



Monitoring en evaluatie van de pilot Inburgering+

Vorbereiden op het nieuwe inburgeren: ervaringen, lessen en opbrengsten in regio

Hart van Brabant

Kirsten Tinnemans
Marlinda van der Hoff
Ruth Yohannes



Voorbereiden op het nieuwe inburgeren: ervaringen, lessen en opbrengsten in regio Hart van Brabant



Monitoring en evaluatie van de pilot Inburgering+

Auteurs

Kirsten Tinnemans

Marlinda van der Hoff



Ruth Yohannes



Utrecht, juli 2021

Managementsamenvatting

Inleiding

Met de pilot Inburgering+ bereiden de gemeenten in de regio Hart van Brabant zich voor op de nieuwe Wet inburgering die op 1 januari 2022 in werking treedt. Doel van de pilot Inburgering+ is om beleid te ontwikkelen dat inburgeraars in staat stelt om volwaardig te integreren en participeren. De pilot richt zich op het ontwikkelen van vroegtijdig, integraal en doorlopend aanbod. Bovendien werken betrokken organisaties op een nieuwe manier samen bij het ontwikkelen van aanbod en in de integrale ondersteuning aan statushouders. De pilot Inburgering+ begon in januari 2019 en loopt tot eind 2021.

De regio Hart van Brabant heeft het Verwey-Jonker Instituut gevraagd om de pilot te monitoren en evalueren. Het onderzoek heeft twee hoofddoelen:

1. Inzicht verkrijgen in de ontwikkeling van de participatie van statushouders die deelnemen aan het Inburgering+ traject.
2. Inzicht verkrijgen in de mate waarin vroegtijdige, integrale en doorlopende ondersteuning gerealiseerd wordt en wat dat vraagt.

Om inzicht te krijgen in bovenstaande hoofddoelen, staan de volgende onderzoeksvragen bij dit onderzoek centraal:

1. Welk aanbod is ontwikkeld binnen de pilot en hoe is dit aanbod tot stand gekomen?

2. Van welke onderdelen van het aanbod binnen Inburgering+ hebben statushouders gebruik gemaakt?
3. Welke ontwikkelingen ten aanzien van participatie maken statushouders door gedurende de pilot Inburgering+?
4. Wat zijn de ervaringen van statushouders en professionals met de pilot Inburgering+ en het aanbod dat binnen de pilot is ontwikkeld?
5. Wat zijn de ervaren opbrengsten (volgens statushouders en professionals) van de pilot Inburgering+?
6. In hoeverre is er sprake van vroegtijdige, integrale en doorlopende ondersteuning? In hoeverre wordt gebruik gemaakt van lokale kracht (van de aanwezige kennis en ervaring van organisaties in de regio) en *'learning by doing'*? Wat zijn knelpunten en mogelijke verbeterpunten?

Voor dit onderzoek hebben we gebruik gemaakt van diverse onderzoeksmethoden. We hebben ten behoeve van de monitoring een vragenlijstonderzoek uitgevoerd, waarbij er per statushouder op meerdere meetmomenten vragenlijsten werden afgenomen om diens ontwikkelingen in participatie te kunnen volgen. Daarnaast hebben we 23 individuele interviews met statushouders gehouden, verspreid over twee periodes. Tot slot hebben we een procesevaluatie uitgevoerd, waarbij we hebben aangesloten bij bijeenkomsten, documenten hebben bestudeerd en (groeps)interviews hebben gehouden met betrokken partijen.

Achtergrondkenmerken statushouders

Voor de monitoring hebben we van 135 statushouders minimaal één vragenlijst ontvangen. Zij hebben van mei 2019 tot en met december 2020 het intakegesprek gehad. Bijna de helft van de statushouders is gehuisvest in de gemeente Tilburg; de overige statushouders wonen verspreid over de andere gemeenten in regio Hart van Brabant. Qua achtergrondkenmerken zien we onder meer dat:

- 37% oorspronkelijk uit Eritrea komt, en 38% oorspronkelijk uit Syrië. De overige statushouders zijn verdeeld over 19 andere landen van herkomst;
- bijna tweederde deel (64%) helemaal geen onderwijs heeft gevolgd, of alleen basisonderwijs heeft gevolgd;
- 61% (normaal gesproken) een gezinssituatie met kinderen had, waarvan het merendeel ook samenwonend/gehuwd was.

Ontwikkeld aanbod binnen de pilot Inburgering+

Bij de start van de pilot lag, qua aanbod, de focus van de regio op het organiseren van introductiedagen (inclusief intake) en op de Inburgering+ routes. Het aanbod binnen de Inburgering+ routes kwam echter moeizaam tot stand. Om toch doorlopende ondersteuning te kunnen bieden, is in het najaar van 2019 het starttraject ontwikkeld, dat in 2020 werd uitgevoerd door het Refugee Team.

Vanaf 1 januari 2021 werken 8 van de 11 gemeenten in de regio Hart van Brabant samen in het aanbieden van een nieuw brede-intake traject en oriëntatie-traject aan statushouders. Onderdelen van het voormalige starttraject zijn hierin geïntegreerd en doorontwikkeld. De introductiedagen zijn daarmee komen te vervallen.

Ook zijn er trajecten ontwikkeld binnen de drie Inburgering+ routes:

- Binnen de B1-route worden er, op het moment van schrijven, vier trajecten aangeboden: twee trajecten gericht op werken in de horeca, één traject gericht op werken in de zorg, en één algemeen traject waarbij statushouders worden ondersteund bij het zoeken naar een werkgever voor een stage of werkervaringsplek (maatwerk).
- Binnen de z-route is er één traject ontwikkeld, dat wordt uitgevoerd door VluchtelingenWerk en Diamant-groep.

- Binnen de onderwijsroute zijn er taalschakeltrajecten ontwikkeld voor hbo en wo; de eerste groepen zijn gestart in september 2020. Een taalschakeltraject voor het mbo is nog in ontwikkeling.

Lokaal, informeel aanbod binnen de regio maakt geen deel uit van het Inburgering+ traject. Volgens sommige professionals is het beter om het lokale aanbod niet te integreren in het Inburgering+ aanbod, vanwege het (vaak) informele en vrijwillige karakter van lokale activiteiten. Lokale initiatieven/activiteiten kunnen, náást de begeleiding binnen het Inburgering+ traject, bijdragen aan ontwikkelingen van statushouders.

Bij de doorontwikkeling van het beleid en van het aanbod binnen het Inburgering+ traject is er sprake geweest van een lerend proces. Er is duidelijk sprake van een lerende houding van de betrokken (uitvoerings)organisaties.

Ontwikkelingen in participatie

Participatie in de vorm van werk en opleiding komt nog weinig voor onder statushouders in de regio Hart van Brabant. Het is zeer goed denkbaar dat de coronacrisis hierbij een rol heeft gespeeld, zoals ook uit de interviews voor dit onderzoek is gebleken. Wel zien we dat de maatschappelijke en sociale participatie van statushouders al snel toeneemt na het moment van huisvesting. Na 6 maanden zijn de meeste statushouders bijvoorbeeld lid van een vereniging, zijn actief in de buurt, in een geloofsgemeenschap of op de school van de kinderen (indien van toepassing), en/of ondersteunen, helpen of verzorgen andere mensen.

Ervaringen van statushouders en professionals

De ervaringen van statushouders en professionals die we binnen het onderzoek hebben verzameld, hebben voor een groot deel betrekking op het traject van het Refugee Team (voorheen starttraject, nu brede-intake traject en

oriëntatietraject). De statushouders en professionals met wie we hebben gesproken, zijn over het algemeen enthousiast en tevreden over het traject van het Refugee Team en de stappen die deelnemers zetten. Statushouders noemen onder meer het toegenomen zelfvertrouwen, het uitbreiden van hun (sociale) netwerk, betere beheersing van de Nederlandse taal, kennis over de Nederlandse samenleving en kennis en vaardigheden voor het vinden van (vrijwilligers)werk. Volgens professionals dragen de afwisselende, actieve werkvormen en activiteiten ook bij aan een beter beeld van de statushouder; het zorgt ervoor dat er eigenschappen of belemmeringen naar boven komen die in een klaslokaal niet of minder goed kunnen worden opgemerkt.

Door de coronacrisis zijn de activiteiten van het Refugee Team (grotendeels) omgezet naar online activiteiten, en zijn er weinig tot geen mogelijkheden geweest om vrijwilligerswerk te doen of bedrijfsbezoeken af te leggen (ondanks dat er wel is gezocht naar mogelijkheden om dit te kunnen doen).

Ook hebben professionals en statushouders ervaringen opgedaan met het *opstellen van het Plan Inburgering en Participatie (PIP)*. Statushouders geven enerzijds aan het handig of nuttig te vinden om een plan voor de toekomst op te stellen, met behulp van het Refugee Team en de klantregisseur. Anderzijds wordt ook genoemd dat statushouders niet altijd de (voor)kennis en inzicht of de (mentale) ruimte hebben om goed over de toekomst na te denken, omdat ze bijvoorbeeld zorgen hebben, of omdat hun plannen voor de toekomst ervan afhangen of de gewenste gezinshereniging plaatsvindt. Daarnaast valt op dat statushouders vooral de Nederlandse taal willen leren, en hier veel aandacht aan willen besteden (in de eerste periode na huisvesting).

Gedurende de pilot is er ook aandacht geweest voor *communicatie en informatievoorziening aan statushouders*, bijvoorbeeld tijdens de introductiedagen. De gemeenten hebben diverse verbeteringen doorgevoerd, bijvoorbeeld door te werken met kortere teksten, versimpeling van de taal, vertalingen in het Engels, Arabisch en Tigrinya, meer werken met pictogrammen en meer

structuur in het aanbieden van informatie. Ook zijn voorbeelden opgesteld voor de uitnodigingsbrieven voor de introductiedagen en voor overige formulieren die op gemeentelijk niveau kunnen worden ingevuld. Daarnaast is er een stappenplan ontwikkeld voor statushouders, zodat ze inzicht hebben in het proces van inburgeren en welke stappen statushouders daarin doorlopen. Een statushouder geeft aan dat gemeenten het belang om deel te nemen aan het Inburgering+ traject, duidelijker moeten overbrengen in de communicatie en informatievoorziening (aan het begin). Een andere suggestie is om informatie schriftelijk vast te leggen, zodat statushouders het zelf erbij kunnen pakken wanneer ze dat willen.

De *samenwerking tussen betrokken partijen* is gedurende de looptijd van de pilot verbeterd. Vooral het Refugee Team, de klantregisseurs, maatschappelijk begeleiders en taaldocenten ervaren over het algemeen (voorjaar 2021) dat er korte lijnen zijn, en zijn positief over de stappen die op dit gebied zijn gezet. In het voorjaar van 2021 werkt de regio aan het vaststellen van een werkproces, waarin duidelijk wordt gemaakt welke partijen/personen welke functies hebben, welke taken zij wanneer moeten uitvoeren, wie op welk gebied het initiatief neemt, en waar ze terecht kunnen voor bepaalde zaken (bijvoorbeeld vragen over brieven van de gemeente, over de huisarts of over de school voor de kinderen).

Ten aanzien van de rol en deskundigheid van *klantregisseurs* is er ruimte voor verbetering. Zij zouden meer getraind moeten worden om beter de regie te kunnen pakken. Een aantal professionals vindt het belangrijk om goed te investeren in de klantregisseurs, mede omdat er in de praktijk (relatief) veel verloop is onder klantregisseurs. Dit vormt een risico voor de integrale en doorlopende ondersteuning die gemeenten willen bieden aan statushouders.

Vroegtijdige, integrale en doorlopende ondersteuning

Met de inzet van het Refugee Team en de ontwikkeling van de nieuwe brede intake (voorheen het starttraject) kunnen statushouders al snel na huisvesting in de gemeente, of nog in het azc in Oisterwijk, starten met brede, intensieve begeleiding. Doordat 8 van de 11 gemeenten samenwerken binnen de nieuwe brede intake, kunnen er al snel (voldoende grote) groepen worden gevormd. In die zin is er sprake van een vroegtijdige aanpak.

Het traject van het Refugee Team (in 2021 het brede-intake traject en het oriëntatietraject, voorheen het starttraject) draagt bij aan een integraal beeld van statushouders. In het nieuwe oriëntatietraject komen bovendien allerlei leefgebieden aan bod, waardoor er (in die zin) sprake is van integrale ondersteuning. Ook is de regio Hart van Brabant in het voorjaar van 2021 bezig met het vaststellen van een werkproces. De verwachting is dat dit de samenwerking tussen betrokken partijen verder zal verbeteren en hiermee ook zal zorgen voor een integraler beeld van de statushouder.

Van doorlopende ondersteuning (met name na het oriëntatietraject) is op dit moment nog nauwelijks sprake. Dit heeft te maken met de moeizame ontwikkeling en opstart van de trajecten binnen de Inburgering+ routes. Hieraan lag een aantal knelpunten ten grondslag. Het heeft de organisaties veel energie en commitment gekost om aanbod te ontwikkelen waar ze geen aparte financiering voor kregen. Een ander knelpunt is dat er veel taalscholen en veel participatiebedrijven/werkorganisaties zijn, wat een inhoudelijke en rooster-technische aansluiting bemoeilijkt. Doordat er weinig aanmeldingen waren, kon het bovendien lange tijd duren voordat er met voldoende grote groepen van start kon worden gegaan. Dat er (relatief) weinig statushouders worden aangemeld, kan te maken hebben met de hoge kosten van de trajecten (waarvoor klantregisseurs afwegingen/keuzes moeten maken wie wel en wie niet kon deelnemen). Ook ervaren professionals dat het aanbod (nog) niet dekkend is voor de vraag van statushouders. Om meer maatwerk te kunnen kiezen, is een groter en diverser passend aanbod nodig.

Aanbevelingen

We formuleren op basis van de uitkomsten van het onderzoek acht aanbevelingen voor de regio Hart van Brabant. Deze aanbevelingen zijn ook bruikbaar voor andere gemeenten in Nederland, met het oog op de voorbereiding op het nieuwe inburgeringsstelsel.

- 1. Zorg dat er financiële middelen beschikbaar zijn voor een passend aanbod voor alle statushouders.** Houd in de aanbestedingsfase rekening met de financiële kaders, gelet op de beschikbare financiële middelen en de verwachte aantallen (nieuwe) statushouders (in totaal en per route/sector). En zorg ervoor dat zoveel mogelijk inburgeraars gebruik kunnen maken van een passend inburgeringsaanbod. Indien het financieel niet haalbaar is om voor alle (nieuwe) statushouders een PIP vast te (laten) stellen en een passend inburgeringsaanbod te bieden, denk dan van tevoren na over de gevolgen hiervan voor diverse groepen (en aantallen) statushouders, en zorg voor een passend alternatief voor deze statushouders.
- 2. Borduur voort op wat er binnen de pilot Inburgering+ is opgebouwd.** In de ontwikkelfase hebben de betrokken partijen veel geleerd over (samen) werken binnen het nieuwe inburgeringsstelsel, bijvoorbeeld over hoe het taalcomponent en het participatiecomponent verbonden kunnen worden. Luister naar wat zij hebben geleerd en belangrijk vinden om mee te nemen (voor het ontwikkelen en uitvoeren van trajecten). Gebruik deze punten bij de aanbesteding (bijvoorbeeld in het ontwikkelen van criteria). Bied daarnaast ruimte aan organisaties die een traject hebben ontwikkeld, om de ontwikkeling en/of uitvoering te continueren en het traject verder te verbeteren.
- 3. Bouw in het inburgeringsaanbod voldoende ruimte voor flexibiliteit in.** Het is belangrijk dat aanbieders enerzijds kunnen inspelen op schommelingen, en anderzijds een mate van zekerheid hebben, zodat er altijd

doorlopende ondersteuning aan statushouders geboden kan worden. Er zijn diverse aspecten die bevorderend zijn voor de continuïteit en kwaliteit van het aanbod, bijvoorbeeld doordat er met voldoende grote groepen wordt gewerkt:

- Werken met een aantal vaste, grote organisatie(s) in de regio die voldoende diversiteit in het aanbod kunnen bieden (in tegenstelling tot een veelheid aan kleine organisaties).
- Een minimale financiële garantie en/of structurele financiering garanderen aan aanbieders.
- Werken met een (deels) continue in- en uitstroom van statushouders in een groep bij trajecten binnen de routes (in plaats van dat er met vaste groepen gewerkt wordt).
- Vaststellen hoeveel tijd er maximaal mag zitten tussen twee opvolgende trajecten bij een statushouder, oftewel hoe vaak er een instroommoment is voor statushouders in een (nieuw) traject.
- (Eén of meerdere) duale trajecten ook openstellen voor Nederlanders in de bijstand (Participatiewet) met een (grote) achterstand op gebied van taal en participatie.

4. Zorg voor passend aanbod voor alle statushouders binnen de z-route.

Verwacht wordt dat een (relatief) grote groep statushouders in de toekomst in de z-route zal instromen. Zorg voor maatwerk binnen de z-route; houd rekening met een diverse groep met uiteenlopende achtergrondkenmerken, vaardigheden en ondersteuningsbehoeften. Overweeg daarnaast om (onderdelen van) de z-route op meerdere locaties in de regio aan te bieden, zodat het aanbod laagdrempeliger is.

5. Investeer nóg meer in de samenwerking met betrokken werkgevers.

Onderzoek of het mogelijk is om de netwerken met werkgevers uit te breiden. Dit om meer (werk)plekken voor statushouders te kunnen realiseren en een diverser aanbod te krijgen, zodat er ook meer maatwerk

kan worden geboden. Sluit aan bij reeds bestaande verbanden, zoals het WerkgeversServicepunt en het platform Innovatief werkgeverschap.

6. Investeer in de functie van klantregisseur.

Besteed aandacht aan scholing en deskundigheidsbevordering van klantregisseurs. Het gaat hierbij niet alleen om kennis over de doelgroep(en) statushouders en cultuursensitief werken, maar ook om kennis over de nieuwe Wet inburgering en over de mogelijkheden (binnen de regio) voor ondersteuning aan statushouders. Zet tevens in op het behoud van klantregisseurs bij gemeenten, met het oog op continuïteit en kwaliteit van de ondersteuning aan statushouders.

7. Maak tijd beschikbaar om van elkaar te leren en om de samenwerking te bevorderen.

Het uitwisselen van ervaringen onder professionals – bijvoorbeeld klantregisseurs, maatschappelijk begeleiders en medewerkers bij het Refugee Team – is op meerdere terreinen van meerwaarde. Niet alleen draagt het bij aan deskundigheidsbevordering ('leren van elkaar'); het zorgt er ook voor dat professionals van verschillende functiegroepen elkaar ontmoeten en informele kennis overdragen, wat (een organische) samenwerking stimuleert en hiermee ook een integrale ondersteuning aan statushouders bevordert. Organiseer momenten waarop professionals, binnen de eigen functiegroep en gezamenlijk, elkaar ontmoeten en ervaringen uitwisselen. Dit werkt het beste met een interactieve opzet.

8. Zorg voor duidelijke informatievoorziening aan statushouders over het inburgeringsproces.

Zorg ervoor dat het voor nieuwe statushouders duidelijk is hoe de stappen in het inburgeringstraject eruit zien, en wat de bedoeling is van de onderdelen van het aanbod. Het kan helpen om de informatie niet alleen mondeling uit te leggen (al dan niet met behulp van iemand die kan vertalen), maar ook schriftelijke informatie in de eigen taal en met visuele weergaven beschikbaar te stellen, zodat statushouders er zelf nog naar kunnen terugkijken wanneer dit hen uitkomt.

COLOFON

Opdrachtgever	Regio Hart van Brabant
Auteurs	Drs. C.G.M. Tinnemans A.M.L. van der Hoff, MSc R. Yohannes, MSc
Met medewerking van	Dr. L. van Hal, dr. M. Kahmann, I. Balsa Mendonça, E. van Malsen, R. Salama, R. Chaya, B. Demirel en H. Pourbagheri
Foto omslag	Refugee Team
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E seccr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

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

ISBN 978-94-6409-101-4

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, juli 2021.

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

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