordt verondersteld dat werkgevers als gevolg van deze interventies minder risico's ervaren, wat hen ertoe zou bewegen om leer-/werk aanbod te creëren of uit te breiden. In lijn met het mechanisme voor inburgeraars wordt ook voor werkgevers verwacht dat interventies

bijdragen aan meer vertrouwen in en bekendheid met inburgeraars, waardoor verbinding ontstaat. Hoewel primair gericht op het aan het werk helpen van inburgeraars, kunnen deze interventies afhankelijk van de invulling van de werkplek dualiteit in strike of ruime zin faciliteren. Bij de werkgevers die wij hebben gesproken is sprake van een combinatie van taal leren en participeren, maar dat vergt wel veel extra inspanningen vanuit de werkgevers.

Om tegemoet te komen aan de eerder gesignaleerde behoefte aan duidelijkheid rondom het begrip dualiteit introduceert de gemeente een afwegingskader. Als gevolg van het toekomstig in te zetten afwegingskader veronderstelt men vanuit beleid dat alle betrokkenen zich meer bewust worden van kansen en knelpunten op het gebied van taal leren en participeren waardoor gemakkelijker en meer uniform het gesprek gevoerd kan worden. Daarnaast wordt verwacht dat uitvoerders met behulp van het afwegingskader beter geïnformeerde afwegingen kunnen maken, wat moet bijdragen aan gerichtere en meer gezamenlijke regie.

Hoewel er vanuit beleid uiteenlopende verwachtingen bestaan over hoe verschillende interventies dualiteit kunnen faciliteren, staan deze interventies niet op zichzelf. In de beleidstheorie worden diverse contextfactoren onderscheiden – op individueel, institutioneel en maatschappelijk/economisch niveau – die medebepalend zijn voor het al dan niet slagen van interventies in het faciliteren van dualiteit. Daarmee wordt duidelijk dat de werking van het beleid sterk voorwaardelijk is: pas wanneer aan een samenstel van randvoorwaarden wordt voldaan, kunnen de veronderstelde mechanismen daadwerkelijk op gang komen.

Indien het lukt om dualiteit daadwerkelijk te faciliteren, wordt binnen het beleid verwacht dat dit op verschillende manieren bijdraagt aan succesvolle inburgering. Professionals of beleidsniveau schrijven dualiteit daarbij overwegend positieve effecten toe. In de beleidstheorie wordt verondersteld dat het combineren van taal leren en participeren kan leiden tot wederzijdse versterking van taal- en participatievaardigheden. Vrijwilligerswerk kan hierbij mogelijk gunstiger uitpakken dan betaald werk. Als gevolg van dualiteit wordt ook verondersteld dat inburgeraars een verlaagde drempel ervaren en zo meer kennis opdoen over het (werk)leven in Nederland vaardigheden kunnen aanleren en toepassen. Daarnaast worden sociale en psychologische effecten verwacht, zoals meer sociale contacten, een sterker gevoel van 'beloning' en versterking van eigenwaarde, zelfvertrouwen en mentale gezondheid. Tegelijkertijd erkennen beleidsmakers dat taal leren en participeren elkaar ook kunnen bijten en dat de veronderstelde positieve effecten van dualiteit niet vanzelfsprekend optreden. Net als bij het faciliteren van dualiteit zijn ook hier verschillende contextfactoren van belang, wat onderstreept dat de bijdrage van dualiteit aan succesvolle inburgering afhankelijk is van omstandigheden.

In de volgende twee hoofdstukken toetsen we de hierboven uitgelichte beleidstheorieën aan de Rotterdamse uitvoeringspraktijk. Dit doen we zowel aan de hand van de ervaringen van uitvoerders (hoofdstuk 4) als aan de hand van de ervaringen van de inburgeraars zelf (hoofdstuk 5).

4 De werking van dualiteit volgens de uitvoering

Roxy Damen, Jaco Dagevos en Meghan Rens

4.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk hebben we onderzocht wat professionals verstaan onder dualiteit, welke mechanismen vanuit professionals op beleidsniveau en de (beleids-)literatuur worden verondersteld dualiteit te bevorderen of te belemmeren en hoe dit volgens hen verwacht wordt bij te dragen aan succesvolle inburgering. In dit hoofdstuk richten we ons op de werking van dualiteit volgens de uitvoering. Dit onderzoeken we door de beleidstheorieën uit hoofdstuk 3 te toetsen aan de Rotterdamse praktijk. Hiervoor hebben we drie groeps gesprekken gehouden met professionals in de uitvoering (coaches/ consultants en medewerkers van de aanbieders) en drie individuele gesprekken met werkgevers. Met een groep experts hebben we op de bevindingen gereflecteerd. We gaan na in hoeverre volgens deze professionals de veronderstelde mechanismen in de praktijk daadwerkelijk optreden en of zij in de praktijk werken zoals door beleid verondersteld. Evenals in hoofdstuk 3, maken we hierbij onderscheid tussen de werking van dualiteit als uitkomst (4.2) gevolgd door de werking van dualiteit als interventie (4.3). In het volgende hoofdstuk toetsen we de veronderstelde werking van dualiteit volgens het beleid aan de ervaringen van inburgeraars (H5).

4.2 Dualiteit als uitkomst

Dualiteit is een van de vijf subdoelen in de beleidstheorie van de Wi2021 (Tweede Kamer, 2020). De interventies, gericht op het realiseren van dualiteit als uitkomst, zijn in hoofdstuk 3 gebundeld in drie ICAMO's, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de benadering gericht op inburgeraars, de benadering gericht op werkgevers, toekomstig aanbod en wat verder nog bijdraagt aan dualiteit. De reflecties van uitvoerders en werkgevers op deze ICAMO's worden hieronder beschreven.

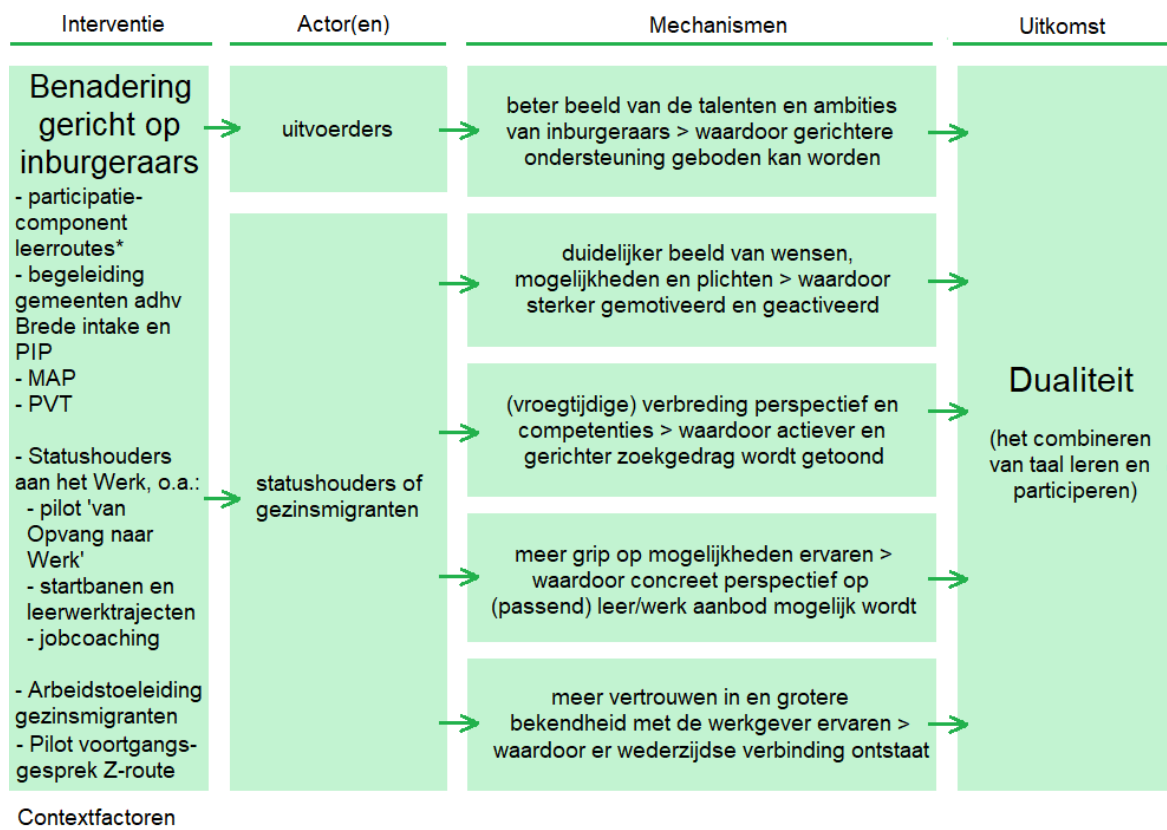
4.2.1 Benadering gericht op inburgeraars

Binnen de beleidstheorie worden verschillende wettelijke instrumenten weergegeven die ten dienste staan van het realiseren van dualiteit (participatiecomponent in de leerroutes voor statushouders²³, begeleiding door gemeenten, PIP, MAP en het PVT). Daarnaast zijn er tal van bovenwettelijke interventies die in de gemeente Rotterdam worden ingezet om dualiteit voor inburgeraars te faciliteren. Voorbeelden hiervan zijn het programma Statushouders aan het Werk (inclusief de pilot 'van Opvang naar Werk', startbanen, leerwerktrajecten en jobcoaching) evenals arbeidstoeleiding voor gezinsmigranten en de pilot

²³ Hoewel een participatiecomponent in de leerroutes voor statushouders wordt weergegeven als instrument in Memorie van toelichting (Tweede Kamer, 2020), neemt deze in binnen de verschillende leerroutes een andere plaats in. Alleen voor de Z-route is voor statushouders een verplichte participatiecomponent wettelijk vastgelegd, binnen de onderwijsroute geldt de voorbereiding op de vervolgopleiding als participatie, voor de B1-route zijn gemeenten vrij deze component zelf in te vullen.

voortgangsgesprekken Z-route voor gezinsmigranten. Zowel de veronderstelde werking van de interventies uit het standaard wettelijk aanbod, als die van deze bovenwettelijke interventies zijn gebundeld één ICAMO die de benadering gericht op inburgeraars in kaart brengt (zie figuur 4.1). De verschillende elementen zoals samengevat in ICAMO 1 zijn voorgelegd aan personen die werken in de uitvoering rondom statushouders en gezinsmigranten en besproken met werkgevers. Hun reflecties op de veronderstelde werking van de benadering gericht op inburgeraars bespreken we hieronder aan de hand van de veronderstelde mechanismen, omdat deze de kern vormen van de ICAMO-figuur.

Figuur 4.1 ICAMO 1 – Benadering gericht op inburgeraars



Individuele factoren: inburgeraar die zich actief wil en kan inzetten (motivatie, geslacht, leeftijd, taal- en opleidingsniveau, gezinsituatie, (mentale) gezondheid, fase inburgeringstraject en uitkeringsgerechtigd zijn)

Institutionele factoren: voldoende menskracht en middelen bij gemeenten, experimenteerruimte, mogelijkheden tot maatwerk, voldoende, flexibel en kwalitatief goed leerrouteaanbod, taal- en participatieaanbod op elkaar af kunnen stemmen, kinderopvang, reistijd en reiskosten geregeld en verschil in beleid voor gezinsmigranten

Maatschappelijke/economische factoren: openheid samenleving, bereidwilligheid en flexibiliteit werkgevers, krapte op de arbeidsmarkt en arbeidsmarktdiscriminatie

4.2.1.1 Mechanisme 1: Benadering inburgeraars leidt tot gerichtere ondersteuning door uitvoerders

Uitvoerders herkennen het eerste mechanisme uit ICAMO 1. Verschillende professionals op uitvoeringsniveau geven aan dat de Brede intake en het PIP hen inderdaad kunnen helpen om een goed beeld te krijgen van de wensen en mogelijkheden van de inburgeraars. Dit stelt hen in staat om hen gericht te begeleiden.

“Door eerst te vragen wat ze thuis gewend zijn aan participatie. Hoe participeren ze in hun eigen land? En hebben ze al ideeën over hoe ze dat hier zouden kunnen doen? En ze vervolgens te wijzen op mogelijkheden.”
(professional uitvoering)

Wanneer uitvoerders zicht krijgen op wat iemand drijft, kan dat volgens hen aanzienlijk helpen om de begeleiding in de juiste richting te sturen.

“Dat ik iemand zijn waarden probeer te verkennen. Dus bijvoorbeeld met iemand te praten over zijn vader- of moederrol, in plaats van ‘je moet werken’.” (professional uitvoering)

Tegelijkertijd geven enkele uitvoerders aan dat de brede intake en het PIP in de praktijk vooral gericht zijn op taalverwerving en in mindere mate op participatie. Terwijl het volgens hen juist goed zou zijn om ook al meteen vanaf het begin meer stil te staan bij de wensen, behoeften en mogelijkheden van de inburgeraars op het gebied van participatie. Dit maakt het mogelijk om dit direct mee te nemen in de begeleiding en te voorkomen dat participatie op een later moment alsnog moet worden ingepast.

“We maken het natuurlijk een PIP, een persoonlijk inburgeringsplan. Maar zo'n werkplan vanaf het begin, dat maken we eigenlijk niet. En als je het dan naast elkaar wil en elkaar wil laten versterken, zou je [...] ook al vanaf het begin [...] moeten beginnen met het bedenken van 'hoe zie jij jouw participatie toekomst voor je?' [...] Nu komt dat redelijk laat.” (professional uitvoering)

Om daadwerkelijk gericht te kunnen begeleiden en dualiteit te kunnen bevorderen zou binnen het PIP dus evenwichtig aandacht aan zowel taal leren en participeren moeten worden besteed. In gesprek met de experts werd dit idee verder uitgediept, en gaf men aan dat je taal leren en participeren aan elkaar zou kunnen verbinden door een duidelijk plan te maken voor persoonlijke ontwikkeling en er op toe te zien dat de invulling van de participatieactiviteiten ook binnen dit plan past. Dit zou inburgeraars gemotiveerd kunnen houden.

“Als die participatie dan ook zo ingericht is dat het al toewerkt naar het toekomstperspectief van iemand, dan voelt het al meer als een geheel. Ook al is het misschien nog niet geïntegreerd georganiseerd. En dan wordt het meer verbonden doordat het eenzelfde soort doel heeft voor die persoon.” (professional expertgroep)

Of de participatiecomponent, en deelname aan de MAP en het PVT ertoe leiden dat uitvoerders een beter beeld krijgen van de talenten en ambities van de inburgeraars – en hen daardoor hen gericht kunnen ondersteunen – is in de gesprekken niet expliciet aan bod gekomen. Wel geven uitvoerders aan dat zij gezamenlijk proberen inburgeraars goed in beeld te krijgen en te houden. Dit doen ze ook door informatie over deelnemers met elkaar uit te wisselen en op die manier gezamenlijk de begeleiding af te stemmen.

4.2.1.2 Mechanisme 2: Benadering inburgeraars motiveert en activeert

Naast dat de Brede intake en het PIP een duidelijk beeld geven van de wensen en mogelijkheden van inburgeraars, is het idee dat deze instrumenten ook bijdragen aan het inzichtelijk maken wat de wensen, mogelijkheden en plichten voor inburgeraars zijn. Dit wordt volgens één van de uitvoerders inderdaad door middel van de begeleiding duidelijk gemaakt.

“Je moet kijken wat de persoon kan, wat de persoon wil. Nou, je stelt samen een plan van aanpak op. [...] Je herinnert mensen eraan dat het niet vrijblijvend is.” (professional uitvoering)

Wat daar volgens deze uitvoerder ook bij helpt, zijn de verplichte kaders vanuit de Participatiewet. Inburgeraars met een bijstandsuitkering vallen ook onder de Participatiewet en hebben zich daarmee ook aan de kaders van deze wet te houden. Dit betekent dat zij een inspanningsverplichting hebben, waar vanuit de begeleiding en als onderdeel van de brede intake en het PIP op gestuurd kan worden. Eventueel kunnen hier consequenties aan worden verbonden, maar dat gebeurt volgens verschillende uitvoerders in de praktijk niet heel vaak. Dat de mogelijkheid er is *'bevordert, op een misschien wat negatieve [manier], dualiteit'* (professional uitvoering).

Dat coaches en consultants informatie uit de Brede intake en het PIP als aanknopingspunten kunnen gebruiken om inburgeraars te motiveren en te activeren kwam ook uitvoerig terug in de gesprekken met de uitvoering. De uitvoerders zien dit als een belangrijke rol die voor hen is weggelegd:

"Ik denk dat je ze stimuleert om te participeren en om Nederlands te leren, dus om die dualiteit tot stand te brengen. Ja, je motiveert ze." (professional uitvoering)

Eén van hen benadrukt dat het belangrijk is om uit te gaan van waar de motivatie van de inburgeraar op is gericht. Als iemand vooral gemotiveerd is voor taal of juist voor participatie, en daarin stappen zet, is het volgens deze uitvoerder niet wenselijk om te veel druk te zetten op het andere onderdeel: *'want iemand is bezig met iets te bereiken'* (professional uitvoering). Goed de behoeften van de inburgeraar in kaart kunnen brengen en daarop sturen vraagt wel om een investering, van zowel de uitvoerder als de inburgeraar. Het is belangrijk elkaar te leren kennen en een band met elkaar op te bouwen om de begeleiding tot een succes te maken. Dit omdat inburgeraars dan ook meer van de coaches en consultants aannemen.

"Het werkt wel, maar het heeft ook tijd nodig om in te investeren in de band met een klant. Zodat je ook kan doordringen wanneer er weerstand is." (professional uitvoering)

Enkele uitvoerders ervaren ook dat het soms lastig kan zijn om inburgeraars te motiveren om te gaan werken. Administratieve uitdagingen en het feit dat werken financieel niet altijd veel oplevert ten opzichte van een uitkering spelen daarbij een rol.

"Je kan het beargumenteren met: 'ja maar je bent wel bezig met de maatschappij, je komt onder de mensen, je leert andere mensen kennen'. Maar het is natuurlijk, je werkt hard en je geld zie je niet terug." (professional uitvoering).

Voor de gezinsmigranten kan de begeleiding richting dualiteit nog lastiger zijn omdat voor deze groep vanuit de beleidstheorie geen participatiecomponent is opgenomen in de leerroutes (Tweede Kamer, 2020), zij zijn zelf verantwoordelijk voor het regelen en bekostigen van hun taalonderwijs. Veel gezinsmigranten werken dan ook al, wat hen enerzijds helpt de inburgering te bekostigen, maar het anderzijds ook lastig maakt om inburgering naast werk te organiseren. Uitvoerders proberen hen ook te activeren om naast hun betaalde baan te participeren, om het netwerk van gezinsmigranten te verbreden. Het ontbreekt echter vaak zowel de uitvoerder als de gezinsmigrant aan tijd om zich hierin te verdiepen. Dit maakt het voor de uitvoerder in de praktijk dus vaak lastig gezinsmigranten te motiveren richting dualiteit.

“Heel veel is dan weer niet verplicht voor de gezinsmigrant, en dat dat maakt het ook lastig. Want wij kunnen zeggen: ‘het is wel verstandig om nu dit te gaan doen of om daar een beetje harder aan te gaan werken’. Maar ik kan me ook voorstellen als ik zelf in de situatie zit dat ik moet kiezen, ga ik mijn huur aan het eind van de maand willen betalen of toch taallessen inkopen? Ja, dan is die keuze niet zo moeilijk. En dat geldt voor participeren natuurlijk precies hetzelfde.” (professional uitvoering)

Experts herkennen dit en geven aan dat de inburgering voor sommige gezinsmigranten de inburgering voelt als ‘een onderbreking van het leven dat je al aan het opbouwen bent’.

Net als gemeentelijke uitvoerders kunnen ook de uitvoerders van de MAP en het PVT inburgeraars motiveren en ondersteunen. Eén van hen beschrijft dat zij zowel motiveren als faciliteren: ‘Soms lukt het iemand gewoon even niet. Moet je het even voor iemand regelen.’ (professional uitvoering). In twee gesprekken komt ook naar voren hoe zowel consultants als PVT-trainers inburgeraars stimuleren om tijdens de PVT-workshops ter plekke te netwerken met andere inburgeraars en zo mensen te ontmoeten die in dezelfde situatie zitten om daar samen mee op te kunnen trekken. Dit kan motiveren en activeren om aan de slag te gaan, omdat samen stappen zetten gemakkelijker is. Volgens een van de uitvoerders hebben ook de trainers van het PVT daarbinnen ‘een hele motiverende rol’ (professional uitvoering).

De uitvoerders zijn echter niet alleen maar positief over de bijdragen van de MAP en het PVT aan dualiteit. Een aantal van hen noemt dat veel van de inburgeraars deze bijeenkomsten vooral zien als een verplicht nummer. Dat merken zij ook terug in de inspanning. Dit geldt volgens uitvoerders vooral voor mensen die al werken: zij hoeven geen MAP-stage te doen en kunnen na de workshops meteen worden afgetekend. De meerwaarde van de MAP zit volgens een deel van de uitvoerders niet in deze afgeslankte versie van de MAP.

“Als ze alleen maar die workshops volgen. Weinig mensen die daar heel enthousiast zeggen van ‘oh, nou heb ik zo lekker geparticipeerd’.” (professional uitvoering)

“Het komt nu een beetje over van: ‘vink, we hebben het af voor de wet, we hebben het gedaan’. En ik vraag me bij sommige dingen echt af of het die dualiteit nou bevordert.” (professional uitvoering)

4.2.1.3 Mechanisme 3: Benadering inburgeraars leidt tot actiever en gericht zoekgedrag

Het derde mechanisme uit ICAMO 1 raakt aan het verbreden van het perspectief en versterken van de competenties van de inburgeraars, waardoor zij actiever en gericht zoekgedrag gaan vertonen. Vanuit de beleidstheorie en beleidsliteratuur is het idee dat onder meer de participatiecomponent in de leerroutes voor statushouders hieraan kan bijdragen. Uit de gesprekken met de uitvoerders komt naar voren dat het verbreden van het perspectief en versterken van de competenties bij statushouders in de Z-route veelal goed lukt, mede omdat in Rotterdam binnen deze route zowel de taal- als participatiecomponent door dezelfde aanbieder worden aangeboden.

“Juist omdat ook mensen van de Z-route heel praktisch ingesteld zijn en ook heel goed leren door dingen te doen en niet alleen maar in een klaslokaal te zitten.” (professional uitvoering)

Het verbreden van het perspectief en het versterken van de competenties naar aanleiding van de participatiecomponent in de Z-route kan een opstapje zijn en statushouders aanzetten tot actiever en gericht zoekgedrag naar verdere participatiemogelijkheden.

Eén van de uitvoerders geeft aan dat aandacht voor participatie in de B1-route voor statushouders mogelijk effectiever zou zijn als er ook een wettelijke verplichte participatiecomponent in deze route komt. De gemeente is vrij participatie binnen de B1-route voor statushouders zelf in te vullen. Maar in de praktijk komt dit nog niet zo van de grond (zie ook: Damen et al., 2024). Dit is niet alleen het geval in Rotterdam, maar wordt ook herkend door experts vanuit andere gemeenten. De invulling van participatie in de B1-route is volgens een van hen 'wel echt de grote black box'.

"Bij de Z-route lukt het misschien dus ook juist door te zeggen: 'je moet 800 taaluren doen en 800 participatie uren doen'. Dus misschien moet er gewoon een verplichte participatiecomponent in de B1-route?" (professional uitvoering)

Volgens een van de andere uitvoerders is die behoefte er namelijk wel onder statushouders, om dat wat zij in de les leren in de praktijk toe te kunnen passen. Die behoefte leeft volgens professionals ook onder gezinsmigranten, voor wie de participatiecomponent helemaal geen onderdeel is van de instrumenten uit de beleidstheorie. Hoewel veel gezinsmigranten werken, en daardoor naast de inburgering participeren, merken uitvoerders op dat, zeker voor gezinsmigranten in de Z-route, het participatieaanbod binnen de inburgering gemist wordt. Juist ook om hen kennis te laten maken met wat er is in de stad en hen op weg te helpen naar duurzame participatie.

"Dat is best wel een zwakte voor het aanbod aan gezinsmigranten. En aangezien de gezinsmigranten in aantallen behoorlijk hoog zijn, vind ik het wel jammer dat daar minder aandacht naartoe gaat." (professional uitvoering)

De instrumenten MAP en PVT uit het standaard wettelijk aanbod zijn wel voor alle inburgeraars verplicht en raken volgens de uitvoerders aan het derde mechanisme uit ICAMO 1. Verschillende uitvoerders gaven aan dat de MAP-stage en de PVT-excursies goede manieren zijn om inburgeraars kennis te laten maken met participatiemogelijkheden in Nederland en hun zo ook te bewegen tot actiever en gericht zoekgedrag naar verdere participatiemogelijkheden.

"Die taalstage, daar gaat het om. Volgens mij is dat iets wat belangrijk is, dat mensen het echt in de praktijk oefenen." (professional uitvoering)

"Ik heb een Z-route klant die al maanden geen werk kan vinden. Hij moet nu de MAP volgen en heeft ineens vrijwilligerswerk gevonden. Dat vind ik geweldig." (professional uitvoering)

Eén uitvoerder licht toe dat er tegenwoordig bepaalde eisen worden gesteld aan de MAP-stage, bijvoorbeeld dat er Nederlands moet kunnen worden gesproken en dat het stagewerk aansluit bij de droombaan van de inburgeraar. In de praktijk vragen uitvoerders zich af hoe vaak dat lukt en hoe erg het is als dat niet lukt, omdat men alsnog ervaring opdoet met participeren en daarvan kan leren.

Uitvoerder 1: "En ik denk ook dat je [voor een] shoarmatent ook kunt beargumenteren van, de klanten die er komen zijn wel Nederlands." *Uitvoerder 2: "Je kunt dingen wel meepakken inderdaad."*

Wat betreft de bovenwettelijke interventies zijn uitvoerders, als het aankomt op het derde mechanisme uit ICAMO 1, voorzichtig positief over zowel de werking van de instrumenten gericht op statushouders vanuit het programma Statushouders aan het Werk als de arbeidstoeleiding en voortgangsgesprekken voor gezinsmigranten. Uitvoerders geven aan dat, hoewel Statushouders aan het Werk nog niet lang draait, het een succesvolle route kan zijn: het helpt inburgeraars die tot dan toe nog niet aan het werk kwamen hun perspectief te verbreden en zet hen aan tot actiever en gericht zoeken.

“Ik vind dat wel een hele succesvolle route. Of in ieder geval bij mij zijn er wel mensen zo echt aan het werk gekomen die die zelf moeilijk aan het werk kwamen.” (professional uitvoering)

Belangrijk hierbij is dat statushouders via het programma (al vroegtijdig) worden geïnformeerd dat werken echt loont: *‘En dat je dus nu tijdelijk in de bijstand zit, maar de bijstand zal altijd hetzelfde blijven, en je loon gaat stijgen’* (professional uitvoering). Die verandering in mindset wordt door een aantal uitvoerders gezien als een belangrijke aanvulling op het mechanisme, omdat het niet alleen gaat om bewustwording van de participatiemogelijkheden, maar ook om het besef dat werken loont en de potentie voor ontwikkeling hierbinnen groot is: *‘Je hebt een eerste stapje nodig om de tweede en de derde, maar uiteindelijk de grote stap te kunnen maken, [dat] is ook mindset’* (professional uitvoering). Idealiter gaat men volgens één van de professionals uit van ABC: *‘any job, better job, career’*. Waarbij steeds meer aandacht is voor het belang van dualiteit. Het zou daarnaast volgens een van de andere uitvoerders ook goed zijn voor de motivatie als verwachtingen qua taalniveau onderdeel zijn van de informatievoorziening, juist om die dualiteit te bevorderen.

“Als een statushouder weet ik moet A2 hebben [voor dit type participatie], helpt dat ook weer de motivatie, zo van ‘ik ga zo snel mogelijk naar A2 zodat ik dan kan werken’.” (professional uitvoering)

Eén van de uitvoerders geeft aan dat er door hulp van de arbeidstoeleider voor gezinsmigranten *‘aardig wat klanten [zijn] die op die manier vooral geactiveerd zijn en op het juiste pad gezet zijn om werk te zoeken’* (professional uitvoering). Het gaat volgens deze persoon wel vaak om ‘eenvoudig werk’. Wat betreft hoger opgeleiden is er ook advies, maar of die ook aan het werk komen via de arbeidstoeleiding vinden uitvoerders lastiger te zeggen lastiger te zeggen. Toch ziet men dus in de praktijk inderdaad terug dat inburgeraars via de arbeidstoeleiding *‘werk hebben gevonden of voornamelijk geactiveerd zijn om daar wat gericht te gaan zoeken’* (professional uitvoering). Wat ook als helpend wordt ervaren door de uitvoerders is de terugkoppeling vanuit de arbeidstoeleider, die de consulent ook weer met de inburgeraar kan bespreken en als verdere input kan dienen in het activeren.

“Wat ik zelf ook heel prettig vind is dat ik altijd een verslag terugkrijg van wat er besproken is. [...] Ik denk dat het in die zin altijd wel kan helpen. [...] als de klant een gesprek heeft gehad met de arbeidstoeleiding.” (professional uitvoering)

Belangrijke kanttekening bij zowel de werking van de instrumenten uit het programma als de inzet van de arbeidstoeleider is dat deze deels via de coaches en consulenten loopt. Bij Statushouders aan het Werk zien zij zichzelf dan ook als ‘een verlengde’ van de coaches en de taalaanbieders. Om hun inspanningen goed te kunnen laten landen bij de inburgeraars via de coaches en consulenten is *‘die gezamenlijke beweging op gang brengen’*

(professionals uitvoering) een belangrijke voorwaarde *‘zodat iedereen die met de statushouder aan het werk is elke keer dat doel voor ogen heeft, die dualiteit voor ogen heeft’* (professional uitvoering). Er wordt dus veel gedaan om aanbod te creëren en om coaches en consultants daarover te informeren en te ondersteunen, zowel vanuit Statushouders aan het Werk als de arbeidstoeleiding, zodat de coaches en consultants dit weer over kunnen brengen aan de inburgeraars. Dit wordt ook herkend door een van de experts uit een andere gemeente, die aangeeft dat een succesfactor is dat zij *‘ontzettend veel voorlichting en begeleiding ook weer geven aan de consultants [...] dat is echt belangrijk om überhaupt iets in die dualiteit te bereiken’* (professional expertgroep).

4.2.1.4 Mechanisme 4: Benadering inburgeraars leidt tot concreet perspectief op (passend) leer-/werk aanbod

Het vierde mechanisme zoals weergegeven in de ICAMO, namelijk het grip op mogelijkheden krijgen waardoor concreet perspectief op (passend) leer-/werk aanbod mogelijk wordt, kwam ook terug in gesprekken met de uitvoerders. Het wordt onder andere als prettig ervaren dat er *‘echt vraaggericht gematcht kan worden’* (professional uitvoering) vanuit het programma Statushouders aan het Werk, bijvoorbeeld bij startbanen of duale trajecten. Dit bespaart zowel de inburgeraars als de uitvoerders werk, en ondersteunt het proces om inburgeraars richting passende participatie te kunnen leiden. Deze matching vanuit de gemeente wordt ook door een van de werkgevers als nuttig aangemerkt. Deze werkgever, actief in de technische sector, zoekt specifieke werknemers met een technische achtergrond. Volgens zijn ervaring kan de gemeente ondersteunen bij het maken van de juiste match voor zowel inburgeraar als werkgever, en daarmee perspectief bieden op (passend) leer-/werk aanbod.

“Als daar op geselecteerd kan worden vanuit de gemeente, van ‘we hebben nu iemand, die heeft een technische achtergrond vanuit het buitenland of het land van herkomst’, dan kunnen we altijd kijken wat we daarmee kunnen doen vanuit ons.” (werkgever)

Ook bij de pilot voorgangsgesprekken wordt de persoonlijke aanpak en het zien van de individuele inburgeraar als belangrijk mechanisme beschouwd om gezinsmigranten perspectief te bieden op (passend) leer-/werk aanbod en dualiteit op die manier te bevorderen. Door samen met de consultant naar binnen te stappen bij het Huis van de Wijk wordt de ‘enorme’ drempel weggenomen. Die warme overdracht, zeker voor Z-route kandidaten, biedt volgens de uitvoerders ondersteuning en maakt ook in de praktijk perspectief op (passend) leer-/werk aanbod mogelijk, bijvoorbeeld doordat tijdens zo’n driegesprek meteen geschikte kansen naar voren komen.

“Ik kan wel zeggen: ‘ga maar naar het buurthuis, daar kunnen ze je helpen met je eenzaamheid of wat er dan ook is’, maar dat gaan ze niet doen [...] Er moeten echt drempels weggenomen worden. [...] Maar ik kan jullie wel vertellen dat het mega effectief is. [...] De één die heeft nu kans op werk omdat die liet zien waar die heel goed in is. En daar haakte die activeringscoach helemaal op aan.” (professional uitvoering)

Volgens de uitvoerders is dit niet mogelijk zonder de instrumenten die de gemeente inzet. Het is nodig dat via een derde persoon een connectie wordt gemaakt waarop kan worden voortgebouwd. Dit geldt zowel voor de connectie met startbanen, duale trajecten, werkgevers en het Huis van de Wijk. Wat maakt dat dit dualiteit bevordert is dat inburgeraars zich gezien voelen: *‘En dat je dan gewoon een soort [van] erkend wordt. Je voelt je welkom, je hebt het gevoel dat je verder geholpen wordt’* (professional uitvoering).

Ook rondom dit mechanisme wordt er wel een beroep gedaan op de coaches en consulenten. Zij vormen de schakel tussen de instrumenten en de inburgeraars. Een aantal uitvoerders ziet het nut van de instrumenten, maar vraagt zich af of er in de praktijk wel voldoende tijd voor hen is om voor alle inburgeraars die intermediairrol te kunnen spelen en de veronderstelde mechanismen tot uiting te laten komen.

“In principe komt het ook weinig voor dat de arbeidstoeleiding direct met de gezinsmigrant zit, daar zitten wij eigenlijk altijd tussen. En dat maakt het echt wel heel lastig, want ik gun ze allemaal een baan, maar ik heb er de tijd ook niet voor.” (professional uitvoering)

4.2.1.5 Mechanisme 5: Benadering inburgeraars leidt tot verbinding inburgeraar en werkgever

Als laatste mechanisme binnen de benadering gericht op inburgeraars spraken we met uitvoerders over de doorlopende begeleiding die onder andere de jobcoach en de arbeidstoeleiding kunnen bieden, zowel aan inburgeraars als aan werkgevers. Deze begeleiding wordt ook door de uitvoering als waardevol gezien. Collega's die betrokken zijn bij de voorbereiding van de participatie en gedurende de eerste maanden contact onderhouden met inburgeraar en werkgever spelen volgens de uitvoerders een belangrijke rol in het tot stand brengen en behouden van dualiteit.

“Ik vind dat heel erg fijn [...], die verbinding, ik denk dat dat heel erg nuttig is. Waardoor ik denk iemand ook die proefperiode dan uiteindelijk succesvol doorkomt.” (professional uitvoering)

De begeleiding is volgens uitvoerders onder andere zo nuttig omdat deze de afstand tussen de leefwereld van de inburgeraar en de werkgever kan verkleinen. Dit is bijvoorbeeld belangrijk bij de ontwikkeling van werknemersvaardigheden en het werken in de Nederlandse context. Zoals enkele uitvoerders en een van de werkgevers omschrijven werken dingen in Nederland vaak anders dan men gewend is in het thuisland.

“Ze hebben natuurlijk wel een opleiding, vaak genoten in hun eigen land. Maar als wij kijken naar de werkdruk en het systemisch werken in Nederland. Met alle regeltjes die er rondom heen zitten, dat is toch heel wat anders dan hoe zij dat daar geleerd hebben. En ook daar moet gewoon aan gewerkt worden.” (werkgever)

Die verschillen kunnen soms lastig zijn om en de jobcoach kan helpen die afstand te overbruggen. Belangrijk is volgens één van de uitvoerders dat de jobcoach (of arbeidstoeleider) *‘meerzijdig partijdig is’* (professional uitvoering). Dit betekent dat deze zowel de inburgeraar duidelijk kan maken wat er wordt verwacht maar ook de werkgever kan bevragen en aanmoedigen, waarbij het soms ook zaak is dat de vertaalslag tussen beide wordt gemaakt. Dat kan volgens de uitvoerder nog sterker terugkomen in de ICAMO, waarbij het vergroten van de bekendheid en versterken van het vertrouwen echt een kwestie is van *‘die brug aan het bouwen’* zijn (professional uitvoering). Die begeleiding op individueel niveau door jobcoaches kwam ook in het focusgroep gesprek met de expert terug als belangrijk werkzaam mechanisme.

4.2.1.6 Einddoel = dualiteit of werk?

Over het algemeen zien professionals op het niveau van de uitvoering de verschillende mechanismen zoals geïntroduceerd in ICAMO 1 terug in de Rotterdamse praktijk. Wel werken ze niet altijd zoals verwacht. Tegelijkertijd kwamen tijdens de focusgroep gesprekken ook vragen naar voren over het in de ICAMO geformuleerde einddoel van dualiteit. Een aantal uitvoerders gaf aan dat het programma Statushouders aan het Werk of de arbeidstoeleiding volgens hen niet primair gericht is op dualiteit, maar met name op het aan het

werk helpen van statushouders. Dat is op zichzelf een waardevol doel, want veel inburgeraars willen graag aan het werk en het is fijn wanneer dit met behulp van deze instrumenten lukt. Werken gebeurt echter niet altijd in combinatie met het leren van de taal.

“Ik ben heel erg fan van Statushouders aan het Werk, maar niet per se vanwege de dualiteit met inburgering. Want het is echt wat het doet, het brengt statushouders aan het werk [...] Maar ik heb nergens in het programma het gevoel dat echt het doel hiervan is om het dual met inburgering te doen.” (professional uitvoering)

Het gaat hier dus, zoals eerder ook aangegeven, om dualiteit in ruime zin: taal leren en participeren bestaan naast elkaar, maar vormen volgens uitvoerders geen geïntegreerde vorm van dualiteit. Dat taal leren en participeren elkaar in die situatie versterken, is volgens één van de uitvoerders ‘eerder toeval dan dat het met opzet is’ (professional uitvoering). Soortgelijke observaties worden gedeeld door de uitvoerders van de inburgering voor gezinsmigranten:

“Ik denk dat arbeidstoeleiding vooral als uitkomst heeft dat mensen gaan participeren of werken en de totaal component zie ik bij hun niet echt als doel. [...] Het combineren, dat is de hele dualiteit. Maar de werkzaamheden van de arbeidstoeleider zijn wat mij betreft niet zozeer gericht op het leren van de taal. En misschien is het een mooie bijkomstigheid van participeren, maar het is geen doel van arbeidstoeleiding.” (professional uitvoering)

Volgens de professionals uit team Statushouders Aan Het Werk verschilt het per inburgeraar, fase in het traject, en diens wensen en mogelijkheden in hoeverre taal leren en participeren daadwerkelijk worden geïntegreerd via de instrumenten van het programma. Asielzoekers of statushouders die nog niet zijn gehuisvest kunnen bijvoorbeeld beginnen met elke mogelijk baan voordat zij aan hun inburgering starten, om zo kennis te maken met de arbeidsmarkt en alvast werknemersvaardigheden op te doen. ‘Maar dan ben je nog wat minder met taal bezig’ (professional uitvoering). In latere fasen, en voor inburgeraars die de ambitie hebben een talig beroep uit te oefenen, wordt volgens de professionals wel steviger ingezet op een geïntegreerde combinatie van taal leren en participeren. In de expertgroep wordt deze aanpak herkend:

“Ik denk dat het prima is als het in het begin naast elkaar bestaat en dat er dan ook wat meer tijd en ruimte is om even te landen en [...] dat het stof een beetje neerwarrelt zeg maar. En dat uiteindelijk mensen die fase ontgroeien en dat je dan misschien wel na iets meer geïntegreerd wil. Dus ik denk dat het persoonlijke situatie afhankelijk is en ook faseafhankelijk.” (professional expertgroep)

4.2.1.7 Contextfactoren

Hoewel de veronderstelde mechanismen tot op zekere hoogte terugkomen in de uitvoeringspraktijk, benadrukken alle uitvoerders dat wat er wordt weergegeven in ICAMO 1 vooral in theorie zo zou moeten werken. Dit is hoe men het graag zou zien en waar men zich hard voor maakt, maar in de praktijk gaat dit toch vaak anders. Hierin spelen verschillende contextfactoren een rol. Het is dan ook niet verassend dat bij het laten zien van de ICAMO's de uitvoerders meteen aansloegen op die contextfactoren, want ‘die basis is heel belangrijk’ (professional uitvoering).

“Die contextfactoren [zijn voor ons veel belangrijker dan [een theorie]]. Wij leggen als taalscholen, en de gemeente denk ik ook, heel veel waarde aan die [contextfactoren].” (professional uitvoering)

In de gesprekken met de uitvoering en werkgevers kwamen dan ook tal van contextfactoren naar voren die dienen als randvoorwaarden voor het slagen van de interventies binnen de benadering gericht op inburgeraars. Deze randvoorwaarden zijn, evenals naar aanleiding van de gesprekken met professionals op beleidsniveau, in te delen in individuele en institutionele factoren. Maatschappelijke/ economische factoren kwamen niet naar voren met betrekking tot de benadering gericht op inburgeraars, maar komen terug onder de benadering gericht op werkgevers (4.2.2.4).

Individuele factoren

Als we kijken naar individuele factoren op het niveau van de inburgeraars, gaat het volgens professionals op uitvoeringsniveau onder andere om de leerbaarheid van de inburgeraars, want ‘ze *hebben niet allemaal de studievoordigheden om na het werk nog eens wat te gaan doen*’ (professional uitvoering). Succesvolle totstandkoming van dualiteit ligt daarbij ook aan de manier van leren die de inburgeraar het fijnst vindt. Voor de ene inburgeraar is zo’n participatiecomponent, die hen dwingt om de taal in de praktijk te oefenen, inderdaad de beste manier. Voor anderen kan het echter zo zijn dat zij veel liever leren uit een studieboek. Maatwerk is hier dus belangrijk, ook als het aankomt op de combinatie taal leren en inburgering:

“We moeten ze ook zeker niet allemaal verplichten. Het is echt voor mensen die op die manier leren. Als dat niet aansluit, dan gaat iemand met tegenzin zo’n praktijk klas [volgen], dat moet je ook niet hebben.” (professional uitvoering)

Opleidingsniveau en achtergrond spelen daarin ook een rol. Dit wordt ook benadrukt in de gesprekken met de werkgevers, waarbij vooraf wordt geselecteerd op inburgeraars met een opleidingsachtergrond die past bij de werkzaamheden van het bedrijf, dit werpt vervolgens ook zijn vruchten af.

“Deze jongen had gewoon hele technische kennis al vanuit Syrië bij zich. Dan is het heel makkelijk schakelen ook met zo iemand, die pakt dat veel sneller op.” (werkgever)

Daartegenover staat dat het volgens de uitvoerders nogal demotiverend kan werken als er een sprake is van een groot niveauverschil tussen de opleiding van de inburgeraar en het vereiste niveau voor de participatieactiviteiten. Dit kan ondanks de beste bedoelingen om iemand te activeren de motivatie en daaropvolgende dualiteit niet altijd ten goede komen

“Iemand die hoog opgeleid is, die wil natuurlijk ook gewoon betaald krijgen voor het werk wat hij doet. Niet per se, vrijwilligerswerk. Zo merk ik dat bij mijn eigen klanten.” (professional uitvoering)

Het vergt volgens sommige uitvoerders ook een iets andere aanpak om te voorkomen dat men onderschat of overschat wordt afhankelijk van het niveau. Volgens een van de werkgevers ligt hier een kans voor de gemeente, om mensen weer op niveau te krijgen:

“Als je als je als gemeente ergens een bijdrage kan leveren, zit dat zeker op dit niveau, omdat taal ook gewoon een belangrijk onderdeel is om ze weer op het niveau te krijgen waarop ze ook weg zijn gegaan uit hun eigen land vaak. Het is zo zonde dat ze nu best wel baantjes krijgen onder hun niveau. Gewoon omdat het anders niet productief te krijgen is voor het bedrijfsleven.” (werkgever)

Tussen jongeren en ouderen merken de uitvoerders ook verschil. Voor ouderen is het veelal moeilijker om de taal te leren dan voor jongeren. Zij komen dan langs de zijlijn komen te staan of krijgen een baan onder hun niveau *‘en dat vind ik een gemiste kans voor de Nederlandse maatschappij. Want je kunt die mensen heel goed gebruiken’* (professional uitvoering). Ook de gezinssamenstelling wordt meermaals als belangrijke individuele contextfactor genoemd. Voor inburgeraars met grote gezinnen is het lastiger tijd vrij te maken voor zowel taal leren en participeren, zeker gezien het tekort aan kinderopvang. De werking van dualiteit valt of staat daarnaast volgens de uitvoerders en werkgevers met de intrinsieke motivatie en actieve inzet van de inburgeraars zelf. Zowel als het aankomt op participeren als Nederlands (blijven) leren.

“Dus als iemand [het] minder als verplichting voelt, maar zelf ook het nut voelt van meedoen. [...], dan merk je dat. En dan hoef je ook een stuk minder te faciliteren, want dat gaat bij mensen eigenlijk vanzelf wel.”
(professional uitvoering)

Over het algemeen zien de uitvoerders vrouwen minder participeren dan mannen. In hoeverre vrouwen zich actief willen inzetten, hangt volgens sommige uitvoerders soms ook van de partner af: *‘daar zie ik ook nog wel verschil in, hoe zij hun partner stimuleren om te participeren’* (professional uitvoering). Het wordt als gemakkelijker ervaren om het nut van taal leren over te brengen, zowel aan de inburgeraar als partners, maar rondom participeren merken uitvoerders dat er wel eens een grens opgeworpen wordt: *‘Ja, ‘ze moet toch gewoon thuisblijven’, hoor ik heel vaak. Ja, hoe ga je daar tegenin?’* (professional uitvoering). Volgens enkele uitvoerders kunnen culturele verschillen hier in brede zin een rol in spelen. Niet alleen omtrent of een inburgeraar gaat participeren maar ook in welke vorm:

“We zien bij ons ook veel statushouders die kiezen wat op dat moment de rest ook doet of wat familie belangrijk vindt. Dus we hebben er niet altijd wat over te zeggen [...] Het is ook wel een heel cultureel aspect waar wij mee te dealen hebben.” (professional uitvoering)

Een andere individuele factor die door de uitvoerders en experts als belangrijke randvoorwaarde voor het succesvol tot stand brengen van dualiteit wordt genoemd, is het taalniveau van de inburgeraars. Om dualiteit tot stand te kunnen brengen is het belangrijk dat inburgeraars een basis hebben. Over wat die basis is verschillen de meningen, maar hoe beter men Nederlands spreekt, hoe meer dualiteit ook in geïntegreerde vorm kan plaatsvinden. Het taalniveau kan bovendien ook helpen met Nederlands durven spreken, omdat bij een beter taalniveau iemand ook beter kan meekomen in gesprek, aldus een van de experts. Voor inburgeraars die nog maar weinig Nederlands spreken kan het wel zo zijn dat zij bezig zijn met taal leren en participeren, maar dat zal volgens de uitvoerders dan meer naast elkaar plaatsvinden.

“Ik denk dat dat überhaupt bij dualiteit wel vaak is dat, hoe hoger het taalniveau, hoe makkelijker dat is. Dat in het begin die dualiteit ook misschien kan, maar dan niet in de perfecte geïntegreerde vorm. Dus dat je nu veel ziet, in het begin, mensen werken bij een Turkse kapperszaak of shoarmatent, wat ook dualiteit is. Maar dan vraag je je af, hoeveel Nederlands leert men daarvan? Anderzijds hebben ze wel, heb je er ook wel weer iets aan. Want ja, je werkt wel, leer je ook weer veel van, sociaal netwerk.” (professional uitvoering)

Ook door de werkgevers wordt het taalniveau als belangrijke randvoorwaarde genoemd. Wel valt op dat, hoewel een bepaald basisniveau voor de ene werkgever een voorwaarde is om inburgeraars aan te nemen, het bij de andere werkgever veel meer om de taken die de inburgeraar wel of nog niet kan oppakken. Taal speelt dan

minder een rol in het wel of niet aannemen van een inburgeraar. Bovendien gaat het volgens één van de werkgevers om de spreekvaardigheid in de praktijk, en niet zozeer welk inburgeringsdiploma ze hebben gehaald.

“Een goede basis taal is voor ons wel belangrijk. Dat als wij dingen uitleggen dat hij dat dan ook begrijpt. En niet dat hij nog helemaal geen Nederlands [spreekt], daar ben ik dan wel heel eerlijk in, dat heb ik dat liever niet.” (werkgever)

“De taal is misschien een barrière, maar je hebt ook nog steeds een gevoel bij mensen. En op het moment dat het gevoel goed is dan vind ik de taal helemaal niet belangrijk.” (werkgever)

Als het gaat om gezinsmigranten vindt één van de uitvoerders het opvallend dat gezinsmigranten in de Z-route heel weinig participeren. Zij gaan veelal naar school en komen verder nergens, zeker als ze kinderen hebben, ‘*dan is het al heel lastig om die kinderopvang te regelen in de uren dat ze naar school moeten*’ (professional uitvoering). Dit gebrek aan kinderopvang en de belemmeringen daarvan spelen overigens voor inburgeraars in brede zin. Bij gezinsmigranten in de B1-route is het beeld qua participatie wat anders: volgens één van de uitvoerders ondernemen zij nog wel andere activiteiten, zoals bijvoorbeeld naar de sportschool gaan. Als participatieactiviteiten ook voor gezinsmigranten verplicht zouden worden ‘*dan zouden ze wel moeten en dan zie je dat meer natuurlijk*’ (professional uitvoering). De aanbieder van de MAP voor gezinsmigranten, die in andere gemeenten de volledige opdracht uitvoeren, ziet daar juist het tegenovergestelde beeld. Omdat alles voor de Z-route is ingeregeld, zoals voor statushouders in Rotterdam, dan ‘*zit dat gewoon in een rooster, waardoor de opkomst voor de mensen in de Z-route echt bizar is, die zit boven de 80%*’ (professional uitvoering). Omdat de B1-route minder intensief is qua verplichte uren is de opkomst daar juist lager. De participatiebereidheid is voor gezinsmigranten volgens de MAP-aanbieder sowieso altijd wel groot. Kunnen differentiëren in groepen door de groeiende aantallen helpt daar ook bij. Er is dan meer te kiezen en het is makkelijker te organiseren.

Voor niet-uitkeringsgerechtigden is het lastiger om instrumenten vanuit de Participatiewet in te zetten. Hoewel de regelingen voor niet-uitkeringsgerechtigden (NUGgers) uitkomst kan bieden, worden deze in verband met gebrek aan capaciteit niet altijd benut.

In welke mate een inburgeraar taal leren kan en wil combineren hangt dus af van verschillende persoonlijke omstandigheden. Daarbij is, zoals hierboven al aangestipt, ook de fase waarin de persoon zich bevindt van belang.

Institutionele factoren

Wat betreft institutionele factoren werd als belangrijkste randvoorwaarde door de meeste uitvoerders de beschikbare middelen genoemd. Het gaat hierbij zowel om financiële middelen als om capaciteit bij de uitvoering. Wat er vanuit de gemeente en de aanbieders kan worden gefaciliteerd ten behoeve van dualiteit en hoeveel ruimte de uitvoerders hebben om de verschillende instrumenten bij de inburgeraars te laten landen, wordt daardoor beperkt. In de praktijk betekent dit dat zij keuzes moeten maken.

“Ik betrap me er zelf echt wel eens op, en dat vind ik vervelend, dat ik soms wel eens nadenk, oké, er doet zich nu een kans voor, [...], heb ik daar nu tijd voor of niet? In plaats van dat ik denk, zou mijn klant er mee geholpen zijn of niet? [...] Dat is natuurlijk niet de bedoeling, maar dat is wel de realiteit.” (professional uitvoering)

Eén van de uitvoerders geeft bijvoorbeeld aan veel tijd kwijt te zijn aan verzuimregistratie *‘terwijl ik eigenlijk, ik wil bezig zijn met die dualiteit en met hoe ga jij nou je leven invullen?’* (professional uitvoering). Hoewel het nut wordt ingezien van het laten uitvoeren van zowel de Inburgerings- als Participatiewet door dezelfde persoon, vragen de uitvoerders om aandacht voor een (groeierende) caseload die dit in de praktijk ingewikkeld maakt.

“Je wilt mooie gesprekken met je jongeren of met je klant hebben over wie iemand is, waar iemands energie in zit. Maar als onze caseload heel erg hoog wordt heb je daar de tijd niet meer voor.” (professional uitvoering)

Een van de experts geeft aan deze worsteling van de klantbegeleiders te herkennen. Deze willen graag maatwerken leveren, maar zijn druk met het regelen van allerlei randvoorwaarden. Daar iets van participatie bij organiseren lukt soms maar is ook een heel gedoe.

“Dus ja, dat zijn wel volgens mij, wat we in de praktijk zien, wat de grenzen zijn van in hoeverre die dualiteit gewoon binnen de mogelijkheden kan worden vormgegeven.” (professional expertgroep)

Dit raakt aan een andere belangrijke institutionele factor die van belang is voor het laten slagen van dualiteit: de afstemming van de roosters van inburgeraars; uitvoerders merken hier in de praktijk veel problemen mee.

“Soms kan het zijn dat het werk in de weg zit. Dat als iemand wil inburgeren en die kan juist door zijn werk niet inburgeren, door de werktijden.” (professional uitvoering)

De taalaanbieder moet zich aanpassen aan de werkgever en andersom. Dit vraagt flexibiliteit en is volgens de uitvoerders vaak lastig te realiseren, zeker voor inburgeraars die veel uren per week willen en kunnen werken, bijvoorbeeld door krapte op de arbeidsmarkt en het beschikbare baanaanbod. Zulke aanpassingen kosten tijd want *‘die taalschool [heeft] het niet geregeld om per morgen een andere groep in de avond beschikbaar te hebben’* (professional uitvoering) maar het kan wel zijn dat de werkgever vervolgens al afhaakt. In dat kader wordt ook het belang genoemd van bereidwillige werkgevers *‘die dat ook hoog in het vaandel hebben staan’* (professional uitvoering). Dit zien we terug bij de werkgevers die wij hebben gesproken. Zij geven aan dat er voor de inburgeraars die zij in dienst hebben altijd de mogelijkheid is voor parttime werk, zodat zij dit goed kunnen combineren met hun taallessen en inburgeringsverplichtingen.

“Als werkgever zijnde moet je dat kunnen aanbieden aan zo iemand, dat hij nog twee of drie dagen in de week naar school zou kunnen om de taal machtig [te worden]. Je kan ook zeggen, ‘ga in het weekend naar school’. Dan is die 7 dagen in de week bezig, dat moet je ook niet willen.” (werkgever)

Parttime werk kan hier dus uitsluitel bieden, het gemakkelijker maken om de roosters op elkaar af te stemmen en het zo mogelijk maken dat inburgeraars taal leren en participeren kunnen combineren. Parttime werken heeft volgens één van de werkgevers wel een belangrijk nadeel: *‘als je fulltime begint pak je het natuurlijk wel sneller op allemaal en ben je wel eerder tot het niveau wat je zou verwachten als iemand een bepaalde tijd in dienst is’* (werkgever).

Een andere institutionele randvoorwaarde is de wettelijke regel dat de gemeente worden afgerekend op het halen van de inburgering en op het werken als vorm van participatie voor de Participatiewet. Zoals één van de uitvoerders aangeeft, worden zij niet afgerekend op dualiteit. Dit maakt volgens de uitvoerders dat een belangrijke randvoorwaarde om dit van de grond te krijgen vanuit de wet ontbreekt. Als dit al vanuit de wet anders ingestoken zou worden, zou dit er mogelijk voor kunnen zorgen dat dualiteit vaker tot succesvolle uitvoering komt.

“Als het doel van inburgering dualiteit zou zijn en wij daarop worden afgerekend. Als ze zeggen van ‘nou, deze jongen heeft geen duaal traject, dat is jouw schuld’, tegen mij, ‘dat moet je regelen’. Dan hebben wij denk ik hier meer ruimte voor.” (professional uitvoering)

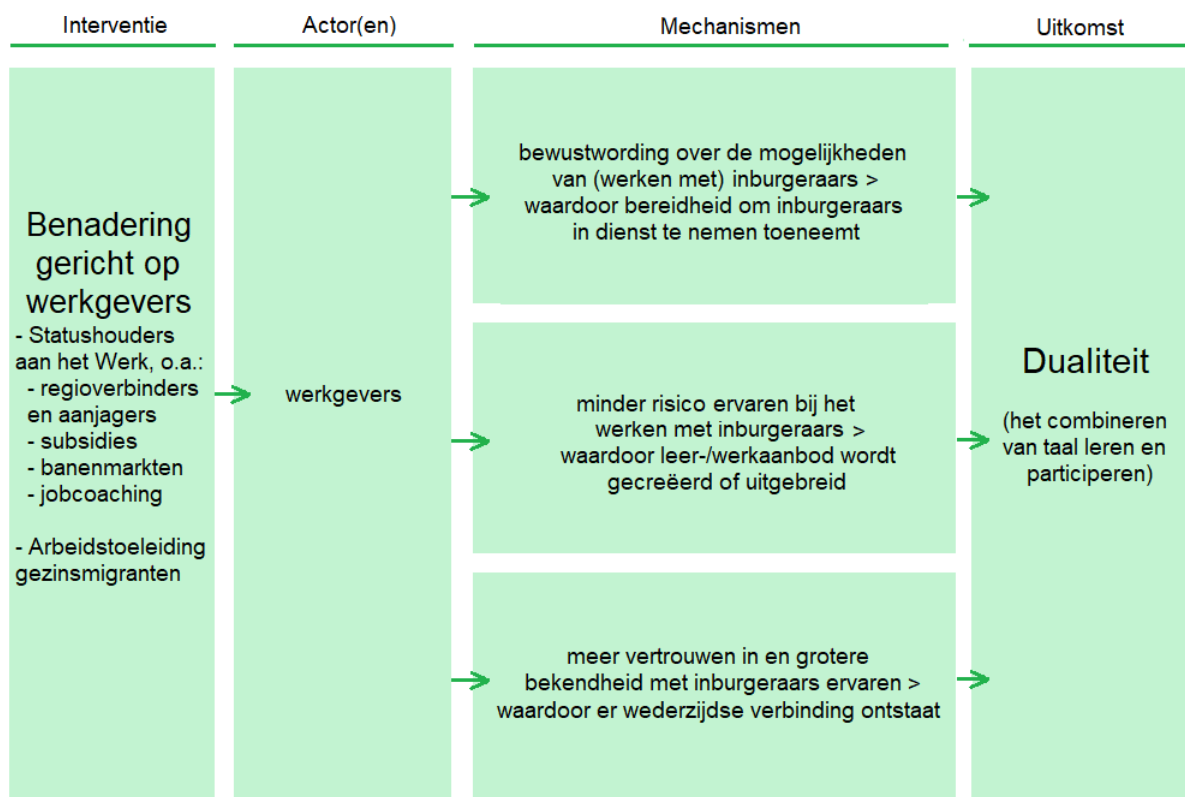
Waar de inburgeraar terecht komt, wordt volgens uitvoerders ook bepaald door de manier waarop begeleiding wordt geboden en hoe dit inburgeraars vervolgens ondersteunt bij het duaal inburgeren. Hoewel de wettelijke kaders er zijn, zijn gemeenten de regievoerders van de inburgeringstrajecten. De gemeenten hebben binnen dat kader een zekere mate van vrijheid om dit te organiseren. In één van de gesprekken wordt breed gedeeld dat inburgeraars die in Rotterdam terecht komen geluk hebben:

“Ik denk wel dat je meer geluk hebt als je in Rotterdam gaat inburgeren dan in een één van de vele andere gemeentes. Want we hebben natuurlijk ook veel verhuizers die uit een andere gemeente verhuizen naar Rotterdam. Nou, die hebben helemaal geen begeleiding gehad of heel weinig.” (professional uitvoering)

4.2.2 Benadering gericht op werkgevers

Naast de interventies gericht op statushouders en gezinsmigranten, zijn er ook interventies die zijn gericht op het bevorderen van dualiteit bij werkgevers. Het gaat hier om instrumenten die zijn gebundeld binnen het programma Statushouders aan het Werk (zoals regioverbinders en aanjagers, subsidies, banenmarkten en jobcoaches). Daarnaast is het instrument arbeidstoeleiding deels gericht op werkgevers. Omdat de mechanismen die deze interventies in gang zetten vergelijkbaar zijn, zijn ze samengebracht in één ICAMO die de benadering gericht op werkgevers omvat (zie figuur 4.2 op de volgende pagina).

Figuur 4.2 ICAMO 2 – Benadering gericht op werkgevers



Contextfactoren

Individuele factoren: bereidheid werkgevers/ managers en collega's, creativiteit en lef professionals

Institutionele factoren: ruimte en tijd bij gemeente en werkgevers, experimenteeruimte, (financiële) middelen, samenwerking en kennisuitwisseling

Maatschappelijke/ economische factoren: krapte op de arbeidsmarkt

De verschillende elementen zoals samengevat in ICAMO 2 zijn getoetst aan de ervaringen van uitvoerders die werken met statushouders en gezinsmigranten, evenals aan werkgevers die met deze doelgroepen werken. Het gaat hierbij om drie werkgevers met een klein, een middelgroot, en een groot bedrijf in de technische sector (zie H1). Hun reflecties op de veronderstelde werking van de benadering gericht op werkgevers worden hieronder besproken aan de hand van de veronderstelde mechanismen, omdat deze de kern vormen van de ICAMO-figuur.

4.2.2.1 Mechanisme 1: Benadering werkgevers leidt tot vergrote bereidheid om inburgeraars in dienst te nemen

Vanuit de uitvoering was men enerzijds positief over de werking van de instrumenten gericht op werkgevers, zowel vanuit het programma Statushouders aan het Werk als vanuit de arbeidstoeleiding voor gezinsmigranten. Zo gaven uitvoerders aan dat bewustwording in de praktijk ook een belangrijk mechanisme is om de bereidheid onder werkgevers, en daarmee de dualiteit, te bevorderen.

“Dat dus die werkgever ook begrijpt, in die eerste zes maanden moet ik er rekening mee houden dat iemand minder produceert. En dat dat nog wel tijd kost. Maar daarna is iemand versneld geïntegreerd, snapt het en [is] loyaal en gaat als een speer. Dus dat gesprek, dat helpt. Maar dat heb je wel nodig.” (professional uitvoering)

Anderzijds vraagt een van de uitvoerders zich af of het effect vooral aan de instrumenten vanuit de gemeente ligt – zoals de (informatievoorziening vanuit de) regioverbinder, aanjagers of arbeidstoeleiders – of dat het vooral de inburgeraars zelf zijn die hun potentie laten zien.

“Natuurlijk is het goed als ze [daar informatie] horen, maar ik denk dat het misschien minder uitmaakt dan [het] één iemand laten proberen [op de werkvloer] en dat dat dan een succesverhaal wordt.” (professional uitvoering)

Men is vanuit de uitvoering meer eensgezind over de successen van het inzetten van subsidies, in elk geval om inburgeraars aan het werk te helpen. De kennis over en beschikbaarheid van deze subsidies kan de bereidheid van werkgevers vergroten om inburgeraars in dienst te nemen. Dit zien uitvoerders als één van de succesvolle instrumenten, wat stimulerend werkt en waar al door verschillende werkgevers gebruikt van wordt gemaakt.

“Waarom het lukt is omdat ze heel snel LKS [loonkostensubsidie] kunnen inzetten, dus dat helpt om werkgevers hierin te betrekken. Als ik bel, dan zeggen ze ‘50% kan sowieso’, want het is een statushouder, dus ze kunnen sowieso om te beginnen 50% loonkostensubsidie krijgen. Dan kan dus een werkgever voor 50% van het geld iemand in inhuren.” (professional uitvoering)

Tegelijkertijd zijn er ook uitdagingen als het aankomt op bereidwilligheid door de subsidies. Een aantal uitvoerders sprak haar zorgen uit over het type werkgever dat op subsidies ingaat: dit zijn volgens hen niet altijd de meest betrouwbare werkgevers, waardoor dualiteit mogelijk niet optimaal tot uiting komt. Dit benadrukt volgens de uitvoerders het belang van goede informatievoorziening en bewustwording bij werkgevers over de kansen en mogelijkheden van zowel de doelgroep als de instrumenten die hiervoor kunnen worden ingezet. Wanneer een financiële stimulans wordt gegeven, is het *‘heel belangrijk om de voorwaarden bij de werkgever ook aan te geven’ (professional uitvoering)*. Van de werkgever wordt namelijk echt verwacht er *‘iets omheen te bouwen’*. Volgens een van de uitvoerders ontbreekt die bewustwording vaak nog, *‘en dat daarop ook trajecten stuklopen, waardoor je die dualiteit niet gaat bereiken’ (professional uitvoering)*.

Uniek voor de drie werkgevers die wij hebben gesproken is dat zij alle drie al vanuit zichzelf open stonden voor het werken met inburgeraars. Dit kwam door welwillendheid van de top van het bedrijf en krapte op de arbeidsmarkt (zie ook: 4.2.2.4). Er was bij deze werkgevers dus al sprake van bereidheid om met inburgeraars te werken, voorafgaand aan het contact met de gemeente. Hoewel bij de ene werkgever meer dan bij de andere, heeft informatievoorziening vanuit de gemeente bijgedragen aan verdere bewustwording over de kansen van, en mogelijkheden voor, werken met deze doelgroep. Het gaat dan onder andere om de mogelijkheden voor de inzet van verschillende instrumenten, maar ook andere mogelijkheden voor de inrichting van een passende werkervaringsplek. Werkgevers vinden het prettig als er één aanspreekpunt is bij de gemeente.

“De werkervaringsplek, dat ze daarin meedenken, wat goed kan zijn, wat de oplossing kan zijn. [...] En aan de voorkant, als wij profielen hebben, dan hebben we vaak ook één aanspreekpunt. Dat is wel lekker, dat je één iemand dan het profiel van de functie kan sturen en dat je dan twee of drie Cv’s krijgt waar je mee aan de slag kan.” (werkgever)

Dat dit contact goed verloopt en dat de werkgever ook vanuit de gemeente het enthousiasme en de inzet merkt kan extra vertrouwen geven om daadwerkelijk de stap te zetten en met inburgeraars aan de slag te gaan.

“Hun enthousiasme in hun werk, wat ze doen voor de statushouders. [...] Hun enthousiasme heeft iets van, ja, waarom zou ik dat eigenlijk niet proberen? Kom maar door, laten we het maar eens doen. En als dan het contact ook echt nog wel heel goed is. Ja, dat zorgt eigenlijk alleen maar voor win-win. Dat zorgt alleen maar voor positiviteit. Alle kanten op. Vanuit [naam bedrijf] vanuit de gemeente Rotterdam en vanuit de statushouders.” (werkgever)

Zoals ook al werd aangegeven door de uitvoerders, kan het feit dat deze werkgevers zulke positieve ervaringen hebben in het werken met inburgeraars zowel intern als extern doorwerken. De interventies vanuit de gemeente, en de inzet van werkgevers en inburgeraars, dragen daarbij niet alleen bij aan dualiteit voor de huidige, maar mogelijk ook voor toekomstige inburgeraars.

“We zijn 8 jaar geleden begonnen met een klein groepje statushouders opleiden tot monteur. Dat is positief bevallen en [...] twee jaar geleden heeft onze CEO gezegd, we moeten hier gewoon meer mee doen.” (werkgever)

“Ik heb toevallig twee weken geleden weer contact gehad met Rotterdam van joh, misschien moeten we eens kijken of dat we gewoon weer een nieuwe naar binnen gaan rollen.” (werkgever)

De gemeente zou dit, met behulp van deze werkgevers, verder kunnen uitdragen om zo de bereidwilligheid bij andere werkgevers te vergroten en hun afstand tot de doelgroep inburgeraars daarmee te verkleinen. Volgens verschillende experts en werkgevers liggen daar nog heel veel kansen.

“Als een bedrijf hakkelt, waarom niet? ‘Misschien wil [naam bedrijf] eens met jullie praten, want die hebben wel goede ervaringen’. Ik denk dat je dat spel meer moet gaan spelen om nog meer mensen deze kans te kunnen geven.” (werkgever)

Twee van de drie werkgevers gaven daarnaast aan dat het werken met inburgeraars ook bredere positieve gevolgen heeft voor hun bedrijf, zoals verbeteringen van processen en de bedrijfsvoering. Ook dat is iets dat volgens deze werkgevers door de gemeente breder uitgedragen kan worden om andere werkgevers te informeren en bij hen de bereidheid te vergroten.

“Ze laten je eigenlijk als team ook een stapje terugnemen, van, wat zijn we nu eigenlijk aan het doen? Dus het heeft echt wel een wisselwerking. [...] Ja, dat heeft ons wel nieuwe inzichten gebracht.” (werkgever)

4.2.2.2 Mechanisme 2: Benadering werkgevers leidt tot creëren/uitbreiding van leer-/werk aanbod

Het tweede mechanisme zoals weergegeven in ICAMO 2, minder risico ervaren en daardoor leer-/werk aanbod creëren of uitbreiden kwam enigszins terug in gesprekken met uitvoerders en werkgevers. Eén van de manieren waar dit volgens de uitvoerders succesvol tot uiting komt in de praktijk is rondom het duale traject ZorgCampus. Dit is een voorbeeld van een initiatief waar met ondersteuning vanuit de gemeente nieuw leer-/werk aanbod voor inburgeraars is gecreëerd. Er bestaan wel meer van dergelijke initiatieven, maar volgens uitvoerders zou het mooi zijn als dit op grotere schaal zou kunnen ‘*maar dat is het nu niet in ieder geval*’ (professional uitvoering). In gesprek met de experts komt terug dat dit soort ‘echte’ duale trajecten vaak kleinschalig zijn en dat ‘*het helaas toch vaak blijft bij pilots [...] het werkt, maar niet duurzaam voor grotere groepen*’ (professional expertgroep). Ook zitten aan deze trajecten vaak instroomeisen verbonden. Dit is iets wat door de uitvoerder van de Z-route wordt herkend. Los van de gemeente is men vanuit de aanbieder van de Z-route ‘*steeds meer*

bezig om dat soort samenwerkingen op te zoeken' (professional uitvoering). Dit is wel pas iets van de afgelopen tijd, om dat er nu pas inburgeraars zijn die richting het einde van de route gaan voor wie een leerwerktraject uitkomst zou kunnen bieden als vervolg. Omdat de leerwerktrajecten vanuit de gemeente voor deze kandidaten vaak een te hoog niveau vereisen probeert men dit op een alternatieve manier op te zetten 'eigenlijk zonder tussencommunicatie [van de gemeente]' (professional uitvoering).

De mate waarin dit mechanisme echt door interventies vanuit de gemeente in gang wordt gezet is volgens de werkgevers beperkt. De werkgever van het kleine bedrijf geeft aan dat de subsidie voor hen hierin wel degelijk een rol speelt, waar de andere twee werkgevers aangeven dat het fijn is dat het er is, maar niet echt verschil heeft gemaakt in hun bereidheid of het leer-/werk aanbod dat ze bieden.

“Ja, wij krijgen nu ook een stukje subsidie voor [naam werknemer]. Dat helpt natuurlijk altijd. Zeker in het inwerkproces, totdat hij zelfstandig kan gaan werken, zou dat een fijn hulpmiddel zijn om te krijgen vanuit de gemeente. Absoluut. [...] [Voor] risicoverlaging maar ook een kleine financiële compensatie [voor de begeleiding].” (werkgever)

“Dat is fijn dat je dat krijgt, maar [...] ik had gewoon goede mensen nodig.” (werkgever)

Werkgevers echt op grotere schaal verleiden tot het werken met inburgeraars is volgens de uitvoerders dus lastig en vraagt ook om een andere insteek vanuit de wet en de aanbesteding, *'het is de B1-route naar werk, niet met werk'* (professional uitvoering). Het programma is volgens de aanbieders ook niet op die manier ingericht en *'een werkgever zit niet te wachten op iemand die de taal moet gaan leren. Die wil gewoon een werknemer hebben'* (professional uitvoering). Om dualiteit echt voor elkaar te krijgen zouden taal leren en participeren veel sterker met elkaar verbonden moeten worden. Bijvoorbeeld door structureel taalonderwijs op de werkvloer te organiseren en ervaringen van de werkplek terug te koppelen naar de taallessen.

Deze link sterker kunnen leggen is precies waar men zich vanuit het programma Statushouders aan het Werk en de arbeidstoeleiding voor gezinsmigranten hard voor maakt. Hoewel dit nog niet altijd terug komt in de ervaring van de uitvoerders, is er vanuit de gemeente veel te bieden om werkgevers te ondersteunen en voor hen het risico te verlagen omtrent het creëren of uitbreiden van hun duale aanbod. Er wordt bovendien ook meegedacht over hoe de inburgeraar toch het taal leren kan combineren met de participatie, ook wanneer het spreken van Nederlands minder noodzakelijk is voor de uit te voeren taken. Werkgevers worden dan bijvoorbeeld gestimuleerd hun werknemers in de kantine Nederlands met elkaar te laten praten, *'dat we wel ergens op één of andere manier kunnen borgen dat er iets gebeurt'* (professional uitvoering). De mate waarin dit lukt is wisselend, volgens een van de uitvoerders ook al omdat er geen checklist voor is.

“Dat doe je een beetje op je vingers, je gevoel. Dat je af en toe eens denkt van, hoe kunnen we dat beter maken? Maar als we kijken nu naar de meeste werkgevers, die eisen toch echt wel dat ze Nederlands gaan beheersen.” (professional uitvoering)

Het leer-/werk aanbod wordt bij de werkgevers die we hebben gesproken op verschillende manieren ingevuld. Voor de werkgever met de kleine onderneming is het niet realistisch om taallessen op de werkvloer te geven; hier werkt parttime werk in combinatie met taallessen beter. De werkgever van de middelgrote onderneming biedt een extra taal cursus aan die inburgeraars naast hun werk volgen, afgestemd op hun niveau en initiatief van

deze werkgever zelf. Bij het grote bedrijf vinden taallessen wel onder werktijd plaats. De inburgeraars die bij hen in dienst zijn krijgen standaard een taalcoach van 13 weken die één op één met hen aan de slag gaat. Deze coaching en taallessen vindt onder werktijd plaats, om zo:

“De privé werkbalans goed in de gaten houden van deze groep. Ze zijn vaak heel erg gemotiveerd, heel erg eager om aan de slag te gaan. Maar ook wij hebben er niks aan als ze zichzelf over de kop werken.” (werkgever)

Naast en na de inburgering vinden deze werkgevers het belangrijk dat hun werknemers zich blijven ontwikkelen op het gebied van taal. Daar zetten zij zich in mindere en meerdere mate voor in. Eén van de werkgevers ziet daarin een grotere rol in voor gemeenten, bijvoorbeeld door de samenwerking tussen onderwijs en het bedrijfsleven financieel te ondersteunen.

4.2.2.3 Mechanisme 3: Benadering werkgevers leidt tot verbinding inburgeraar en werkgever

Naast de vergrote bereidheid en het creëren/uitbreiden van passend leer-/werk aanbod, spraken we met uitvoerders en werkgevers ook over de doorlopende begeleiding die onder andere de jobcoach en de arbeidstoeleider kunnen bieden. Gespiegeld aan wat dit voor de inburgeraars kan doen, vinden uitvoerders, hoewel zij hier vanuit hun eigen praktijk niet heel veel zicht op hebben, deze begeleiding ook voor werkgevers waardevol. De collega's die helpen in de voorbereiding van de participatie en gedurende de eerste maanden contact onderhouden met inburgeraar en werkgever spelen volgens de uitvoering, voor zover zij kunnen overzien, een belangrijke rol in de totstandkoming en het behoud van dualiteit.

“Ik denk dat daar weer die jobcoach of een aanjager echt wel heel veel werk kan doen. In het voorbereiden, maar ook in de bewustwording op het moment zelf, over het inlichten. Ik denk dat dat best wel wat energie mag kosten ook.” (professional uitvoering)

Er komt veel op de werkgever af bij het in dienst nemen van inburgeraars, ‘die moeten ook best wel een hoop hobbels over om het allemaal te doen’ (professional uitvoering). Zij hebben vaak tal van vragen waarbij de begeleiding van de jobcoach of arbeidstoeleider uitkomst kan bieden.

“Help! Eigenlijk continu, help! En zolang je dat niet ontzorgt, blijft die werkgever, zolang wij dat blijven doen blijft die werkgever enthousiast. En zolang wij, de werkzoekende of de kandidaat, door middel van jobcoach ook op het spoor houden [...] dan houden we het vol en zien we dus ook de positieve lijn” (professional uitvoering)

Door uiteindelijk de afstand te verkleinen en het vertrouwen te vergroten, ontstaat er bovendien ‘een stukje empathie rondom de persoon die ze dan leren kennen’ (professional uitvoering). Dit maakt het soms gemakkelijker om tijdens het traject over bijvoorbeeld conflicterende verwachtingen heen te stappen, waardoor de dualiteit behouden kan blijven. Ook werkgevers zelf waarderen deze begeleiding.

“Het is gewoon heel prettig schakelen. Het is vaak telefonisch of via de mail, maar omdat je ze ook ziet weet je, krijg je toch een soort connectie [...] Ik denk dat het voor hun [de inburgeraars] heel prettig is als ze zien dat iedereen [werkgever en de persoon van de gemeente] er samen voor hun er is.” (werkgever)

Naast de begeleiding door de gemeente die volgens werkgevers inderdaad bijdraagt aan vertrouwen en verbinding en zodoende aan dualiteit – bieden de drie geïnterviewde werkgevers zelf ook aan begeleiding

middels buddy's. Dit om ervoor te zorgen dat inburgeraars bij hen in dienst blijven. Deze begeleiding richt zich enerzijds op de inhoud van het werk, anderzijds op algemene werknemersvaardigheden en persoonlijke zaken. In de grote onderneming is er inmiddels een opleidingstraject waarin het merendeel van (maatschappelijke) begeleiding is opgenomen, zodat individuele begeleiders niet alles opnieuw hoeven uit te vinden: *'Organiseer maar klassikaal. Dan kost het ons 1 keer 1 totaalbedrag [...] maar ja, dan ontlasten we wel de begeleiders, zeg maar de business, zodat zij meer focus op de inhoud kunnen hebben'* (werkgever).

Van meet & greets die door de gemeente (of de werkgever zelf) worden georganiseerd, wordt verwacht dat de afstand tot de doelgroep wordt verkleind, en het vertrouwen van de doelgroep groeit. Een van de werkgevers heeft hier ervaring mee en ziet 'de meet & greets als een nuttig instrument, mits er daadwerkelijk met elkaar in gesprek wordt gegaan. Enerzijds voor de inburgeraars om te oefenen met deze gesprekken, anderzijds voor leidinggevendenden die toch anders reageren op deze groep als ze met hen in gesprek gaan dan op basis van een papieren CV. Een van de experts geeft ook aan hier het nu wel van in te zien omdat het *'wel kan opleveren dat een werkgevers meer bewust is van cultuursensitiviteit'* (professional expertgroep).

"En je ziet gewoon, het werkt. [...] Je moet het gesprek aan gaan. Die koffie gesprekjes, die zijn zo belangrijk voor bedrijven." (werkgever)

Een andere werkgever gaf aan pas achteraf te zijn geïnformeerd over de meet & greet en vindt dat de gemeente dit nog sterker kan promoten. Bovendien zou een meet & greet ook voor werkgevers die al met inburgeraars werken een moment kunnen zijn om hun ervaringen kunnen delen en zo andere werkgevers te inspireren.

4.2.2.4 Contextfactoren

In de gesprekken met de uitvoering en werkgevers kwamen opnieuw tal van contextfactoren naar voren die als randvoorwaarden dienen voor het slagen van de interventies binnen de benadering gericht op werkgevers. Deze randvoorwaarden zijn, zoals ook uit de gesprekken met professionals op beleidsniveau naar voren kwam, in te delen in individuele, institutionele en maatschappelijke/economische factoren.

Individuele factoren

Een belangrijke individuele factor op het niveau van de werkgevers is volgens de uitvoerders hun bereidwilligheid. Dit kan versterkt worden door de inzet van verschillende gemeentelijke instrumenten, maar het helpt enorm als er werkgevers zijn die vanuit zichzelf al open staan voor het werken met deze doelgroep. Dat draagvlak is volgens de uitvoerders echt nodig om met dualiteit aan de slag te kunnen.

"Ik merk heel erg dat de bereidheid van de werkgevers, wat eigenlijk ook daar onder staat als randvoorwaarde, dat het voor ons van echt heel groot belang is." (professional uitvoering)

Zoals eerder al kort aangestipt, blijkt uit de gesprekken met de drie verschillende werkgevers dat het enthousiasme vanuit de top van het bedrijf voor hen inderdaad de meest belangrijke factor was om met inburgeraars aan de slag te gaan. Alle drie de werkgevers gaven aan dat de welwillendheid of initiatief van eigenaar of CEO een cruciale rol speelde in de stappen die zijn gezet om inburgeraars in dienst te nemen.

“Bij ons is echt de kracht, de intrinsieke motivatie vanuit de CEO. Top down is dit gewoon geen discussie. We investeren erin, daar maken we ook geen probleem van.” (werkgever)

Naast de stimulering van bovenaf om inburgeraars in dienst te nemen, is het volgens de werkgevers ook belangrijk dat er onderling op de werkvloer draagvlak is om dualiteit voor de inburgeraars tot een succes te kunnen maken. De door ons gesproken werkgevers ervaren daar tot nu toe weinig problemen mee, hoewel het vanwege de meer diverse pool aan medewerkers in een groot bedrijf wel eens uitdagender kan zijn dan in een klein bedrijf. Het gaat dan niet alleen over wat men vindt van het werken met inburgeraars, maar ook van de omgang met de (tijdelijke) lagere productiviteit.

“Dit zijn discussies, die voeren wij dagelijks. Om te kijken, wat is nou de beste oplossing die je hier kan bedenken? Als organisatie zijnde, zonder het initiatief te killen. Maar wel ook de business tegemoet te komen.” (werkgever)

Een andere belangrijke factor die kan raken aan het draagvlak bij werkgevers, is de begeleidingscapaciteit die zij hebben: *‘Je moet wel echt geduld voor jezelf, ook erbij inbouwen’* (werkgever). Het werken met inburgeraars, zeker in het begin, kost volgens de werkgevers nu eenmaal wat meer tijd dan wanneer je iemand aanneemt die hier is opgegroeid. Aan die tijd, *‘daar zit gewoon een maximum op. Enerzijds aan de begeleider zelf, in zijn eigen productiviteit, maar aan de andere kant ook zeker aan het draagvlak in de organisatie’* (werkgever).

Institutionele factoren

Een institutionele factor die volgens de uitvoering een rol speelt is de ‘drukte’ rondom werkgevers. Wat draagvlak en bereidheid ingewikkeld kan maken is dat, als het gaat om werken met personen afstand tot de arbeidsmarkt, werkgevers met allerlei verschillende groepen te maken krijgen. Voor al deze verschillende groepen wordt er aandacht gevraagd van de werkgevers. Er zijn dan ook tal van verschillende trajecten, die niet altijd alleen specifiek voor inburgeraars zijn²⁴. Daarnaast hebben inburgeraars vaak wat extra’s nodig in vergelijking met andere personen met afstand tot de arbeidsmarkt.

“Dan moeten we ook nog wel even ruimte en een podium en de mogelijkheid krijgen om dat met die werkgever te bespreken. En dat is er niet altijd.” (professional uitvoering).

De factor tijd en ruimte speelt ook een rol bij de gemeente zelf om dualiteit (duurzaam) tot stand te kunnen blijven brengen.

“Echt werkbaar vind ik het niet. We willen er van alles mee. Maar in de praktijk lopen wij allemaal gaatjes te vullen, oplossingen te verzinnen. En ja, dat is natuurlijk niet houdbaar.” (professional uitvoering)

Maatschappelijke/economische factoren

Een maatschappelijk/economische factor die volgens uitvoerders perspectief biedt voor het slagen van dualiteit is de krapte op de arbeidsmarkt. *‘Als de vraag naar arbeid natuurlijk heel groot is, dan is de bereidheid om ook deze doelgroep een stukje verder te helpen waanzinnig’* (professional uitvoering). Dit werd bevestigd door de

²⁴ Bovendien was de financiering van dergelijke trajecten vaak sterk versnipperd (Oostveen, Odé en Mack, 2018), wat samenwerking bemoeilijkte. De vraag is of het nieuwe stelsel, en de daarbij komende financiering via de gemeente, dit knelpunt voldoende heeft weggenomen. Dit punt is niet aan bod gekomen tijdens de gesprekken met professionals.

werkgevers die we gesproken hebben. De technische sector waarin zij werken kampt met personeelstekorten. Dit draagt bij aan de bereidheid die zij ervaren om met deze doelgroep te werken en dualiteit voor hen mogelijk te kunnen maken.

“Ja, we hebben gewoon een krapte op de arbeidsmarkt in de bouw, dus we zijn ook aan het kijken naar welke doelgroepen en welk potentieel is er nog wat onbenut is, waar mogelijkheden liggen om daar weer invulling aan te geven.” (werkgever)

Tegelijkertijd kan die krapte op de arbeidsmarkt ook een risico vormen. Eén van de uitvoerders vraagt zich af of werkgevers die vanwege krapte met inburgeraars gaan werken wel genoeg tijd hebben om hen te begeleiden en echt die dualiteit te borgen. Een van de experts herkent deze zorg:

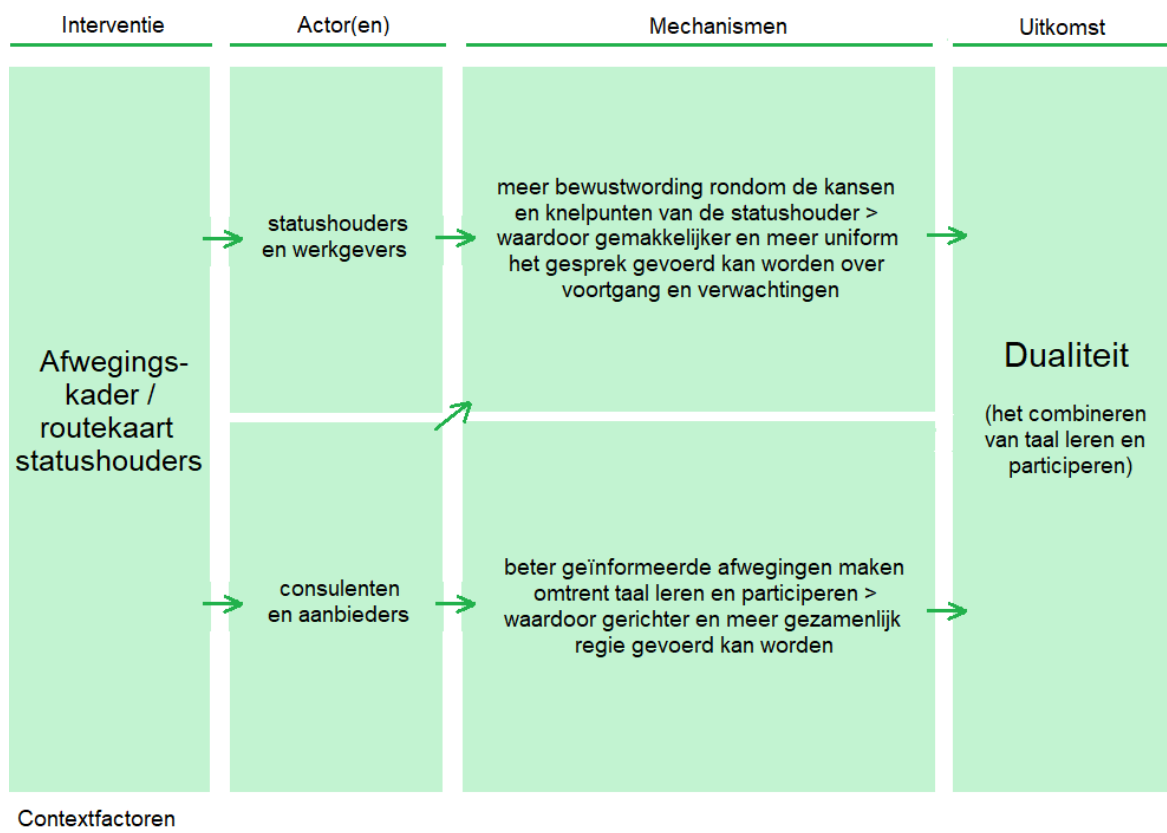
“Het is natuurlijk ook heel vaak ingegeven vanuit een personeelstekort. Dan zie je heel vaak dat het toch een soort desillusie wordt, omdat het nog veel meer vraagt dan alleen maar als werkgever en als werkomgeving oké zijn met mensen die de taal nog niet goed genoeg spreken, maar er nog zoveel andere dingen bij komen kijken.” (professional expertgroep)

Zoals in hoofdstuk 3 ook aangegeven kan krapte dus inderdaad ook betekenen dat er minder tijd en ruimte is voor de flexibiliteit die werken met inburgeraars vraagt (ACVZ, 2021; SER en SZW, 2021).

4.2.3 Toekomstig aanbod/ in ontwikkeling Rotterdam

Zoals in hoofdstuk 3 (paragraaf 3.3.3) werd uitgelicht, is het afwegingskader een instrument dat binnen de gemeente nog in ontwikkeling is. Dit betekent dat men hier in de uitvoeringspraktijk nog niet direct ervaring mee heeft. De ICAMO-figuur rondom het afwegingskader (zie figuur 4.3 op de volgende pagina) is dus ook maar beknopt aan bod gekomen in de gesprekken met de uitvoering.

Figuur 4.3 ICAMO 3 – Afwegingskader statushouders



Individuele factoren: werkfit zijn, (geen) verzuim en mogelijkheid tot parttime werk

Institutionele factoren: goede registratie, tijd en (experimenteer)ruimte, (financiële) middelen, maatwerk, aansturing afdelingshoofden (m.b.v. KPI inburgering) en betrokken werkgevers

Verschillende uitvoerders gaven aan dat de afweging maken tussen taal leren en participeren iets is waar zij veel mee bezig zijn in hun dagelijkse praktijk. Wat wordt benadrukt is dat het afhankelijk is van de inburgeraar en het type participatie welke afwegingen hier worden gemaakt. Goed zicht hebben op de kansen en knelpunten binnen het inburgeringstraject is daarbij van belang. Eén van de uitvoerders geeft aan dat als een inburgeraar diens droombaan kan gaan doen, daar altijd ruimte voor gemaakt moet worden. Het komt echter vaker voor dat inburgeraars gaan werken in een baan die niet per se een droombaan voor hen is of daarbij in de buurt komt. *‘Dan is het soms beter om zeg maar wacht er nog twee drie maanden mee. Ga daar nu even snel vol aan je inburgering zitten’* (professional uitvoering). In de praktijk begint volgens één van de taalaanbieders 90% van de inburgeraars gewoon vol met inburgering *‘en naarmate de tijd vordert vinden ze hopelijk een baan, of niet’* (professional uitvoering). Dit wordt herkend door een uitvoerder van de Z-route aanbieder, *‘dat is bij ons ook, ze beginnen vaak met bijvoorbeeld vrijwilligerswerk en op den duur komt betaald werk pas’* (professional uitvoering). Of het afwegingskader inderdaad gaat helpen bij het op een meer uniforme manier het gesprek te kunnen voeren en gericht en meer gezamenlijk regie te kunnen voeren moet in de praktijk nog blijken. Een aantal uitvoerders is hier wel positief over en verwacht dat het afwegingskader hen inderdaad kan gaan helpen:

“Ja, het afwegingskader waar jij het over hebt gaat ons wel helpen. Ook om van tevoren al te zeggen van: ‘je bent nu begonnen met inburgering en op dit punt verwachten we wel dat je 8 tot 16 uur per week gaat werken’, zodat ze daar ook naartoe kunnen.” (professional uitvoering)

Eén van de werkgevers gaf aan dat het voor sommige werkgevers ook handig zou kunnen zijn om van tevoren te weten wat de verplichtingen van de inburgeraar zijn en de daarbij passende mogelijkheden voor participatie. Een werkgever zou dit ook echter zelf kunnen afstemmen met de potentiële werknemers, zoals volgens deze werkgever nu al gebeurt.

Experts herkennen de behoefte aan en zien het nut van een afwegingskader voor gemeenten ook in. Het is volgens hen belangrijk dat er ergens een besluit wordt genomen over wat voorrang heeft. Omdat het zolang dit niet gebeurt, de beslissing wordt verschoven naar de consultants of naar de inburgeraars.

“Als alle drie de kanten [gemeente, taalaanbieder en werkgever] zeggen, mijn onderdeel is belangrijk, ja, dan laat je dus eigenlijk de verantwoordelijkheid bij de inburgeraar zelf, die daar al helemaal geen ruimte voor heeft, dat al helemaal niet kan overzien. Om daar de verantwoordelijkheid te leggen om keuzes daarover te maken. Dat vind ik eigenlijk nogal wat.” (professional expertgroep)

“Als die keuzes duidelijk zijn. En dan kan het nog steeds tot problemen leiden, maar dan geeft dat wel rust in de uitvoering.” (professional expertgroep)

Een afwegingskader kan volgens de experts dus helpen bij het voeren van een duidelijke lijn rondom dualiteit, zodat het in ieder geval binnen ‘een stad niet uitmaakt bij welke klantmanager je terecht komt’ (professionals uitvoering).

4.2.4 Wat verder nog bijdraagt aan dualiteit

Evenals in de gesprekken met beleidsprofessionals, kwamen in de gesprekken met de uitvoerende professionals ook ervaringen met verscheidene interventies naar voren die niet in detail tot ICAMO's zijn uitgewerkt. Omdat deze volgens de uitvoerders ook een rol spelen in de totstandkoming van dualiteit, lichten we deze hier beknopt uit.

Allereerst werd er kort gesproken over Rotterdam Inclusief, en de pilot die men hier heeft lopen voor statushouders vanuit SNTR. Vanuit het programma Statushouders aan het Werk bemiddelen ze deze inburgeraars vanuit Rotterdam Inclusief naar werk. Belangrijk voor het slagen hiervan is volgens de uitvoering wel dat alle betrokkenen op dezelfde lijn zitten, zodat er zowel vanuit de gemeente, SNTR en Rotterdam Inclusief ‘met dezelfde boodschap richting deze mensen gesproken wordt’ (professional uitvoering). Voor gezinsmigranten wordt er gesproken over het afwegingskader voor, en maatwerk binnen, de MAP. Dit draagt volgens de uitvoerders bij aan dualiteit omdat, door mogelijkheden voor differentiatie, ook de kwaliteit van de MAP verbetert, omdat het aanbod beter aansluit bij de behoeften en wensen van de gezinsmigranten. Hier zijn wel voldoende aantallen gezinsmigranten nodig om de interventie te laten werken, want ‘als je wil differentiëren heb je volume nodig’ (professional uitvoering). Nu dat voor Rotterdam het geval is, is dit makkelijker te organiseren en is de opkomst merkbaar beter. Ook de door Inburgering010 ontwikkelde sociale kaart wordt door de uitvoerders als nuttig beschouwd in het verwijzen van gezinsmigranten naar participatiemogelijkheden.

“Daar maak ik toch regelmatig gebruik van, want ik kom zelf niet uit Rotterdam, dus ik ben hier minder bekend. En ik pak dus regelmatig even de sociale kaart erbij om te kijken van, kan ik hier nog wat mee? Kan ik iemand nog ergens naartoe sturen?” (professional uitvoering)

De uitvoerders voor gezinsmigranten spreken ook kort over het KIJK-punt van Sagènn. Zij kunnen een ondersteunende rol bieden als vervolg op de arbeidstoeleiding, de arbeidstoeleider *'geeft tips en voor het maken [van een CV] stuur ik hem naar het KIJK-punt'* (professional uitvoering). De mechanismen zoals voor de arbeidstoeleiding worden dan ook door de uitvoerder van Sagènn herkend, waarbij wel de vraag naar voren komt of er meer samenwerking nodig of mogelijk zou zijn met het KIJK-punt. Als laatste wordt er in gesprek met een van de uitvoerders het belang van taalmaatjes benoemd:

"Taalmaatjes gaat echt niet alleen om die taal. Het gaat juist om dat wekelijkse of meer [dan] wekelijkse [...] met elkaar contact hebben, want daar ontstaan vooral ook hele leuke dingen uit." (professional uitvoering)

4.3 Dualiteit als interventie

De ICAMO-figuur rondom de bijdrage van dualiteit aan inburgering werd duidelijk herkend door de respondenten uit de uitvoering en de werkgevers. Voordat we deze ICAMO lieten zien hebben we hen eerst zelf gevraagd naar de doelen die beleid/ gemeente voor ogen zou kunnen hebben met dualiteit. In de gesprekken kwam dan vaak ook al een deel van de mechanismen zoals later in de ICAMO-figuur getoond naar voren.

"Ja zeker, gewoon herkenbaar. [...] Er staat er geen een tussen waarvan ik zeg 'dat slaat nergens op'. Nee hoor, helemaal goed." (professional uitvoering)

Uitvoerder 1: "Op de Z-route merk ik dit allemaal heel erg. [...] Het is vaak in 't begin dat ze zo zijn van 'moet ik echt nog iets doen naast school?' Maar als ze eenmaal bezig zijn dan, ja." Uitvoerder 2: "Het hele programma werkt denk ik heel goed samen [...] dus de lessen die ze krijgen werken heel goed samen met de participatie die ze volgen. [...] Jullie hebben echt een combinatie."

Die combinatie van taal leren en participeren, zoals aangeboden op de Z-route, is wat de uitvoerders betreft dan ook de drijvende kracht. Deze positieve mechanismen zoals geformuleerd in de theorie, zouden in de praktijk volgens de uitvoering dus plaats kunnen vinden, *'maar dan nogmaals, als dualiteit het startpunt is. Je creëert een omgeving waar je allebei tegelijk kan doen'* (professional uitvoering). Voor de Z-route voor statushouders is dit inderdaad zo ingericht, maar de uitvoerders van de B1-route geven aan dat dat voor hun route in de praktijk nog niet zo geldt:

"Wij zijn echt totaal niet dual. [...] Je zou denken dat wij dat eigenlijk eerder moeten doen. Want wij zijn de B1-route naar werk. [...] Maar daar is het programma totaal niet op ingericht." (professional uitvoering)

Volgens een van de experts zien veel taalaanbieders van de B1-route dit ook niet direct als hun rol:

"Ze snappen natuurlijk ook wel wat de ambitie is en hoe het ideale plaatje eruit zou zien. Maar zij voelen zich ook heel erg overvraagd zien heel erg, 'wij zijn de expert op taal en dat is onze taak, participatie, werk is ergens anders'." (professional expertgroep)

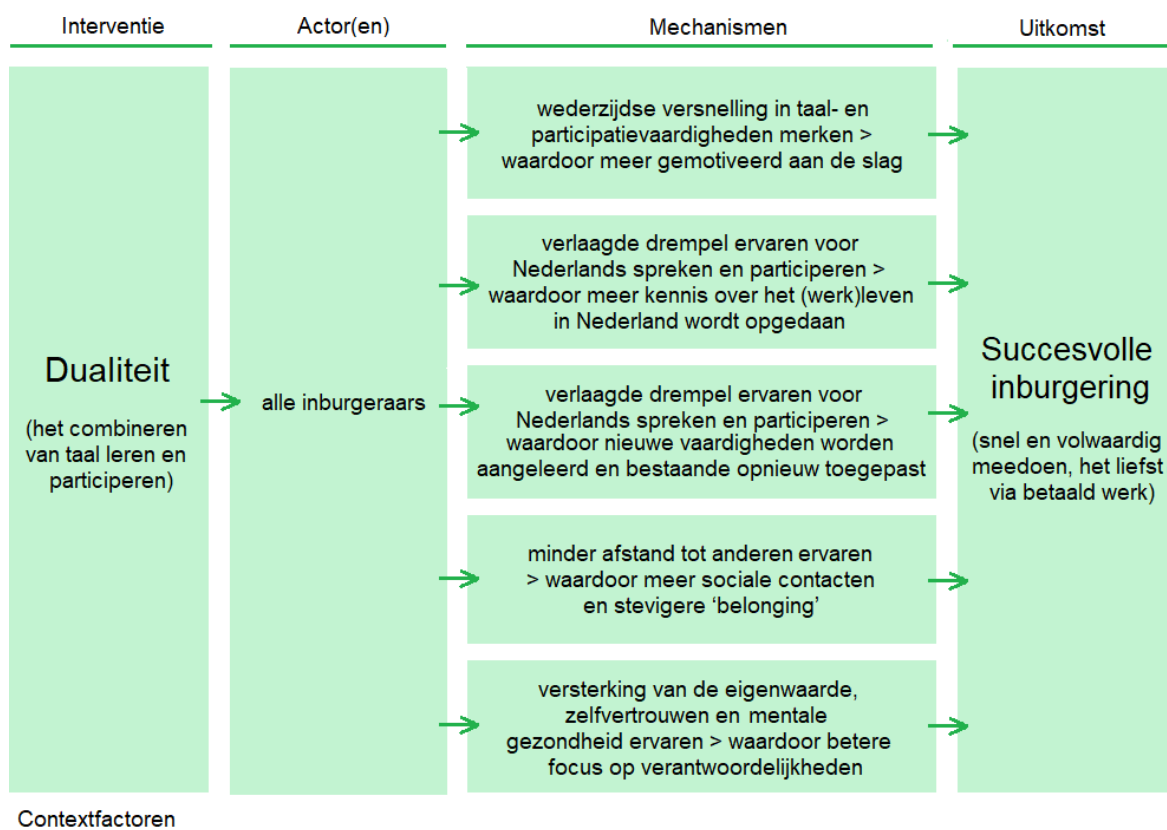
Dit betekent niet dat één of meerdere van de geïdentificeerde mechanismen niet plaatsvinden voor B1-route kandidaten, maar laat wel zien dat het combineren van taal leren en participeren in de praktijk lastig is te organiseren en niet voor alle inburgeraars op dezelfde manier bijdraagt aan succesvolle inburgering. Volgens

professionals uit het programma Statushouders aan het Werk is het de grootste uitdaging taal leren en participatie überhaupt naast elkaar te organiseren.

“Zodra je iets daarnaast weet te organiseren kan je bijna altijd wel een vorm bedenken hoe het een het ander versterkt in meer of mindere mate. Maar het ernaast organiseren, omdat de inburgering zo'n gegeven is, zo'n vast stramien [...]. Zou ik eerder zeggen, het ernaast organiseren is moeilijker dan ervoor zorgen dat het elkaar versterkt.” (professional uitvoering)

De specifieke mechanismen zoals geïdentificeerd in ICAMO 4 (zie figuur 4.4) kwamen ook terug in de gesprekken met de uitvoering en werkgevers. Deze bespreken we hieronder aan de hand van de veronderstelde mechanismen, omdat zij de kern vormen van de ICAMO-figuur. Deze mechanismen zijn allemaal positief geformuleerd. Dat betekent echter niet dat dualiteit enkel positieve gevolgen heeft, ook dit kwam naar voren in de gesprekken met de uitvoering (zie 4.4.6.).

Figuur 4.4 ICAMO 4 – de bijdragen van dualiteit aan inburgering



Individuele factoren: individuele kenmerken inburgeraar, type werk, Nederlandse (werk)omgeving, taal kunnen oefenen op werk, verwachtingen inburgeraar, actieve inzet inburgeraar en ondersteuning partner (gezinsmigranten)

Institutionele factoren: beschikbaarheid kinderopvang, maatwerk, flexibiliteit, ruimte voor experimenteren en actieve inzet gemeenten

Maatschappelijke/ economische factoren: bereidheid werkgevers en openheid samenleving

4.3.1 Mechanisme 1: Dualiteit leidt tot wederzijdse versnelling taal- en participatievaardigheden

Allereerst werd door uitvoerders en werkgevers breed gedeeld dat door de taal te leren in combinatie met participeren, inburgeraars een wederzijdse versnelling ervaren in zowel taal leren als participatie. *'Ik vind vooral dat versterken. Ja, wat mij betreft hoort dat heel erg binnen deze wet bij het duale karakter' (professional uitvoering)*. Volgens één van de uitvoerders merk je in de praktijk dan ook dat mensen die op *'enigerlei [manier]al meedoen in de maatschappij'* ook beter de taal beheersen, omdat zij meer in aanraking komen met andere mensen en dus wel Nederlands moeten oefenen. *'Bij spreken en luisteren werkt dat wel echt het beste, als je gewoon in de praktijk het oefent'* (professional uitvoering). Dit geldt volgens de uitvoerders zowel voor B1-route kandidaten als voor kandidaten van de Z-route.

"Wat we in de praktijk zien is dat mensen die beginnen met iets van een vorm van werk, ook daarbuiten meer gaan kunnen plaatsnemen waarom ze nou in de klas zitten om de taal te leren. [...] Maar al organiseer je het alleen maar naast elkaar, werk en taal, dan heb, zie je al een soort versterkend effect. Oh hierom leer ik die Nederlandse taal in deze klas." (professional uitvoering)

"Ik heb echt [bij] heel veel deelnemers gemerkt dat hun taalniveau, in ieder geval mondeling dan, echt zo omhooggaat als ze eenmaal vrijwilligerswerk hebben of lekker bezig zijn. [...] Omdat we zien dat het zoveel helpt, proberen we wel daar veel mee bezig te zijn. Zeg maar dat het juist dus elkaar [versterkt] Ja, het versterkt elkaar wel echt. Ja, dat is wel echt duidelijk." (professional uitvoering)

"[Statushouder] doet bij ons [werkgever] ook heel veel met klantcontact ondertussen, omdat hij de taal steeds beter begrijpt. En ja, wat ik zeg, hij ontwikkelt zich echt heel goed en we zijn echt heel blij. Toevallig heeft hij vorige week een jaarcontract gekregen bij ons, dus in die zin zijn we hartstikke positief over hem." (werkgever)

Als de dualiteit goed wordt georganiseerd en inburgeraars inderdaad versnelling van hun taal- en participatievaardigheden ervaren, kan dit volgens de uitvoerders ook heel wat doen voor hun motivatie. Dit kan weer bijdragen aan succesvolle inburgering in brede zin. Het is wel van belang aan alle facetten van het leren van de taal aandacht te blijven besteden. Waar dualiteit goed werkt voor spreken en luisteren, is dit volgens sommige uitvoerders voor lezen en schrijven wel wat ingewikkelder. Dit is minder gemakkelijk te oefenen is in de praktijk en in hun ervaring wordt hier ook minder tijd aan besteed als inburgeraars eenmaal bezig zijn met participeren: *'dat wordt dan juist moeilijker. Meestal, niet altijd, niet voor iedereen'* (professional uitvoering).

In enkele gesprekken met professionals op het niveau van beleid kwam al naar voren dat dualiteit mogelijk gunstiger kan uitpakken voor de inburgering als het leren van de taal wordt gecombineerd met vrijwilligerswerk in plaats van met betaald werk. Dit idee kwam ook in verschillende gesprekken met uitvoerende professionals naar voren. *'[Vrijwilligerswerkplekken zijn] veel vaker succesvol in dualiteit in vergelijking met [betaald] werk, omdat die wel veel meer gericht zijn op de taal of kijken naar je toekomst'* (professional uitvoering). Bovendien hebben inburgeraars meer te kiezen in het vrijwilligerswerk dat zij gaan doen dan in het betaald werk waar zij voor in aanmerking komen. Vrijwilligerswerk wordt regelmatig ook door de uitvoerders bij de gemeente en de taalaanbieders gestimuleerd en men ziet in de praktijk dat die meer geïntegreerde vorm van dualiteit dus juist binnen het vrijwilligerswerk plaats kan vinden.

“Je merkt wel dat zij heel veel waarde hechten aan vrijwilligerswerk waar ze daadwerkelijk echt de taal kunnen oefenen. Plus wij [vanuit VluchtelingenWerk] zijn flexibel, want wij kunnen zeggen ‘oké, je mag dagdelen komen’ en dan kunnen ze werken om hun taallessen heen. Of dat ze [...] alleen de ochtend komen, ‘want ik moet mijn kinderen ophalen in de middag’, prima, maakt ons niet uit. [...] Dus ik denk dat die dualiteit makkelijker te halen is bij vrijwilligerswerk dan bij een betaalde [baan], meestal.” (professional uitvoering)

Een van de experts geeft aan dit te herkennen uit anders onderzoek. Daarbinnen gaven mensen die de B1-route aan behoefte te hebben aan meer informeel taalcontact en ondersteuning bij het vinden van vrijwilligerswerk, omdat zij onder de indruk waren dat er bij vrijwilligerswerk meer ruimte is om de taal te oefenen. Het stimuleren van vrijwilligerswerk is voor statushouders die onder de Participatiewet vallen en 27 jaar of ouder zijn wel iets ingewikkelder, omdat zij ook aan verplichtingen vanuit die wet moeten voldoen.

4.3.2 Mechanisme 2: Dualiteit leidt tot verdere kennismaking (werk)leven in Nederland

Verschillende werkgevers gaven aan dat, naast de wederzijdse versnelling van taal leren en participeren, dat deze combinatie ook de wereld van inburgeraar vergroot. Zij kunnen zo verder kennismaken met het (werk)leven in Nederland, wat hun inburgering in brede zin ten goede komt. Het gaat daarbij enerzijds over meer kennis over de Nederlandse arbeidsmarkt en hoe het werkt om te werken, en anderzijds ook over kennis over de maatschappij in bredere zin.

“Het zijn alle lagen hier, en ik denk dat dat voor hun gewoon heel prettig is, want het zijn dus inderdaad directeurs in driedelig kostuum die op een bepaalde manier toch een soort aanzien wekken. En dan heb je dus monteurs met de baggerlaarzen en, ik denk dat dat misschien wel meewerkt, ook voor buiten het werk.” (werkgever)

4.3.3 Mechanisme 3: Dualiteit leidt tot aanleren nieuwe en toepassen van oude vaardigheden

Bovendien kwam in gesprek met één van de werkgevers naar voren dat, doordat inburgeraars bij hen in dienst een verlaagde drempel ervaren, zij nieuwe vaardigheden kunnen aanleren en oude vaardigheden opnieuw kunnen toepassen. Dit komt vervolgens de inburgering ten goede omdat zij beter zijn toegerust op het leven in Nederland.

“Doordat hij in Syrië dat natuurlijk ook in het verleden gedaan heeft en nu ook weer bij ons doet. Ja dat vindt hij leuk en dat zie je ook echt aan hem. [...] Voorbeeldige man met de kennis die hij had en met de kennis die hij nu opdoet bij ons.” (werkgever)

4.3.4 Mechanisme 4: Dualiteit leidt tot steviger sociaal netwerk en belonging

Daarnaast komt ook de versterking van het sociale netwerk en belonging terug in de gesprekken met de uitvoerders en werkgevers. Met name in de gesprekken met werkgevers worden er voorbeelden genoemd van de manier waarop connecties op de werkvloer ontstaan en versterken. Werkgevers en collega's spelen daarmee een cruciale rol in de netwerken van de inburgeraars, ook buiten het werk om.

“Ook privé praten we dan ook gewoon over, want je ziet ook wel eens af en toe dat hij het gewoon eventjes iets zwaarder heeft. Maar goed, dan gaan we het gesprek aan ‘joh, als er wat is roep ons’. Hij moet van de week ook verhuizen, zeg ‘joh, als je moet verhuizen en je hebt zware spullen joh, geef een seintje. We hebben een aanhanger en dan brengen we je koelkast, wasmachine brengen we naar huis, is geen probleem’. Ook daarin proberen we te ondersteunen.” (werkgever)

“Ze voelen [zich] heel erg gesteund en opgenomen in het team. [...] Maar dat geven ze ook aan. [...]. Ze voelen [zich] veilig genoeg om ook echt dingen aan te geven. En ze gaan ook steeds meer nu vertellen wat ze meegemaakt hebben en zo en dat is, ik denk dat dat ook wel een soort doorbraak is voor hun.” (werkgever)

Daarnaast wordt het vergroten van het netwerk volgens de uitvoerders ook deels binnen het aanbod gestimuleerd. Het is een belangrijke voorwaarde voor en bijdrage aan succesvolle inburgering in brede zin.

“Het creëren van een stukje netwerk om iemand heen, dat maakt dat de gesprekken die wij nu moeten voeren op ons werk gewoon buiten gevoerd worden. Ik heb ook wel eens over angsten of ellende gepraat, maar niet bij de gemeente. Dat deed ik met mijn kennissen of de mensen die ik via het sporten heb leren kennen of met mijn sociale omgeving. Ja, en wat je merkt is dat we allemaal heel erg hard bezig zijn met eigenlijk een soort van creëren van een sociaal netwerk, omdat dat in basis denk ik is waar het een beetje in ontbreekt.” (professional uitvoering)

4.3.5 Mechanisme 5: Dualiteit leidt tot versterking van financiële zelfredzaamheid, eigenwaarde en mentale gezondheid

Dat dualiteit bijdraagt aan financiële zelfredzaamheid wordt door de uitvoerders als vanzelfsprekend gezien. Het draagt ook bij aan versterking van de eigenwaarde en de mentale gezondheid. Praktijkervaringen hiermee komen vooral aan bod in de gesprekken met werkgevers, die zien hoe hun werknemers over tijd opbloeien.

“Voor hemzelf is het gewoon fijn om te zien dat als hij, naar, in ons geval, naar een klant toestapt, begrijpt wat de klant bedoelt, de reparatie uitvoert en ook weer uit kan leggen wat hij heeft gedaan aan de klant. Ja, dan komt die al binnen met, dan steekt hij zijn duim op, van joh, het is weer goed gegaan. Ja, en dat zie je dan aan zo een jongen dat die helemaal straalt en glundert. Ja, dat is gewoon heel fijn om te zien.” (werkgever)

“Nou ja, je ziet dat die mensen dus weer vreugde krijgen, dus ja, daar doe je het eigenlijk voor, hè? Mensen genieten weer. Mensen kunnen weer leuke dingen doen. Ik vind het altijd mooi als dan de vakantieperiode aanbreekt en dat ik dan een gesprek met hen heb waar ze op vakantie ga en dan denk ik heerlijk, weet je, je kan gewoon weer eens even gewoon zelf genieten, die ellende die je hebt gehad kun je achter je laten. Je kan weer vooruitkijken. En dat is echt de grootste winst.” (werkgever)

4.3.6 Taal leren en participeren kunnen elkaar ook bijten

Hoewel de mechanismen zoals getoond in ICAMO 4 allemaal positief zijn geformuleerd, is wat dualiteit in gang zet lang niet alleen maar positief. Net als de beleidsprofessionals noemen verschillende uitvoerende professionals dat taal leren en participeren elkaar in de weg kunnen zitten en dualiteit dan in de praktijk juist nadelig werkt.

“De uitkomst van die dualiteit zou dan inburgering moeten zijn? Dat zou een inburgeringsdiploma moeten zijn? Maar juist die dualiteit zorgt ervoor dat dat moeilijker wordt gemaakt. In sommige gevallen, niet altijd.”
(professional uitvoering)

Dit komt onder andere doordat sommige inburgeraars minder participeren omdat ze druk zijn met de taal leren of andersom. Zoals een van de uitvoerders over een inburgeraar zegt *‘Ik denk als jij even niet zou werken, was je binnen een half jaartje klaar geweest’* (professional uitvoering). Bovendien wordt de combinatie met betaald werk volgens een aantal uitvoerders ook niet echt aantrekkelijk gemaakt voor de inburgeraars die uitkeringsgerechtigd zijn.

“Dat is wel een moeilijk gesprek, want je zegt: ‘ja, elke euro die je verdient gaat naar de gemeente’. En je kan je het wel helemaal verpakken met van ‘ja maar een uitkering dat is iets wat je moet verdienen’ [...] [hoe het] in de praktijk beleefd wordt is anders. [...] En daardoor merken we ook dat die wetten elkaar meer aan het bijten zijn, dan dat ze elkaar versterken.” (professional uitvoering)

Voor gezinsmigranten spelen financiën weer een andere rol. Zij moeten veelal werken om de inburgering te kunnen betalen. Dat betekent dat ze dan in de avonden of weekenden lessen moeten volgen, maar het blijkt in de praktijk lastig om zich dan volledig op de stof te kunnen concentreren en gaat daarmee ten koste van de taal.

“Dat mensen zoveel moeten werken om de inburgering te kunnen betalen. Ja, heb je prachtig die dualiteit, lekker werken. Maar die komen echt niet meer toe aan de taal goed leren.” (professional uitvoering)

Juist omdat taal leren en participeren elkaar ook kunnen tegenwerken is het volgens de uitvoerders belangrijk om naar de situatie van het individu te kijken. De ene persoon is al eerder toe of heeft meer baat bij dualiteit dan de andere. Mentale gezondheidsproblemen zouden een reden kunnen zijn waarom men nog minder toe is aan dualiteit. Als er bijvoorbeeld nog trauma's te verwerken zijn *‘dan ben je eigenlijk te snel en dan gaat het haaks, dan gaat het averechts werken’* (professional uitvoering).

“Sommige klanten die willen echt heel graag [maar] ze kunnen het niet betalen. Oké, wat moet ik gaan doen? Eerst werk vinden? Oh wacht even, ik spreek de taal niet. [...] Maar je moet dat wel binnen drie jaar afronden, want anders krijg je een boete. Dus dat geeft ook heel veel stress.” (professional uitvoering)

Een van de experts geeft aan dat het idee van dualiteit mooi is en dat participeren tijdens de inburgering goed is om je wortels in de samenleving te krijgen. Het kan in diens ogen de verschillende mechanismen zeker in de hand werken. Tegelijkertijd zijn er volgens deze experts inburgeraars die betaald werk ook als een grote verantwoordelijkheid zien en het niet zo goed aandurven omdat het in de praktijk toch heel lastig kan zijn om beide te doen, *dat kan dus ook heel erg tegenvallen en niet voor iedereen bereikbaar zijn’* (professional expertgroep).

In algemene zin is het beeld dat zowel de uitvoering als de inburgeraar binnen het huidige beleid niet beloond worden voor dualiteit. Van uitvoerders wordt verwacht dat zijn sturen op het halen van de inburgeringsexamens en het vinden van betaald werk. Tegelijkertijd zien ze dat deze combinatie vaak ingewikkeld is voor inburgeraars. Ze kunnen hen echter niets bieden wanneer zij dual inburgeren.

“Eigenlijk is ‘t zoals we ‘t nu zien, word je alleen maar afgestraft als je je inburgering niet doet. Maar je wordt niet beloond als je werkt.” (professional uitvoering)

“Terwijl eigenlijk een van de doelen van de wet ook is om zo snel mogelijk mee te doen in de maatschappij het liefst via betaald werk, weet je wel. Dus je doet eigenlijk al, je doet volledig mee, je kan voor je gezin zorgen, je bent eigenlijk op je plek, maar je wordt afgerekend op die taal.” (professional expertgroep)

Door de werkgevers die wij hebben gesproken wordt niet herkend dat taal leren en participeren elkaar kunnen bijten. Zij geven aan hier flexibel in te zijn en parttime werk mogelijk te maken, waardoor beide wel gecombineerd kunnen blijven worden.

4.3.7 Contextfactoren

Opnieuw werd door de uitvoerders rondom de ICAMO met dualiteit als interventie voor succesvolle inburgering het verschil tussen theorie en praktijk benadrukt. In theorie zou men zowel op beleids- als uitvoeringsniveau willen dat dualiteit al deze positieve gevolgen heeft, maar in de praktijk is dat lang niet altijd zo, door contextfactoren op individueel en maatschappelijk/economisch niveau.

“Dat plaatje vind ik heel erg mooi, maar ik vraag me af hoe realistisch het is.” (professional uitvoering)

Individuele kenmerken

Allereerst spelen allerlei individuele kenmerken volgens de uitvoerders en werkgevers een rol wil dualiteit inderdaad positief bij kunnen dragen aan succesvolle inburgering, *‘thuisituatie, verlengde gezinsherenigingsprocedures, scheidingen [...] trauma's. Dat heeft allemaal effect op alle afspraken die je kan maken’* (professional uitvoering).

“Hij [inburgeraar die in dienst is] heeft nog wel heel veel, ja hoe zeg ik dat netjes, niet echt problemen, maar moeite omdat zijn vrouw en zijn kinderen nog allemaal in Syrië zitten, dat zij nog niet herenigd zijn.” (werkgever)

Financiën spelen daarbij ook een rol. Voor statushouders wordt de inburgering betaald, gezinsmigranten moeten het zelf betalen *‘en daardoor zie je ook dat echt een heel groot deel toch kiest voor zelfstudie, waardoor de resultaten ook uiteindelijk minder zijn’* (professional uitvoering). *‘Dat stukje financiën speelt echt wel mee. Ook in de beslissingen die ze maken voor hun toekomst’* (professional uitvoering). Bovendien zien uitvoerders ook hier dat verschillen in leerbaarheid een rol spelen. Hun ervaring is dat hoogopgeleiden taal leren en participeren vaak beter kunnen combineren en daar dan ook de vruchten van plukken. Voor mensen met een lagere leerbaarheid kan dit lastiger zijn, helemaal als ze minder schoolse vaardigheden hebben. Ook leeftijd kan verschil maken, *‘want het is, waar sta je in het leven, ben je dertig, ben je veertig, ben je vijftig, ben je achttien? Ja, het is zo veelzijdig’* (professional uitvoering). Omstandigheden thuis kunnen bovendien niet alleen een rol spelen in de totstandkoming van dualiteit, maar ook in de bijdrage van dualiteit aan succesvolle inburgering. Door tijd die men kwijt is aan het gezinsleven kan het lastiger zijn de vruchten te plukken van dualiteit.

Daarnaast is een andere belangrijke individuele contextfactor volgens de uitvoerders welke taal inburgeraars op het werk kunnen spreken. Wat men van inburgeraars in de praktijk meekrijgt is dat er niet overal evenveel de mogelijkheid is om Nederlands te spreken. Dit kan zijn omdat inburgeraars goed Engels spreken en daarmee in

een internationale omgeving kunnen werken, of op participatieplekken terechtkomen waar zij hun moedertaal kunnen spreken of waar enkel collega's werken die ook andere talen dan het Nederland spreken, waardoor er weinig ruimte is het Nederlands te oefenen. Volgens de uitvoerders is het juist belangrijk om wel in een omgeving te werken waar Nederlands wordt gesproken: op die manier wordt zowel participatie-ervaring opgedaan als de taalbeheersing versterkt. De sfeer op het werk is daarbij volgens een van de experts ook belangrijk omdat iemand zich ook vrij moet voelen om het Nederlands te kunnen oefenen op het werk. Dit wil overigens niet zeggen dat het niet nuttig is om te participeren op een plek waar geen Nederlands wordt gesproken, maar in het kader van dualiteit zou dit volgens de meeste uitvoerders wel een belangrijke voorwaarde moeten zijn.

“Je moet eigenlijk juist in een Nederlands omgeving. Dan leer je het beste en dan moet je wel.” (professional uitvoering)

In hoeverre er Nederlands kan worden gesproken en het belang hiervan is volgens sommige uitvoerders ook afhankelijk van de fase van het traject waar de inburgeraar zich in bevindt. Als deze zich nog in het begin van het traject bevindt, kan het al nuttig zijn om bezig te zijn, los van hoeveel Nederlands er daarbij gesproken kan worden. Later in het traject is dan mogelijk meer aandacht voor die taal.

Maatschappelijk/economische kenmerken

Ook maatschappelijk factoren spelen volgens de uitvoerders een rol. Het gaat dan onder andere om de openheid van de samenleving, die ook samenhangt met de beeldvorming die er bestaat over de doelgroep inburgeraars.

“Ik denk dat die beeldvorming wel bepalend is voor hoe succesvol elke interventie ook is. Dus hoe positiever de beeldvorming, hoe meer positieve ervaringen de maatschappij heeft, hoe makkelijker het vervolgens voor een nieuwkomer is om te integreren, omdat die ruimte ook geboden wordt.” (professional uitvoering)

4.4 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk hebben we ons gericht op de werking van dualiteit volgens de uitvoering. We toetsten de beleidstheorieën zoals vastgesteld in hoofdstuk 3 aan de Rotterdamse uitvoeringspraktijk. Dit deden we door in drie groeps gesprekken met een mix van gemeentelijke coaches, consultants en aanbieders en drie individuele gesprekken met werkgevers na te gaan in hoeverre de door beleid veronderstelde mechanismen in de praktijk optreden, en of zij werken zoals verondersteld. Met een groep van experts hebben we op de bevindingen gereflecteerd.

Uitvoerders, werkgevers en experts herkennen de door beleid veronderstelde mechanismen binnen de benadering gericht op inburgeraars tot op zekere hoogte en noemen verscheidene voorbeelden van hoe deze mechanismen in de praktijk optreden. Tegelijkertijd laten hun ervaringen zien dat deze mechanismen niet altijd werken zoals in de theorie verondersteld. Zo dragen de Brede intake en het PIP bij aan het verkrijgen van inzicht in wensen en mogelijkheden van inburgeraars, maar ligt de focus daarbij primair op inburgering en komt participatie veelal pas in een later stadium aan bod. Uitvoerders geven aan dat een persoonlijk

ontwikkelingsplan, waarin taal en participatie vanaf het begin expliciet aan elkaar worden verbonden, kan bijdragen aan meer motivatie en activatie. De mate waarin dit nu lukt verschilt per doelgroep: met name gezinsmigranten blijken lastiger te motiveren, mede door het ontbreken van een verplichte participatiecomponent in hun leerroutes. Instrumenten als MAP en PVT dragen volgens uitvoerders bij aan oriëntatie op en motivatie voor participatie, maar worden door een deel van de inburgeraars ook als verplichting ervaren. Daar waar participatie structureel is ingebed, zoals binnen de Z-route voor statushouders, wordt dualiteit volgens de uitvoering sterker gefaciliteerd, wat erop wijst dat verplichting en structurele inbedding bepalend zijn voor de mate waarin taal leren en participeren daadwerkelijk samenkomen. Eenzelfde verplichte component zou ook voor inburgeraars in de B1-route uitkomst kunnen bieden.

Uitvoerders zijn voorzichtig positief over de werking van zowel de instrumenten gericht op statushouders vanuit het programma Statushouders aan het Werk als de arbeidstoeleiding en voortgangsgesprekken voor gezinsmigranten. Verschillende van hun klanten zijn op deze manier naar een participatieplek geholpen. Verandering in mindset bij inburgeraars is hierbij belangrijk evenals dat inburgeraars weten wat er van het wordt verwacht. Tegelijkertijd blijkt de werking van deze instrumenten sterk afhankelijk van de inzet van uitvoerders: zij spelen een cruciale rol in het onder de aandacht brengen van interventies en in de begeleiding van zowel inburgeraars als werkgevers, met name in de voorbereidende fase en de eerste maanden van participatie. De ‘meerzijdige partijdigheid’ van jobcoaches wordt daarbij door uitvoerders gezien als een belangrijke voorwaarde voor het tot stand komen en behouden van dualiteit. Volgens een deel van de uitvoerders is het doel van de bovenwettelijk interventies primair het aan het werk helpen van inburgeraars. Het leren van de taal is daarbij meer een bijkomstigheid. Daarmee wordt dualiteit in de praktijk dus vooral vormgegeven in ruime zin, waarin taal leren en participeren naast elkaar plaatsvinden.

De door beleid veronderstelde mechanismen binnen de werkgeversbenadering worden door uitvoerders en werkgevers tot op zekere hoogte herkend. Bewustwording blijkt daarbij een belangrijk mechanisme om de bereidheid van werkgevers om inburgeraars aan te nemen te vergroten, zowel via gemeentelijke inzet als via positieve ervaringen met inburgeraars zelf. Dergelijke ervaringen kunnen bovendien breder worden benut om andere werkgevers te stimuleren. Contact met de gemeente wordt door werkgevers als prettig ervaren en draagt in zekere mate bij aan verdere enthousiasmering – maar de belangrijkste reden voor het aannemen van inburgeraars was initiatief van hogerhand. De kennis over en beschikbaarheid van subsidies werkt stimulerend, mits voorwaarden duidelijk zijn. Initiatieven waarbij met ondersteuning van de gemeente leer- en werkaanbod wordt gecreëerd, zoals ZorgCampus, worden positief beoordeeld, maar blijven vooralsnog kleinschalig en veelal beperkt tot pilots. Om echt dualiteit voor elkaar te krijgen zou het leren van de taal en participatie veel sterker met elkaar moeten worden verbonden, bijvoorbeeld door structureel taallessen op de werkvloer/participatieplek te organiseren en ervaringen vanuit de participatie mee terug te nemen naar de taallessen. Er komt veel kijken bij het werken met inburgeraars en werkgevers investeren momenteel aanzienlijk in aanvullende begeleiding en taalondersteuning.

Met het toekomstig in te zetten afwegingskade is nog geen praktijkervaring opgedaan. Een aantal uitvoerders, werkgevers en experts is wel enthousiast over dit instrument, dat kan gaan helpen bij het voeren van een duidelijke lijn rondom dualiteit binnen de gemeente.

Dualiteit wordt volgens het beleid verwacht op verschillende manieren bij te dragen aan succesvolle inburgering. Uit de uitvoering blijkt dat de veronderstelde positieve mechanismen zich in de praktijk inderdaad kunnen voordoen, mits dualiteit daadwerkelijk het startpunt is. In veel gevallen bestaan taal leren en participeren naast elkaar, waarbij het optreden van gunstige effecten sterk afhankelijk is van contextuele factoren. Idealiter zijn beide elementen zodanig geïntegreerd dat zij elkaar versterken. Dit is binnen de Z-route voor statushouders structureler vormgegeven dan binnen de B1-route, waar uitvoerders aangeven dat taal leren en participatie in de praktijk nog onvoldoende samenkomen. Volgens professionals uit het programma Statushouders aan het Werk is het de grootste uitdaging taal leren en participatie überhaupt naast elkaar te organiseren. Eenmaal naast elkaar is altijd een manier om het elkaar te laten versterken. Uitvoerders en werkgevers zien de veronderstelde mechanismen waarin dualiteit bijdraagt aan succesvolle inburgering dan ook in meerdere of mindere mate terug in de praktijk. Dat dualiteit leidt tot wederzijdse versnelling in taal- en participatievaardigheden wordt breed gedeeld en kan volgens de uitvoering ook heel wat doen voor motivatie. Het is hierbij wel van belang aan alle facetten van het taal leren aandacht te blijven besteden. Zoals ook aangegeven door enkele professionals op het niveau van beleid kan vrijwilligerswerk hier mogelijk positiever uitpakken dan betaald werk. Werkgevers signaleren daarnaast dat dual inburgeren bijdraagt aan verbreding van de leefwereld van inburgeraars, het opbouwen van sociale netwerken en het gevoel van 'belonging', wat door uitvoerders wordt gezien als een belangrijke randvoorwaarde voor succesvolle inburgering. Positieve effecten op zelfredzaamheid, eigenwaarde en mentale gezondheid worden vooral door werkgevers waargenomen. De gevolgen van dualiteit zijn echter zeker niet enkel positief. Zowel uitvoerders als experts erkennen dat het voor sommige inburgeraars erg ingewikkeld kan zijn om taal leren en participeren te combineren en dit daardoor eerder als belastend dan als behulpzaam kan worden ervaren met het oog op succesvolle inburgering.

De uitvoering laat zien dat de veronderstelde mechanismen die samenhangen met zowel dualiteit als uitkomst als dualiteit als interventie in de praktijk lang niet altijd werken zoals vanuit beleid wordt verondersteld. Hoewel uitvoerders verschillende voorbeelden noemen waarin elementen van dualiteit tot hun recht komen, benadrukken zij dat de mechanismen in sterke mate theoretisch van aard zijn en in de praktijk veelal anders uitwerken. Doorslaggevend daarbij zijn contextfactoren, die voor de uitvoering zwaar wegen. Deze factoren bevinden zich op individueel, institutioneel en maatschappelijk-economisch niveau en komen grotendeels overeen met, maar vormen ook een aanvulling op, de contextfactoren die vanuit beleid zijn geïdentificeerd. Zij maken zichtbaar dat er duidelijke grenzen zijn aan de mate waarin dualiteit in de praktijk realiseerbaar is. Het overkoepelende beeld is dat dualiteit erg persoonsgebonden is en dat er in de uitvoering, mede door een structureel tekort aan tijd en middelen, onvoldoende ruimte is om dualiteit echt goed vorm te kunnen geven voor verschillende inburgeraars.

In het volgende hoofdstuk toetsen we de in hoofdstuk 3 uitgelichte beleidstheorieën aan de ervaringen van de inburgeraars zelf.

5 De werking van dualiteit volgens de inburgeraars

Alex Hekelaar en Anita Watzeels

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk richten we ons op de werking van dualiteit volgens de inburgeraars. We toetsen de beleidstheorieën zoals beschreven in hoofdstuk 3 aan de ervaringen van de inburgeraars.

In totaal zijn 25 inburgeraars bevestigd: 14 statushouders en 11 gezinsmigranten. De respondenten zijn geworven op basis van de kans dat deze zoveel mogelijk ervaring hebben opgedaan met dualiteit. In de praktijk betekent dit dat het gaat om inburgeraars die hun inburgeringstraject (bijna) hebben afgerond en tijdens hun inburgering hebben gewerkt. Het kan daarbij gaan om een betaalde baan of vrijwilligerswerk.

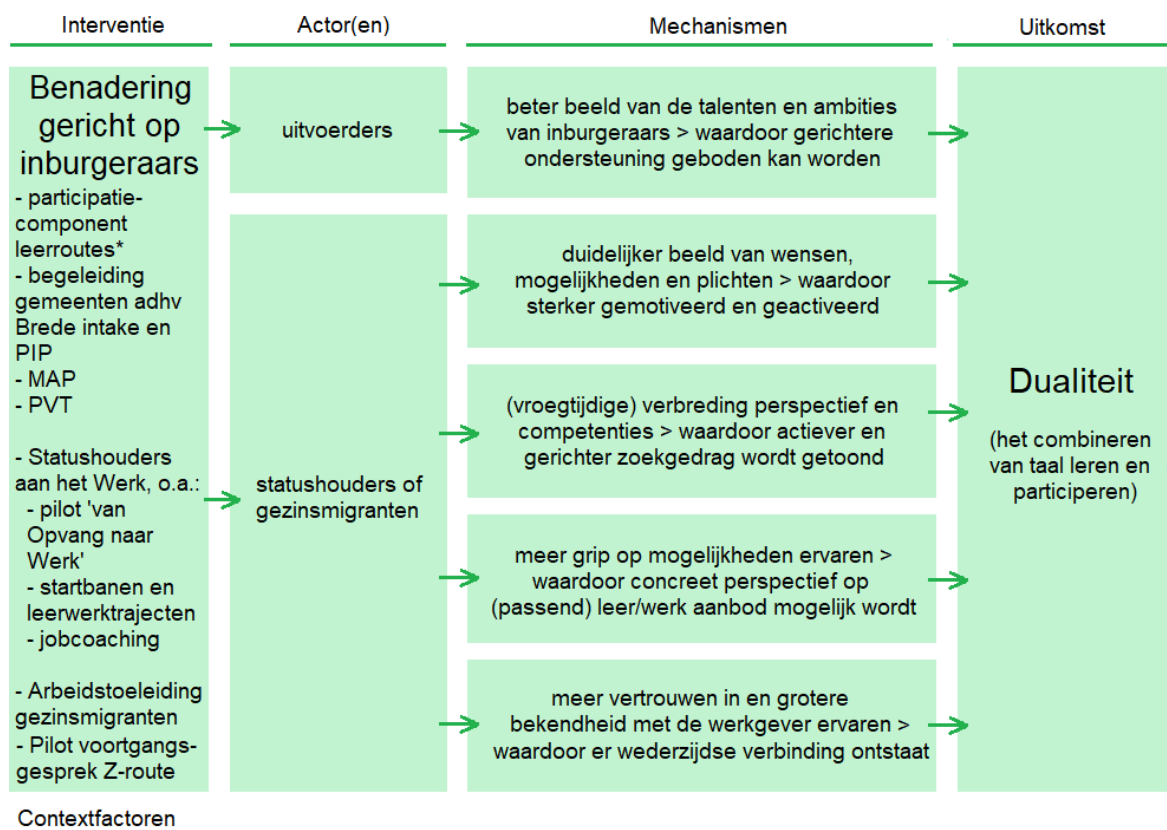
Naast de inburgeraars hebben we een adviesgroep van ervaringsdeskundigen (zie hoofdstuk 1) gevraagd te reflecteren op het onderwerp dualiteit en op de belangrijkste resultaten uit de interviews. Hun reacties worden in dit hoofdstuk op verschillende plaatsen bij de bevindingen uit de interviews vermeld.

We richten ons eerst op de mechanismen die tot dualiteit zouden moeten leiden (5.2) en de mechanismen die dualiteit als interventie teweegbrengt (5.3). Vervolgens gaan we in op de contextfactoren die van invloed zijn op de totstandkoming en werking van dualiteit (5.4). We sluiten dit hoofdstuk af met enkele conclusies over de realisatie en werking van dualiteit in het inburgeringsbeleid, gezien vanuit het perspectief van de inburgeraar.

5.2 Dualiteit als uitkomst

We bespreken de ervaringen van de inburgeraars met de interventies die zijn gericht op het realiseren van dualiteit aan de hand van de mechanismen uit de beleidstheorie. Het gaat daarbij om de mechanismen die vermeld staan in de benadering gericht op de inburgeraars (ICAMO 1).

Figuur 5.1 ICAMO 1 – Benadering gericht op inburgeraars



Individuele factoren: inburgeraar die zich actief wil en kan inzetten (motivatie, geslacht, leeftijd, taal- en opleidingsniveau, gezinssituatie, (mentale) gezondheid, fase inburgeringstraject en uitkeringsgerechtigd zijn)

Institutionele factoren: voldoende menskracht en middelen bij gemeenten, experimenteerruimte, mogelijkheden tot maatwerk, voldoende, flexibel en kwalitatief goed leerroeteaanbod, taal- en participatieaanbod op elkaar af kunnen stemmen, kinderopvang, reistijd en reiskosten geregeld en verschil in beleid voor gezinsmigranten

Maatschappelijke/economische factoren: openheid samenleving, bereidwilligheid en flexibiliteit werkgevers, krapte op de arbeidsmarkt en arbeidsmarktdiscriminatie

5.2.1 Dualiteit als uitkomst vanuit het oogpunt van de inburgeraar

Voordat we ingaan op de afzonderlijke mechanismen die bijdragen aan dualiteit als uitkomst kijken we in deze paragraaf eerst in hoeverre de opvattingen van de respondenten over dualiteit overeenkomen met de beleidstheorie.

Uit de gesprekken blijkt veel draagvlak voor het beleidsdoel dualiteit. Alle geïnterviewden zien de meerwaarde van het combineren van taal leren en participeren voor een succesvolle inburgering.

“Je kan niet de taal alleen in de school leren. Jij moet met de mensen contact hebben.” (statushouder, B1-route)

“I think that a combination is the best way. Maybe you can be a vrijwilliger or you can learn the language at work.” (statushouder, B1-route)

Ook de ervaringsdeskundigen zijn van mening dat het volgen van taallessen onvoldoende is om de taal te leren. Omdat inburgeraars thuis vaak de moedertaal spreken, is het volgens hen belangrijk buitenshuis plekken te zoeken waar ze gedwongen worden om Nederlands te spreken.

“Taal gaat komen door buiten, niet binnenshuis”. (ervaringsdeskundige)

Naast participatie in (vrijwilligers) werk zijn er volgens de inburgeraars en ervaringsdeskundigen nog veel meer manieren om de taal in de praktijk te leren (participatie in brede zin). Bijvoorbeeld door het bezoeken van taal- en leescafés, contact met een taalmaatje, deelname aan werkervaringsplekken, stages, sport- en recreatieactiviteiten en het volgen van cursussen en trainingen. Het is volgens de inburgeraars en ervaringsdeskundigen belangrijk dat je als inburgeraar op zoveel mogelijk manieren in aanraking komt met de Nederlandse taal.

“You have to be surrounded with the language”. (statushouder, B1-route)

Volgens de geïnterviewde inburgeraars draagt dus de combinatie van inburgeren met participatie in brede zin, (zie 3.2) bij aan een succesvolle inburgering. Hiermee zien we ook dat inburgeraars een bredere invulling geven aan dualiteit dan de definitie in de beleidstheorie, waarbij participatie wordt beperkt tot betaald werk of vrijwilligerswerk (zie 3.2).

Mensen die moeilijk de taal kunnen leren, zoals ouderen zonder opleiding, zouden volgens een respondent en een ervaringsdeskundige zelfs het meest geholpen zijn met het leren spreken van de taal in de praktijk.

“Ja, dit is alleen met vrijwilligerswerk. Een beetje bewegen, een beetje communiceren. Zij kunnen ook leren. Niet schrijven, niet lezen. Alleen spreken, als je gaat spreken met hem gaat dat ook verbeteren.” (statushouder, B1-route)

Als het gaat om betaald werk bestaan er onder inburgeraars, net als onder de beleidsmakers en uitvoerders, verschillende opvattingen hoe dit te combineren met het leren van de taal: volgtijdelijk of dual, en dual naast elkaar of integraal. Er zijn inburgeraars die zo snel mogelijk willen beginnen met een betaalde baan en van mening zijn dat het niet nodig is om eerst (uitgebreid) de Nederlandse taal te leren."

“De mensen die een beroep hebben, zij hoeven niet alles te leren. Bijvoorbeeld als ik in <naam bedrijf> werk, moet ik leren wat mijn gereedschap is en iets anders hoef ik niet te leren. Wat ik nodig heb, dat kan ik leren.” (statushouder, B1-route)

Er zijn ook respondenten die vinden dat je eerst je inburgeringstraject moet afronden voordat je kan gaan werken.

“De inburgering moet je doen. Dat is belangrijk. Als je klaar bent, kan je gaan werken. Dan kan je alles doen wat je wilt.” (statushouder, B1-route)

Eén van de redenen om voorkeur te geven aan een volgtijdelijk traject is dat je eerst de taal goed moet beheersen om kans te maken op betaald werk. Voor hoger gekwalificeerd werk en toegang tot hogere opleidingen worden bovendien vaak specifieke eisen gesteld aan het behaalde taaldiploma.

“Ja, kijk, ik denk als ik de Nederlandse taal niet leer, dat ik dan ook gewoon hier kan leven. Ik ken hier mensen die hier al vijftig jaar wonen, nooit de Nederlandse taal hebben geleerd, maar wel gewoon kunnen leven, maar ik heb zoiets, van: ik wil mijn werk doen. Ja, en daar heb je natuurlijk wel taal voor nodig.” (statushouder, B1-route)

Ook het feit dat er in het begin veel op de inburgeraar afkomt, kan een reden zijn om de voorkeur te geven aan een volgtijdelijk traject, waarbij de eerste stap bestaat uit het creëren van rust, stabiliteit en het wennen aan de nieuwe situatie.

“Niet begrijpen in een nieuw land, een nieuw leven... je weet niet hoe. Hij is een nieuwkomer en moet eerst begrijpen. Hij heeft geen stabiliteit, geen familie. Alles is weg in Syrië. Dus moet hij wachten, een beetje rust nemen om te begrijpen.” (statushouder, B1-route)

Eén van de respondenten ziet betaald werk als hoogste trede in een volgtijdelijk traject dat is gericht op zijn persoonlijke ontwikkeling.

“Mijn leven gaat van de eerste trede naar boven. Hoe kun je je ontwikkelen? Hoe kun je de taal verbeteren? Ja, dat begint met vrijwilligerswerk en contact met mensen... Derde trede: Hoe kan ik werk vinden? Ik heb een stageplek gevonden. Vierde trede: Dat is lastig. Ik moet werken, betaald werk. Het gaat stapje voor stapje.” (statushouder, B1-route)

5.2.2 Ervaringen met instrumenten gericht op dualiteit

De benadering gericht op de inburgeraars (zie figuur 5.1) bestaat uit wettelijke en bovenwettelijke instrumenten voor het realiseren van dualiteit. De wettelijke instrumenten zijn de participatiecomponent in de leerroutes voor statushouders²⁵, begeleiding door gemeenten, PIP, MAP en het PVT. Bij de bovenwettelijke instrumenten gaat het om instrumenten die vanuit het programma Statushouders aan het Werk (inclusief de pilot 'van Opvang naar Werk') de arbeidstoeleiding voor gezinsmigranten en de pilot voortgangsgesprekken Z-route voor gezinsmigranten worden ingezet. Het programma Het programma Statushouders aan het Werk bestaat onder andere uit de instrumenten startbanen, leerwerktrajecten en jobcoaching.

Weinig respondenten hebben ervaring met de bovenwettelijke interventies. Door de selectiewijze zijn de respondenten al (bijna) klaar zijn met hun inburgeringstraject waardoor de kans kleiner is dat ze ervaring hebben met dit redelijk recentelijk ontwikkeld bovenwettelijk aanbod. Daarnaast bevat alleen de z-route voor statushouders een participatiecomponent. Het aantal ervaringen met de participatiecomponent in de leerroutes is daarom ook beperkt.

Niettemin zien we voorbeelden van ervaringen met dualiteit in *ruime* zin waarbij participatie in (vrijwilligers) werk naast de inburgering plaatsvindt. Alle respondenten hebben tijdens hun inburgeringstraject naast taallessen, betaald werk en/of vrijwilligerswerk verricht; daar zijn ze immers ook op geselecteerd. Er is wel een

²⁵ Hoewel een participatiecomponent in de leerroutes voor statushouders wordt weergegeven als instrument in Memorie van toelichting (Tweede Kamer, 2020), neemt deze in binnen de verschillende leerroutes een andere plaats in. Alleen voor de Z-route is voor statushouders een verplichte participatiecomponent wettelijk vastgelegd, binnen de onderwijsroute geldt de voorbereiding op de vervolgopleiding als participatie, voor de B1-route zijn gemeenten vrij deze component zelf in te vullen.

duidelijk verschil tussen de groepen geïnterviewde statushouders en gezinsmigranten. De statushouders hebben duidelijk meer ervaring met vrijwilligerswerk, terwijl gezinsmigranten juist meer ervaringen hebben met betaald werk tijdens hun inburgeringstraject.

Strikte dualiteit – de combinatie van taalaanbod en betaald werk op de werkvloer – zien we niet terug in de interviews met de inburgeraars. Geen van hen heeft hier ervaring mee.

De mate waarin inburgeraars kunnen oefenen met het leren van Nederlands tijdens het (vrijwilligers)werk varieert afhankelijk van de voertaal in het bedrijf, de complexiteit van het werk en het contact met collega's en klanten. Bij de contextfactoren (paragraaf 5.5) komen we hier uitgebreid op terug.

Op basis van de interviews komt het beeld naar voren het realiseren van dualiteit vooral het gevolg is van eigen inspanningen van de inburgeraar. Een deel van de statushouders vindt ook dat ze te weinig ondersteuning hebben gekregen van de gemeente bij het vinden van werk of dat ze weinig met de geboden ondersteuning opschoten. Ze doen het in hun beleving vooral op eigen kracht. Eén van hen heeft daardoor minder vertrouwen gekregen in de hulp die de gemeente kan bieden bij het vinden van betaald werk.

“Ik ben eigenlijk een beetje vertrouwen verloren in gemeente, want ze hebben niks betekend in werk vinden, begeleiden. Ik heb alles op eigen kracht gedaan.” (statushouder, B1-route)

Hoewel een deel van de inburgeraars desgevraagd expliciet aangeeft dat de gemeente weinig of geen rol heeft gespeeld bij het zoeken en vinden van (betaald) werk en sociale activiteiten om de taal in de praktijk te oefenen, kan er op basis van de interviews sprake zijn van een onderschatting van de invloed van het inburgeringsbeleid. In de eerste plaats omdat, zoals gezegd, de selectiewijze de kans verkleint dat zij ervaring hebben kunnen opdoen met recent ontwikkelde interventies. In de tweede plaats bleek het voor de inburgeraars lastig om terug te halen met wie ze waarover contact hadden gehad en welke gevolgen dit voor hen had. Dat geldt in het bijzonder voor activiteiten die langer geleden plaatsvonden, zoals de Brede intake en het PIP-gesprek.

Op basis van de interviews, resultaten uit onze eerdere onderzoeken, waarbij we ook observaties in de spreekkamers hebben gedaan, en de reflecties van de ervaringsdeskundigen op de mechanismen zijn wel uitspraken te doen over de waarschijnlijkheid dat interventies de beoogde werking hebben in de praktijk en welke factoren daarbij van invloed zijn (context).

5.2.3 Mechanismen gericht op dualiteit

Over het algemeen zijn er aanwijzingen dat door de inzet van de wettelijke instrumenten uit de interventietheorie de mechanismen zich bij de inburgeraars kunnen voordoen en bijdragen aan dualiteit in ruime zin. Er is te weinig ervaring opgedaan met de bovenwettelijk instrumenten om uitspraken te kunnen doen over de werking ervan.

5.2.3.1 *Mechanisme 1: Benadering inburgeraars leidt tot gerichtere ondersteuning door uitvoerders*

Het eerste mechanisme uit ICAMO 1 is dat als er **aan de hand van de Brede intake een PIP wordt opgesteld voor inburgeraars, bij uitvoerders een duidelijker beeld ontstaat van wensen, mogelijkheden en plichten, waardoor uitvoerders inburgeraars richter kunnen begeleiden**, wat vervolgens bijdraagt aan dualiteit. Een

soortgelijk mechanisme wordt verwacht als gevolg van de participatiecomponent voor statushouders en de MAP, maar is niet expliciet aan de orde gekomen in de gesprekken met de inburgeraars.

Of en hoe dit mechanisme zich in de praktijk voordoet, kan met name uit de gesprekken met de professionals in de uitvoering worden opgemaakt. We krijgen op basis van de gesprekken met de inburgeraars slechts een indicatie hiervan. Bovendien zijn, zoals aangegeven, alle geïnterviewden (bijna) aan het eind van hun inburgeringstraject. Hierdoor is het voor hen lastig om terug te halen of en hoe hier in de Brede intake en PIP aandacht aan is besteed en deze informatie gebruikt is in de begeleiding. Uit ons vorige onderzoek (Damen et al., 2024) blijkt in ieder geval dat coaches en consultants vaak veel aandacht besteden aan het in kaart brengen van wensen, mogelijkheden en plichten van inburgeraars. Daarmee is het waarschijnlijk dat het eerste deel van het mechanisme zich ook in de praktijk voordoet.

Daarbij dient wel de kanttekening te worden geplaatst dat, overeenkomstig wat enkele professionals in de uitvoering aangaven (zie 4.2.1.1), uit de interviews blijkt dat de Brede intake en het PIP vaak vooral zijn gericht op de inburgering en ook allerlei andere manieren om de taal en de Nederlandse samenleving te leren kennen, maar dat er minder aandacht is voor aspiraties, wensen en mogelijkheden op het gebied van deelname aan betaald werk. Vrijwel alle respondenten benoemen dat de focus tijdens de gesprekken met de coach of consultant voornamelijk lag op inburgeren en de taal leren, niet op werk zoeken, zeker in het begin van hun inburgeringstraject.

Of het tweede deel van het mechanisme werkt zoals veronderstelt, uitvoerders kunnen inburgeraars als gevolg van de kennis die zij hebben over hun wensen, mogelijkheden en plichten gericht begeleiden, is minder waarschijnlijk. Uit de interviews en eerder onderzoek blijkt namelijk dat de informatie uit de Brede intake en de PIP maar beperkt wordt gebruikt en kan worden gebruikt bij het inrichten van het inburgeringstraject en de begeleiding van inburgeraars.

Het feit dat de persoonlijke situatie van inburgeraars kan veranderen na de Brede intake en PIP, beperkt bovendien de mogelijkheden om te blijven sturen op basis van informatie die hieruit afkomstig is. Het is daarom belangrijk, zo geven ook inburgeraars en ervaringsdeskundigen aan, dat er bij de begeleiding rekening wordt gehouden met veranderende omstandigheden van inburgeraars.

5.2.3.2 Mechanisme 2: Benadering inburgeraars motiveert en activeert

Naast dat begeleiding en monitoring door gemeenten aan de hand van de Brede intake en het PIP uitvoerders kan helpen om inburgeraars gericht te begeleiden, wordt verwacht dat dit bij inburgeraars zelf zorgt voor een **duidelijker beeld van hun wensen, mogelijkheden en plichten waardoor zij sterker gemotiveerd en geactiveerd kunnen worden in zowel taal leren als participeren**, wat vervolgens bijdraagt aan dualiteit. Bijvoorbeeld door inburgeraars te wijzen op participatiemogelijkheden die bij hen passen en op die manier de dualiteit te bevorderen.

Dit mechanisme blijkt in de praktijk alleen op te treden wanneer de inburgeraar het gevoel krijgt dat er in het traject ook wat gedaan wordt met zijn of haar **wensen en mogelijkheden** zoals die bij de Brede intake en PIP zijn vastgesteld. Daarbij zou volgens een aantal inburgeraars en de ervaringsdeskundigen een

langetermijnperspectief en bijbehorend stappenplan motiverend en activerend werken. Dit helpt volgens een aantal inburgeraars en ervaringsdeskundigen bij het omgaan met tegenslagen, maar ook bij het starten van activiteiten die weliswaar onder het eigen niveau liggen maar bijdragen aan de realisatie van het langetermijnperspectief.

Wijzen op **plichten**, zoals arbeidsplicht en inburgeringsplicht, kan motiverend en activerend werken. Statushouders geven aan dat ze door hun coach werden gewezen op de participatieverplichtingen die gelden als voorwaarde voor de bijstandsuitkering die ze ontvangen. Daarbij werd de keuze gegeven betaald werk of, als dat niet mogelijk is, het verrichten van vrijwilligerswerk. We zien wel een verschil in ervaringen in de mate waarin coaches gedurende het traject bij de statushouder aandringen op betaalde arbeid. Dit komt overeen met resultaten uit ons vorig onderzoek (Damen et al., 2024).

Vrijwilligerswerk maakt deel uit van de Z-route, in de B1-route zien we dat alle statushouders actief op zoek zijn gegaan naar vrijwilligerswerk. Een aantal statushouders die tegen het einde van hun traject met de arbeidsverplichtingen vanuit de P-wet werd geconfronteerd, ging vervolgens actiever op zoek naar werk. Bij de geïnterviewde gezinsmigranten speelt dit niet, omdat geen van hen onder de P-wet valt.

Daarnaast zijn er inburgeraars die vertellen dat de begeleiding van de coach of consulent hen stimuleerden om op tijd hun taalexamens en andere inburgeringsonderdelen af te ronden en dat de regelmatige gesprekken over de voortgang hen helpen als een stok achter de deur. Het blijkt echter wel belangrijk dat inburgeraars de ruimte ervaren eigen keuzes te maken.

“She did inform me a lot about options for language and the consequences of my choices, let's say. I never felt forced, but I felt like I had good information to make my choices. I think when I had questions, she was always open to helping me answer.” (gezinsmigrant, B1-route)

“It's up to me because I can learn on my own. I don't necessarily have to go to school, but I think I know myself. I have to go to school in order to learn. That's why. It's my preference. It's not like I was forced, and the work is also my own preference. It's not like I was forced to do. I have my reasons.” (gezinsmigrant, B1-route)

Er zijn ook gezinsmigranten die zich onder druk gezet voelen omdat hun consulent (telkens) de consequenties benadrukt van het niet op tijd afronden van het inburgeringstraject.

“She is always telling me I have to go to school for eight hundred hours. She said, “[naam R], you must be in school for 800 hours.” I said, “Yes, I know I have to be in school.” I have to make an effort, she always tells me that. [...] The consulent told me I have to go to school if I want to get a European passport. I have to go to school to follow the rules and do everything that needs to be done.” (gezinsmigrant, Z-route)

Het benadrukken van plichten werkt ook alleen als de inburgeraar het gevoel heeft hier ook, eventueel met passende ondersteuning, aan te kunnen voldoen. Zo zijn er statushouders die zelf -of anderen kennen die-gefrustreerd zijn over het feit dat de werkcoach druk uitoefent om betaald werk te aanvaarden zonder daarbij in hun beleving voldoende aandacht te hebben voor de mogelijkheden van de statushouder.

“...Ik heb ook een vriend. Zijn contactpersoon voor de gemeente zegt tegen hem: je moet werken, je moet wel werken, maar ze voelen een beetje stress. Dan ze kunnen niet goed concentreren”. (statushouder, B1-route)

De plichten vanuit de Wet inburgering 2021 en de Participatiewet kunnen op gespannen voet staan met elkaar (Damen et al, 2024). Over het algemeen wordt, zeker aan het begin van het traject, bij de begeleiding van de statushouders, de inburgeringsplicht benadrukt. Als dit aansluit bij de wensen en mogelijkheden van de inburgeraar, kan dit motiverend en activerend werken. Statushouders die bijvoorbeeld eerst de taal willen leren voordat ze gaan werken, waarderen een aanpak die hen daarvoor de ruimte biedt in plaats van dat er wordt aangedrongen op het zoeken van betaald werk.

Voorts zijn er een aantal **specifieke punten in de begeleiding die motiverend en activerend** blijken te werken. Een betrokken, empowerende manier van coachen kan de inburgeraar helpen om de ‘zware’ combinatie van inburgeren en participeren vol te houden. Eén van de statushouders geeft bijvoorbeeld aan dat het voor haar heel belangrijk was dat de coach hielp met het omgaan met tegenslagen en het vertrouwen in haar uitspraak dat ze het traject zou gaan halen. Een andere statushouder zegt juist dat hij dit gemist heeft. Hij had moeite met het leren van de Nederlandse taal en raakte hierdoor gedemotiveerd. Hij had dit graag met zijn werkcoach besproken, maar merkte dat de werkcoach het gesprek richtte op de (standaard) procesafspraken.

“We hebben soms een afspraak en dan vragen ze hoe het proces is. It's good when they would say: you can do this... Ik probeer de taal te leren. Na zes maanden dacht ik: ik studeer, maar ik kan het niet meer spreken. Dat is niet goed. I have to study, but I lose my hope and motivation.” (statushouder, B1-route)

Deze respondent is geen uitzondering. Statushouders ervaren het hele traject soms als een standaard lijstje dat moet worden afgewerkt.

Ook onder de gezinsmigranten zijn er respondenten die vinden dat er te veel sprake is van een standaardproces bij de inburgering. Een van hen is bijvoorbeeld van mening dat het gehele inburgeringstraject, inclusief de begeleiding vanuit de gemeente, te star is en te veel gericht op gezinsmigranten met minder werkervaring uit niet-westerse landen. Hij ervoer dat er te weinig rekening werd gehouden met de context van de (hoogopgeleide) gezinsmigrant door de focus op het binnen de termijn halen van de taalexamens op B1-niveau te leggen. Zijn prioriteiten lagen met name in de eerste periode vooral op het vinden van geschikte woonruimte en passend werk. De druk vanuit de consulent op het leren van de taal leidde bij hem vooral tot veel frustratie en stress, en het gevoel te falen - wat volgens hem het leren van de taal niet ten goede komt - terwijl hij alsnog een boete moet betalen als het hem niet lukt binnen de inburgeringstermijn aan de B1-taaleis te voldoen. In zijn geval treedt het mechanisme van gerichte begeleiding om inburgeraars sterker te motiveren en activeren niet op, en lijkt de begeleiding door de consulent eerder een averechts effect te hebben.

“The pressure was applied just by the nature of the process. “Have you booked [the exams]? And I kept emphasizing my context. “Can I talk to someone about it? What options do I have?” None. [...] All the process seemingly cared about was that you do it [exams]. [...] Getting fined for failing. That really makes a stark impact, not on my motivation necessarily, but on my attitude. Now I had a gun to my head. You'd better do this, or you're going to get a fine. Now I feel rushed, pressured, and resentful that I'm having to do it. How do you expect people to learn effectively under those conditions? [...] Then it worried me that not only did I incur a fine, but I feel stupid, and I've failed, and I'm frustrated with it all. I'm resentful now, but that could have implications for getting my citizenship.” (gezinsmigrant, B1-route)

Ervaringsdeskundigen wijzen erop dat, zeker als de inburgeraar nog weinig bekend is met Nederland, het hen motiveert en activeert als de coach of consulent hen actief op weg helpt bij het vinden van (vrijwilligers)werk en sociale activiteiten die bij hen passen.

Een belangrijk verschil met de statushouders is dat gezinsmigranten zelf hun taalonderwijs moeten vinden en financieren (zie ook contextfactoren). Het is daarom belangrijk dat consulenten gezinsmigranten activeren en helpen bij het vinden van passend taalonderwijs en het tijdig behalen van hun taalexamens, met name als ze in de B1-route kiezen voor zelfstudie. Gezinsmigranten geven aan veel te hebben gehad aan de informatie, tips en adviezen van hun consulent met betrekking tot het leren van de taal, met name over de opties voor zelfstudie en de keuze van een passende taalschool.

5.2.3.3 *Mechanisme 3: Benadering inburgeraars leidt tot actiever en gericht zoekgedrag*

Het derde mechanisme bestaat eruit dat door de inzet van verschillende instrumenten **het perspectief van de inburgeraar verbreedt en diens competenties worden versterkt. Hierdoor gaan zij actiever en gericht zoeken** naar verdere participatiemogelijkheden.

Er zijn verschillende instrumenten, zowel vanuit het standaard-wettelijke als het bovenwettelijke aanbod, waarvan wordt verwacht dat ze dit mechanisme in gang zetten (zie hoofdstuk 3). Bij het wettelijk deel gaat het om de participatiecomponent in de leerroutes (statushouders), de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) en het Participatieverklaringstraject (PVT). Bij het bovenwettelijk deel gaat het om instrumenten die deel uitmaken van de pilot 'van Opvang naar Werk' (statushouders), de arbeidstoeleider (gezinsmigrant) en de pilot voortgangsgesprekken Huis van de wijk (gezinsmigrant).

Er zijn echter te weinig inburgeraars die we hebben gesproken die ervaring hebben opgedaan met het bovenwettelijk aanbod om vast te kunnen stellen of het mechanisme in de praktijk zich voordoet. Een deel van hen had al voor de start van de pilots werk gevonden. Bij de statushouders speelt ook dat er vaak pas laat in het traject aandacht kwam voor betaald werk. Zij hebben dus nog geen of weinig ervaring opgedaan met instrumenten die zijn gericht op het vinden van betaald werk.

De inburgeraars hebben geen ervaring met de participatiecomponent in de B1-route. Zoals in H3 en H4 werd aangegeven, is dit onderdeel van de leerroute niet verplicht en wordt door taalscholen ook niet aangeboden. Ook van dit instrument kunnen we de werking dus niet onderzoeken. De geïnterviewde statushouders die de Z-route hebben gevolgd, hebben wél ervaring opgedaan met de participatiecomponent. Hoewel het lastig is te bepalen of ze zonder dit aanbod wel of geen vrijwilligerswerk hadden gevonden, is het wel duidelijk dat dit het voor hen eenvoudiger maakte. Zo spraken we vrouwen in de Z-route die weinig buitenshuis participeren en niet goed de weg weten in Rotterdam, maar die door SNTR met activiteiten zijn gestart waarbij ze in contact komen met andere vrouwen.

MAP en PVT

Bij een deel van de inburgeraars blijkt dat de MAP en PVT een bijdrage leveren aan verbreding van het perspectief en versterking van de competenties door de kennis die de inburgeraar hiermee opdoet over de

werking van de arbeidsmarkt in Nederland en het vinden van een betaalde baan. Voor hen lijkt in elk geval het eerste deel van het mechanisme -‘**zich beter voorbereid en competentier gaan voelen**’- op te gaan.

Het is onduidelijk in hoeverre PVT en MAP bij hen ook tot een **effectiever zoekgedrag** heeft geleid, omdat een deel van hen al werk had gevonden vóór deelname aan het PVT en de MAP. Van de respondenten die na deelname aan PVT en MAP werk vonden, is onduidelijk in hoeverre daarbij de in de PVT en MAP opgedane kennis en vaardigheden een rol hebben gespeeld.

Inburgeraars geven aan door de MAP geleerd te hebben over vindplaatsen van vacatures, het opstellen van een motivatie- of sollicitatiebrief, (onderhandelingen over) arbeidscontracten, het maken van een CV en een LinkedIn profiel.

“Ja het [MAP] is speciaal van werk. Het is vijf keer maar dit is wel handig. Heel veel informatie gekregen.”
(statushouder, B1-route)

“Ik vond het heel leuk. Het was leerzaam. De begeleider was aardig, ze weet veel dingen. Ze heeft ons begeleid. Ik wilde alles weten over wat met werken te maken heeft. Ze vertelt alles wat je over werken moet weten, op een duidelijke manier. Je moet een goed CV maken. Je moet onderhandelen over je salaris. [...] Dat was goed om te leren. [...] Ik weet nu veel. Het is goed genoeg voor iemand die een jaar in Nederland woont.” (gezinsmigrant, B1-route)

“The PVT and MAP are important ... taught me where I can find work. I do it myself at home now, but I learned it there.” (gezinsmigrant, B1-route)

De meerwaarde van de MAP en PVT hangt in de praktijk af van het moment dat de lessen worden gegeven.

Voor inburgeraars die snel aan de slag willen, komt de MAP soms te laat. Dit werd ook door uitvoerders aangegeven (zie hoofdstuk 4). Statushouders die werkten hoefden bijvoorbeeld niet deel te nemen aan de MAP-stage en ervoeren weinig meerwaarde van de workshops omdat ze zelf al alles hadden uitgezocht. Achteraf gezien denken ze wel dat ze veel aan de MAP hadden kunnen hebben, als die eerder in hun traject was aangeboden.

“I think it was quite late when I joined the course <MAP, red> ... and there were things that I would really want to know back then, two years ago.” (statushouder, B1-route)

Ze denkt dat dit geldt voor meer mensen zoals zij, statushouders met een hogere opleiding.

“ ... a lot of options for people who want something I don't know, related to a job. It would help them to get a better opportunity to find something they want. I think especially for people like me or people who have a higher education background from other countries they should offer the MAP a bit sooner.” (statushouder, B1-route)

Voor een andere (hoogopgeleide) gezinsmigrant ging het mechanisme niet op omdat het toenmalige programma van de MAP niet de ondersteuning bood waar hij behoefte aan had: toegang tot netwerken voor hoog opgeleiden.

“I've got all that in control. It's just not of much value at all. Hence, my point is you need real introductions to real networks. That's what will make the difference. You're obligated to do that yourself.” (gezinsmigrant)

Anderen ervoeren juist dat de MAP en PVT te vroeg kwam. Ze beheersten op dat moment de Nederlandse taal onvoldoende om optimaal profijt te hebben van de lessen. Een statushouder geeft als tip om met een tolk te werken.

Naast de timing van de lessen zijn er ook inburgeraars die weinig meerwaarde van de MAP en PVT zien omdat ze deze kennis vanuit hun achtergrond of door eigen inspanningen al voldoende hadden opgedaan. Ook zou het te veel om een standaardaanbod gaan dat niet goed aansluit op de behoeften van hoogopgeleiden uit Westerse landen (zie ook Damen et al., 2024). Één van de gezinsmigranten vindt dat deze instrumenten zelfs totaal geen nut hebben voor gezinsmigranten uit westerse landen.

“We're sitting in the class being told “Now if you shop at Aldi, it's cheaper than shopping at Albert Heijn, and you're not allowed to beat your wife here”. And you go, “Okay, look, again, we're mature, educated people.” We understand why it's being done. At the end of the day, it's good for everyone's benefit, but couldn't our time be used better? We know we're in a democracy here. I mean, for God's sake! Throwing everybody in the one bucket and teaching them such fundamental things just seems ludicrous.” (gezinsmigrant, B1-route)

Voorinburgering en Vroege Start

Over de werking van de interventies die worden ingezet vanuit de pilot van Opvang naar Werk valt op basis van de interviews niet te zeggen. Geen van de statushouders heeft ervaring met de arbeidsbemiddeling via meedoenbalies van het AZC. Hun periode in het AZC was voordat de pilot van Opvang naar Werk van start ging. Wel vertelden ze over de activiteiten die ze hebben ondernomen tijdens hun periode in het AZC of in een doorstroomlocatie. Hieruit blijkt dat het mogelijk is al tijdens de opvang bezig te zijn met het leren van de taal en te participeren in vrijwilligerswerk. Uit de interviews blijkt echter ook dat dit in de praktijk kan worden belemmerd als de statushouder veelvuldig van locatie moet wisselen. Ook de omstandigheden in de opvang zijn vaak niet ideaal. Zo bieden de AZC's en de doorstroomlocaties weinig privacy en ervaren de statushouders stress door onzekerheid, traumatische ervaringen en een onprettige, negatieve sociale omgeving. Ook op basis van ons vorig onderzoek (Damen et al., 2024) weten we dat de Vroege Start op doorstroomlocaties zoals de Silja wordt belemmerd doordat de omstandigheden in de opvang niet optimaal zijn voor deelname. Dit kwam ook nu naar voren in de interviews met de statushouders.

Één van de statushouders vindt het jammer dat hij tijdens zijn verblijf in het AZC niet vast is begonnen met de taal leren. Hij had de tijd om dit te doen maar de omstandigheden waren volgens hem ongunstig.

Statushouder (B1-route): *“The thing that I regret is that I didn't study Dutch once I was in the AZC. I regret, actually”.*

Interviewer: *“Did they present possibilities to learn it?”*

Statushouder: *“No, not actually, but I could learn it by myself, but at that point, there is one thing in AZC's, the environment is a bit negative, so at one point, you feel less motivated... unmotivated to do anything. You feel less motivated because of the whole environment, people are stressed by waiting for a long time, and by getting rejected. They are stressed by not getting a house. The general thing was that the atmosphere was a bit*

negative. That reflects on all people, and they become less motivated to do things, and this is what I regret that I didn't study Dutch once I had time to do so.... I had more time, but now I don't have it."

Volgens een andere statushouder zorgt het verblijf in het AZC en het inburgeringstraject voor een gat in je CV waardoor je moeilijker aan het werk komt.

"When you come to the Netherlands, you stay in the AZC. You do nothing, so it's a one to two-year gap in your CV after you graduate or whatever. Then you start to study a language for two to three years, so there are five years in your CV. With a five-year gap in your CV, nobody will even give you a chance to do an interview. I felt like I had to find a job as soon as possible. I need to start my life, so for me, the priority number one was to get a job... I found this issue. I can't manage my time. I don't have enough time anymore to do anything, especially during the first period. " (statushouder, B1-route)

Uit de interviews blijkt dat een deel van de statushouders behoefte heeft aan meer mogelijkheden om juist de opvangperiode bezig te zijn met (vrijwilligers)werk en de taal leren. Sommige statushouders vertellen dat ze hun dagen in het AZC en de doorstroomlocaties vooral doorbrengen met wachten, slapen en piekeren. Ze raken gedemotiveerd en voelen zich somber. Bezig zijn zien ze als een manier om hun gedachten te verzetten.

5.2.3.4 Mechanisme 4: Benadering inburgeraars leidt tot toegang passend leerwerkeraanbod

Het vierde mechanisme is dat als statushouders deelnemen aan de pilot Startbanen zij naar verwachting meer grip ervaren op hun mogelijkheden waardoor concreet perspectief op (passend) leer-/werk aanbod mogelijk wordt en zij al tijdens de inburgering kunnen participeren, wat dualiteit in strikte zin, ofwel geïntegreerd, mogelijk maakt.

De startbaan zou een begeleide omgeving bieden die specifiek is ingericht op dualiteit en waarbij er een goede match is tussen de baan, en de capaciteiten en behoeften van de statushouder. Arbeidstoeleiders informeren en adviseren (via de consulenten) gezinsmigranten in bredere zin over (arbeids-)kansen die hen mogelijk (beter) passen.

We kunnen op basis van ons onderzoek geen uitspraken doen of de interventies vanuit de pilot Startbaan in de praktijk het beoogde mechanisme teweegbrengt; maar twee van de geïnterviewde statushouders hebben hier ervaring mee opgedaan. Zij ervoeren in ieder geval geen match tussen hun capaciteiten en het leerwerkeraanbod. De eenvoudige werkzaamheden lagen onder hun niveau en sloten niet aan bij hun aspiraties om zichzelf verder te ontwikkelen. Zo antwoordt een respondent die in een Universitair diploma heeft op de vraag of het werk dat hij nu doet, hij plakt etiketten op pindakaaspotten, wil blijven doen.

"Nee. Het is een pindakaas factory. I wouldn't like it normally, but I thought it's a step. It's not something for my future. It's not good for me, but I can bear zes maanden... People want qualified jobs." (statushouder, B1-route)

De deelnemers hebben geen ervaring opgedaan met een taalaanbod op de werkplek (dualiteit in strikte zin), maar ook in ruimere zin waren de ervaringen met het spreken van Nederlands op de werkplek soms beperkt.

"Dáár was geen contact met niemand. Misschien ga ik het Nederlands vergeten." (statushouder, B1-route)

Twee statushouders hebben gewerkt bij het werkbedrijf Rotterdam Inclusief en hadden soortgelijke ervaringen. Kortom, we zien bij de geïnterviewde statushouders (nog) geen voorbeelden van banen die de gemeente aanbiedt (startbaan, of een baan bij het werkbedrijf Rotterdam Inclusief) waarbij sprake is van een begeleide omgeving die is ingericht op dualiteit. Meerdere statushouders geven wel aan hier behoefte aan te hebben, vooral als het gaat om een leerwerk aanbod dat aansluit bij hun capaciteiten en ontwikkelingsbehoeften. Ervaringsdeskundigen bevestigen het gebrek aan leerwerktrajecten en zien vooral een gebrek aan aanbod voor hoger gekwalificeerde inburgeraars. Dit leidt volgens hen, evenals volgens een aantal statushouders, tot onderbenutting van het aanwezige potentieel in de groep statushouders.

Mbo2-aanbod en arbeidstoeleiders (gezinsmigranten)

Enkele gezinsmigranten doen sinds voorjaar 2025 via de Zorgcampus een mbo2-opleiding in de zorg, waarbij ze naast het volgen van lessen ook stagelopen. Volgens de respondenten verzorgt de opleiding geen aparte taallessen, maar doordat het onderwijs in het Nederlands wordt gegeven en op de werkvloer contact is met Nederlandssprekende collega's en cliënten, is er wel volop mogelijkheid om Nederlands te leren en te oefenen. Het diploma van deze mbo-2-opleiding voldoet aan de B1-taaleis voor inburgering. Dit is voor deelnemers een (extra) motivatie om deze opleiding te gaan volgen en te stoppen met het door hen zelf betaalde taalonderwijs. Omdat de gezinsmigranten nog maar kort bezig zijn met de opleiding en de stage nog moet beginnen, kunnen we nog geen uitspraken doen over de werking (van het mechanisme). Wel geven de respondenten aan na de opleiding aan de slag te willen in de zorg en mogelijk door te willen groeien - bijvoorbeeld via aanvullende opleidingen- naar hun wensbaan.

5.2.3.5 Mechanisme 5: Benadering inburgeraars leidt tot een duurzame relatie tussen inburgeraar en werkgever

Het laatste mechanisme dat is gericht op de realisatie van dualiteit bestaat uit het **verkleinen van de afstand tot en versterken van het vertrouwen in de werkgever, waardoor een duurzame relatie ontstaat** die dualiteit ten goede komt (zie hoofdstuk 3). De jobcoach (statushouders) en arbeidstoeleider (gezinsmigranten) hebben een sleutelrol in de verbinding tussen de inburgeraar als werknemer, werkgever en werkplek.

Maar weinig respondenten brengen expliciet ervaringen met de begeleiding tijdens het werk door jobcoaches en arbeidstoeleiders ter sprake. De arbeidstoeleider komt bij statushouders vaak pas laat in het traject aan de orde. Hierdoor valt (nog) weinig te zeggen over de werking van dit instrument in de praktijk. Volgens de aanmeldgegevens van Inburgerings010 hebben vijf van de elf geïnterviewde gezinsmigranten contact gehad met de arbeidstoeleider, voornamelijk in de vorm van een gesprek. Twee van hen zijn gestart met de eerdergenoemde mbo-2 opleiding en één geeft aan dat ze haar baan via de arbeidstoeleider heeft gevonden. Maar de overigen wisten tijdens de interviews vaak niet wat er met de term/functie arbeidstoeleider bedoeld werd of konden niet aangeven wat voor hulp ze dan precies hadden gehad.

Niettemin zijn er een aantal belangrijke positieve ervaringen die we kunnen noemen. Een statushouder vertelt bijvoorbeeld over de belangrijke rol die haar jobcoach speelde bij het omgaan met teleurstellingen bij het solliciteren.

“She <jobcoach> helped me a lot. We used to contact each other, and also, one thing, when I started to apply for jobs and started to get rejected, somehow, I became disappointed or desperate.” (statushouder, B1-route).

Eén van de gezinsmigranten benoemt dat zij de eerste drie maanden in haar baan bij een welzijnsorganisatie, elke week werd gebeld door een coach om te vragen of het allemaal goed ging. Dit vond ze heel fijn, ook al had ze dit contact - volgens haarzelf - niet nodig om haar werk te kunnen uitvoeren.

“Mijn consulente heeft mij gestuurd naar X [naam organisatie] en daar was een dame van het werk, van de gemeente. Zij belde iedere week om te vragen of het allemaal goed ging. Zo'n soort begeleiding. [...] Ik vond het superinteressant en superleuk. Ik vond mijn coach, mijn begeleiding super. Omdat je weet dat als er een probleem is je iemand hebt waarmee je kan praten en aan wie je iets kan vertellen. Dat is wat ik zo leuk vond.”
(gezinsmigrant, B1-route)

5.2.3.6 Wat verder bijdraagt aan dualiteit

Zoals aangegeven in de voorgaande hoofdstukken (zie paragraaf 3.3.4 en paragraaf 4.2.4) zijn er veel meer instrumenten die de gemeente inzet om dualiteit onder inburgeraars te bevorderen dan in de ICAMO zijn verwerkt.

Inburgeraars noemen enkele van deze en andere instrumenten die hebben bijgedragen aan de dualiteit van hun inburgering. We zien daarbij de mechanismen zoals hierboven geïdentificeerd deels ook terug.

De geïnterviewden noemen allerlei activiteiten die bij hebben gedragen aan de dualiteit van hun inburgeringstraject. Die activiteiten vinden ze via hun sociale contacten en door zelf te zoeken op internet, en actief bedrijven en organisaties te benaderen.

“Dan heb ik zelf een fietswinkel gevonden, waar ik dus een vak leerde, fietsreparatie, en Nederlands probeer te leren.” (statushouder, B1-route)

“Ik ga jou direct zeggen via via werk, in Nederland is via via. Ook in ons land, op de wereld. Niet alleen hier.”
(statushouder, B1-route)

Ondanks het ontbreken van de participatiecomponent in de B1-route hebben alle geïnterviewde statushouders vrijwilligerswerk verricht. Een klein aantal van hen heeft ook betaald werk gedaan tijdens hun inburgeringsperiode.

Er zijn statushouders die vrijwilligerswerk hebben gevonden via Vluchtelingenwerk Nederland waarmee ze contact hadden vanwege hun maatschappelijke begeleiding en PVT. Daarnaast komen vele andere organisaties naar voren die de statushouders op allerlei manieren hebben geholpen bij het vinden van (vrijwilligers-)werk: Zorgzaam010.nl (een platform voor vrijwilligerswerk van de gemeente Rotterdam), MDT (maatschappelijke diensttijd) op Zuid, DUO for a JOB en Werkclub.

De aanwezigheid van ervaringskennis van medewerkers met een vergelijkbare achtergrond bij deze organisaties, blijkt motiverend en activerend te kunnen werken. Inburgeraars kunnen hierdoor meer vertrouwen hebben, begrip ervaren, het gevoel hebben dat ze gezien en gehoord worden, en bruikbare tips krijgen op het gebied van (betaald) werk en het volgen van scholing. Dit wordt bevestigd door de ervaringsdeskundigen. Daarnaast geven inburgeraars en ervaringsdeskundigen aan dat er een voorbeeldwerking kan uitgaan van iemand die succesvol is

ingeburgerd vanuit eenzelfde soort situatie waarin zij zich nu bevinden. Er zijn ook voorbeelden dat deze organisaties de inburgeraar (passend) werk aanbieden.

Een statushouder heeft bijvoorbeeld werk gevonden bij een organisatie die nieuwkomers gratis lessen aanbiedt over de Nederlandse arbeidsmarkt. Ze had het gevoel dat ze haar daar goed begrijpen. Ze ervaart geen discriminatie waar ze tevoren bang voor was.

“Ik hou van de omgeving van de training. De trainer is ook rustig en ik kan vragen stellen en nieuwe informatie over Nederland weten. Het is een kleine organisatie voor de nieuwkomers. Dus ja, misschien weinig discriminatie of ja, iets. Ze kunnen onze situatie begrijpen.” (statushouder, B1-route) “

We zien meer voorbeelden van statushouders die via soortgelijke organisaties voor nieuwkomers laagdrempelig (vrijwilligers-)werk vinden dat aansluit bij hun wensen en mogelijkheden.

Een statushouder werd door zijn mentor van DUO for a JOB gestimuleerd een baan aan te nemen waarvoor hij zichzelf niet geschikt achtte.

“I applied for IT, but people saw my CV and I graduated in mechatronics engineering, so they offered me an electrical engineer job. I hesitated to accept the offer, but I had a discussion with my job coach, the one from DUO for JOB. In this discussion, she told me that maybe you don't have a background in IT, but you have the passion... the passion for IT can be more valuable than the certification. Plus, maybe you will work now as an electrical engineer for one, two, or three years, but do you see yourself as an electrical engineer for ten years? That helped me a lot at that point.” (statushouder, B1-route)

De geïnterviewde gezinsmigranten hebben geen vrijwilligerswerk gedaan. Dualiteit bestaat bij hen uit betaald werk naast het inburgeringstraject. Ook de gezinsmigranten hebben dit vaak zelf gevonden met hulp van het eigen netwerk.

Naast betaald werk en vrijwilligerswerk komen uit de interviews diverse activiteiten naar voren waarbij inburgeraars sociale contacten opdoen en de taal oefenen.

Statushouders noemen bibliotheken en buurthuizen (“Huizen van de Wijk”), moskeeën en stichtingen zoals Buddy to Buddy als plekken waar ze die activiteiten kunnen doen.

“Via Buddy to Buddy, of via andere mensen van andere projecten maak ik veel contact met mensen. Dus ik sluit vriendschap. Dan kunnen we samen naar de bioscoop gaan of naar andere plekken. Dus meer contacten. Dus op deze manier kan ik beter leren. Doordat ik meer contacten met de mensen heb en vriendschap sluit met de mensen.” (statushouder, B1-route)

“Bij de bieb ging ik allemaal brochures ophalen en flyers en toen ging ik ook naar de workshops en zodoende ben ik ook in de hobbyclub gekomen....Knutselen met Nederlandse mensen” (statushouder, B1-route)

Er zijn ook enkele gezinsmigranten die gebruik hebben gemaakt van een taalcafé om de taal te oefenen in de praktijk. Zij geven aan dat dit hen heeft geholpen om laagdrempelig de taal te spreken.

“Als je nieuw bent in het land, is het soms moeilijk om te spreken met mensen die de taal heel goed spreken. Dan is het taalcafé in de bibliotheek een goede kans om te spreken. You don't feel shy met de mensen en misschien heb je ook mensen die niet goed kunnen spreken. Dat is heel goed.” (gezinsmigrant, B1-route)

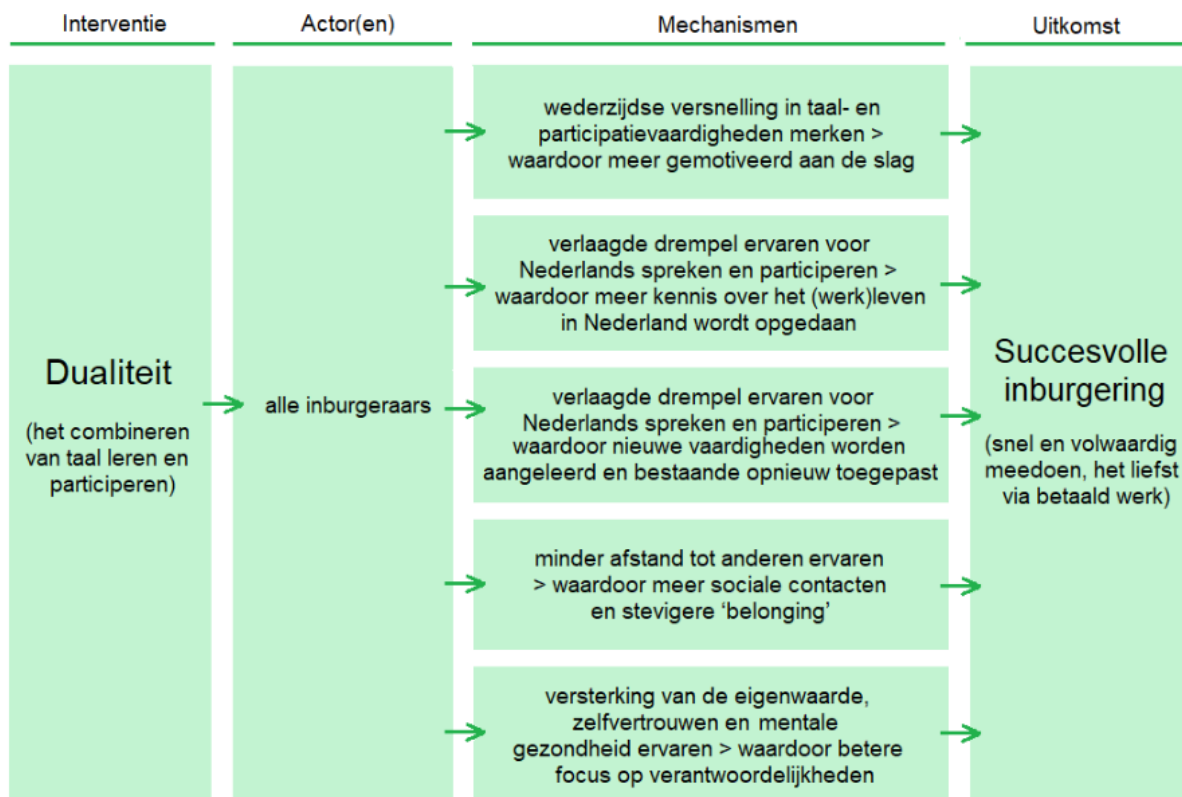
Ook in de interviews met de statushouders zijn hier veel voorbeelden van te vinden. Maar er zijn ook statushouders die het taalcafé niet geschikt vonden omdat het taalniveau daar te hoog bleek (zie contextfactoren). Statushouders noemen vaak meerdere (sociale) activiteiten die zij ondernemen om de taal in de praktijk te oefenen.

Interviewer: What worked for you to learn the language outside of the Taalschool? Statushouder: Koffiedrinken met taalmaatjes. I thought I might join Bible clubs because they want to learn something. You don't need to feel like a foreigner. There are Bible clubs, kerk activities or Jehovah's Witnesses. Sometimes I join them. It's good because Nederlandse people argue about some issues.... Maybe we argue with them about theological or political issues. You can learn better and reach a better language level. With koffiedrinken en taalmaatjes we also speak about jezelf voorstellen. Wat is jouw naam? It's good Bij zaalvoetbal spreken we Nederlands. Daar zijn Turkse, Marokkaanse en Nederlandse mensen.” (statushouder, B1-route)

5.3 Dualiteit als interventie

In deze paragraaf beschrijven we hoe dualiteit van invloed is op het op een succesvolle manier inburgeren van statushouders en gezinsmigranten. De beschrijving doen we aan de hand van de veronderstelde mechanismen uit ICAMO 4 (zie figuur 5.2 op de volgende pagina).

Figuur 5.2 ICAMO 4 – de bijdragen van dualiteit aan inburgering



Contextfactoren

Individuele factoren: individuele kenmerken inburgeraar, type werk, Nederlandse (werk)omgeving, taal kunnen oefenen op werk, verwachtingen inburgeraar, actieve inzet inburgeraar en ondersteuning partner (gezinsmigranten)

Institutionele factoren: beschikbaarheid kinderopvang, maatwerk, flexibiliteit, ruimte voor experimenteren en actieve inzet gemeenten

Maatschappelijke/ economische factoren: bereidheid werkgevers en openheid samenleving

5.3.1 Mechanismen

De mechanismen zoals door beleidsmakers benoemd in ICAMO 4, en herkend en aangevuld door uitvoerders en werkgevers, zien we grotendeels terug in gesprekken met inburgeraars. Ze komen niet bij allemaal voor, en ook niet in dezelfde mate. De reden hiervoor is dat, zoals in de vorige paragraaf werd aangegeven, dualiteit in wisselende mate is gerealiseerd en contextfactoren in uiteenlopende mate een rol hebben gespeeld bij de inburgering van de respondenten. Daarnaast wordt het inburgeringstraject in algemene zin door inburgeraars gezien als een min of meer noodzakelijk maar niet voldoende middel om te komen tot een succesvolle inburgering. Zij noemen in dit kader het belang van eigen inzet om werk te vinden dat aansluit op hun (opleidings)niveau en (ontwikkelings)mogelijkheden. Ook blijkt dat inburgeraars hun best doen om (vrijwilligers) werk te vinden waarmee zij hun taal kunnen verbeteren. Met het behalen van het inburgeringsexamen is volgens de respondenten de weg naar een succesvolle inburgering ook nog niet afgerond. Ze willen zich ook daarna inzetten voor het verbeteren van hun taal, hun maatschappelijk positie en hun integratie in de Nederlandse samenleving.

We beschrijven de werking van de afzonderlijke mechanismen op basis van de ervaringen van de geïnterviewde inburgeraars.

5.3.1.1 *Mechanisme 1: Dualiteit leidt tot wederzijdse versnelling taal- en participatie*

Van alle mechanismen die zich als gevolg van dualiteit zouden moeten voordoen, horen we deze het vaakst terug in de praktijk. De meeste inburgeraars doen taalvaardigheden op doordat zij tijdens betaald en vrijwilligerswerk kunnen oefenen met Nederlands.

“Ja, bij vrijwilligerswerk en de club waar ik heen ga, daar leer ik echt in de praktijk. Ja heel erg, geholpen met het Nederlands, want eerst liep ik alleen maar met translate in mijn hand, maar nu kan ik mezelf verwoorden.” (statushouder, B1-route)

“Ik leerde andere woorden in plaats van die woorden. Synoniemen van de woorden dan ik ken. Ik kan die synoniemen gebruiken met mijn collega's, met andere Nederlanders. Zo veel nieuwe woorden. Goed voor onze hersenen, voor onze taal. Dan denk ik in de praktijk we moeten wel praten.” (statushouder, B1-route)

“Dan heb ik zelf zo'n winkel gevonden, waar ik dus een vak leerde en Nederlands probeer te leren. Want als ik iets zeg, hè, wat niet goed is of dat heb ik niet goed uitgesproken, dan word ik ook verbeterd.” (statushouder, B1-route)

De taal oefenen op het (vrijwilligers) werk blijkt te kunnen helpen de angst om fouten te maken te overwinnen en dit motiveert om Nederlands te spreken op het werk maar ook daarbuiten.

“Als ik dus meer woorden gebruik, in contact ben met andere mensen, dan krijg je groter zelfvertrouwen. Dan durf je veel meer dingen te zeggen. Ook al zeg je de dingen verkeerd.” (statushouder)

Volgens beleidmakers neemt de motivatie voor de inburgering toe als mensen zien waarom ze de Nederlandse taal leren; het is dan gemakkelijker functioneren in werk en samenleving. Dit wordt bevestigd door een gezinsmigrant die tijdens het interview benoemt dat ze door te solliciteren erachter kwam hoe belangrijk Nederlands is om werk te kunnen vinden.

“En toen ik hier kwam, ik kon niet gaan werken, dat was ook frustrerend. [...] Het was moeilijk want als ik dan uitgenodigd werd voor een sollicitatiegesprek kon ik geen Nederlands spreken. Door die sollicitatiegesprekken ben ik mij bewust geworden van het feit dat ik Nederlands moest spreken, want dat was natuurlijk vooral in het begin moeilijk, want we begrepen elkaar niet.” (gezinsmigrant, B1-route)

Voorts wordt de door de uitvoerders uitgesproken verwachting bevestigd dat dualiteit gunstiger kan uitpakken voor de inburgering wanneer het leren van de taal wordt gecombineerd met vrijwilligerswerk in plaats van met betaald werk (zie 4.4.1). Het blijkt dat vrijwilligerswerk vaak meer dan betaald werk mogelijkheden biedt om Nederlands te spreken met collega's en andere mensen in de werkomgeving. Er is ook een aantal hoogopgeleide inburgeraars dat vindt dat het onprofessioneel en inefficiënt is om Nederlands te oefenen op werk op hun niveau.

Uit interviews met de gezinsmigranten blijkt dat vrijwilligerswerk ook mogelijkheden biedt om te leren over de geschiedenis en cultuur van Nederland, wat weer helpt bij de integratie. Eén van de gezinsmigranten pleit daarom voor meer mogelijkheden hiertoe.

“De vrouwen en oudere mensen [in het Huis van de Wijk] willen graag praten, dus dat was voor mij wel prima. [...] Het zou heel erg prettig zijn als er meer gelegenheid zou zijn om met oudere mensen te praten. Omdat zij dat prettig vinden en voor ons is het dus goed om te integreren en de taal te leren. [...] Want die oudere mensen praten graag over het verleden en de cultuur hier.” (gezinsmigrant, B1-route)

Voor een deel van de gezinsmigranten is vrijwilligerswerk echter niet haalbaar omdat zij hier geen tijd voor hebben naast het inburgeren, taal leren, werken (om bij te dragen aan het huishoudinkomen en taallessen te financieren) en voor het gezin zorgen. Bij statushouders zien we soms dat, wanneer zij starten met een betaalde baan, stoppen met hun vrijwilligerswerk en/of allerlei activiteiten waarmee zij hun taal kunnen verbeteren, zoals het bezoeken van taal- en leescafés en het contact met een taalmaatje. Daardoor kunnen zij minder de taal oefenen in de praktijk, mede omdat betaalde arbeid daar vaak minder mogelijkheden voor biedt.

Daarnaast komt het voor dat statushouders door het werk taallessen missen. Een aantal statushouders geeft aan hierdoor op een lager niveau het inburgeringsexamen te doen dan oorspronkelijk de bedoeling was. Een statushouder moest zijn taalniveau afschalen van B1 naar A2, hoewel zijn inburgeringstermijn pas over een jaar afloopt. Doordat hij taallessen miste, had hij bijna alle van de beschikbare uren opgebruikt.

“Ze zei dat ik dan geen B1 kan doen, want de uren zijn bijna op. Ik moest naar A2....Ik ga zelf oefenen. Ik ga het zelf verbeteren. Op school kan het niet. Ik ga zelf oefenen.” (statushouder, B1-route)

Ook in de praktijk blijkt dat dus dat de taal leren en participatie in betaald werk, elkaar in de weg kunnen zitten en dat de combinatie juist een negatieve invloed kan hebben op resultaten van het inburgeringstraject.

5.3.1.2 *Mechanisme 2: Dualiteit leidt tot verdere kennismaking (werk)leven in Nederland*

Bij dit mechanisme gaat men ervan uit dat door de taal te leren en te participeren, inburgeraars ook meer kennismaken met Nederlandse gewoonten, met de Nederlandse cultuur en met wet- en regelgeving. Dat dit zo kan werken komt terug in een aantal interviews.

Statushouder (B1-route): “Ik bedoel dat je bijvoorbeeld trakteert als je jarig bent. Nou, dat was nieuw voor mij. Wat je bij Pasen eet, wat je bij Kerst eet, dat wist ik allemaal niet en ik word ook uitgenodigd om deel te nemen aan al deze dingen. Het is echt wel heel erg leuk.” Interviewer: “Hoe heeft u dat geleerd?” Statushouder: “Grotendeels daar waar ik vrijwilligerswerk doe, maar ook bij de hobbyclub.”

We zien bij een aantal statushouders dat -zoals verschillende werkgevers ook aangeven- door te leren en te participeren hun wereld wordt vergroot en zij verder kunnen kennismaken met het (werk)leven in Nederland. Dit komt hun inburgering in brede zin ten goede. Het gaat daarbij om meer kennis over de Nederlandse arbeidsmarkt, hoe het is om hier te werken, en over de maatschappij in bredere zin.

“I enjoy working in <naam werkplek betaald werk > for now. For some time, I can get myself busy with this also to get used to the working environment.” (statushouder, B1-route)

“Ik heb ook vrijwilligerswerk gedaan ... ik heb ontdekt hoe de werkomgeving in Nederland is” (statushouder, B1-route)

“Well, working, I think, is very important because it keeps me busy or it actually helped me make the integration smoother for me. I had to learn to commute, I had to integrate with other people than my family. I think that working is good at exposing me to other environments outside my home. I think that's very important.” (gezinsmigrant, B1-route)

5.3.1.3 Mechanisme 3: Dualiteit leidt tot het aanleren van nieuwe en het toepassen van oude vaardigheden

Het derde mechanisme is dat als inburgeraars dual inburgeren zij nieuwe vaardigheden kunnen aanleren en oude vaardigheden opnieuw toepassen, wat vervolgens inburgering ten goede komt omdat zij beter zijn toegerust op het leven in Nederland. Er zijn enkele voorbeelden van inburgeraars die door het (vrijwilligers)werk inderdaad nieuwe werkvaardigheden hebben geleerd.

“En wij leren ook van het vrijwilligerswerk dat wij doen. Wij leren kleding maken. Een beroep leren en taal.” (statushouder, Z-route)

“Ik heb geleerd hoe ik met Excel of met sommige programma's moet omgaan in het Nederlands. Heb ik geleerd van mijn vrijwilligerswerk.” (statushouder, B1-route)

Een hoogopgeleide statushouder heeft cursussen gevolgd en betaald werk gedaan waarmee hij zijn computervaardigheden verder heeft ontwikkeld. Hij werkt nu als cloudconsultant. Inmiddels heeft hij, via zijn werk, zes certificaten behaald. Dit jaar wil hij er nog drie halen.

“When I came here to the Netherlands, I also did some courses while I was in the camps. There are some courses for refugees, for people without status... another school here in Rotterdam.” (statushouder, B1-route)

Een statushouder met een erkend hbo-diploma vond via een stichting die asielzoekers ondersteunt bij het vinden van werk of een opleiding, een stage in zijn vakgebied bij een zzp'er. Hij heeft veel van deze man geleerd.

“... architect werkt als zzp'er, zelfstandig. Techniek, technisch tekenen leren.” (statushouder, B1-route)

Ondanks deze voorbeelden zijn er veel inburgeraars waarvoor het mechanisme van aanleren of toepassen van beroepsvaardigheden in de praktijk niet echt opgaat. Belangrijke contextfactor is de mate waarin het werk aansluit op het niveau van de inburgeraar. Veel - vooral hoogopgeleide - respondenten werken (ver) onder hun (opleidings)niveau. Ze leren mogelijk wel nieuwe vaardigheden maar dan in banen onder hun niveau en die ook niet hun wensbanen zijn.

Een aantal gezinsmigranten zal door de opleiding die ze volgen waarschijnlijk nieuwe vaardigheden opdoen. Echter, aangezien hun opleiding op mbo-2-niveau is, is het de vraag in hoeverre deze vaardigheden nuttig zijn voor een baan op eigen niveau.

Het feit dat inburgeraars vaak werken in een ander beroep dan voor de komst naar Nederland en waar men voor opgeleid is, zorgt ervoor dat oude vaardigheden beperkt kunnen worden ingezet en verder worden ontwikkeld.

5.3.1.4 *Mechanisme 4: Dualiteit leidt tot versterking sociaal netwerk en 'beloning'*

Volgens beleidmakers ervaren inburgeraars als zij duaal inburgeren minder afstand tot anderen, waardoor zij meer sociale contacten opdoen en stevigere 'beloning' ervaren. Dit draagt vervolgens ook bij aan succesvolle inburgering in brede zin. Inburgeraars hebben dit in meer of mindere mate ervaren.

"Werk kan goed helpen, omdat je met verschillende mensen omgaat, iets anders doet en samen iets leuks doet. Je doet activiteiten. Je krijgt het dan druk en denkt niet aan thuis [land van herkomst]. Je bouwt ook een leven op. Je bouwt een nieuw leven met nieuwe mensen op. Je kan samen andere dingen doen. Dat is een goede manier om je thuis te voelen. You have a sense of belonging, together with them. You get friends and a new family. [...] als je met andere mensen gaat praten, zoals in de bibliotheek, op school of op het strand ..." (gezinsmigrant, B1-route)

"Als je meedoet met de maatschappij, met je burens op straat. Dus als je in contact bent, communiceert... als je normaal meedoet met de rest, dan ben je ingeburgerd. En als je alleen maar thuis zit in je eentje ... niet communiceren dan heb je gefaald." (statushouder, B1-route)

Als het gaat om 'beloning', geven meerdere inburgeraars aan zich al enigermate thuis te voelen in Nederland. Werk en maatschappelijke participatie in bredere zin, een Nederlandse partner (gezinsmigranten) en jonge kinderen werken hierbij bevorderend, terwijl onvoldoende beheersing van het Nederlands als barrière wordt genoemd.

"I think so [feeling at home]. Culturally, I think I know it enough to be able to keep up, and I'm used to it already. It's easy because my husband is Dutch. However, I guess the language is still quite the barrier. Let's say, in my street it's primarily Dutch people, or Dutch-speaking families, so when we're socializing, I'm not yet so good at keeping up with the conversation. That's probably an extra step I need to continue." (gezinsmigrant, B1-route)

"Ik ben nu in Nederland en ik ben getrouwd. Het is een beetje moeilijk voor mij, maar ik probeer langzaam mijn leven hier op te bouwen. [...] Ik ben druk bezig met het volgen van een opleiding, het naar school gaan, het krijgen van vrienden, stagelopen en vrijwilligerswerk. [...] Ik wil graag inburgeren. [...] Maar als je in Nederland wil blijven, become part of the society, dan moet je Nederlands leren." (gezinsmigrant, B1-route)

Inburgeraars die veelvuldig zijn afgewezen voor betaald werk ervaren dit soms als een vorm van uitsluiting, het tegenovergestelde van beloning. Ervaringsdeskundigen geven aan dat een gebrek aan waardering voor het werk dat men doet ook dit effect heeft, of als er in Nederland naar hun gevoel onvoldoende gebruik wordt gemaakt van hun kennis en vaardigheden.

Rol van het inburgeringsaanbod in het versterken van het sociaal netwerk

Volgens uitvoerders wordt het vergroten van het netwerk binnen het inburgeringsaanbod gestimuleerd. Het zou volgens hen een belangrijke bijdrage leveren aan succesvolle inburgering in brede zin. Er zijn onder onze respondenten voorbeelden van dat het inburgeringstraject bijdraagt aan meer sociale contacten. Maar de contacten die ze opdoen blijven vaak beperkt tot de locatie waar de activiteiten plaatsvinden.

Als we kijken naar hoe respondenten aan werk komen dan is het eigen sociaal en professioneel netwerk van groot belang. Dat netwerk wordt vooral opgebouwd door eigen inspanningen en met hulp van lokale organisaties

en burgerinitiatieven voor vluchtelingen (zie 5.3). De connecties die men daar opdoet tijdens cursussen, stages en vrijwilligerswerk kunnen de kans op het vinden van een betaald baan vergroten, zo blijkt uit de ervaringen van een aantal statushouders.

“When I came here to the Netherlands, I also did some courses while I was in the camps. There are some courses for refugees, for people without status... one of the instructors I made a connection with told me: “When you finish school, just let me know, then you can apply to our company to do a training ship.” (statushouder, B1-route)

Rol van werk bij het versterken van het sociaal netwerk

Met name in de gesprekken met werkgevers worden er voorbeelden genoemd van de manier waarop connecties op de werkvloer ontstaan en versterken. Werkgevers en collega's spelen daarmee een cruciale rol in de netwerken van de inburgeraars, welke ook buiten het werk door kan gaan. Het blijkt echter dat dit afhankelijk is van het soort werk en in hoeverre hierin mogelijkheid is tot contact met collega's. Een aantal respondenten geeft bijvoorbeeld aan dat ze solistisch werken en helemaal geen contact hebben met collega's. Andere inburgeraars blijken wel in meer of meerdere mate contact te hebben met collega's op de werkvloer en worden bijvoorbeeld door hen geholpen bij het leren van de Nederlandse taal. Echter, slechts bij één gezinsmigrant is naar voren gekomen dat ze ook contact heeft met collega's buiten het werk en dat dit helpt bij het zich thuisvoelen. Eén andere uitzondering is een statushouder die stage liep bij een zzp'er. Hij heeft niet alleen vakinhoudelijk veel van deze man geleerd, maar ook op andere terreinen, zoals Nederlands, zwemmen en fietsen. Hij ziet hem als familie, het is iemand die hem bij heel veel dingen heeft geholpen.

Vrijwilligerswerk biedt, zoals gezegd, vaak meer mogelijkheden voor sociale interactie met collega's en klanten, maar ook daar blijft het contact vaak beperkt tot de werkplek, zo blijkt uit de interviews met de inburgeraars.

Rol van het inburgeringsaanbod bij belonging

Een deel van de inburgeraars maakt op basis van haar ervaringen een onderscheid tussen de activiteiten die zijn vereist om het inburgeringsexamen te behalen en wat zij beschouwen als noodzakelijk om volledig mee te doen en erbij te horen (belonging).

“I think it's just a checklist of filling. Just checking the boxes to reach to the point to be eligible to get the passport. ... What I hear, that's the mentality that people have. But the actual meaning that I discovered myself is to be a part of this Dutch society... to be able to work with them shoulder by shoulder, to be able to do the same thing, pay the same taxes, know the culture. Easily able to sit at a table with them, eat with them, drink with them, talk with them.” (statushouder, B1-route)

“If I have the B1 certificate, the KNM, everything, but still if I don't manage to, for example, go to a Dutch gathering then I'm not integrated enough. I'm not doing the same thing as you... I'm not integrated... The whole idea of being integrated is not only having the passport, but it's also being able to work, to pay the same amount of taxes. to contribute workwise, social-wise ...” (statushouder, B1-route)

Volgens één van de statushouders zou er in het inburgeringstraject meer aandacht uit moeten gaan naar integratie.

“This is what it means, actually. It's just to get the certification. Because this is what they make us focus on, just to get the certification... people don't teach integration. Like in the Balkans, integration is to integrate with this society. It's not only about speaking the language. So, it's like you study a few slides and do the exam. You should do some activities and make friends. What's the real culture for Dutch people? What things might be of interest to Dutch people so you can talk about them. What things would be awkward to mention or to do? We missed those things...The integration maybe for most of us is to do the language certification, and that's it.”

(statushouder, B1-route)

5.3.1.5 *Mechanisme 5: Dualiteit leidt tot versterking van financiële zelfredzaamheid, eigenwaarde en mentale gezondheid*

Zowel beleidsmakers als uitvoerders gaan ervan uit dat de combinatie van taal leren en participeren bijdraagt aan financiële zelfredzaamheid, eigenwaarde, zelfvertrouwen en mentale gezondheid. Hierdoor kunnen inburgeraars zich beter focussen op hun verantwoordelijkheden, en zal vervolgens succesvolle inburgering gemakkelijker kunnen worden bereikt.

Dit mechanisme komt ook terug in de interviews met de inburgeraars. Meerdere respondenten benoemen dat werk belangrijk is voor hen, onder andere vanwege de inkomsten en het financieel kunnen bijdragen aan of zorgen voor het gezin, het werkplezier, hun (mentale) gezondheid, en het bijdragen aan de maatschappij (zie 5.4.1).

“I now have some self-esteem because I'm earning my money. I can stick to my financial budget and pay my bills. I think that self-esteem is the most important thing. Other things are OK, but self-esteem is important. Before I worked here, I was depressed, because I didn't work. I couldn't find work.” (statushouder, B1-route)

“Hier kan ik gewoon ook centjes verdienen, heb ik werk. Ik hoef niet elke vier weken te vragen waar is dat en mag ik geld hebben. Nee. Ik kan mijn man ook helpen. Mijn man betaalt al mijn lasten en ik kan gewoon met het geld dat ik verdien iets kopen. En wil ik geld naar mijn moeder sturen, dan kan ik dat ook. Ik doe het zelf. Ik ben trots op mezelf en ik ben trots, dat het gelukt is om hier te blijven samen met mijn man en mijn dochter.” (gezinsmigrant, Z-route)

“Ik zat elke dag thuis [voor ze werk had gevonden]. Dat is niet goed. Je wordt depressief. You don't move your body. It is only pain. Ik werkte all my life. Now I am happy. It's hard work, but I am happy to go out to earn my own money.” (gezinsmigrant, B1-route)

In de interviews zien we voorbeelden van dat ook vrijwilligerswerk bijdraagt aan de eigenwaarde, het zelfvertrouwen en de mentale gezondheid van de inburgeraar. Het bezig zijn, de sociale contacten maar ook dat je iets goeds doet voor een ander, zorgen hiervoor.

Werken naast inburgeren kan ook negatieve gevolgen hebben voor de (mentale) gezondheid, de eigen waarde en het zelfvertrouwen. Er zijn veel respondenten die, zeker aan het begin van hun traject, de combinatie zwaar vinden en er zijn er die zich bijvoorbeeld dom voelen of gefrustreerd zijn omdat het door het werk niet lukt om binnen de inburgeringstermijn de taalexamens op B1-niveau te behalen.

5.4 Contextfactoren

Uit de interviews met de inburgeraars komen diverse contextfactoren naar voren die in de praktijk samenhangen met de werking van de interventies en de totstandkoming van dualiteit en van dualiteit als interventie. Omdat we juist bij de inburgeraars kunnen zien voor wie de mechanismen wel werken en onder welke voorwaarden, en welke knelpunten zich voordoen, zullen we in deze paragraaf uitgebreider ingaan op de contextfactoren. Voor de beschrijving van de contextfactoren gebruiken we dezelfde indeling als in de voorgaande hoofdstukken: individuele, institutionele, en maatschappelijke en economische factoren.

5.4.1 Individuele factoren

In de interviews met de inburgeraars komen verschillende individuele factoren naar voren die een positieve of negatieve invloed kunnen hebben op de kansen op participatie, het realiseren van dualiteit en succesvolle inburgering. Deze factoren komen grotendeels overeen met de randvoorwaarden die door beleidsmakers en uitvoerders zijn genoemd:

- Verschillen tussen statushouders en gezinsmigranten;
- Motivatie en actieve inzet;
- (Mentale) gezondheid;
- Gezinsamenstelling;
- Verschil in participatie tussen mannen en vrouwen;
- Leerbaarheid en leeftijd;
- Taalniveau;
- De manier van leren passend bij de inburgeraar;
- Mogelijkheid tot het oefenen van Nederlands op (vrijwilligers)werk;
- Discrepancie tussen opleidingsniveau inburgeraars en participatieactiviteiten.

Daarnaast komen in de gesprekken met de inburgeraars ook andere factoren naar voren; hier wordt later op ingegaan. We beschrijven nu eerst de hiervoor genoemde factoren. Omdat de geïnterviewde inburgeraars geen ervaring hebben met dualiteit in strikte zin, gaan we ook in op factoren die van invloed zijn op het naast elkaar leren van de taal en werken.

Verschillen tussen statushouders en gezinsmigranten

Niet alleen zijn er verschillen in beleid ten aanzien van statushouders en gezinsmigranten (zie institutionele factoren), maar ook in uitgangssituatie. Zo hebben statushouders vaak te maken met een lange periode van onzekerheid, stress en trauma's, wachttijd in de opvang en vaak meerdere verhuizingen binnen Nederland, wat belemmerend kan werken voor dualiteit. Gezinsmigranten voegen zich in Nederland bij een referent (meestal de partner of familie) die al woonruimte heeft, vaak al Nederlands spreekt en zo nodig kan ondersteunen bij inburgeren, de taal leren en werk vinden. Dit hoeft overigens in de praktijk niet altijd zo te werken (Damen et al, 2023 en 2024).

Motivatie en actieve inzet van inburgeraar

Ook in de interviews met inburgeraars komt naar voren dat de intrinsieke motivatie en de actieve inzet van hen zelf van grote invloed zijn op participeren en Nederlands (blijven) leren. We zien verschillen in motivatie en redenen om te participeren. Zoals aangegeven aan het begin van dit hoofdstuk zijn alle statushouders

gemotiveerd om de taal te leren door middel van participatie in (on)betaald werk en deelname aan diverse activiteiten. Ze verschillen echter in de aspiraties die ze hebben ten aanzien van de arbeidsmarkt. Onder onze respondenten zijn met name jonge, alleenstaande en hoogopgeleide statushouders sterk gemotiveerd om op zo'n hoog mogelijk niveau de taal te leren en betaald werk te bemachtigen. In de praktijk kan dit zowel een bevorderende als een belemmerende factor zijn voor dualiteit. De statushouder kan zich sterk inzetten bij aanbod dat past bij de weg die hij voor ogen heeft richting het wensberoep. Maar het kan ook zijn dat aanbod wordt afgewezen of dat statushouders uitvallen omdat het aanbod niet past bij hun (ontwikkelings-)wensen.

Ook het arbeidsethos is van invloed op de inzet van de inburgeraar. Een deel van de inburgeraars is van mening dat als je kan werken je ook moet werken, desnoods onder je niveau. Je eigen geld verdienen, niet afhankelijk zijn van een uitkering en je gezin financieel kunnen onderhouden of ondersteunen geeft hun eigenwaarde.

“The reason why I want to get a job is that I don't want to depend on welfare. I want to work for my own money. I want to pay tax. I have never gotten money or anything from the government.” (gezinsmigrant, Z-route)

Ook geld kunnen sturen naar familie in het land van herkomst wordt als motivatie genoemd voor betaald werk. Voor gezinsmigranten is een belangrijke extra motivatie dat zij zelf geld willen verdienen voor het betalen van de (reis)kosten voor de taalschool. Ook noemt een gezinsmigrant dat zij zelf over budget wil kunnen beschikken voor eigen uitgaven, omdat haar partner de overige kosten al op zich neemt.

Verder geven enkele inburgeraars aan gewoon graag te willen werken en onder de mensen te zijn in plaats van alleen thuis te zitten. Eén van de gezinsmigranten vindt dat werken beter is voor haar mentale en fysieke gezondheid, ook al is het zwaar werk onder haar niveau. Ervaringsdeskundigen bevestigen dat alleen thuiszitten en naar de taalschool gaan niet helpt, omdat *‘je dan alles vergeet wat je geleerd hebt’*.

Met name inburgeraars met (jonge) kinderen zijn erg gemotiveerd om in te burgeren, omdat zij hun kind(eren) een betere toekomst willen geven dan in het land van herkomst mogelijk zou zijn. Daarom zijn zij bereid te investeren in naast elkaar taal leren en participeren, ook al valt dit vaak zwaar in combinatie met een gezinsleven.

“Hier is het moeilijk voor mij, but I am happy, because mijn dochter has a goede toekomst hier. De education is zo mooi hier. In X [land van herkomst] you don't have a toekomst.” (gezinsmigrant, B1-route)

Inburgeraars verschillen ook in motivatie voor het leren van de taal. Zo benoemen gezinsmigranten dat het niet alleen gaat om het vinden van een goede baan op niveau, maar ook om met hun kinderen en schoonfamilie te kunnen communiceren. Vrouwelijke statushouders geven aan Nederlands te willen leren om minder afhankelijk te zijn van partner en kinderen bij activiteiten zoals boodschappen doen en naar de huisarts of tandarts gaan.

“To be honest if I didn't have a son, I don't think I would find it as motivating to do it. I don't think I would” (gezinsmigrant, B1-route)

“It is because now I'm going to have a child. I want to be able to speak with her in Dutch. [...] Also, it's important because if you want a good job, you have to know how to speak Dutch. For one good job, for my child, and to communicate well with my boyfriend's family.” (gezinsmigrant, B1-route)

(Mentale) gezondheid

Bij een aantal inburgeraars bleken gezondheidsproblemen een belemmering te vormen om naast de inburgering (vrijwilligers)werk te verrichten. Een oudere statushouder kan bijvoorbeeld niet zo lang staan en heeft daarom een baan in de keuken afgeslagen. Een gezinsmigrant is net (tijdelijk) gestopt met werken vanwege een behandeling van gezondheidsproblemen, een ander weet niet of zij de mbo2-opleiding kan volbrengen omdat ze zwanger is en halverwege de opleiding gaat bevallen. Ook mentale gezondheidsproblemen kunnen een rol spelen, met name bij statushouders die trauma's hebben opgelopen.

Gezinssamenstelling

Uitvoerders benoemen dat het hebben van (jonge) kinderen een belemmerende factor kan zijn voor dualiteit. De interviews met inburgeraars bevestigen dit: naast eventuele problemen met kinderopvang (zie institutionele factoren), geven gezinsmigranten met jonge kinderen aan dat dit het extra lastig maakt om werken en inburgeren te combineren. De zorg voor kleine kinderen stelt eisen aan de werktijden: ze werken bij voorkeur tijdens de schooltijden of als de partner thuis is. Ook los van de planning wordt de combinatie van werk en zorg voor de kinderen door inburgeraars als zwaar ervaren. Alleenstaande statushouders geven zelf ook aan dat het voor hen makkelijker is om aan de inburgeringsactiviteiten deel te nemen en te participeren in (betaald) werk dan voor statushouders met kinderen. Zij hebben meer tijd en minder verantwoordelijkheden. We zien ook dat de alleenstaande statushouders veel meer ondernemen dan ouders van jonge kinderen op gebied van betaald werk, vrijwilligerswerk, sociale contacten en allerlei activiteiten om de taal in de praktijk te leren. Aan de andere kant beschreven we hiervoor dat het hebben van kinderen een belangrijke motivatie kan zijn om in te burgeren. Bovendien bieden kinderen een mooie gelegenheid om laagdrempelig Nederlands mee te oefenen, aldus één van de gezinsmigranten.

Verskil in participatie tussen mannen en vrouwen

Over het algemeen zien de uitvoerders vrouwen minder participeren dan mannen. Omdat participatie door middel van (vrijwilligers)werk een selectiecriteria voor het interview was, hebben alle respondenten hier ervaring mee, ook de vrouwen. De mate van participatie door middel van betaald werk lijkt wel te verschillen: vrouwelijke gezinsmigranten werken voornamelijk parttime, de mannelijke respondenten voornamelijk (meer dan) fulltime, onder andere omdat twee van hen een eigen bedrijf hebben. Daar staat tegenover dat in onze onderzoeksgroep vrouwelijke respondenten vaker vrijwilligerswerk doen of hebben gedaan. Bovendien geven meerdere gezinsmigranten – ook vrouwen – aan dat ze fulltime willen gaan werken zodra hun inburgeringstraject is afgerond. Enkele vrouwelijke gezinsmigranten benoemen in het interview dat hun partner eigenlijk voor haar en het gezin moet zorgen, maar zij leggen uit dat zij hem daarbij willen helpen. Een traditionele rolopvatting is hier dus wel aanwezig, maar verhindert deze vrouwen niet om zelf ook te gaan werken. Ze hebben bijna allemaal ook in hun land van herkomst gewerkt of zelfs een eigen bedrijf gehad.

In hoeverre vrouwen zich actief willen inzetten, kan volgens enkele uitvoerders soms ook afhangen van de vraag of de partner de gezinsmigrant stimuleert om te participeren. Dit wordt ook bevestigd door de

ervaringsdeskundigen. In de interviews met gezinsmigranten kwam dit echter niet naar voren. Een reden kan zijn dat participatie door middel van (vrijwilligers)werk een selectiecriteria voor deelname aan het onderzoek was. Volgens enkele uitvoerders kunnen culturele verschillen een rol spelen in of een inburgeraar gaat participeren en in welke vorm. Ervaringsdeskundigen bevestigen dit. Volgens hen speelt de eigen cultuur een rol in of je als vrouw in Nederland gaat werken of wil blijven werken na het krijgen van een kind.

Uit de interviews blijkt dat vrouwelijke statushouders meer taken hebben in het huishouden dan de mannelijke statushouders en dit ook vaker als belemmering noemen voor participatie. De ervaringsdeskundigen bevestigen dat vrouwen die zijn getrouwd en kinderen hebben minder kansen hebben dan mannen. Een hoog zorgethos in combinatie met een traditionele rolopvatting bij de vrouw en/of partner kunnen belemmerend werken op de realisatie van dualiteit. Ze geven het voorbeeld van Afghaanse mannen op de Silja die niet willen dat hun vrouw naar buiten gaat of een DigiD of een bankrekening krijgt.

Leerbaarheid & leeftijd

Uitvoerders noemen ook leerbaarheid en leeftijd als factoren die van invloed zijn op het bereiken van dualiteit. Leerbaarheid hangt volgens hen samen met opleidingsniveau en achtergrond. Dit komt ook terug in de interviews met inburgeraars, waarbij sommigen ook leeftijd noemen: ze merken dat het op een gevorderde leeftijd lastiger is de taal te leren dan toen ze jonger waren. Ouderen in de B1-route kunnen zich overvraagd voelen. De taallessen gaan voor hen te snel.

“Ik ben niet twintig jaar of zo ... Ik leer vandaag tien woorden. Misschien morgen, ik herinner er vijf.”
(statushouder, B1-route)

Enkele inburgeraars ouder dan veertig jaar geven aan dat leeftijd een belemmerende factor kan zijn bij het zoeken naar werk, omdat ze minder gemakkelijk fysiek zwaar werk kunnen doen. Leeftijd lijkt ook een rol te spelen bij solliciteren (zie maatschappelijke factoren). Verder geven enkele oudere statushouders aan dat zij minder aspiraties hebben als het gaat om zichzelf te ontwikkelen wat betreft opleiding en werk. Het leren spreken van de taal en de weg weten te vinden in de samenleving staat voor hen voorop, niet het formele taaldiploma en ontwikkelingsmogelijkheden in het werk. Overigens geldt niet voor alle ouderen dat zij geen ambities en mogelijkheden hebben om de taal op een hoger niveau te leren; het vraagt wel om meer tijd en flexibiliteit in het traject van de taalaanbieder.

De jongere statushouders, zeker die met een hogere opleiding, hebben meer aspiraties op het gebied van werk en opleiding dan de ouderen. Dualiteit heeft voor hen (vooral) ook tot doel het taalniveau en de werkervaring op te doen die nodig zijn om hun ‘wensberoep’ te realiseren. Voor hen gaan de taallessen soms juist te langzaam. Dit kan demotiverend werken.

“Snel is goed voor mij. Het is een langzaam proces. Soms is het helaas niet goed voor mijn motivatie en voor baankansen. Dat is een negatief punt over het inburgeringsproces.” (statushouder, B1-route)

Taalniveau

Het taalniveau is volgens de uitvoeringsprofessionals een belangrijke randvoorwaarde voor het realiseren van dualiteit. Dat komt ook in de interviews met inburgeraars naar voren, zowel bij laag- als hoogopgeleiden. Zelfs

voor laaggeschoold werk als schoonmaken bleek een onvoldoende taalbeheersing soms een drempel te zijn. Daarom duurde het bij verschillende respondenten tot wel twee jaar voor ze werk hadden gevonden. Het maakte voor hen op die manier wel duidelijk wat het belang is van het leren van de Nederlandse taal.

“Na negen maanden heb ik werk gevonden. Maar dat was wel moeilijk, ja, want als ik dan uitgenodigd werd voor een sollicitatiegesprek kon ik geen Nederlands spreken. Door die sollicitatiegesprekken ben ik mij bewust geworden van het feit dat ik Nederlands moest spreken.” (gezinsmigrant, B1-route)

Naast het probleem dat inburgeraars worden afgewezen vanwege hun taalniveau, speelt een rol dat zij nog niet op zoek gaan naar werk omdat ze denken dat hun taalniveau nog te laag is om kans te maken op werk, of het nu om een baan in het algemeen of een ‘wensbaan’ gaat.

Om echt dualiteit tot stand te laten komen is het volgens uitvoerders en werkgevers belangrijk dat inburgeraars een basisniveau Nederlands hebben, maar de meningen verschillen over wat die basis is. Dit is onder andere afhankelijk van het niveau van het werk. Zo benoemen hoogopgeleide inburgeraars dat voor hen B1-niveau niet genoeg is voor een wensbaan in het Nederlands, zij hebben C1 of C2-niveau nodig. De geïnterviewde werkgevers benadrukken dat zij spreekvaardigheid in de praktijk belangrijker vinden dan het hebben van een bepaald taaldiploma. Inburgeraars geven vaak aan juist spreken lastig te vinden.

De manier van leren

Eén van de uitvoerders noemt de manier van leren een factor bij succesvolle totstandkoming van dualiteit. Dit zien we ook terug bij de geïnterviewde inburgeraars. Zo geven sommige gezinsmigranten in de B1-route aan toch te kiezen voor een taalschool, omdat ze de discipline niet hebben voor zelfstudie. Anderen functioneren liever niet in groepen en kiezen juist voor zelfstudie. Omdat in het aanbod van de taalschool meestal geen participatiecomponent zit én er geen strikte dualiteit plaatsvindt op de werkvloer, zijn inburgeraars aangewezen op andere manieren om de taal te leren in de praktijk. Bijvoorbeeld via het eigen netwerk, vrijwilligerswerk of een taalcafé. Meerdere gezinsmigranten benoemen dat ze Nederlands kunnen oefenen met hun partner, bijvoorbeeld door thuis Nederlands te spreken of doordat de partner hen overhoort met woorden leren.

“Het is goed om samen met je partner te praten. Het maakt niet uit als je fouten maakt. You don't feel shy with your partner. You make a mistake and they understand you better than anybody else.” (gezinsmigrant, B1-route)

Er worden echter ook kritische kanttekeningen geplaatst bij het leren van de taal via de partner, onder andere omdat een partner “geen leraar Nederlands” is en niet alle partners hiervoor zin, tijd en geduld hebben.

“I think a lot of people think you're with someone, so why aren't they teaching you? Well, they aren't teachers. It's unfair to ask. Most partners are just not in a position to do that because they're living and working, and ultimately, it's tiring for them too. [...] That's an overestimated thing.” (gezinsmigrant, B1-route)

Mogelijkheid tot oefenen Nederlands op (vrijwilligers)werk

Naast het taalniveau van de inburgeraars is de taal die wordt gesproken op het (vrijwilligers)werk ook een belangrijke contextfactor. Het is belangrijk om in een omgeving te werken waar Nederlands wordt gesproken. Zo wordt zowel werkervaring opgedaan als de taalvaardigheid versterkt. In de praktijk blijken echter niet overal

evenveel mogelijkheden om Nederlands te spreken. De mate waarin inburgeraars kunnen oefenen met het leren van Nederlands op het (vrijwilligers)werk varieert, afhankelijk van de voertaal in het bedrijf, de complexiteit van het werk en het contact met collega's en klanten. In banen op hoogopgeleid niveau is Engels vaak de voertaal en zijn de eisen en werkdruk dusdanig dat het lastig is om Nederlands te oefenen in de werkomgeving.

Enkele respondenten in laaggekwalificeerde banen geven aan juist wel veel Nederlands te kunnen spreken en oefenen op hun werk en daarbij hulp te krijgen van de werkgever en/of collega's. Bij productiewerk gaat dit vaak niet op omdat er weinig interactie is en er veel mensen werken die de Nederlandse taal niet of beperkt machtig zijn. Ook zijn er voorbeelden van statushouders die kort na hun komst werk vinden bij eigen bedrijven van landgenoten, waarmee zij in hun moedertaal communiceren; dit bevordert het leren van Nederlands niet.

Naast oefenen van Nederlands op het werk, geven inburgeraars aan ook Nederlands te hebben geleerd via hun vrijwilligerswerk, bijvoorbeeld in het Huis van de Wijk en de kerk. Mensen in de kerk hielpen een respondent bovendien met haar huiswerk. De ervaringsdeskundigen bevestigen het belang van vrijwilligerswerk, niet alleen voor het leren van de taal. Zij hebben zelf via vrijwilligerswerk heel veel geleerd, zowel nieuwe woorden als makkelijk contact maken. Zij vinden dat contact met mensen beter is via (vrijwilligers)werk dan via school. Maar volgens hen is het lastig voor nieuwkomers om vrijwilligerswerk te vinden in de buurt en passend bij hun niveau en ambities.

Het belang van taalbeheersing voor participatie kan volgens sommige uitvoerders ook afhangen van de fase van het traject waar de inburgeraar zich in bevindt. Dit wordt bevestigd in de interviews met inburgeraars. Er zijn verschillende respondenten die in het begin van hun inburgeringstraject werk onder hun niveau verrichten omdat hun Nederlands nog niet voldoende is, maar zij zijn van plan door te stromen naar werk op niveau zodra hun Nederlands goed genoeg is.

Het feit dat veel Nederlanders ook Engels kunnen verstaan en spreken, is meer in het algemeen een factor die het leren van Nederlands belemmert. Inburgeraars vinden het aan de ene kant makkelijk dat veel Nederlanders Engels spreken, maar dat ontnemt hun ook de mogelijkheid tot oefenen, omdat mensen vaak snel overschakelen op Engels zodra ze horen dat hun Nederlands nog niet zo goed is. Een deel van de inburgeraars ervaart daardoor ook minder de drang of urgentie om de taal te leren. Sommige inburgeraars geven met een button expliciet aan dat ze graag Nederlands willen spreken.

"I bought a badge: 'Please speak in Dutch with me'." (statushouder, B1-route)

Discrepantie tussen opleidingsniveau en niveau van participatieactiviteiten en banen

De door uitvoerders genoemde discrepantie tussen het opleidingsniveau van de inburgeraars en het niveau van de participatieactiviteiten of banen waar zij in Nederland voor in aanmerking komen, zien we terug bij een deel van de inburgeraars op de B1-leerroute. Meerdere hoger opgeleide inburgeraars werken nu in laaggekwalificeerde banen - zoals schoonmaker of huishoudelijke hulp. Sommige gezinsmigranten met een universitair bachelor diploma volgen nu een mbo2-opleiding. Zo is een gezinsmigrant die jaren als specialist in een ziekenhuis in het buitenland heeft gewerkt, nu schoonmaker in een ziekenhuis en ze overweegt binnenkort te starten met de mbo-2-opleiding Helpende in de zorg. Hoewel een uitvoerder waarschuwt voor de

demotiverende werking hiervan op participatie, valt in de gesprekken met de inburgeraars op dat zij over het algemeen erg gemotiveerd zijn om hier in Nederland een betere toekomst op te bouwen. Niet alleen voor zichzelf, maar juist ook voor hun kinderen, zoals we hiervoor al beschreven. De meesten klagen tijdens de gesprekken niet of nauwelijks over het huidige werk en de opleiding onder hun niveau; ze zien dit als een tijdelijke fase, waarin ze stapje voor stapje verder willen komen om hun wensbaan te bereiken zodra hun Nederlands op het vereiste niveau is. Het langetermijnperspectief is voor hen van belang. Zo hoopt de hierboven genoemde arts na de inburgering haar Nederlands op het goede niveau te krijgen om in aanmerking te komen voor een baan als arts. Zij wil de mbo2-opleiding gebruiken om beter Nederlands te leren, inclusief vaktermen voor werken in de zorg.

“Je hebt C1 en C2 nodig in het Engels en het Nederlands, before you can work as a doctor here. I want to start. I can't sit at home and wait for six years to speak C1 and C2. [...] Het doel is dat the course Helpende will help me om beter Nederlands te praten.” (gezinsmigrant, B1-route)

“Ik heb gewerkt als financieel en administratief manager in Syrië. Maar hier moet ik van nul beginnen. Ik heb een baan gevonden, mijn startbaan. Ja, niet mijn droombaan, maar als startbaan is het mooi.” (statushouder, B1-route)

Daarnaast zijn er - zoals hiervoor al werd beschreven - hooggekwalificeerde statushouders die vanwege hun hogere leeftijd geen ambitie meer hebben of geen mogelijkheden zien om werk van hun eigen niveau te bemachtigen.

Zoals hiervoor beschreven is volgens de ervaringsdeskundigen ook vrijwilligerswerk op niveau moeilijk te vinden. *“Soms zijn mannen boos als ze bij vrijwilligerswerk ‘gastvrouw’ moeten zijn en koffie moeten rondbrengen.”*

Overige individuele factoren

Uit de interviews met inburgeraars komen diverse factoren naar voren die niet eerder benoemd zijn door beleidsmakers en uitvoerders, en die wel bevorderend of belemmerend kunnen werken voor het realiseren van dualiteit. Het gaat hierbij om persoonlijkheidskenmerken, sociaal netwerk en Nederlands rijbewijs.

Persoonlijkheidskenmerken

Persoonlijkheidskenmerken zoals veerkracht, introversie, verlegenheid en angst voor het maken van fouten kunnen een bevorderende of belemmerende rol spelen bij het realiseren van een duaal traject. Zo is één van de respondenten van jongs af aan gewend voor zichzelf te zorgen en verantwoordelijkheid te nemen voor haar leven. Dat is volgens haar de reden dat ze in Nederland in staat was snel alles zelf op te pakken en het inburgeringstraject binnen één jaar af te ronden. Verlegenheid kan een rol spelen bij het leren van de taal, bijvoorbeeld in de keuze van een taalschool of zelfstudie (bij gezinsmigranten op de B1-route) en in het gebruik maken van activiteiten als taalcafé en Walking & talking.

“I'm not very sociable when it comes to an unknown space. [...] I couldn't bring myself to, let's say, walk to the park with the other students and just talk. I couldn't do that. I was too shy and I still am.” (gezinsmigrant, B1-route)

Daarnaast benoemen meerdere inburgeraars op de B1-route die (ruim) binnen de inburgeringstermijn het traject hebben afgerond, dat goed zijn in plannen en organiseren bevorderende factoren zijn voor het kunnen combineren van werk, taal leren, inburgeren en vrijwilligerswerk.

Sociaal netwerk

Ook het persoonlijke sociaal netwerk kan bijdragen aan het leren van de taal leren en participatie. Via het persoonlijk netwerk worden inburgeraars bijvoorbeeld op de hoogte gebracht van allerlei (zelf)organisaties die kunnen helpen bij het leren van de taal en het vinden van (vrijwilligers)werk. Nog voordat binnen het inburgeringstraject aandacht wordt besteed aan arbeidstoeleiding, blijken inburgeraars al via hun eigen netwerk (“via-via”) in contact te komen met werkgevers die op zoek zijn naar personeel. Maar niet alle geïnterviewde inburgeraars beschikken over zo’n netwerk. Volgens een gezinsmigrant is het ook lastiger om dat nog op te bouwen als je geen schoolgaande kinderen hebt of als je al wat ouder bent.

Rijbewijs

Tot slot wordt door meerdere inburgeraars het (nog) niet hebben van een (Nederlands) rijbewijs of een auto ook als belemmerende factoren genoemd voor sommige banen in verband met woon-werk verkeer en/of voor uitvoering van het werk. Ze merken op dat dit vaak als voorwaarde wordt genoemd in vacatures. De kosten van het behalen van een (nieuw) rijbewijs zijn echter hoog.

5.4.2 Institutionele factoren

In de gesprekken met beleid en uitvoering komen verschillende institutionele factoren aan bod die ook naar voren komen in de interviews met inburgeraars: voldoende flexibel en kwalitatief goed leerroute-aanbod, kinderopvang en verschil in beleid aangaande statushouders en gezinsmigranten. Daarnaast komen uit de interviews met inburgeraars aanvullende factoren als frustratie over ongelijke rechten en het feit dat er nog geen mogelijkheid is om te werken omdat wordt gewacht op een ID-kaart of BSN.

Voldoende flexibel en kwalitatief goed leerroute-aanbod

Beleidsmakers benoemen dat een voldoende flexibel en kwalitatief goed leerroute-aanbod nodig is om de combinatie van taal leren en participeren mogelijk te maken. Daarbij moeten het taal- en participatieaanbod goed op elkaar worden afgestemd.

In onze eerdere onderzoeken (Damen et al, 2023 en 2024) zagen we duidelijk dat gemeenten en aanbieders streven naar maatwerk. Het gaat dan bijvoorbeeld om het ’s avonds en online aanbieden van lessen. We constateerden toen en ook nu dat dit een positieve invloed kan hebben op het realiseren van dualiteit. Maar net als in ons voorgaand onderzoek komt ook naar voren dat hier grenzen aan zijn. Uit de verhalen van de inburgeraars blijkt dat avondlessen het combineren van taallessen en betaald werk wel mogelijk maakt, maar niet minder zwaar maakt.

“Je werkt de hele dag, dan fiets je naar huis in 20 minuten, je doucht en eet niet en gaat meteen door. [...] In de avond is het een beetje lastig, want je kan je niet goed focussen, want je hebt de hele dag gewerkt. Ik ga niet meer oefenen.” (statushouder, B1-route)

Vooral onregelmatig werk maakt de combinatie moeilijk. Voor één van de statushouders was dit reden om naar ander, minder betaald werk over te stappen, omdat inburgering voor hem prioriteit had.

Zoals in ons eerder onderzoek beschreven (Damen et al, 2024), zijn niet alle inburgeraars tevreden over de kwaliteit en inhoud van de taallessen. Dit wordt ook bevestigd door de ervaringsdeskundigen. Zo zijn er inburgeraars die de taallessen te weinig vinden aansluiten bij wat ze nodig hebben om te participeren in betaald werk. Hierbij zijn er wel verschillen in aanpak of lesmethode tussen docenten. Vooral de mate waarin er ruimte is voor het leren spreken, oefenen met praktijksituaties - bijvoorbeeld door rollenspellen - en het beantwoorden van vragen van de inburgeraars is daarbij belangrijk.

“Ze is heel tevreden over haar docent. Hij komt in de lessen met voorbeelden uit de praktijk. Zo nam hij een brief van een instantie mee van huis en besprak die met de cursisten. Hij doet moeite voor de cursisten en herhaalt ook dingen wat volgens mevrouw belangrijk is om de taal te leren. Hij laat hen oefenen met praktische gesprekken, toont filmpjes en laat hen rollenspellen doen. Volgens mevrouw is het heel belangrijk om de taal niet alleen uit boeken te leren, grammatica, maar juist ook in de praktijk.” (gespreksverslag statushouder, Z-route)

Er is niet alleen behoefte aan het letterlijk leren van de taal, maar ook aan informatie over hoe je in de praktijk communiceert met Nederlanders. Het gaat dan om omgangsvormen, die tevens van belang zijn om goed te kunnen functioneren in een werkomgeving.

“De cultuur van Nederland is erg belangrijk. Het land is helemaal nieuw voor mij en ik moet wel communiceren met iemand anders. Als je niet weet hoe je moet communiceren, wat moet ik vragen of wat moet ik zeggen? [...]. Ik vraag haar [docent] altijd is dit de beleefde manier of onbeleefde manier om te zeggen of om te vragen?” (statushouder, B1-route)

Een klacht die wederom (zie ook Damen et al., 2024) te horen valt, is dat de samenstelling van de groepen te veel verschillen in niveaus kent. Het tempo van de lessen wordt als te snel of juist te langzaam ervaren, wat in beide gevallen niet efficiënt is en demotiverend werkt, wat uiteindelijk - vanwege de taaleisen - participatie kan vertragen.

“Ik ga zitten. Ik durf niet te praten. Ja, want die docent gaat bezig met hem [klasgenoot] want hij begrijpt alles. Ik kan niks. Ik ga met mijn niveau omlaag”. (statushouder, B1-route)

Ook kan het voorkomen dat in het begin het leerniveau van de inburgeraars wordt overschat. Het feit dat bijvoorbeeld statushouders veel hebben meegemaakt kan ervoor zorgen dat ze niet meekunnen op het niveau dat vanuit hun opleidingsachtergrond wordt verwacht.

“Kijk, omdat wij geschoold zijn, hadden ze zoiets van jullie kunnen het wel, maar ja, wij begonnen ook daar maar bij nul. Dus ik had meer begeleiding verwacht... Het was een heel hoog tempo en je hebt natuurlijk allemaal wel een verhaal. We hebben veel meegemaakt en dat nemen ze er dan allemaal niet in mee. Dat vind ik wel jammer.” (statushouder, B1-route)

Volgens een jonge hoogopgeleide statushouder zou het beter zijn om met een korter maar intensiever programma de Nederlandse taal te leren. Hij heeft hier goede ervaringen mee opgedaan in andere landen.

“I had a course for nine months. The course was for five days from morning until afternoon, so intensive. This is a good way to learn a new language because here, if I learned six hours a week, if I don't have work or something like that, I would like to have a full week. Maybe instead of three years, I can do it in one year.” (statushouder, B1-route)

Uit de gesprekken met gezinsmigranten blijkt dat het hen soms ontbrak aan mogelijkheden om inburgeringsactiviteiten zoals het PVT en MAP af te stemmen op hun werk. Hoewel hier in de laatste jaren stappen zijn en worden gezet door Inburgering010 en de betrokken uitvoerders (zie ook Damen et al., 2024), was er in het begin van het traject van de geïnterviewde gezinsmigranten bijvoorbeeld nog geen avondaanbod van de PVT-workshops.

Kinderopvang

Beleidsmakers noemen kinderopvang een belangrijke randvoorwaarde voor het bereiken van dualiteit. Kinderopvang is ook ter sprake gekomen in de interviews met inburgeraars met jonge (klein)kinderen waar zij voor zorgen. Enkele respondenten hebben zelf kinderopvang weten te regelen, al dan niet met hulp van familie en met de nodige moeite.

“Yes, it was [difficult]. We had to reserve it quite early. We even had to wait for our preferred daycare. It was a very good daycare, but our preferred one was not available by the time we needed to start, so we switched after four months.” (gezinsmigrant, B1-route)

Volgens de ervaringsdeskundigen speelt niet alleen de toegang tot kinderopvang een rol. Een deel van de inburgeraars heeft geen vertrouwen in de kinderopvang, onder andere *“vanwege slechte verhalen die rondzingen op social media”*. Dit kan mogelijk een belemmerende invloed hebben op de participatie van inburgeraars met jonge kinderen.

Verskil in beleid voor gezinsmigranten en statushouders

Beleidsmakers benoemen dat het verschil in beleid voor statushouders en gezinsmigranten ook van invloed kan zijn op het bereiken van dualiteit in de praktijk. Anders dan bij de statushouders moeten gezinsmigranten zelf hun taalonderwijs regelen en betalen, en is participatie geen verplicht onderdeel van hun Z-route. Beleidsmakers beschrijven daarnaast dat consulenten het ingewikkeld vinden hoever zij moeten gaan in begeleiden naar arbeid of een opleiding die niet met taalonderwijs te maken heeft, terwijl participatie geen verplicht onderdeel is van het inburgeringstraject voor gezinsmigranten. Mogelijk is dat een reden dat meerdere gezinsmigranten in de interviews aangeven dat werk nauwelijks ter sprake is gekomen in de begeleiding van de consulenten.

In de interviews met gezinsmigranten komt de eigen verantwoordelijkheid voor de financiering van hun taalonderwijs naar voren als belemmerende factor voor hun inburgering. Ze moeten bijvoorbeeld geld lenen en maken hierdoor schulden. Het komt voor dat ze daarom kiezen voor zelfstudie in plaats van voor een taalschool of om (extra) te gaan werken om de (reis)kosten voor het taalonderwijs te kunnen betalen. Een gezinsmigrant

met een eigen zaak had daarnaast de kosten van extra personeel voor de momenten dat hij naar de taalschool ging.

“Ik heb geen geld om de taalschool te betalen, dus ik ga nog wachten.” (gezinsmigrant, B1-route)

Voor een deel van de gezinsmigranten leidden de kosten van het taalonderwijs tot participatie door middel van betaald werk, wat op zich bevorderend is voor dualiteit. Maar zoals hiervoor al aan de orde kwam, wordt de combinatie met inburgeren vaak als zwaar ervaren, wat weer ten koste kan gaan van het leren van de taal. En zoals de uitvoerders ook aangeven, ontbreekt het gezinsmigranten vaak aan tijd om ook buiten betaald werk te participeren in activiteiten zoals vrijwilligerswerk, Taalcafé of Walking & Talking, zoals veel van de geïnterviewde statushouders wel doen. Hierdoor lopen gezinsmigranten de kans mis om door middel van die activiteiten hun taal te verbeteren en te participeren.

Frustratie over ongelijke rechten

Enkele gezinsmigranten zijn gefrustreerd omdat zij als gezinsmigrant niet dezelfde rechten hebben als statushouders - voor wie het taalonderwijs kosteloos is - of als expats - die allerlei voorrang en voordelen hebben. Dit heeft invloed op hun motivatie om in te burgeren.

“Weet jij iets van de gemeente of Erasmus? Jullie geven toch taalles aan vluchtelingen, waarom niet aan ons?” (gezinsmigrant, B1-route)

“The other frustration, too, is that everybody assumes you're here, you're an expat, you're getting a 30 percent tax break [...] Also, what can be a bit frustrating too, is I've networked with a lot of people that have come from X [land van herkomst] because I'm trying to find work. [...] They're all relatively senior roles. They're all living that life. They've turned up, they've got the house and the job, and the [driving] license immediately. [...] The 30 percent tax break. They are ahead financially. They haven't had to apply for their license, which boggles my mind. Why on earth are they getting the exemption?” (gezinsmigrant, B1-route)

Soms lange periode in Nederland voor mogelijkheid tot betaald werk, daardoor gat in CV

Het kan lang duren voordat een inburgeraar aan het werk komt. Dit heeft onder andere te maken met juridische voorwaarden waaraan inburgeraars moeten voldoen om te kunnen werken, vertragingen in het inburgeringstraject (o.a. wachttijd voor statushouders in de opvang voor huisvesting) en het feit dat vaak pas later/tegen het eind van het inburgeringstraject aandacht werd besteed aan betaald werk (organisatie inburgeringsproces). Meerdere inburgeraars noemen dat ze lang moesten wachten op hun ID-kaart en BSN en intussen niet konden werken. Eén van de hoogopgeleide gezinsmigranten ervoer dat het daardoor ontstane gat in zijn CV vragen opriep bij solliciteren.

“Je wil werken, maar je moet wachten op een identiteitsbewijs en een BSN-nummer. [...] Ik had een jaar geen BSN-nummer. [...] Pas toen ik een BSN-nummer had, kon ik werken. Dat vond ik vervelend, maar het zijn regels.” (statushouder, B1-route)

5.4.3 Maatschappelijke en economische factoren

Maatschappelijke en economische factoren die door beleid, uitvoerders of werkgevers zijn genoemd, zien we ook terug in de gesprekken met de inburgeraars. Het gaat dan om openheid van de samenleving voor nieuwkomers, arbeidsmarkt(discriminatie) en bereidwilligheid en flexibiliteit van werkgevers. Uit de interviews met inburgeraars komen ook nog aanvullende factoren naar voren, zoals de gevoelde noodzaak/behoefte een eigen bedrijf te beginnen en dat zij weinig financieel voordeel verwachten van betaald werk.

Openheid samenleving voor nieuwkomers om mee te kunnen doen

De maatschappelijke omgeving blijkt in de praktijk zowel bevorderend als belemmerend te kunnen worden ervaren. Verschillende inburgeraars benoemen dat ze Nederlanders vriendelijk en behulpzaam vinden en dat ze zich welkom voelen, wat hen helpt bij het inburgeringstraject. Ook statushouders die in aanvang terughoudend zijn, bang voor het oordeel van de ander over hun taalgebruik of zelfs om gepest te worden met hun taal, zijn hierop teruggekomen.

“Ik voel me erg op mijn gemak in Nederland. De mensen zijn erg vriendelijk en gastvrij. En dat helpt me natuurlijk in het traject.” (gezinsmigrant, B1-route)

Er zijn ook enkele inburgeraars die de samenleving als minder positief ervaren. Zo werd één van de inburgeraars tijdens het werk in een kledingzaak onvriendelijk bejegend door sommige klanten omdat ze nog niet (goed genoeg) Nederlands sprak. Eén van de gezinsmigranten heeft de indruk dat niet-Nederlandse partners niet welkom zijn in Nederland. Dat maakt hem (mede) aan het twifelen of alles wat hij opgegeven heeft om naar Nederland te komen, wel de moeite waard is. Sommige inburgeraars geven aan dat het moeilijk is om persoonlijk contact te maken met Nederlanders. Je moet van tevoren een afspraak maken om iets samen te gaan doen buiten het werk en Nederlanders hebben vaak ook weinig tijd zo valt te beluisteren.

Arbeidsmarkt(discriminatie) & bereidwilligheid werkgevers voor aannemen inburgeraars

Verschillende inburgeraars brengen ter sprake dat er veel werk is in Nederland. Volgens een aantal van hen is het vinden van een baan dan ook niet moeilijk. Zij geven wel aan dat het lastig is om gekwalificeerd werk te vinden dat aansluit bij hun (ontwikkelings)wensen op het gebied van taal en werk. Dit vraagt vaak om een (her) oriëntatie op de arbeidsmarkt.

“I learned some important things. I think that I must wait one year because I have no starting point now, but I am going to research what I can do.” (statushouder, B1-route)

Andere inburgeraars geven juist aan dat het voor hen lastig was of is om betaald werk te vinden, ondanks de krapte op de arbeidsmarkt. Dat heeft vooral te maken met diploma-eisen, relevante werkervaring en taaleisen, zo blijkt uit de verhalen. Afwaardering van in het buitenland behaalde diploma's en een te laag taaldiploma vormen bijvoorbeeld een belemmering voor hoogopgeleide inburgeraars om aan de formele eisen van hun wensberoep te kunnen voldoen. Daarnaast worden in sommige sectoren (zoals de haven) en voor bepaalde beroepen ook specifieke certificaten gevraagd, bijvoorbeeld met betrekking tot veiligheid, gezondheid en milieu. Maar die kunnen alleen in het Nederlands worden behaald op bijvoorbeeld B1 of B2-niveau. Het gaat niet alleen om formele kwalificaties, maar ook om de eisen die een werkgever stelt aan de taalvaardigheid in de praktijk.

De taaleisen van werkgevers kunnen tot gevolg hebben dat het vroeg in het inburgeringstraject toeleiden naar betaald werk wordt belemmerd omdat de inburgeraar op dat moment volgens de werkgever nog onvoldoende de Nederlandse taal beheerst. In vacatures staat niet altijd expliciet aangegeven dat beheersing van de Nederlandse taal nodig is. Een statushouder vermoedt dat zijn vele afwijzingen bij sollicitaties hiermee te maken hebben. Het blijkt demotiverend voor inburgeraars om te merken dat ondanks dat ze goede kwalificaties hebben, ze alleen maar op hun taalniveau worden beoordeeld en worden afgewezen.

“Because I do see how motivated they are, how passionate they are to do something, you know, and they feel kind of left behind. And it's a waste to feel like that. People with a good background, good knowledge. I mean if they have an opportunity, I'm sure that they can improve themselves.” (statushouder, B1-route)

Meerdere inburgeraars geven aan dat ze meestal zonder duidelijke reden na een sollicitatie niet uitgenodigd worden of worden afgewezen. Zodoende valt niet te zeggen in hoeverre er sprake is van arbeidsdiscriminatie. Het wordt in ieder geval niet door de geïnterviewde statushouders als zodanig genoemd, een enkele gezinsmigrant vermoedt dat dit wel een rol speelt. Eén van de gezinsmigranten had sterk de indruk dat het feit dat hij niet uit Nederland kwam en de cultuur niet kende ook een rol speelde bij afwijzingen voor banen. Bij netwerkevents en sollicitaties vroegen werkgevers zich steeds af waarom hij in Nederland is en hoelang hij van plan is te blijven. Hij ervoer dit als een belemmering voor het solliciteren op banen voor hoogopgeleiden, ondanks zijn jarenlange ervaring.

“I just couldn't get the interviews because of all the assumptions around age, around nationality, and around commitment to the country. I don't know. [...] You can have millions of dollars, you can have decades of experience, but you're not Dutch and you don't speak it; ultimately, how are you going to fit in? That's the overwhelming feeling.” (gezinsmigrant, B1-route)

Flexibiliteit werkgever

De mogelijkheid om de werkuren aan te passen aan het soms veranderende lesrooster van de taalschool of vanwege deelname aan verplichte inburgeringsworkshops, werkt bevorderend voor participatie van inburgeraars. Omdat de lesroosters van taalscholen soms wisselen bij overgang naar een ander niveau of andere klas, vergt dit flexibiliteit van de werkgever, omdat daardoor ook de beschikbaarheid voor werk verandert. Bij de respondenten die parttime werken, lijkt dit meestal geen probleem te zijn, omdat zij vaak werken in banen met wisselende roosters (bijvoorbeeld schoonmaak, productiebedrijf, massagesalon). Zij kunnen dit afstemmen met hun werkgevers als ze dit tijdig weten.

Dit resulteert wel vaak in lange dagen (bijvoorbeeld naast drie uur taallessen nog acht uur werken) of minder vrije dagen, omdat werk gepland wordt op lesvrije dagen en er geen vrije dagen overblijven in een week. Meerdere respondenten benoemen hoe vermoeiend dit is en dat hierdoor bijvoorbeeld huiswerk erbij inschiet. Parttime werken is bovendien lang niet bij alle werkgevers mogelijk. Daarnaast geeft één van de respondenten aan dat ze wel eens problemen heeft over het werkrooster als er geen rekening is gehouden met haar lestijden.

Eigen bedrijf

Volgens één van de gezinsmigranten beginnen veel nieuwkomers een eigen zaak, omdat zij geen betaald werk kunnen vinden.

“You're at home online, applying for hundreds of jobs, and they're preferencing Dutch speakers over you ... [...] Why are you wasting your time? Don't bother. You're not going to get to meet these people because of the recruitment process these days. [...] You just feel like you're constantly having to meet a certain expectation that you potentially will never meet. [...] That's why you start your own business. That's why so many migrants become entrepreneurial. Because they don't have a choice.” (gezinsmigrant, B1-route, die eigen bedrijf gestart is)

Hoewel een eigen bedrijf leidt tot participatie - in het geval van de geïnterviewde inburgeraars ging het zelfs om participatie op het gewenste niveau en in de gewenste richting - kan het de combinatie met inburgeren en de taal leren bemoeilijken. Het opzetten en draaiende houden van een eigen bedrijf kost over het algemeen veel tijd en energie. Dit hoorden we ook terug van de twee gezinsmigranten met een eigen bedrijf. Eén van hen vreest de B1-taalexamen niet binnen de inburgeringstermijn te kunnen halen. De ander heeft ook geen tijd voor een taalschool en probeert nu op A2-niveau te naturaliseren.

De ervaringsdeskundigen bevestigen dat veel nieuwkomers een eigen zaak willen starten, onder andere omdat men geen werk kan vinden op niveau of aansluitend bij hun talenten. Bovendien hebben nieuwkomers in het thuisland vaak ook een eigen bedrijf gehad, dit geldt tevens voor een deel van de geïnterviewde inburgeraars. Volgens de ervaringsdeskundigen vragen veel inburgeraars die deelnemen aan activiteiten bij hun organisatie hoe ze zzp'er kunnen worden of een eigen zaak kunnen beginnen. *“Maar daar is veel geld voor nodig, je hebt een locatie nodig, moet administratie doen en belasting betalen.”* Sommige nieuwkomers lenen geld van familie en willen een KvK-nummer halen, maar daarvoor is een goed plan nodig. Sommigen durven niet een eigen zaak te openen vanwege de belasting en omdat ze de eerste maanden nog geen inkomsten hebben, maar wel uitgaven hebben voor huur, elektra etcetera.

Weinig financieel voordeel verwacht van betaald werk

Eén van de statushouders vindt het vreemd dat als je werkt je volgens hem er financieel niet op vooruitgaat. Hij denkt dat dit een belangrijke belemmering kan zijn voor inburgeraars om te gaan werken. De ervaringsdeskundigen bevestigen dit en benoemen meerdere keren dat sommige nieuwkomers vinden dat ze erg veel belasting moeten betalen in Nederland als ze gaan werken, omdat het veel meer is dan ze gewend zijn in land van herkomst. Volgens de ervaringsdeskundigen is voor nieuwkomers ook niet altijd duidelijk wat de overheid in Nederland met het belastinggeld doet. Daarnaast speelt dat nieuwkomers niet altijd vertrouwen hebben in de overheid vanwege hun ervaringen in het land van herkomst. Ook zijn mensen soms bang toeslagen kwijt te raken als ze gaan werken. Volgens de ervaringsdeskundigen kan dit alles sommige inburgeraars weerhouden om te gaan werken.

5.5 Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de ervaringen van de geïnterviewde inburgeraars met dualiteit in het Rotterdamse inburgeringsbeleid en de gesprekken met ervaringsdeskundigen formuleren we in deze paragraaf de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

Algemene conclusie

De geïnterviewde inburgeraars hebben geen ervaring met dualiteit in strikte zin. Dualiteit in ruime zin kent de nodige belemmeringen. De veronderstelde werkzame mechanismen van interventies in het inburgeringsbeleid konden we niet altijd aantonen of zien we maar deels terug. Om dualiteit in brede zin voor meer inburgeraars haalbaar te maken moet (beter) worden aangesloten op (ontwikkelings-)wensen en mogelijkheden van inburgeraars om de taal te leren en te participeren.

In dit hoofdstuk stond de volgende onderzoeksvraag centraal: *Hoe is het inburgeringsbeleid in de praktijk van invloed op het combineren van taal leren en participeren van inburgeraars en hoe draagt dit bij aan hun succesvolle inburgering?*

5.5.1 Bijdrage inburgeringsbeleid aan dualiteit

Breed draagvlak dualiteit, maar moeilijk realiseerbaar en werkt soms averechts

Alle geïnterviewde inburgeraars noemen het belang van het combineren van de taal leren en participeren in brede zin voor een succesvolle inburgering. Dit blijkt in de praktijk echter lastig te realiseren en wordt vaak als zwaar ervaren. Het kan zelfs tot gevolg hebben dat de inburgeraar stopt met werken, of dat het taalniveau waarop hij of zij inburgert wordt afgeschaald. Parttime werken en het volgen van lessen online of in de avond kan helpen, maar zelfs dan blijft de combinatie zwaar. Dat geldt temeer voor inburgeraars die de zorg hebben voor anderen (mantelzorg, kinderen) en kampen met (mentale) gezondheidsproblemen. Omdat inburgeren en de taal leren al veel tijd en energie vraagt, is dit ook van invloed op het zoeken van werk. De combinatie van inburgeren met participatie, vooral als het betaald werk betreft, vraagt motivatie en doorzettingsvermogen van de inburgeraar. Coaches en consultants blijken daarin een belangrijke positieve rol te kunnen vervullen.

⇒ *Suggesties: werkende inburgeraars meer tijd geven om hun inburgeringstraject af te ronden, aangepast leeraanbod werkenden, meer mogelijkheden tot parttime werk, motiverend coachen op basis van langetermijnplan en -perspectief.*

Inburgeringsbeleid draagt beperkt bij aan participatie in betaald werk

Er zijn aanwijzingen in de interviews dat de inzet van instrumenten uit het inburgeringsbeleid eraan bijdraagt dat de inburgeraars naast het inburgeringstraject participeren in betaald werk. Maar de bijdrage is in de praktijk beperkt omdat de focus vooral ligt op inburgeren en de taal leren en niet op werk zoeken. Ook sluiten de instrumenten niet altijd goed aan op wat verschillende groepen inburgeraars nodig hebben om aan het werk te komen. Veel respondenten gaven aan zelf werk gevonden te hebben, vaak met behulp van het eigen netwerk.

⇒ *Suggestie: meer aandacht voor betaald werk in het inburgeringstraject, hierbij (blijven) aansluiten op wensen, mogelijkheden en plichten van inburgeraar ten aanzien van combinatie inburgeren en werken*

⇒ *Suggestie: richt PVT en MAP in naar doelen en opleidingsniveau, zodat dit inburgeraars beter ondersteunt in realiseren van dualiteit en lange termijnplan.*

Behoeftte vroegtijdige participatie, maar omstandigheden vaak ongunstig

Het blijkt dat juist in de periode van verblijf in AZC of doorstroomlocatie de inburgeraar tijd heeft om bezig te zijn met het leren van de Nederlandse taal en te participeren in de Nederlandse samenleving. Dit wordt echter vaak belemmerd door het ontbreken van een stabiele woonsituatie (veel verhuizingen, korte verblijfsduur) en geschikte leefomgeving (privacy, rust en veiligheid). Daarnaast is er behoefte aan meer aanbod van (vrijwilligers)werk en taallessen. Vroegtijdige participatie vergroot ook de kans op een succesvolle inburgering omdat het hen motiveert, activeert en zorgt voor een minder groot 'gat' in hun cv.

⇒ *Suggestie: zorg voor aanbod en een geschikte omgeving waardoor statushouders zo snel mogelijk na aankomst in Nederland de taal kunnen leren en participeren.*

Behoeftte aan passend (leer)werk aanbod als onderdeel van een langetermijnplan

Inburgeraars vinden het vaak lastig om betaald werk te vinden of werk te vinden dat past bij hun niveau (opleiding, werkervaring, leervermogen). Dit is demotiverend en leidt tot onderbenutting van talent.

De gemeente kan helpen door te begeleiden naar werk en het aanbieden van leerwerktrajecten waarmee zij hun kansen op werk, dat past bij hun wensen en mogelijkheden op termijn, vergroten. Door met de inburgeraar te werken aan een langetermijnperspectief en bijbehorend stappenplan, dat zich uitstrekt tot na het beëindigen van het inburgeringstraject, worden inburgeraars ook meer gemotiveerd om tijdelijk werk onder eigen niveau te verrichten. Het zogenaamde abc-model, waar al ervaringen mee worden opgedaan in het Programma Statushouders aan het Werk, kan hierbij behulpzaam zijn. In dit model dient laaggekwalificeerd werk (any job) als voorbereiding op een betere baan (better job) en uiteindelijk naar een loopbaan (career).

Ook BOL- en BBL-trajecten kunnen bijdragen aan het leren van de taal in de praktijk. .

⇒ *Suggestie: zorg voor een gedifferentieerd, passend leerwerk aanbod als onderdeel van een langetermijnplan richting het wensberoep.*

Een deel van de inburgeraars denkt aan (passend) werk te kunnen komen door voor zichzelf te beginnen, maar weet niet goed hoe.

⇒ *Suggestie: biedt informatie en (verwijzing naar) ondersteuning met betrekking tot starten eigen bedrijf of als zzp'er en biedt toegang tot (informatie over) passende netwerken.*

Zelforganisaties kunnen bijdragen aan dualiteit

Er zijn veel organisaties die inburgeraars op allerlei manieren helpen bij het vinden van (vrijwilligers-)werk. Dit aanbod vanuit het maatschappelijk middenveld wordt door nieuwkomers vaak als laagdrempeliger ervaren dan het gemeentelijk aanbod. Dat geldt temeer wanneer zij vanuit hun achtergrond wantrouwen hebben naar de overheid. Ervaringskennis van medewerkers met eenzelfde achtergrond als die van de inburgeraars kan motiverend en activerend werken. Tevens kunnen deze medewerkers als succesvol ingeburgerde rolmodellen fungeren.

⇒ *Suggestie: stimuleer aanbod en werk samen met (zelf)organisaties en ervaringsdeskundigen, zet succesvolle rolmodellen in.*

5.5.2 Bijdrage dualiteit aan succesvolle inburgering

Dualiteit kan bijdragen aan succesvolle inburgering, afhankelijk van de werkplek

De mate waarin (vrijwilligers)werk bijdraagt aan een succesvolle inburgering is afhankelijk van de voertaal in het bedrijf, de complexiteit van het werk, de waardering en het contact met collega's en klanten. Bij betaald werk is ook de hoogte van het salaris of de financiële vooruitgang van belang.

- ⇒ *Suggestie: zorg voor werkplekken waar inburgeraars hun taal, kennis over het (werk) leven in Nederland, beroepsvaardigheden en sociale netwerk kunnen vergroten, en waarmee zij – mede door de waardering die ze krijgen - het gevoel hebben erbij te horen in Nederland ('belonging').*

Participatie in brede zin draagt bij aan succesvol inburgeren

Naast participatie in betaald werk en vrijwilligerswerk, zijn er nog veel meer activiteiten (participatie in brede zin) die inburgeraars doen, die blijken bij te dragen aan hun succesvolle inburgering. Bijvoorbeeld het bezoeken van taal- en leescafés, contact met een taalmaatje, deelname aan werkervaringsplekken, stages, sport- en recreatieactiviteiten en het volgen van cursussen en trainingen.

- ⇒ *Suggestie: heb aandacht in het inburgeringsbeleid voor participatie in een zo breed mogelijke zin.*

Inburgeren stopt niet bij einde inburgeringstraject

Meerdere inburgeraars geven aan dat succesvol inburgeren niet stopt na afronding van het inburgeringstraject.

- ⇒ *Suggestie: Besteedt ook aandacht aan succesvolle inburgering, zoals leren van de Nederlandse taal en ontwikkeling participatie, na afronding van het inburgeringstraject.*

Literatuurlijst

- ACVZ (2021). *Van asielzoeker naar zorgverlener. Arbeidsdeelname van asielmigranten in de zorgsector*. Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.
- Arendt, J.N. (2022). Labor market effects of a work first policy for refugees. *Journal of Population Economics*, 35(1), 169-196.
- Arendt, J. N., C. Dustmann en H. Ku (2022). Refugee migration and the labour market: lessons from 40 years of post-arrival policies in Denmark. *Oxford Review of Economic Policy*, 38(3), 531-556.
- Arendt, J. N., en I. Bolvig (2023). Trade-offs between work first and language-first strategies for refugees. *Economics of Education Review*, 92.
- Astbury, B. en F. L. Leeuw (2010). Unpacking black boxes: mechanisms and theory building in Evaluation. *American Journal of Evaluation*, 31(3), 363-381.
- Bakker, L. (2016). *Seeking sanctuary in the Netherlands: Opportunities and obstacles to refugee integration* (proefschrift). Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Bakker, L., Dagevos, J., & Djundeva, M. (2023). Making the most of language acquisition of Syrian asylum permit holders in the Netherlands: the role of policy factors examined. *Journal of Social Policy*, 1-23.
- Bell, L. de en L. de Bakker (2022). *Werk maken van werk. Naar een missie-gedreven aanpak om leerwerktrajecten voor statushouders te verduurzamen en op te schalen*. Utrecht: Hogeschool Utrecht, Kenniscentrum Sociale Innovatie.
- Belle, S. B. van, (2014). *Accountability in sexual and reproductive health. How relations between INGOs and state actors shape public accountability A study of two local health systems in Ghana* (proefschrift). London: University of London.
- CBS (2023). *Nederlandse taalvaardigheid van migranten en hun positie op de arbeidsmarkt*. Geraadpleegd via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2023/nederlandse-taalvaardigheid-van-migranten-en-hun-positie-op-de-arbeidsmarkt?onepage=true>
- CBS (2025). *Statistiek Wet Inburgering (SWI) 2024*. Geraadpleegd via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2025/statistiek-wet-inburgering--swi---2024>
- Damen, R. (2022). *Rooting in new soil: Explaining differences and developments in early integration processes among Syrian refugees in the Netherlands* (proefschrift). Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Damen, R., A. Hekelaar, J. Dagevos, D. Bruggeling, F. Moors, A. Watzeels en L. Bakker (2023). *Van start met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam. Een onderzoek naar de opzet en eerste ervaringen met de uitvoering*. Rotterdam: EUR en OBI.
- Damen, R., A. Hekelaar, Z. van Ikelen, F. Moors, M. Rens, A. Watzeels en J. Dagevos (2024). *Op weg met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam. Ervaringen en interacties van inburgeraars en professionals*. Rotterdam: EUR en OBI.
- Divosa (2022). *Handreiking Brede intake en PIP*. Geraadpleegd via: <https://www.divosa.nl/publicaties/brede-intake-en-pip/handreiking-brede-intake-en-pip/pip-vastgesteld>
- Divosa (2024). *Participatie in de inburgering*. Geraadpleegd via:

- <https://www.divosa.nl/publicaties/participatie-de-inburgering/inleiding/participatie-en-inburgering-gaan-hand-hand>
- Drijvers, A. en M. Engelen (2018). *Met de Jobcoach lukt het wel. De meerwaarde van jobcoaching op de werkplek*. Leiden: De Beleidsonderzoekers.
- Ehren, M. C., F. L. Leeuw en J. Scheerens (2005). On the impact of the Dutch Educational Supervision Act: analyzing assumptions concerning the inspection of primary education. *American Journal of Evaluation*, 26(1), 60-76.
- Frissen, R., P. Tielens, T. Alalouh, I. Yigit Ari, S. Shawki, Y. Attar en S. Lafay (2023). *Inburgeren door de ogen van nieuwkomers. Onderzoek naar het perspectief van inburgeraars voor het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Amsterdam: Regioplan, OpenEmbassy en BMC.
- Gemeente Rotterdam (2021). *Rotterdamse Aanpak Inburgering. Voorbereid op je toekomst*. Rotterdam: gemeente Rotterdam, kernteam Rotterdamse Aanpak Inburgering.
- Gemeente Rotterdam (2022). *Beleidsregels inburgering Rotterdam*. Rotterdam: gemeente Rotterdam. Geraadpleegd via: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR667997/1>
- Gemeente Rotterdam (2024). *Rotterdamse monitor inburgering*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2025 – Q1). *Voortgangsrapportage programma Statushouders aan het Werk* (intern document). Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2025 – Q2). *Voortgangsrapportage programma Statushouders aan het Werk* (intern document). Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Gruijter, M. de, T.A. Kool, Y. Dusault, L. Samson, A. Gehring en F. Acherrat (2024). *KIS-Monitor 2024. Gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten*. Utrecht: Kennisplatform Inclusief Samenleven.
- Kirilova, M., Tranekjær, L., Holmen, A., en M.S. Pedersen (2024). *Language learning in the workplace: Literature review and recommendations*. https://cip.ku.dk/udvikling-og-forskning/forskning/studier_i_parallelsproglighed/C17-Language_learning_in_the_workplace-literature_review_and_recommendations.pdf
- Klaver, J. en B. Witkamp (2017) *Monitor en evaluatie waardenoverdracht nieuwkomers*. Amsterdam: Regioplan.
- Klok, J. en J. Dagevos (2022). “We do things together”: Exploring a household perspective on early integration processes of recent refugees. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 49(17), 4333-4351.
- Marchal, B., G. Kegels en S. van Belle, (2019). Doing realist research. In N. Emmel, J. Greenhalgh, A. Manzano, M. Monaghan, S. Dalkin (Eds.) *Theory and Realist Methods* (pp. 79-90). SAGE Publications Ltd.
- Miltenburg, E., J. Dagevos en W. Huijnk (red.) (2019). *Opnieuw beginnen. Achtergronden van positieverschillen tussen Syrische statushouders*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Miltenburg, E. en J. Dagevos (2020). Looking beyond employment: participation profiles of Syrian refugees in the Netherlands. *International Migration*, 59(4), 59-73.
- Nooitgedagt, W. en J. Dagevos (2024). Ontwikkelingen in de taalverwerving van Syrische statushouders. In: J. Dagevos, M. Maliepaard en M. de Mooij (red.), *Met beleid vooruit? Wat betekent het opvang-, inburgerings- en spreidingsbeleid voor ontwikkelingen in de positie en leefsituatie van statushouders?* (pp.26-38). Den Haag: WODC.

- Oostveen, A. en J. Klaver (2017). *Versnelde participatie en integratie van vluchtelingen. De Amsterdamse aanpak. Aangepaste beleidstheorie*. Amsterdam: Regioplan.
- Oostveen, A., A. Odé en A. Mack (2018). *Duale trajecten taal en werk. Inventarisatie van duale trajecten voor statushouders*. Amsterdam: Regioplan.
- Oostveen, A., M. Rens en J. Klaver (2020). *Alles onder één dak. Uitvoering van het SNTR-programma voor Rotterdamse statushouders in beeld*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Pankras, M., A. Kootstra, M. Mogendorff, Z. Pattianakotta, L. Schopping, G. Walz, M. Wasser en A. Witkamp (2024). *Uitvoering eerste fase Wet inburgering 2021. Rapportage onderzoek uitvoering eerste fase Wi2021*. Amsterdam: Ministerie SZW/Radar Advies.
- Pater, C. J., H. Sligte en E. van Eck (2012). *Verklarende evaluatie. Een methodiek*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Pawson, R. en N. Tilley (1997). *An introduction to scientific realist evaluation. Evaluation for the 21st century: A handbook*. London: SAGE.
- Rogers, P. J., A. Petrosino, T. A. Huebner en T. A. Hacsí (2000). Program theory evaluation: Practice, promise, and problems. *New directions for evaluation*, 2000(87), 5-13.
- Scholten, P., A. Pisarevskaya, M. Schiller, T. Nobbe, T. Ong, F. Mirzada en B. Fiere (2024). *Discriminatie als Samenlevingsvraagstuk. Een analyse van patronen van discriminatie op stads-, buurt- en individueel niveau in Rotterdam*. Rotterdam/ Amsterdam: ESSB/ RADAR.
- SER en SZW (2021). *Leerwerktrajecten voor personen met een migratieachtergrond in de praktijk: een inventarisatie van opschalingsmogelijkheden*. Den Haag: Sociaal Economische Raad en ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- SZW (2023). *Plan van Aanpak. Statushouders een het werk*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- SZW (2024). *Voortgangsbrief. Stand van zaken statushouders aan het werk*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Thijssen, L., M. Coenders en B. Lancee (2019). Etnische discriminatie op de Nederlandse arbeidsmarkt: Verschillen tussen etnische groepen en de rol van beschikbare informatie over sollicitanten. *Mens & Maatschappij*, 94(2), 141-176.
- Tweede Kamer (2020). *Wetsvoorstel Wet inburgering 20..(kamerstuk, inclusief bijlagen)*. Den Haag: Tweede Kamer. Geraadpleegd via:
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/04/wetsvoorstel-wet-inburgering>
- Uiters, E., en A. Wijga (2018). Gezondheid, leefstijl en zorggebruik. In J. Dagevos, W. Huijnk, M. Maliepaard en E. Miltenburg (red.), *Syriërs in Nederland. Een studie over de eerste jaren van hun leven in Nederland* (pp. 181–199). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Uiters, E. en A. Wijga (2020). Gezondheid en zorggebruik. In J. Dagevos, E. Miltenburg, M. de Mooij, D. Schans, E. Uiters en A. Wijga (red.), *Syrische statushouders op weg in Nederland. De ontwikkeling van hun positie en leefsituatie* (pp. 55-65). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- VNG (2020). *Inclusie en discriminatie op de arbeidsmarkt bij inburgering*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Vroome, T. de, en F. van Tubergen (2018). The Employment Experience of Refugees in the Netherlands. *International Migration Review*, 44(2), 376-403.
- Witvliet, M., R. van der Zwan, A. Mack en S. Belhaj-Haddou (2026). *Tussenevaluatie Wet Inburgering 2021. Eindrapport*. Amsterdam: Regioplan.

WODC (2023). *Navigeren in een nieuwe samenleving. De ontwikkeling van de positie en leefsituatie van Syriërs in Nederland*. Den Haag: WODC.

Zwan, R. van der en F. van Tubergen (2022) Syrische vrouwen in Nederland ervaren barrières op de arbeidsmarkt. *DEMOS*, 38(10) 1-4.

Bijlage A Details uitvoering en respons kwalitatieve dataverzameling

Tabel A.1 Overzicht deelbestanden en gegevens in de Statistiek Wet Inburgering (SWI) van CBS

Bestand (Bron)	Beschrijving	Belangrijkste kenmerken/variabelen
Basisbestand (DUO/BRP/NUFFIC/SBB)	Kerninformatie over inburgeringsplichtigen	Demografie, inburgeringsplicht, vrijstellingen, leningen, leerbaarheidstoetsen, diplomawaardering
Gemeente (Gemeenten/DUO)	Gegevens van gemeenten over begeleiding en trajecten	PIP, leerroute, Participatieverklaring, MAP, termijnen, boetes, afschaling, leerrouwwisseling
DUO aanvullend (DUO)	Extra DUO-kenmerken niet in basisbestand	Examens (aantal, uitslag, niveau), cursussen
COA (COA/DUO)	Gegevens van opvang en koppeling door COA	Opvangovereenkomsten, koppeling gemeente, verhuizingen, voorinburgering
Huishouden en wonen (CBS/BRP/COA)	Maandelijks gegevens over woonsituatie en huishouden	Datum huisvesting, huishoudenstype, plaats in huishouden, burgerlijke staat, opvangvorm
Onderwijs (DUO/BRON)	Maandelijks gegevens over onderwijsdeelname en diploma's	Inschrijvingen, onderwijsniveau, behaalde diploma's
Werk en uitkering (Gemeenten/UWV)	Maandelijks gegevens over werk, uitkeringen en re-integratie	Banen, uitkeringen (WW, PW, AO)
DUO examens (DUO)	Historie van alle afgelegde deexamens	Datum, niveau, soort examen, uitslag, reden geen resultaat
DUO cursussen (DUO)	Historie van alle gevolgde cursussen	Soort cursus, begin- en einddatum

Bijlage B Overzicht deelbestanden en gegevens in de Statistiek Wet Inburgering (SWI) van CBS

Focusgroepen met professionals

De mailadressen van de professionals op het niveau van beleid en experts waren veelal bij ons bekend. Coaches en consultants van de gemeente Rotterdam zijn via de teamleiders benaderd. Contactpersonen van de aanbieders hebben onze uitnodiging doorgestuurd binnen hun organisatie. Werkgevers zijn via een bij hun bekende contactpersoon van de gemeente benaderd, waarna wij bij interesse om deel te nemen vervolgens contact met hen hebben opgenomen voor een afspraak. Eén van de werkgevers waarmee een afspraak was gemaakt, kwam deze niet na en reageerde ook niet op een verzoek voor een nieuwe afspraak. Eén van de acht uitgenodigde experts kon onverhoopt niet aansluiten bij het groepsgesprek.

De focusgroepen vonden allen plaats op locatie. Het gesprek met de professionals op het niveau van het landelijke beleid vond plaats in Den Haag. De overige gesprekken vonden plaats in Rotterdam, bij de gemeente of bij de Erasmus Universiteit. De individuele gesprekken werden online gehouden. Focusgroepen met professionals en de individuele gesprekken met werkgevers zijn uitgevoerd door onderzoekers van de EUR, bij gezinsmigranten werden deze bijgestaan door een onderzoeker van de gemeente. De gesprekken in de focusgroepen duurden gemiddeld 1 uur en 46 minuten exclusief introductie en afronding; de individuele interviews 50 minuten.

Tijdens de focusgroepen zijn geluidsopnames gemaakt met behulp van twee audiorecorders (voor live gesprekken) of via de opname- en transcriptiefunctie in Teams (voor onlinegesprekken). Voorafgaand zijn de respondenten geïnformeerd over het onderzoek en de gegevensverwerking en is door middel van een toestemmingsformulier toestemming gevraagd voor opname en verwerking van het verzamelde materiaal. Een eerste versie van de liveopnamen zijn uitgewerkt in Amberscript en bijgewerkt door één van de EUR-onderzoekers. De opnamen uitgewerkt in Teams zijn ook door een van de EUR-onderzoekers bijgewerkt. Respondenten worden in de transcripten aangeduid met een respondentnummer. Gegevens die ertoe kunnen leiden dat een respondent herkenbaar wordt, zoals functie of werkgever, zijn geanonimiseerd.

Individuele interviews met inburgeraars

De gemiddelde leeftijd van de geïnterviewde statushouders is 35 jaar (de leeftijden variëren van 28 tot 62 jaar). Die van de gezinsmigranten is dit iets hoger: 42,4 jaar (25 tot 53 jaar). De landen van herkomst zijn bij statushouders Syrië (5), Turkije (4), Afghanistan (3) en Jemen (2). Dit is minder divers dan bij gezinsmigranten: Australië, Cuba, Dominicaanse Republiek, Filipijnen, Ghana, Kameroen, Oeganda, Saint Vincent en de Grenadines, Thailand en Turkije. Bij de statushouders gaat het om tien mannen en vier vrouwen; bij gezinsmigranten gaat het om drie mannen en acht vrouwen. Van de statushouders zijn er zeven hoogopgeleid (WO (6), HBO (1)), drie laagopgeleid (geen onderwijs of basisonderwijs) en drie respondenten hebben een vakopleiding gevolgd, in twee gevallen naar inschatting minimaal MBO en in één geval mogelijk LBO. Van de

gezinsmigranten zijn er zes hoogopgeleid (WO), drie laagopgeleid (basisschool), één heeft een LBO en één respondent is gelijk na de senior high school naar Nederland gekomen.

Van de geïnterviewde statushouders zijn er acht alleenstaand, één respondent woont alleen met haar kinderen. Twee respondenten zijn getrouwd met elkaar (zijn beiden geïnterviewd). Hun volwassen kinderen zijn al het huis uit. Eén respondent woont samen met zijn zwangere vrouw. Twee respondenten wonen samen met partner en kinderen. Van twee respondenten is het jongste thuiswonende kind tussen de vijf en tien jaar oud en bij één respondent is het jongste thuiswonende kind een tiener. Alle geïnterviewde gezinsmigranten hebben een partner. Negen van hen hebben (stief/klein) kinderen die al dan niet voltijds bij hen wonen: van vijf jaar of jonger (vier respondenten) en/of in de tienerleeftijd (vijf respondenten). Daarnaast zijn er vier respondenten met volwassen kinderen van wie een deel in het buitenland woont. Eén respondent was vijf maanden zwanger van haar eerste kind ten tijde van het interview, één respondent heeft geen kinderen.

Van de interviews vonden er 23 face-to-face plaats op een locatie van de gemeente Rotterdam naar keuze van de respondent. Op verzoek van twee gezinsmigranten vond één interview online plaats (vanwege werk respondent) en één interview telefonisch (in de avonduren). De interviews duurden bij statushouders gemiddeld 81 minuten (75 - 130 minuten), bij gezinsmigranten gemiddeld 66 minuten (35 - 134 minuten). Van de interviews met statushouders vonden er vijf plaats met behulp van een tolk in de taal van de statushouder, zeven vonden plaats in het Nederlands en twee in het Engels. Bij de gesprekken met de tolk werden er twee ook deels in het Nederlands gehouden. Hoewel het soms moeilijk bleek voor statushouders om Nederlands te spreken, probeerden ze het om de taal te kunnen oefenen. Van de interviews met gezinsmigranten zijn er vijf gehouden in de taal van de gezinsmigrant met behulp van een telefonische tolk (4x: Frans, Spaans, Portugees en Thai) of een meegekomen partner (1x Turks). Vier interviews zijn in het Engels gehouden en twee in het Nederlands (waarvan er bij één zo nodig een stukje werd vertaald in het Spaans door de meegekomen dochter). Op uitdrukkelijk verzoek van de respondent was twee keer de partner aanwezig op de achtergrond, terwijl het gesprek gevoerd werd met behulp van een tolk.

Bijlage C Topiclijst focusgroep professionals gemeentelijk beleid

Topics	Doel/ wat ik wil weten	(Voorbeeld)vragen
<i>Inleiding [10 min]</i>	<p>Introduceren van onderzoekers en onderzoek</p> <p>Vertrouwelijkheid benadrukken</p> <p>Spelregels vastleggen</p> <p>Toestemmingsformulier laten tekenen</p>	<p>[Onderzoeker 1 doet de algemene inleiding en bespreekt de volgende punten:] Fijn dat jullie er zijn. Wij zijn [namen onderzoekers], onderzoekers bij de Erasmus Universiteit. Wij doen samen met onderzoekers van OBI onderzoek naar de Rotterdamse inburgering. Onze eerste twee studies gaven een breed beeld van het Rotterdamse inburgeringsproces. Deze onderzoeksperiode richten we ons, naast een kwantitatieve uitkomstevaluatie, specifiek op dualiteit, omdat we zagen dat dit voor professionals en inburgeraars een van de grootste uitdagingen vormt. Om goed zicht te krijgen op dualiteit willen we de beleidstheorie rondom dualiteit reconstrueren. We zijn hierbij met name geïnteresseerd in hoe dualiteit tot stand komt en hoe dualiteit vervolgens bijdraagt aan succesvol inburgeren. In een latere fase van het onderzoek gaan we dit ook toetsen aan de Rotterdamse praktijk. Gezien jullie betrokkenheid bij het inburgeringsbeleid nodigen we jullie uit om al jullie kennis en ervaring rondom dualiteit met ons te delen. Jullie kiezen zelf wat je deelt en mogen op ieder moment stoppen met meedoen aan dit gesprek. Er wordt een geluidsopname gemaakt van het gesprek. Deze opname is bedoeld om later terug te kunnen luisteren en wordt uitgewerkt tot een transcript. Zo missen we geen belangrijke dingen. De opname en het transcript worden op een beveiligde plek bewaard en met niemand buiten het onderzoeksteam gedeeld. De gegevens die we verzamelen worden alleen gebruikt voor onderzoek. Jullie antwoorden zullen nooit bekend gemaakt worden met jullie naam erbij. Volledige anonimiteit kunnen we echter niet garanderen, mensen uit het veld zullen jullie antwoorden of positie mogelijk herkennen. We vragen jullie wel om wat we vandaag met elkaar in de groep bespreken vertrouwelijk te behandelen.</p> <p>Zijn er vragen voor we beginnen? We vragen nu graag schriftelijk jullie toestemming voor deelname [indien nog niet getekend].</p> <p>[Onderzoeker 3 deelt geïnformeerde toestemmingen uit en laat ondertekenen] [Onderzoeker 3 start de opnameapparaten, gespreksleider zegt ‘jullie hebben zojuist toestemming gegeven voor het onderzoek, de opname is nu gestart’]</p>
<i>Kennismaking [10 min]</i>	Karakteristieken van respondenten achterhalen	Volgens mij kennen we elkaar allemaal, maar laten we voor de goede orde toch even een voorstelrondje doen. Kunnen jullie kort iets over jezelf vertellen, waaronder je naam, functie, en hoe lang je werkzaam bent binnen de inburgering?
<i>De betekenis van dualiteit [15 min]</i>	Komen tot een gedeeld begrip van dualiteit en begrijpen waarom dualiteit een rol heeft gekregen binnen het beleid	<i>Dualiteit is een van de subdoelen in het nieuwe inburgeringsbeleid. Voordat we ingaan op de werking van dualiteit willen we eerst ingaan op de betekenis van dualiteit om zo tot een gedeeld begrip te komen.</i>

Hoe wordt dualiteit in het Rotterdamse beleid gedefinieerd en geïnterpreteerd?

Zijn er verschillende perspectieven binnen beleid over wat dualiteit precies inhoudt? [bv. naast elkaar of integraal, alleen betaald werk of ook onbetaald/ andere activiteiten?]

Wat zijn volgens jullie de onderliggende problemen of wensen rondom dualiteit waar het inburgeringsbeleid een oplossing voor probeert te vinden?

Nu we beter zicht hebben op wat er vanuit beleid met dualiteit wordt bedoeld willen we graag ingaan op de werking van dualiteit. Onderzoeker 3 gaat ons hierbij helpen door jullie input op papier te zetten.

Om te beginnen: wat zijn volgens jullie de meest belangrijke/ effectieve instrumenten die jullie als gemeente inzetten om dualiteit /de combinatie van taal leren en participeren mogelijk maken? [bv. aanbesteding van participatie-component in de leerroutes, subsidies, jobcoaching, Brede intake, MAP, PVT]

Zijn er instrumenten specifiek gericht op de geïntegreerde combinatie van taal leren en participeren?

Op wie zijn deze instrumenten gericht en waarom? [per instrument – bv. alle inburgeraars, enkel statushouders of gezinsmigranten, andere specifieke doelgroepen inburgeraars, werkgevers, gemeenten]

We willen nu graag met jullie achterhalen hoe deze instrumenten dualiteit mogelijk maken.

Als we kijken naar de lijst van instrumenten, wat is dan de belangrijkste?

Laten we met [genoemde instrument] beginnen. [Open vraag om mechanismen boven tafel te krijgen, mogelijk in stappen, bv:]

Wat doet een jobcoach waardoor inburgeraars tegelijkertijd de taal kunnen leren en participeren? [bv. ondersteuning, begeleiding, verlaging van drempel]

Wat maakt een subsidie mogelijk? [bv. verlaging van risico, vergroting bereidheid werkgever]

Wat gebeurt er binnen de MAP? Hoe helpt dat de inburgeraar bij het combineren van taal leren en participeren? [bv. aanleren van vaardigheden, in kaart brengen van competenties]

[Gespreksleider vat kort keten samen; Instrument, Actoren, Mechanismen, Outcome]

Wat zijn volgens jullie belangrijke voorwaarden om dit mogelijk te kunnen maken?

i.e. Onder welke omstandigheden zijn interventies rondom dualiteit effectief of juist moeilijk te realiseren? / Welke andere factoren spelen een rol? [bv. randvoorwaarden in orde, actieve inzet inburgeraars, voldoende beschikbaar en flexibel aanbod, meewerken van werkgevers, kennisuitwisseling, menskracht en middelen bij gemeente, rekening houden met individuele omstandigheden]

Dualiteit als uitkomst [30 min]

Achterhalen welke instrumenten vanuit beleid worden ingezet om dualiteit te bewerkstellingen en hoe deze instrumenten (geacht worden te) werken, voor wie en waarom

[ONDERZOEKER 2 NEEMT OVER VANAF HIER]

Dualiteit als interventie [30 min]

Zicht krijgen op de bijdrage van dualiteit aan succesvolle inburgering (tijdig het beoogde taalniveau behalen en kennis opdoen over de Nederlandse maatschappij), voor wie en waarom

We hebben nu best een beeld van hoe dualiteit tot stand komt. Dualiteit speelt echter niet voor niks een belangrijke rol binnen het inburgeringsbeleid. We willen het nu graag hebben over de (verwachte) bijdrage van dualiteit voor de inburgering.

Welke concrete doelen heeft de gemeente voor ogen met dualiteit, en hoe worden deze gemeten? [zo specifiek mogelijk proberen te maken – vanuit de wet: tijdig en op niveau, KNM en participatie bvK betaald werk]

Hoe verwachten jullie dat dualiteit hieraan bijdraagt? [bv. betere taalverwerving door leren in praktijk, duurzamer inzetbaar door beter taalniveau en ervaring arbeidsmarkt, opdoen van sociale contacten, bijdragen aan draagvlak, bevordering van zelfvertrouwen en persoonlijke groei, bijdrage aan fysieke en psychische gezondheid, financiële onafhankelijkheid, vergroten zelfredzaamheid]

Werkt dit voor alle inburgeraars/ statushouders hetzelfde of zien/verwachten jullie verschillen naar doelgroepen?

Wat zijn volgens jullie belangrijke voorwaarden om dit mogelijk te kunnen maken?

i.e. Onder welke omstandigheden is dualiteit effectief voor succesvolle inburgering of juist niet? + Welke andere factoren spelen een rol? [bv. uitvoeringspraktijk verbonden met sociaal domein, inzet gemeenten, (financiële) randvoorwaarden in orde, actieve inzet inburgeraars, oog voor alle stappen en onderlinge afstemming, gesteund door omgeving]

Welke ongewenste effecten zijn mogelijk of al zichtbaar of worden verwacht bij dualiteit voor verschillende groepen inburgeraars?

Conclusies en aanbevelingen [15 min]

Belangrijkste conclusies samenvattingen en aanbevelingen voor de toekomst identificeren

Wat zijn volgens jullie momenteel de grootste uitdagingen rondom dualiteit (in de praktijk), en waarom?

Hoe ervaren jullie de ondersteuning/ sturing vanuit het Rijk als het aankomt op dualiteit?

Voldoende beleidsvrijheid, of juist behoefte aan meer sturing?

Wat zouden jullie anders doen als je het beleid rondom dualiteit opnieuw kon vormgeven?

Afsluiting [10 min]

We hebben al veel besproken, dank jullie wel. Zijn er nog dingen die jullie willen toevoegen?

[Een van de onderzoekers: dank voor jullie tijd en aanwezigheid, vertelt kort wat er nu verder gaat gebeuren met de verzamelde data. Recorders worden gestopt.]

