



Parallele aanpak bij inburgering

Verkenning

Darko Lagunas

Anne-Marie Rijssenbeek

Uitgave

Platform31

Den Haag, oktober 2017

Auteurs: Darko Lagunas en Anne-Marie Rijssenbeek (Platform31)

Redactie: Platform31

Fotografie: Darko Lagunas en Buro JP (pagina 26)

Platform31

Kennis- en netwerkorganisatie Platform31 ziet de **trends** in stad en regio. We **verbinden** beleid, praktijk en wetenschap rondom actuele vraagstukken en komen tot een **aanpak** waarmee bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders direct aan de slag kunnen. De oplossingen houden we niet voor onszelf: **iedereen profiteert mee** van de resultaten.

Postbus 30833, 2500 GV Den Haag
www.platform31.nl



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Stedennetwerk
G32

Hoewel grote zorgvuldigheid is betracht bij het samenstellen van dit rapport, aanvaarden Platform31 en de betrokkenen geen enkele aansprakelijkheid uit welke hoofde dan ook voor het gebruik van de in deze publicatie vermelde gegevens. Alles uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt mits de bron wordt vermeld.

Inhoudsopgave

1	Achtergrond	5
2	Aanpak en beperkingen	7
3	Inburgering in beeld	8
3.1	IB+ een oriëntatietraject richting het beroepsonderwijs Almere	9
3.2	Wederkerig meebewegen Alphen-Chaam	11
3.3	Vluchtelingen werk voor iedereen in Amsterdam	12
3.4	'Inburgeren doen we samen' in Groningen	13
3.5	Inburgering Heerlen: iedereen doet mee!	15
3.6	'JA Statushouders' (JAS): 24x24 in Leiden	17
3.7	Rotterdamse aanpak inburgering	19
3.8	Inburgering gemeente Smallerland	21
4	Hoe ziet de parallelle aanpak eruit?	23
4.1	Waarom de parallelle aanpak?	23
4.2	Maatwerk en zelfredzaamheid	24
4.3	Fasering parallelle aanpak	26
4.4	Uitdagingen voor gemeenten	29
4.5	Infographic	32
5	Conclusie en aanbevelingen	34
5.1	Aanbevelingen	34
	Bronvermelding	36

1 Achtergrond

Sinds de policy brief 'Geen tijd verliezen' (WRR, 2015) wordt veel geschreven over hoe gemeenten zo min mogelijk kostbare tijd kunnen verliezen bij de integratie van vergunninghouders.¹ Door gelijktijdig te werken aan huisvesting, taalverwerving, opleiding en werk wordt zo min mogelijk kostbare tijd verloren. Het uitgangspunt is dat vergunninghouders op deze manier zo snel mogelijk bekend worden met Nederlandse omgangsvormen en (economisch) zelfredzaam worden. Maar wat is er sindsdien veranderd? Wordt de integratie van vergunninghouders al anders aangepakt en ingericht? Zo ja, hoe dan?

Begin 2017 kwam een rapport van de Algemene Rekenkamer naar buiten dat een relatief somber beeld schetste met tegenvallende cijfers. Slechts een derde van de vergunninghouders lukt het om binnen drie jaar in te burgeren. Als oorzaak wordt genoemd de eigen verantwoordelijkheden die bij de inburgeraar sinds 2013 zijn neergelegd (Antenbrink, 2017). Recent promotieonderzoek van filosoof en jurist Tamar de Waal stelt zelfs dat het inburgeringsbeleid momenteel averechts werkt. De integratie van vluchtelingen en migranten wordt volgens De Waal tegengewerkt door steeds strengere eisen en dreigende boetes (2017).

De SER (2016) concludeerden eerder al dat het integratieproces van vergunninghouders nog niet voortvarend loopt.² Vooral de arbeidsmarktparticipatie blijft achter (SCP, 2016) en gemeenten denken dat 30 procent van de vluchtelingen niet bemiddelbaar is naar werk (KIS).³ Hoewel de werkgelegenheid in het laatste kwartaal van 2016 groeide met 53 duizend banen (de grootste groei in vijf jaar tijd)⁴ steeg het aantal bijstandsgerechtigden volgens het CBS door de instroom van vergunninghouders.⁵ De SER waarschuwt voor negatieve beeldvorming, met mogelijke toenemende polarisatie in de Nederlandse samenleving tot gevolg (2016).⁶

In een brief aan toenmalig informateur Edith Schippers benadrukte de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken begin 2017 nogmaals de beperkte vooruitgang in het asielvraagstuk en pleitte voor meer gelijktijdig werken aan inburgering. Ook werd een pamflet ondertekend (door o.a. Divosa, UAF, de VNG en de G32) dat pleitte voor meer regie bij gemeenten op de inburgering.

Hoewel de verantwoordelijkheid sinds 2013 bij inburgeraars zelf ligt, zijn diverse gemeenten al langer bezig acties te ondernemen waardoor vergunninghouders (vermoedelijk) sneller integreren. Zo hebben het kabinet en de VNG in 2016 afspraken gemaakt om vergunninghouders zo snel mogelijk aan werk, scholing of een andere zelfstandige, volwaardige activiteit te helpen.⁷ Gezondheidsbevordering en preventie zijn van groot belang om de gezondheid van vergunninghouders te bevorderen en eventuele gezondheidsrisico's te verkleinen. De trend van een opeenvolgende aanpak naar een meer gelijktijdige

¹ In deze verkenning wordt de term 'vergunninghouder' gebruikt. Het gaat hier om een specifieke groep vluchtelingen die een verblijfsvergunning hebben van minimaal vijf jaar.

² SER-werkgroep Vluchtelingen en Werk (2016). Signalering: Nieuwe wegen naar een meer succesvolle arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen. SER: Den Haag.

³ <https://www.kis.nl/artikel/vluchtelingen-aan-het-werk-4-aanbevelingen-voor-gemeenten>

⁴ Bron: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/07/werkgelegenheid-blijft-stijgen> (14 februari 2017).

⁵ Bron: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/22/aantal-bijstandsontvangers-stijgt-verder> (30 mei 2017).

⁶ Bron: <https://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2010-2019/2016/arbeidsmarktintegratie-vluchtelingen.aspx> (8 december 2016).

⁷ Bron: <https://vng.nl/persberichten/16-04-28/kabinet-en-gemeenten-maken-afspraken-over-participatie-vergunninghouders> (2 mei 2017).

aanpak werd ook door De Lange et al. (2017) geconstateerd.⁸ Waar inburgering eerder gekenmerkt werd door een opeenvolgende aanpak – eerst een verblijfsvergunning, dan huisvesting, daarna inburgeren en dan werken – wordt nu vaker gelijktijdig gewerkt aan huisvesting, inburgering, scholing en werk. Deze werkwijze wordt vaak verschillend benoemd – integrale, duale, parallelle aanpak. Hier wordt gekozen voor de benaming ‘parallelle aanpak’. Naast verschillende benamingen zijn er verschillen in opzet. De kaders met de verschillende voorbeelden kunnen daarom ook anders van aard zijn.

Zweedse voorloper⁹

Zweden maakte eerder de stap van een seriële naar een ‘parallelle’ aanpak. De Zweedse Arbeidsvoorziening ontwikkelt samen met de vergunninghouder een integratieplan op maat (dat gemiddeld twee jaar duurt).¹⁰ Ervaringen, ambities en talenten van de vergunninghouder worden in kaart gebracht, waarna een plan wordt gemaakt om de betrokkene te begeleiden richting onderwijs, werk of ondernemen. Verantwoordelijkheden zijn verdeeld over de vergunninghouder zelf (van wie wordt verwacht dat hij/zij actief streeft naar economische zelfstandigheid), de gemeente en werkgevers. Ook kunnen vergunninghouders een gids uitkiezen die hen wegwijs maakt op de arbeidsmarkt, onderwijsmogelijkheden en sociale voorzieningen (De Lange et al., 2017).

⁸ De Lange, T. et al. (2017). Van azc naar een baan: De Nederlandse regelgeving over en praktijk van arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen. Universiteit van Amsterdam: Amsterdam.

⁹ De Lange, T. et al. (2017). Van azc naar een baan: De Nederlandse regelgeving over en praktijk van arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen. Universiteit van Amsterdam: Amsterdam.

¹⁰ De situatie is echter nog niet ideaal. In de praktijk vindt huisvesting eerder plaats en wordt daarna gestart met het maken van het integratieplan. Hier gaat dus, net als in Nederland tijd, verloren tijdens het wachten op huisvesting. Daarnaast wordt van betrokken werkgevers verwacht dat zij 25% van de werkweek vakinhoudelijke trainingen geven aan statushouders. Volgens vakbonden gebeurt dit nog niet genoeg, waardoor veel statushouders 100% werken op basis van 75% loon.

2 Aanpak en beperkingen

Voor deze verkenning selecteerden wij acht projecten in acht verschillende gemeenten om een zo breed mogelijk beeld te krijgen. Bij het selecteren van de initiatieven kozen we voor 1) een spreiding over grote, middelgrote, en kleinere gemeenten en 2) projecten die naast de individuele verplichte inburgering werken aan een parallelle aanpak waarin vergunninghouders naar werk, taal en/of onderwijs begeleid worden. Door de huidige Wet inburgering – waarin inburgeraars verantwoordelijk zijn voor hun eigen inburgering – staat een parallelle aanpak altijd los van het verplichte inburgeringstraject.

In deze verkenning brengen we voorbeelden van projecten in beeld die werken met een parallelle aanpak. Hiervoor namen we interviews af met de betrokken projectleiders van de aanpakken die zowel de beleidscontext kennen als bekend zijn met de uitvoering. Zo schetsen we een beeld van de aanpakken die er zijn en een beeld van de eerste tussentijdse resultaten en ervaringen die er heersen. In de verkenning is geen evaluatie of effectenonderzoek opgenomen bij de geselecteerde projecten, omdat het allemaal startende projecten zijn en er nog weinig resultaatmetingen bekend zijn.

Tenslotte hebben we de geraadpleegde bronnen bij elkaar gebracht en naast elkaar gelegd. Zo is een beeld geschetst van wat motieven en uitgangspunten zijn om een 'parallelle aanpak' op te zetten, hoe de verschillende trajecten eruitzien en wat de worstelingen zijn. Dit verhelderen we vervolgens in een infographic, waarin ook een aantal leerpunten en aanbevelingen worden gegeven.

De inburgeringstrajecten in deze verkenning:

7

#	Gemeente	Project
1	Almere	In beweging + (IB-plus)
2	Alphen-Chaam	Wederkerig Meebewegen
3	Amsterdam	Vluchtelingen werk voor iedereen
4	Groningen	Inburgeren doen we samen
5	Heerlen	Inburgering: iedereen doet mee!
6	Leiden	24x24: project JAS
7	Rotterdam	Rotterdamse inburgering
8	Smallingerland	Van azc naar wonen in Smallingerland

3 Inburgering in beeld

Wettelijke inburgering

Inburgering en integratie van vergunninghouders is wettelijk vastgesteld in de Wet inburgering (WI).¹¹ Ook wel bekend als de 'formele inburgering' waar iedere nieuwkomer aan moet voldoen.¹² Deze wet schrijft voor dat alle nieuwkomers een verplicht inburgeringsexamen moeten doen waarmee zij beter kunnen meedoen aan de Nederlandse samenleving, een opleiding kunnen volgen of werk vinden. Inburgeraars kunnen een lening aanvragen bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)¹³ die zij kunnen gebruiken voor het volgen van inburgerings- of taalcursussen.

Tijdens de inburgering leren vergunninghouders over het vinden van werk, hoe ze een afspraak kunnen maken bij bijvoorbeeld het ziekenhuis en welke scholen er zijn (als zij kinderen hebben). Daarnaast worden taallessen gegeven, Nederlandse rechten en plichten en de kernwaarden van de Nederlandse samenleving aangeleerd (zoals vrijheid van meningsuiting, solidariteit en vrijheid van godsdienst). Daarnaast is in de WI opgenomen dat iedereen die in Nederland mag blijven en moet inburgeren, een participatieverklaring ondertekent: deze heeft betrekking op verplichte deelname aan activiteiten voor de inburgering.¹⁴

De formele inburgering is door Rijksoverheid ingegeven, de verantwoordelijkheid voor het halen van het inburgeringsexamen ligt sinds 2007 bij de vergunninghouders zelf en de uitvoering en handhaving van de WI is sinds 2013 belegd bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor huisvesting, begeleiding en verdere integratie in Nederland en geven daarnaast invulling aan de uitvoering van de participatieverklaring en de maatschappelijke begeleiding.

Parallele aanpak inburgering

Naast de wettelijke inburgering zijn er veel gemeenten die zich inzetten voor extra maatschappelijke begeleiding, arbeidstoeleiding, onderwijs of scholing. Naast formele verantwoordelijkheden van de inburgeraar zijn dit extra trajecten die gemeenten beschikbaar kunnen stellen aan vergunninghouders en soms verplichten om in aanmerking te komen voor een bijstandsuitkering. Uitgangspunt van gemeenten is vaak dat de wettelijke inburgering onvoldoende zekerheid geeft dat vergunninghouders na het inburgeringsexamen ook uit de bijstand komen. Inburgering is echter niet formeel belegd bij gemeenten, waardoor zij minder regie hebben. Momenteel beslissen gemeenten op eigen initiatief of (en hoe) zij een parallelle aanpak opzetten. Er is daarom relatief weinig bekend over hoe de parallelle aanpak er in verschillende gemeenten uitziet.

¹¹ Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/nieuw-in-nederland/inhoud/inburgering-en-integratie-van-nieuwkomers> (14 juni 2017).

¹² Er zijn enkele uitzonderingen op het verplichte inburgeringsexamen. Nieuwkomers hoeven dan geen inburgeringsexamen te doen.

Bijvoorbeeld als zij door psychische of lichamelijke beperkingen het examen niet kunnen halen.

¹³ U hoeft in 3 situaties niet terug te betalen:

- u haalt op tijd uw diploma,
- u krijgt op tijd een ontheffing,
- u krijgt op tijd een gehele vrijstelling.

¹⁴ Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/16/presentatie-over-wijzigingen-wet-inburgering-1-januari-2013> (14 juni 2017),

Acht voorbeelden van een parallelle aanpak

Hieronder beschrijven we acht voorbeelden van de parallelle aanpak van diverse (grote en kleine) gemeenten. De gemeenten zijn geografisch verspreid over Nederland.

3.1 IB+ een oriëntatietraject richting het beroepsonderwijs Almere

	Project: IB+ Gemeente: Almere Opvallend: Studenten geven peer-to-peer coaching en NOA-assessment ¹⁵
Doel:	Het realiseren van een 'sluitende aanpak' voor jonge vergunninghouders, zodat zij met arbeidsperspectief (o.a. startkwalificatie) op de arbeidsmarkt komen. Hiervoor is voorbereiding op dit perspectief belangrijk, waarbij er gekeken wordt op welke wijze de jongere het beste op zijn plek terecht komt (bemiddeling naar onderwijs en/of werk). De afgelopen periode hebben samenwerkende partners veel geleerd over de belemmeringen die spelen bij arbeidsmarkt bemiddeling en toeleiding naar onderwijs van vergunninghouders. Die lessen zijn de kern geweest van de ontwikkeling van het IB+ traject.
Doelgroep:	Alle vergunninghouders die sinds 1 januari 2016 in de gemeente geplaatst zijn, komen in aanmerking voor de basisdienstverlening van de gemeente Almere. Voor het IB+ traject komen gemotiveerde, leerbare vergunninghouders tussen de 18 en 29 jaar in aanmerking (selectieproces).
Aanpak:	De basisdienstverlening voor alle vergunninghouders in Almere, bestaat uit: - Het NOA-assessment, deze vormt de basis voor de integrale intake met de vergunninghouder, de klantmanager en de maatschappelijk begeleider (VluchtelingenWerk). - o Op basis van het assessment en het intakegesprek wordt met behulp van een <i>zelfredzaamheidsmatrix</i> een plan van aanpak opgesteld. De professionals (klantmanager en maatschappelijk begeleider) werken samen met de vergunninghouder om dit plan vorm te geven. - o In het kader van een 'sluitende aanpak' wordt de maatschappelijke begeleiding en activiteiten in het kader van re-integratie en zorg zo goed mogelijk op elkaar afgestemd; - o Een deel van de jongeren tussen 18-29 jaar is op basis van een integrale intake geselecteerd voor het IB+ traject. Parallelle aanpak: - In het traject wordt instroom in het onderwijs gerealiseerd door de voorbereiding hierop in samenhang met de inburgering aan te bieden. Het curriculum bestaat uit: wettelijke inburgering/taalontwikkeling; onderwijs- en arbeidsmarktorientatie, loopbaanbegeleiding, en rekenen. - Netwerkontwikkeling vindt plaats middels peer-to-peer coaching door Almeerse studenten. De studenten ondersteunen de

¹⁵ NOA biedt online tests & assessments aan, verzorgt (selectie of loopbaan) assessments en trainingen in de sectoren Onderwijs, Human Resources en Re-integratie.

	vergunninghouders onder andere bij het vinden van een stageplek en krijgen hier studiepunten voor. - De ontwikkeling van een eigen plan staat centraal; op basis van kennis van de Nederlandse arbeidsmarkt en onderwijsmogelijkheden maakt de vergunninghouder zijn of haar keuze. Na één jaar wordt verwacht dat de cursist doorstroomt naar een hbo-schakeljaar of instroomt in een mbo-opleiding.
Uitvoerende organisatie/samenwerking:	Het IB+ traject is vormgegeven door diverse onderwijspartijen in Almere (Windesheim Flevoland, ROC van Flevoland, Taalcentrum), Academie van de Stad en het ROC van Flevoland als inburgeringsaanbieder. Om de samenwerking te bekrachtigen is in juli 2017 een samenwerkingsconvenant getekend door de bestuurders van deze partijen. VluchtelingenWerk Midden Nederland is nauw betrokken en heeft ondersteuning geboden bij de selectieprocedure van IB+.
Eerste resultaten:	In september 2017 zijn er twee IB+ groepen van 20 cursisten gestart. De cursisten zijn enthousiast. De eerste concrete resultaten worden begin 2018 verwacht. Belangrijkste leerpunt van de projectleiders: <i>“Jonge statushouders zijn kansrijk om nog een kwalificatie op te doen in Nederlandse onderwijscontext, die kansen kunnen we beter benutten. Van belang daarbij is om de inburgering ‘op te plussen’. Oriëntatie op de onderwijs- en arbeidsmarkt, rekenen, computervaardigheden, en netwerkontwikkeling.”</i>
Financiering/kosten:	Het IB+ traject wordt bekostigd vanuit het individuele inburgeringsbudget dat vergunninghouders hebben voor de inburgering (DUO). De ontwikkelkosten voor het curriculum zijn gesubsidieerd door de gemeente. Extra coaching is gefinancierd vanuit de gemeente. Daarnaast wordt een deel van het risico dat het ROC op zich heeft genomen (uitval van cursisten) mede gedekt vanuit de gemeente. Tot en met 2017 ontvangen gemeente nog middelen van het Rijk voor de inzet van mensen en middelen voor de ondersteuning van vergunninghouders; de middelen die zijn ingezet voor IB+ en andere trajecten worden uit dit budget gefinancierd. Vooralsnog is vanuit het Rijk voor 2018 geen budget beschikbaar gesteld.
Meer informatie:	Mare van Gorp en Ankie Eleveld, projectleiders Onderwijs en participatie van het programma Vluchtelingen, gemeente Almere.

3.2 Wederkerig meebewegen Alphen-Chaam

	Project: Wederkerig Meebewegen Gemeente: Alphen-Chaam Opvallend: 'Doorburgeren'
Doel:	Vergunninghouders die niet zelfstandig mee kunnen doen, binnen twee jaar volwaardig mee laten doen in de (lokale) samenleving, waar nodig met (tijdelijke en extra) ondersteuning.
Doelgroep:	Alle vergunninghouders.
Aanpak:	- Eerst wordt een uitgebreide intake op maat gedaan. - Na de intake wordt op basis van iemands profiel en capaciteiten gekeken naar wat iemand nodig heeft om binnen twee jaar succesvol in te burgeren en uit te stromen naar (vrijwilligers)werk of scholing. De parallelle aanpak bestaat uit: - Alphen-Chaam houdt hierbij alle regie in eigen handen door nauw samen te werken met de inburgeringsinstelling. Zo wordt inburgering duaal vormgegeven. De klantmanager levert maatwerk en werkt integraal en duaal in de ketenaanpak. - Na een jaar is iemand zover, dat deze ook in staat is werk te verrichten voor een werkgever (onbetaald, stage of werk/BBL). - Na twee jaar wordt verwacht dat mensen klaar zijn voor een van de volgende uitstroomprofielen: werk, (vak)opleidingen of maatschappelijke participatie. Van belang is ook de 'doorburgering': een taaltraject op maat (incl. reken- en digitale vaardigheden) als nazorg om het taalniveau op een hoger niveau te brengen en de uitstroom kansrijker te maken.
Uitvoerende organisatie/samenwerking:	De gemeente heeft de regie en werkt nauw samen met partners. Zo is er een ketenaanpak geformuleerd met alle betrokken partijen om de vergunninghouders heen, inclusief de inburgeraar zelf. De belangrijkste samenwerkingspartners zijn VluchtelingenWerk (maatschappelijke begeleiding; oriëntatie arbeidsmarkt), NCB (inburgeringsaanbieder), Talent2Work/Worklin (re-integratie naar werk), en het Regionaal werkbedrijf Midden-Brabant/BZW. Verder verzorgt het ROC doorburgering (samen met NCB) plus aansluitende vakopleidingen in combinatie met werk. Tot slot zijn diverse maatschappelijke en welzijnsorganisaties en de ABG-organisatie (Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Gilze en Rijen) betrokken.
Eerste resultaten:	De eerste resultaten over de groep inburgeraars worden eind 2018 verwacht. De omvang van de gemeente is klein en daarom zijn er slechts 38 inburgeraars.
Financiering/kosten:	De belangrijkste geldstromen komen vanuit maatschappelijke begeleiding via het COA: later komt dit vanuit het Rijk via algemene uitkering. Daarnaast zijn er incidentele financiële middelen voor het organiseren van de opvang en integratie van de statushouders. Doorburgering wordt gefinancierd uit het 'Wet Educatie en Beroepsonderwijs'-budget voor het volwassenenonderwijs.
Meer informatie:	Projectleider, Aad Braggaar.

3.3 Vluchtelingen werk voor iedereen in Amsterdam

× Gemeente × Amsterdam ×	Project: Vluchtelingen werk voor iedereen Gemeente: Amsterdam Opvallend: Plaatsing bij opleiding/werk binnen een jaar
Doel:	Het plaatsen van 75 vergunninghouders op jaarbasis bij opleidingen, vrijwilligerswerk en/of werkgevers. Dit loopt naast het formele inburgeringstraject.
Doelgroep:	Inburgeraars die naar verwachting binnen een jaar te plaatsen zijn bij opleidingen of (vrijwilligers)werk. Bij de overige inburgeraars blijft de klantmanager vanuit de gemeente eindverantwoordelijk. Iemand is bijvoorbeeld niet geschikt wanneer iemand te veel psychische klachten heeft om mee te doen.
Aanpak:	Er zijn twee lijnen: 1. De vergunninghouder wordt door de gemeente (klantmanager) aangedragen waarop een intake volgt door VluchtelingenWerk: kan hij/zij in een jaar geplaatst worden? Zo nee, dan wordt de vergunninghouder niet aangenomen en terugverwezen naar de klantmanager die dan een alternatief moet zoeken. Zo ja, dan wordt de deelnemer opgenomen en begint de aanpak. 2. De vergunninghouder wordt intern aangemeld via maatschappelijk begeleiders. In dat geval wordt toestemming gevraagd aan de gemeente om iemand op te nemen. Naast formele inburgering die de vergunninghouder zelf moet regelen, biedt VluchtelingenWerk parallelle inburgering aan: - Vergunninghouders krijgen een jaar lang begeleiding op maat. - Na een intakegesprek worden vergunninghouders gekoppeld aan een jobcoach (vrijwilliger) die begeleidt naar werk, opleiding of vrijwilligerswerk. - Er worden sollicitatiecursussen gegeven. - Waar nodig wordt een extra taalcoach ingezet (bovenop de taallessen van de formele inburgering). - Jobcoaches zorgen ook voor nazorg door na het traject een jaar lang de vinger aan de pols te houden.
Uitvoerende organisatie/samenwerking:	De belangrijkste samenwerkingspartners zijn de gemeente (klantmanagers en job-hunters), inburgering- en opleidingsinstellingen ROC van Amsterdam en Hogeschool van Amsterdam, vrijwel alle aanbieders van taalcursussen in de inburgering en Stichting voor Anders (praktijkopleiding/stage tot fietsenmakers en textiele werkvormen).
Eerste resultaten:	Eerste resultaten zijn nog niet bekend. Er zijn tot nu toe tachtig vergunninghouders ingestroomd. Eerste (kwalitatieve) observaties zijn dat klanten actiever geworden zijn en een betere samenwerking is ontstaan tussen inburgeraar en (klantmanagers van) gemeente.
Financiering/kosten:	50 procent van de financiering is afkomstig uit de subsidie Aanpak Statushouders van de gemeente Amsterdam. De andere helft wordt gefinancierd uit een intern fonds van VluchtelingenWerk Nederland.
Meer informatie:	https://www.vluchtelingenwerk.nl/noordwestnederland/wat-wij-doen/projecten/lopende-projecten

3.4 'Inburgeren doen we samen' in Groningen

	Project: Samen inburgeren in Groningen Gemeente: Een convenant tussen de gemeente Groningen, het Alfa College en het Noorderpoort College Opvallend: Experimenten en proeftuinen
Doel:	Het uitvoeren van een programma dat de vergunninghouder in staat stelt binnen drie jaar aan zijn inburgeringsverplichting te voldoen, waarbij: - Bij binnenkomst in de gemeente helder is welke talenten, vaardigheden en kwaliteiten de vergunninghouder heeft; - Maatwerk is geleverd; - Een parallel traject gevolgd is; - Men werkt en/of participeert vanuit een sociale inclusieve samenleving.
Doelgroep:	Vergunninghouders die in 2016/2017 in de gemeente Groningen zijn gehuisvest. Binnen het convenant worden vier groepen onderscheiden: analfabeten/laaggeletterden, laagopgeleid, middelbaar opgeleid en hoogopgeleid.
Aanpak:	Onderdeel van het convenant is de pilot de Groningse aanpak waar vijftig vergunninghouders aan deelnemen. Doel is om een toekomstbestendige flexibele werkstructuur in te richten. - Deze begint bij het afnemen van een assessment (PPSV). Hiermee wordt binnen het azc gestart. - Aan de hand daarvan wordt een trajectplan geschreven. - De trajectbegeleider is gekoppeld aan de coach maatschappelijke begeleiding. Deze maken deel uit van een coördinatiepunt (in oprichting), waarin zoveel mogelijk kennis en expertise samenkomt. - Naast de inburgering is het streven naar een parallel traject. Gelijktijdig naast de inburgering loopt het parallelle traject. Dit is een verrijking van de inburgering. Dit kan van alles zijn: - Passend bij de mogelijkheden en ambities van de vergunninghouder. Bijvoorbeeld: werk, een stage, onderwijs ondernemerschap, maar ook vrijwilligerswerk, sportactiviteiten of daar waar nodig wordt eerst op zorg ingezet. - Binnen het onderwijs zijn diverse experimenten uitgerold dan wel in ontwikkeling, zoals onder andere taalstages, een pilot ondernemerschap, een proeftuin leren en werken voor analfabete Eritreeërs, een minor (Hanzehogeschool Groningen) in het hbo, dat ondersteund is richting een hbo-opleiding en een pilot arbeidstoeleiding.
Uitvoerende organisatie/samenwerking	Onderwijs, gemeente werk en inkomen, Humanitas (maatschappelijke begeleiding), COA, vrijwilligersbank, sociale wijkteams et cetera. De convenantpartners hebben het voortouw genomen, maar ook andere ketenpartners sluiten inmiddels aan.
Eerste resultaten:	Het afnemen van het assessment en het opstellen van een trajectplan is reeds gestart. De eerste bevindingen zijn positief, aan de hand hiervan wordt een nieuw werkproces ingericht. Met het sluiten van de nabije azc-voorziening is het niet meer mogelijk om het assessment binnen het azc af te nemen. Het lectoraat van de Hanze Hogeschool gaat het traject gedurende de pilotperiode middels een effecten-/impactmeting volgen.

Financiering/ kosten:	Vooralsnog binnen bestaande budgetten en extra gelden verhoogde instroom.
Meer informatie:	Marian Boelema, projectleider integratie en participatie vergunninghouders.

3.5 Inburgering Heerlen: iedereen doet mee!

	Project: Inburgering Heerlen: iedereen doet mee! Gemeente: Heerlen Opvallend: Taalcoach en de directe koppeling met de uitkering
Doel:	Een succesvolle aansluiting van inburgeringstrajecten op (maatschappelijke) participatie en arbeidsmarkt.
Doelgroep:	Alle uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige vergunninghouders in de gemeente Heerlen.
Aanpak:	- Zodra de statushouder in Heerlen gehuisvest wordt een uitkering toegekend en volgt directe plaatsing bij de consulenten inburgering. - Een zorgvuldige intake volgt en een uitgebreid profiel wordt opgesteld. Opleiding, werkervaring in herkomstland, gezinssituatie, gezondheid (trauma's?) en motivatie zijn de pijlers op basis waarvan een maatwerktraject opgesteld wordt. Gedurende het verdere verloop van het maatwerktraject kunnen altijd zaken bijgesteld en aangepast worden. Snelle start inburgeringstraject is een eerste vereiste. - Een plan van aanpak wordt opgesteld en een toestemmingsverklaring voor uitwisseling informatie wordt getekend. Hiermee mogen de (private) aanbieders van de inburgeringstrajecten de gemeente informeren over het verloop van de inburgering (wet op de privacy). Ter ondersteuning van de taalontwikkeling worden er trajecten met een taalcoach ingezet. Naast de lestijden van het inburgeringstraject oefent de taalcoach een keer per week met de statushouder de taal in de dagelijkse praktijk. De duur van de alfabetiserings- en inburgeringstrajecten hangt af van de achtergrond van de statushouder en kunnen variëren van 1 jaar tot 5 jaar. Heeft een statushouder geen leervaardigheden in land van herkomst ontwikkeld (nooit onderwijs gevolgd) dan bepaalt dat mede de duur van de trajecten. Net zoals leerbaarheid en motivatie. Zodra de inburgering begint wordt er naast de formele inburgering: - Een taalcoach toegewezen. De taalcoach heeft buiten de school om contact met de klant waardoor er meer zicht is op ontwikkelingen. - Daarnaast is er om de vier maanden contact met de consulent en wordt het taalniveau van de inburgeraar gepeild en tijdens het eerste half jaar is er maatschappelijke begeleiding. - Zodra iemand voldoende Nederlands spreekt en begrijpt, wordt begonnen met de trajecten arbeidsmarkttoeleiding (Baanbrekend werk, Werkgevers Service Plein). - Wanneer iemand uitstroomt kan diegene nog 3 maanden bij een consulent terecht, op eigen initiatief of als een werkgever contact opneemt
Uitvoerende organisatie/samenwerking:	De aanbieders (inburgering) en WSP: Werkgevers Service Punt met een aanbod van vacatures en cursussen voor arbeidsmarkttoeleiding zoals CV en sollicitatietraining, vaktaaltrajecten e.d. Stichting voor Vluchteling-Studenten (UAF) (hoger opgeleiden), VluchtelingenWerk (inburgering, maatschappelijke begeleiding, toeleiding naar werk et cetera), Arcus College (scholing, inburgering N2), Vlot (taalcoaches), Baanbrekend werk (arbeidstoeleiding), Hogeschool Zuid (bacheloropleiding schakelklas voor hbo, met behoud van uitkering naast de

	inburgering) stichting Werk voor Heerlen en verder vinden er nog gesprekken plaats met diverse opstartpilots bij schoonmaakbedrijven.
Eerste resultaten:	Tot augustus 2017 instroom van 350 vergunninghouders. Eerste resultaten volgen. Er is geen zicht op niet-uitkeringsgerechtigden. Belangrijkste leerpunt projectleider: <i>“Het vinden van een balans tussen (reële) zelfredzaamheid en het faciliteren van de vergunninghouders, duidelijke doelstellingen in het Plan van Aanpak en heldere communicatie.”</i>
Financiering/kosten:	De organisatie wordt deels gefinancierd vanuit het participatiebudget en de inkomstensubsidie voor statushouders.
Meer informatie:	Lia Jantowski, projectleider.

3.6 'JA Statushouders' (JAS): 24x24 in Leiden

	Project: Leidse inburgering JAS, 24 x 24 Gemeente: Leiden Opvallend: Grote inzet van vrijwilligers en subsidie Europees fond
Doel:	De doelstelling van het programma is dat vergunninghouders zo snel mogelijk economisch zelfstandig worden en een plek vinden in en zich verbonden voelen met de samenleving.
Doelgroep:	Alle vergunninghouders die in Leiden geplaatst worden en na 1 oktober 2015 Nederland binnen zijn gekomen, worden (direct) aan JAS verbonden. Het project is flexibel ingericht om iedere doelgroep een aanpak op maat te geven.
Aanpak:	Zodra vergunninghouders door het COA in Leiden worden geplaatst: - Verzorgt VluchtelingenWerk de huisvesting en eerste begeleiding bij alles wat bij vestiging komt kijken. - De klantmanager van Werk en Inkomen heeft vanaf dat moment intensief contact met de vergunninghouder en voert vanuit verantwoordelijkheid van de uitkering regie op het traject van de vergunninghouder. Vergunninghouders worden vanaf moment van vestiging actief begeleid vanuit de participatiewet. De beoogde periode van de parallelle aanpak is twee jaar. - In die tijd worden vergunninghouders in vier blokken 24 weken lang, 24 uur per week begeleid in een educatief programma. - De eerste twaalf weken staan in het teken van toeleiding naar inburgering en het realiseren van een individueel trajectplan van de deelnemer (uitgebreide intake en het NOA-assessment). - Het programma bestaat uit verschillende modules gericht op interculturele communicatie, oriëntatie op scholing en op arbeid, interetnische contacten (mentorproject). Alles wat nodig is om mensen zo snel mogelijk op hun plek in de samenleving te krijgen, c.q. economische zelfstandigheid.
Uitvoerende organisatie/ samenwerking:	De feitelijke uitvoering startte op 1 januari 2016 in Leiden en de Leidse regio. Het JAS-project heeft een coördinator (betaald) met zo'n tweehonderd mentoren (vrijwillig), acht klantmanagers, job-hunters, taaldocenten, trainers en een projectleider in dienst. Daarnaast doet JAS beroep op voorzieningen in de stad zoals welzijnsorganisaties, sportverenigingen, vrijwilligersorganisaties et cetera. Belangrijkste samenwerkingspartner is VluchtelingenWerk.
Eerste resultaten:	Uit de eerste voortgangsrapportage blijkt dat alle gestarte 452 deelnemers (eerste cohort van 1 oktober 2015 tot 31 december 2015, gestart met het traject in januari 2016) inmiddels een trajectplan hebben. Ook is in een voortgangsrapportage een stijging van 42 naar 75 procent te zien in het aantal vergunninghouders dat binnen twaalf weken na huisvesting start aan de inburgering. Belangrijkste leerpunt: <i>"Keuzes vragen van vergunninghouders waarvan ze de consequenties niet overzien is onverantwoord. Na twee jaar weten we dat we als gemeente veel meer regie moeten nemen vanuit de Participatiewet op het inburgeringstraject."</i>

Financiering/ kosten:	Een gedeelte van de organisatie wordt betaald uit middelen van de gemeente zelf en het bestuursakkoord van de Rijksoverheid dat extra geld beschikbaar stelt voor inburgering bij gemeenten. De klantmanagers worden betaald vanuit de Participatiewet. De inhoudelijke doorontwikkeling van het programma wordt gefinancierd vanuit de subsidie Sociale Innovatie van het Europees Sociaal Fonds.
Meer informatie:	Projectleider Jos Valk, of: http://www.jongerenopdearbeidsmarkt.nl/index.php/project-jas

3.7 Rotterdamse aanpak inburgering

 Gemeente Rotterdam	Project: Rotterdamse aanpak statushouders Gemeente: Rotterdam Opvallend: Focus op taal met intensieve begeleiding
Doel:	Vergunninghouders binnen twee jaar laten inburgeren, waarbij zoveel mogelijk Rotterdamse vergunninghouders de inburgering één jaar eerder behaald dan de wettelijke termijn toestaat.
Doelgroep:	Alle vergunninghouders in Rotterdam krijgen onderstaand programma aangeboden waarin mogelijkheid is voor maatwerk.
Aanpak:	Vergunninghouders krijgen ten eerste hulp en ondersteuning aangeboden vanuit: - Het Intakeloket Ondersteuning Statushouders (gemeente Rotterdam). Via dit intakekloket worden zaken geregeld zoals huisvesting, uitkering en zorgverzekering. - Vervolgens gaan Stichting Nieuw Thuis Rotterdam (SNTR) of VluchtelingenWerk aan de slag samen met de vergunninghouders. Bij deze organisaties worden begeleiders toegewezen en een plan opgesteld. - Het traject start voorafgaand aan het formele inburgeringsprogramma en loopt ondertussen in aangepaste vorm door. Het traject vervangt de inburgering niet, maar biedt een stevige basis. - De formele inburgering wordt door verschillende (private) inburgeringscentra gedaan. Hier is weinig zicht op vanuit de gemeente. De aanpak van Rotterdam richt zich met name op taallessen met een intensieve maatschappelijke en trajectbegeleiding. Uniek is de <i>quick start</i> van maximaal twee jaar (i.p.v. drie jaar) waarin intensief wordt gewerkt aan taal en aan (financiële) zelfredzaamheid: - Vergunninghouders zijn minimaal acht dagdelen per week actief met het leren van de taal, vrijwilligerswerk, opleiding, werkervaringsplek en/of werk. - Ook starten vergunninghouders binnen drie weken bij VluchtelingenWerk met de Rotterdamse Taalstart van tien weken. - Na vier weken beginnen de Participatiewerkshops van in totaal zes dagdelen. - Om de drie maanden wordt de stand van zaken bijgehouden en ondertussen vindt wekelijks begeleiding plaats. - Alles bij elkaar zitten vergunninghouders circa acht dagdelen per week in het traject voor een periode van twee jaar. In die dagdelen volgen ze een inburgeringscursus, taallessen of doen (vrijwilligers)werk.
Uitvoerende organisatie/samenwerking:	De gemeente heeft met name een regisserende rol en faciliteert organisaties en de vergunninghouders. VluchtelingenWerk en Stichting Nieuw Thuis Rotterdam (SNTR) zijn de grootste uitvoerende organisaties. De Erasmus Universiteit Rotterdam is betrokken bij het wetenschappelijk onderzoek van SNTR. Daarnaast wordt in de gemeente ook samengewerkt binnen de verschillende clusters, namelijk Werk en Inkomen, Stedelijk Ontwikkeling en Maatschappelijke Ontwikkeling.

Eerste resultaten:	In november 2017 komt de eerste Monitor Rotterdamse aanpak Statushouders uit die de stand van zaken laat zien van de nieuwe aanpak.
Financiering/ kosten:	Per vergunninghouder is er een trajectprijs. Het Rijk betaalt de gemeente 2.370 euro per vergunninghouder; het restbedrag vult de gemeente zelf aan. Een deel van de rijksbijdrage wordt uitbesteed aan de uitvoerende organisaties.
Meer informatie:	https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/wonen-statushouders/16bb2715__Rotterdamse_aanpak_statushouders_2016-2020.pdf

3.8 Inburgering gemeente Smallerland

Drachten Smallerland	Project: Inburgering Smallerland Gemeente: Smallerland Opvallend: ISK voor jongeren tussen 18-25 jaar
Doel:	Het doel is meer gelijktijdig te werken aan integratie, door sneller te weten wat iemand kan en daarop inspelen. Zo wordt een snellere uitstroom (uit de bijstand) beoogd.
Doelgroep:	Smallerland richt haar maatwerkaanpak op alle vergunninghouders die in de gemeente gehuisvest worden. Wel verschilt de aanpak per leeftijdscategorie. Het uitgangspunt is dat de 18- tot 25-jarigen een onderwijstraject gaan volgen, in plaats van inburgering. Voor de groep van 25 jaar en ouder is er het zogenaamde Welkom traject.
Aanpak:	Het traject is gericht op een succesvolle inburgering binnen twee jaar. Niettemin wordt rekening gehouden met uitloop tot maximaal drie jaar. Alle vergunninghouders worden, zodra ze de gemeente Smallerland binnenkomen, gekoppeld aan een regisseur Sociale Zaken die in een vroeg stadium oriënterende gesprekken houdt op het azc. - De regisseur Sociale Zaken houdt de intake en levert een op maat gemaakt plan voor iedere vergunninghouder. - De eerste zes weken dat iemand in de gemeente verblijft, krijgt men ondersteuning van een professionele coach. - Na zes weken wordt een actieplan opgesteld met verschillende onderdelen: Nederlandse les, sport, vrijwilligerswerk/taalles/onderwijs en waar iemand gaat inburgeren. De gemeente begeleidt actief richting de inburgering. Het opgestelde actieplan is van de inburgeraar zelf en diegene heeft zelf de controle. Er is sturing (sancties) mogelijk vanuit de Participatiewet. - Voor jongeren (18 – 25 jaar) geldt: De eerste zes maanden volgen zij een onderwijstraject op de internationale schakelklas (ISK) (normaliter alleen voor jongeren tussen de 12 – 18 jaar) zodat zij de opstap kunnen maken naar onderwijs. - Parallel aan beide trajecten loopt de verhuis- en maatschappelijke begeleiding vanuit Vluchtelingenwerk Noord-Nederland.
Uitvoerende organisatie/samenwerking:	De organisatie van de aanpak ligt bij Sociale Zaken van Smallerland. In september is de aanpak van start gegaan. Smallerland besteedt veel werkzaamheden uit: Maatschappelijke Onderneming Smallerland (MOS) voor de maatschappelijke begeleiding van de 26+ groep. Daarnaast de ISK voor de groep 18- tot 25-jarigen. Ook wordt regionaal samengewerkt en is er een samenwerkingsverband met de Vereniging van Friese Gemeenten. Andere samenwerkingsverbanden zijn met VluchtelingenWerk Noord-Nederland en het COA. Soms wordt ook met de GGD samengewerkt omtrent gezondheidszaken. De samenwerking met het COA is relatief uniek. Door in het azc al veel samenwerking op te zoeken, wordt de warme overdracht tussen COA en gemeente verzorgd. Dit is een beleidskeuze. De 'blauwe map' waarin

	persoonlijke informatie van vergunninghouders staat, wordt ook bekeken (met toestemming van de vergunninghouder).
Eerste resultaten:	De aanpak zit nog in de ontwikkelingsfase. Er zijn dus nog geen resultaten.
Financiering/ kosten:	Ten behoeve van maatwerk kan de regisseur 1.500 euro per inburgeraar besteden aan de inkoop van producten die de integratie en participatie bevorderen. Dit budget blijft beschikbaar tot aan de inburgering is voldaan. Dit geld komt vanuit het bestuursakkoord (2016-2017) voor elke gehuisveste vergunninghouder. Daarmee wordt het grootste deel van de aanpak gefinancierd. Zodra deze extra financiering stopt, hoopt Smallingerland andere financiering te krijgen door het succes van de aanpak.
Meer informatie:	Projectleider, Maaïke Zwart.

4 Hoe ziet de parallelle aanpak eruit?

Er is nog weinig bekend over de parallelle aanpak. Dat komt ook omdat de aanpak relatief nieuw is en in veel gevallen zelfs nog in de ontwikkelingsfase staat. Dit bleek ook tijdens de zoektocht naar voorbeelden voor deze verkenning. Zo is de ene gemeente al bezig met het traject na de inburgering (nazorg) en is de andere gemeente nog helemaal niet bezig met een parallelle aanpak. Ook de manier waarop verschillende inburgeringstrajecten in gemeenten vorm krijgen verschillen: de ene gemeente verwacht veel van de zelfredzaamheid van vergunninghouders, de ander neemt vergunninghouders bij de hand. Inburgering in Nederlandse gemeenten geeft een diffuus beeld.

4.1 Waarom de parallelle aanpak?

Waarom zetten gemeenten een parallelle aanpak op poten? In de huidige Wet inburgering wordt ervan uit gegaan dat vergunninghouders eerst hun inburgeringsexamen moeten halen. Als zij die succesvol hebben afgerond, zijn zij volgens de wet klaar om de eerste stappen te zetten in de samenleving en op zoek te gaan naar werk of scholing.¹⁶ Met name sinds de verantwoordelijkheid voor inburgeren bij vergunninghouders zelf ligt, vallen de slagingspercentages op het inburgeringsexamen tegen en duurt het langer voordat zij klaar zijn voor de arbeidsmarkt, scholing of zelfstandigheid.

Gesprekspartners geven aan dat dit een ongewenste situatie is.

“Hoe langer men stil zit en afwacht, hoe langer het duurt voordat zij aan het werk of naar school kunnen. Voor de meeste groeit de afstand tot de arbeidsmarkt dan alleen maar meer”, aldus een geïnterviewde.

23

Ook zodra vergunninghouders eenmaal het inburgeringsexamen halen, kan het in deze situatie voor komen dat de afstand tot samenleving en/of arbeidsmarkt te groot is. Het risico ontstaat dat vergunninghouders langdurig in de bijstand terechtkomen. Ook zijn of ontstaan er mogelijk andere problemen (zoals schulden, (psychische) gezondheidsklachten et cetera). Zoals gesprekspartners aangeven, doen in een dergelijke situatie vergunninghouders beroep op hulp en ondersteuning van de gemeente. Het idee van een parallelle aanpak is dat door gelijktijdig te werken aan inburgering, maatschappelijke participatie, taalverwerving, scholing en/of arbeidstoeleiding vergunninghouders eerder (duurzaam) geïntegreerd worden in de samenleving en (financieel) zelfredzaam zijn. Op termijn voorkomen gemeenten zo dat er in toenemende mate beroep wordt gedaan op gemeentelijke budgetten.

Vanuit gemeenten is er veel kritiek op de Wet inburgering. Gemeenten zeggen dat er te weinig zicht is op wat er gebeurt sinds de inburgering door (private) inburgeringsaanbieders wordt uitgevoerd. Een enkeling zegt dat inburgeringsaanbieders regelmatig niet deugen. Daarnaast geven alle gemeenten aan dat de huidige inburgeringswet gemeenten niet in staat stelt om vergunninghouders een volwaardige plek in de samenleving te geven. De kans is groot dat vergunninghouders na het inburgeringsexamen

¹⁶ Dit is kenmerkend voor de opeenvolgende aanpak die wordt bekritiseerd door onder andere de WRR Policy-brief (2015).

alsnog uit zicht raken en (langdurig) in de bijstand terecht komen. De parallelle aanpak is te zien als een preventieve maatregel van gemeenten om dit te voorkomen.



Pop-up Bazar Leidschendam.

4.2 Maatwerk en zelfredzaamheid

De doelstellingen van gemeenten in de parallelle aanpak komen grotendeels overeen: vergunninghouders zo snel mogelijk integreren in de Nederlandse samenleving en (financieel) zelfredzaam maken. Uit gesprekken komt naar voren dat er verschillende opvattingen zijn tussen gemeenten over de mate waarin vergunninghouders zelfredzaam zijn. De mate waarin vergunninghouders ondersteund worden bij de inburgering (in vorm van contacturen, eigen verantwoordelijkheden en begeleiding) lijkt hiervan deels afhankelijk te zijn. Zoals een van de gesprekspartners stelt.

“We willen mensen 100 procent zelfredzaam hebben en op de hoogste trede van de participatieladder, maar de realiteit is weerbarstig. Sommigen zijn heel ondernemend en zelfredzaam en anderen helemaal niet. Eritrese laagopgeleide vluchtelingen zijn een voorbeeld van een moeilijke doelgroep, maar ik benadruk: er zijn geen niet-complexe gevallen”, aldus een geïnterviewde.

De ene gemeente biedt, waar nodig, intensieve begeleiding. Een andere gemeente ziet vergunninghouders niet heel anders dan ‘reguliere’ burgers en verwijst door naar bestaande maatschappelijke organisaties en de plicht om actief te participeren. Opvattingen over zelfredzaamheid lijken invloed te hebben op de vorm van de parallelle aanpak per gemeente – en mogelijk óf er wel of

geen parallelle aanpak wordt opgezet. Ter illustratie schetst een van de gesprekspartners een beeld van de casuïstiek.

“Mannen vinden het moeilijk om, vooral wanneer de gezinshereniging nog niet rond is, te focussen op inburgering of financiële verantwoordelijkheden. Ze zijn dan vooral bezig met hoe ze hun gezin veilig in Nederland krijgen. De parallelle aanpak kan in zo’n situatie te veeleisend zijn”, aldus een geïnterviewde.

De meeste gemeenten lijken het eens te zijn dat een zekere mate van eigen verantwoordelijkheid bij de vergunninghouder neergelegd moet worden.

“Zo houd je vergunninghouders actief betrokken. Door ze verantwoordelijk te maken voor hun eigen ontwikkeling en voortgang en daar afspraken over te maken”, aldus een geïnterviewde.

De gemeente Alphen-Chaam werkt zo met Eigen Registratie Logboeken, die vergunninghouders zelf in moeten vullen en meenemen bij vervolgesprekken. Gemaakte afspraken worden samengevat in een plan van aanpak en gelden als voorwaarde voor de uitkering. Dit vraagt ook enige zelfredzaamheid en taalvaardigheid, maar waar dit lastig is, kan gedacht worden aan extra begeleiding of taallessen.

Gesprekspartners benoemen vaak de complexe achtergrond die vergunninghouders hebben:

25

“Vergunninghouders hebben een moeilijke tijd achter de rug en moeten nu wennen aan de nieuwe samenleving terwijl ze veel andere zaken aan hun hoofd hebben zoals beoogde gezinshereniging of trauma’s, waardoor inburgering niet altijd prioriteit nummer één is”, aldus een geïnterviewde.

Omdat de groep bovendien erg divers is, stellen gemeenten dat maatwerk belangrijk is om mensen snel (duurzaam) te integreren. Dé manier om maatwerk te leveren is volgens gesprekspartners een intensieve intake aan de voorkant: wat wil een vergunninghouder zelf, wat kan iemand, en waar liggen de beperkingen en mogelijkheden.

“Scan iemands capaciteiten, soft- en hard skills, 21^e-eeuwse vaardigheden, vooropleiding, vakopleiding, werkervaring. Afhankelijk van wat je vaststelt en wat iemand zelf wil, maak je een plan dat wordt besproken met de vergunninghouder. Zo wordt een integraal plan op individuele basis gemaakt (individueel participatieplan) om iemand van A naar B te krijgen”, aldus een geïnterviewde.

Kader: Rotterdam maakt vertaalslag tussen verschillende leefwerelden

Eritrese vrouwen hebben in Eritrea vaak in het leger gezeten. Zodra ze in Nederland aankomen geven ze daarom vaak aan graag bij de politie of een dergelijke functie te willen werken. Maar door te vragen wat iemand dan deed in het Eritrese leger blijkt dat dit vaak technische of administratieve

functies waren. Niet iets om in eerste instantie aan te denken bij werk in het leger, of bij de politie. Om een dergelijk misverstand te voorkomen is het dus belangrijk om door te vragen; wat bedoelt iemand werkelijk? En wat voor werk deed iemand *precies*?

Gemeenten geven aan dat dit ook de manier is om zo vroeg mogelijk signalen op te vangen op het gebied van zorg of andere leefgebieden waar mogelijk extra aandacht naartoe moet. Om een aanpak op maat te geven, is nauw contact en goed luisteren naar vergunninghouders van groot belang. Daar is flexibiliteit en ruimte in de organisatie voor nodig. Bij enkele gemeenten wordt gekeken naar het voortraject in het azc, maar dit gebeurt weinig.

Kader: Leiden laat cultuurverschillen zien

Een Syrische vergunninghouder werd geplaatst bij een werkgever. *“Op een dag werden wij gebeld door de werkgever, wat bleek? De Syrische man had zijn broer naar zijn eigen werk gestuurd omdat hij zelf niet kon. Voor hem was het logisch: omdat hij zelf niet kon dacht hij dat zijn broer wel kon invallen. Zo zijn er veel voorbeelden.”* Waar het om gaat, is dat er een groot cultuurverschil is met hoe dingen werken in Nederland en in het land van herkomst. *“Belastingen invullen is een ander voorbeeld. Mensen snappen niet dat zij belasting moeten afdragen, laat staan de reden waarom. Ze zeggen dan: ‘waarom zou ik dan nog werken?’”* Daarom is het van groot belang goed contact te onderhouden en mensen goed te informeren.

26



Groepsfoto uitreiking participatieverklaring.

4.3 Fasering parallelle aanpak

Er is veel onduidelijkheid bij gesprekspartners over wat de ‘parallelle aanpak’ nu is. Zo worden verschillende aanduidingen gebruikt: parallelle aanpak, integrale aanpak of duale aanpak. En verschillen de trajecten in opzet: de ene gemeente zet slechts een extra taalcoach in, anderen werken gelijktijdig aan werk, school, taal én de wettelijke inburgering. De fasering ziet er bij de meeste gemeenten als volgt uit:

Warme overdracht

Ten eerste wordt de warme overdracht georganiseerd: het punt waarop een vergunninghouder aan een gemeente wordt toegewezen. Dit vindt (meestal) in het azc plaats. De verantwoordelijkheid over de vergunninghouder wordt overgedragen van het COA (casemanager) naar de gemeente (klantmanager). Wettelijk moeten vergunninghouders dan binnen dertien weken huisvesting krijgen, maar de praktijk wijst uit dat dit vaak (veel) langer duurt (vooral bij moeilijk te plaatsen gezinssituaties, zoals veel kinderen). Een aantal gemeenten, zoals Almere, laat zien dat deze wachttijd benut kan worden door in het azc al contact te leggen tussen vergunninghouders en klantmanagers en/of maatschappelijke begeleiding. De intake kan meteen van start, er kunnen plannen gemaakt worden voor vervolgstappen en men kan in principe – eventueel op een mbo-instelling – beginnen met de inburgering. Gemeenten kunnen ten behoeve van de intake de ‘blauwe map’¹⁷ als leidraad gebruiken. Voorwaarde is dan wel dat gemeenten toestemming (van de statushouder) hebben om de blauwe map in te zien en dat deze goed is bijgehouden door het COA.



27

Parallele inburgering

Doorgaans wordt de parallelle aanpak uitgevoerd in verschillende samenwerkingsverbanden die gemeenten hebben met bestaande maatschappelijke organisaties en verenigingen, onderwijsinstellingen en werkgevers in de gemeente. Zo kan de parallelle aanpak uit verschillende onderdelen bestaan: arbeidsmarkttoeleiding, scholing (taallessen, (vak)opleidingen, BBL en zelfs mbo- of hbo-opleidingen en/of minors)¹⁸, en empowerment in de vorm van bewegingsactiviteiten (sport) en maatschappelijke participatie (waaronder o.a. vrijwilligerswerk en buddyprojecten). De ene gemeente richt zich meer op arbeid, de ander meer op maatschappelijke participatie, sommigen nemen alle

¹⁷ ‘De blauwe map’ is een persoonlijk document dat casemanagers van het COA opstellen voor iedere vergunninghouder. Dit gebeurt al in het azc. Er staat bijvoorbeeld informatie in over iemands achtergrond, interesses en capaciteiten.

¹⁸ Een mbo-diploma geeft vrijstelling op de inburgering. Gemeente Smallingerland verlengt de inburgeringstermijn voor mensen die naar het mbo gaan zodat ze tijd hebben hun diploma te behalen.

elementen mee. Dit lijkt afhankelijk van bestuurlijk draagvlak, samenstelling van de coalitie en algemene uitgangspunten omtrent zelfredzaamheid per gemeente. In de meeste gevallen loopt de aanpak gelijktijdig met de wettelijke inburgering, maar soms kan er in een eerder stadium gesproken worden van een parallelle aanpak. Bijvoorbeeld wanneer een klantmanager adviseert om te wachten met de wettelijke inburgering vanwege grote taalachterstanden, trauma's of gezondheidsachterstanden. In die periode kunnen gemeenten werken aan maatschappelijke begeleiding en activering (bijvoorbeeld door sportactiviteiten of het toewijzen van een 'buddy') en voorbereidende taallessen. Gemeenten sturen regelmatig op actieve deelname aan de parallelle aanpak: bijvoorbeeld door uitkeringen deels of helemaal in te houden bij te veel absentie. De meeste gemeenten richten zich erop dat vergunninghouders zo binnen twee jaar succesvol inburgeren.

Nazorg

Nadat vergunninghouders het inburgeringsexamen hebben behaald, is voldaan aan de wettelijke inburgeringsplicht. Bij de meeste gemeenten betekent dit ook het einde van de parallelle aanpak. Gesprekspartners bekritiseren het idee dat inburgeraars na het inburgeringsexamen klaar zijn voor een start in de samenleving, voldoende de Nederlandse taal bezitten, aan een baan of scholing kunnen komen en (financieel) zelfredzaam zijn. Niettemin zijn er maar enkele gemeenten die bezig zijn met nazorg, of 'doorburgeren' zoals Alpen-Chaam het noemt. Voor de meeste gemeente lijkt het dat nazorg nu nog iets voor de lange termijn is wat door onzekerheid over financiële middelen geen prioriteit heeft, zoals een van de gesprekspartners het beschrijft.

28

"We zijn nu nog bezig met het opzetten van de parallelle aanpak. De nazorg is inderdaad iets waar we aan zouden moeten denken, maar dat voelt nog als een 'ver van ons bed show'. Dit is bovendien een grimmig dossier dat vaak de pingpongbal is van kabinetswisselingen. Voordat je het weet wordt het roer weer omgegooid en gaat de pingpongbal weer de andere kant op", aldus een geïnterviewde.

Nazorg houdt doorgaans in dat gemeenten 'de vinger aan de pols' houden bij vergunninghouders. Er wordt contact gehouden met de werkgever, vrijwilligerswerk of onderwijsinstelling waar een vergunninghouder geplaatst is. Als een vergunninghouder in de eerste periode na het behalen van de inburgering uitvalt kan een gemeente zo voorkomen dat iemand uit beeld raakt. Ook wordt er door enkele gemeenten contact onderhouden met vergunninghouders.

"Ze hebben een vertrouwenspersoon nodig waar ze op kunnen terugvallen, mocht zich iets voordoen op de werkvloer of opleiding", aldus een geïnterviewde.

Kader: Maatwerk in Amsterdam

Een hoogopgeleide Syrische man had in Syrië een goede baan. Sinds hij gevlucht is naar Nederland kampt hij met psychische problemen en mishandelt zijn vrouw. Hij geeft zelf aan dat hij graag wil integreren, maar dat zijn Nederlands nog redelijk slecht is. Dit is een typische klant die aandacht nodig heeft en ondanks zijn psychische problemen goed geschikt is voor een parallelle aanpak naast zijn individuele inburgering. Voor sommige vergunninghouders met ernstige psychische problemen kan het soms juist het beste zijn hen met rust te laten. Wij maken een inschatting of iemand al dan niet in staat is om aan een parallel traject deel te nemen.

4.4 Uitdagingen voor gemeenten

Bezien over de gehouden interviews zijn er een aantal veelvoorkomende zaken waar gemeenten tegenaan lopen bij de inburgering en het opzetten van een parallelle aanpak. Voor een deel van deze uitdagingen formuleren we later aanbevelingen.

Regie op inburgering

Sinds 2015 groeit de urgentie om gelijktijdig te werken aan huisvesting, taalwerving, opleiding en werk. Verantwoordelijkheden en regie op inburgering zijn echter steeds meer uit handen van gemeenten geraakt. Vrijwel alle gesprekspartners geven aan dat het gebrek aan zicht en regie op de inburgering een snelle integratie in de weg zit. Een enkeling heeft kritiek op het functioneren van de inburgeringsinstanties.

“De kwaliteit van de taallessen en de slagingspercentages bij de instanties zijn slecht”, aldus een geïnterviewde.

Bovendien beroepen instanties zich vaak op de privacy van vergunninghouders, waardoor geen zicht is op de persoonlijke ontwikkeling of voortgang van de inburgeraars. Dat maakt het volgens gemeenten lastig om maatwerk te leveren: gemeenten kunnen hun traject moeilijk op maat afstemmen met de ontwikkeling die een vergunninghouder is doorgegaan. Zoals een van de gesprekspartners het verwoordt:

“Vroeger kon je meer druk uitoefenen op de uitvoering van trajecten. Nu kan dat helemaal niet meer en ben je afhankelijk van de goodwill van aanbieders. Als een aanbieder door drukte laat of geen contact legt, heb je heel weinig om dat aan te pakken. Het moet mogelijk worden om dichter op die uitvoering te zitten”, aldus een geïnterviewde.

29

Volgens een van de gesprekspartners kunnen gemeenten het budget dat nu beschikbaar is voor inburgering effectiever besteden. Het aanbod van inburgeringsinstellingen zou ook meer gericht kunnen zijn op de vraag van vergunninghouders.

“Dat is nu niet het geval. Zo kunnen er mogelijkheden gecreëerd worden om buitenschools te leren en een avondaanbod te volgen”, aldus een geïnterviewde.

Nu komt het vaak voor dat inburgeringsinstellingen lessen aanbieden op tijdstippen dat een inburgeraar zijn of haar kinderen naar school moet brengen, waardoor mensen te laat of niet komen.

Gemeenten geven dan ook allemaal aan dat ze meer regie willen hebben op de inburgering. Een enkele gemeente stelt voor dat er meer vrijheid moet komen om de inburgering in te passen in integrale integratietrajecten. Tenslotte stellen enkele gemeenten dat het mogelijk is om als gemeente meer samenwerking op te zoeken met inburgeringsinstellingen. Een kleine gemeente, waar de gehele inburgering door één instelling wordt gedaan, houdt zo de regie in handen. Een van de gesprekspartners stelt:

“Je kunt als gemeente ook zelf duidelijke afspraken maken met de aanbieders over de inhoud en de resultaten van de trajecten.” Zo geeft een van de gemeenten het advies: “Investeer in de relatie die de gemeente heeft met inburgeringaanbieders. Zo creëer je meer mogelijkheden om te sturen dat is van belang om de juiste ondersteuning te bieden”, aldus een geïnterviewde.

Vinden van samenwerkingspartners (extern)

Gemeenten geven aan dat samenwerking met inburgeringsinstellingen belangrijk is om de juiste ondersteuning te bieden. Een van de gemeenten geeft aan dat het daarbij niet nodig is om altijd *alle* regie in handen te hebben.

“Neem niet direct de regie over de inhoud, maar zorg voor de juiste verbinding en faciliteer de samenwerking die nodig is. Als je in samenwerking met verschillende partijen de inhoud en aanpak bepaalt, weten samenwerkende partijen elkaar later ook te vinden bij andere vraagstukken. De inhoud – het curriculum van het traject – is dan op natuurlijke wijze in de samenwerking tot stand gekomen”, aldus een geïnterviewde.

Gesprekspartners geven aan dat, in het aangaan van samenwerkingsverbanden voor de parallelle aanpak, vooral de uitdaging ligt in het aanhaken van het bedrijfsleven voor bijvoorbeeld het aanbieden van stageplekken. In de gesprekken komt naar voren dat het door regelgeving vaak onaantrekkelijk is voor werkgevers om vergunninghouders aan te nemen op stageplekken. Zo mogen vergunninghouders volgens een van de gesprekspartners meestal geen productie leveren en hebben bedrijven een ANBI- status nodig om een vergunninghouder als stagiaire aan te nemen. Verder merken gemeenten op dat ROC's in de regio nu nog terughoudend zijn om vergunninghouders aan te nemen.

“Zo wordt het ingewikkeld om een gezin te onderhouden, aan de inburgeringsplicht te voldoen en contracturen op school te combineren”, aldus een geïnterviewde.

Kleinere gemeenten hebben minder aanbod van opleidingen, maatschappelijke organisaties en werkgevers om mee samen te werken. Binnen de grotere gemeenten is sprake van een groter aanbod van opleidingscentra, werkgevers en maatschappelijke organisaties voor het vinden van juiste samenwerkingsverbanden.



Organisatiestructuur

Verder geven gemeenten regelmatig aan dat, om maatwerk te leveren voor de diverse doelgroepen, het lastig is om daarvoor voldoende flexibiliteit en ruimte in de organisatie in te bouwen. Gemeenten geven aan dat het op dit dossier nu vaak moeilijk is op verschillende domeinen binnen de gemeentelijke organisatie samen te werken. Meerdere gesprekspartners geven daarom aan dat ontschotting in het sociaal domein nodig is om de ketensamenwerking te verbeteren.

De Wet inburgering (WI) verplicht vergunninghouders tot inburgering, maar dat is volgens gesprekspartners niet altijd de snelste weg naar duurzame integratie. Soms kan een re-integratietraject via het Werkgeversservicepunt (WSP), of een leerwerktraject (BBL) via een onderwijsinstelling bij een werkgever voor snellere integratie zorgen. Dan kan de WI in de weg zitten door verplichtingen waaraan voldaan moet worden; maar ook regelgeving bij het WSP of onderwijsinstellingen kan in de weg zitten. Gesprekspartners geven aan dat hier meer aandacht naar toe moet.

Volgens gesprekspartners werken veel reguliere voorzieningen goed en kunnen worden ingezet ten behoeve van de inburgering. Volgens een van de gesprekspartners gaat het om het stroomlijnen van al bestaande processen, om zo de keten maximaal te benutten.

“Daar worden veel kosten mee bespaard. Deze herinrichting financieren we uit incidentele middelen met het uitgangspunt dat door nu te investeren straks kosten bespaard worden”, aldus een geïnterviewde.

Zoals verschillende gesprekspartners aangeven, blijven migranten en vluchtelingen tenslotte komen.

“We moeten duurzame oplossingen vinden, zodat we geen geïsoleerde groep krijgen in onze samenleving”, aldus een geïnterviewde.

31

Kader: het integratieschakeljaar¹⁹

De Wetenschappelijke Board van Platform31 geeft het advies om alle integratie-inspanningen verplicht, intensief en vroegtijdig te maken. Dit schakeljaar daagt vluchtelingen, met een stevige kans op blijven, tot het uiterste uit om de eigen competenties te ontdekken, te ontwikkelen en ze in te zetten. Er zijn een aantal principes geformuleerd van in- en omschakelen:

1. **Verplicht:** het schakeljaar is verplicht. Iedere vluchteling is in principe 38 uur per week actief en productief bezig met integratie. Dit gebeurt via combinaties van taalles, opleiding en competentieontwikkeling, werkervaring en vrijwilligerswerk die nu vaak gefragmenteerd en meer ad hoc worden aangeboden. Praktijkervaringsweken en de inburgeringscursus zijn onderdeel van het schakeljaar.
2. **Vroegtijdig:** het schakeljaar start vanaf week 1 voor alle asielzoekers die een grote kans op blijven hebben.
3. **Leerplicht:** ook na-reizigers moeten het schakeljaar doen.

¹⁹ Advies Wetenschappelijke Board Platform31 (2017). Het in-, om- en doorschakeljaar voor asielzoekers.

http://www.platform31.nl/uploads/media_item/media_item/88/27/Praktijkadvies_Wetenschappelijke_Board_schakelklas-1498731776.pdf

4. **Activeren:** het schakeljaar legt nadruk op '*laten zien wat je zelf kunt, ontdekken wat je nog meer kunt, leren wat je wilt kunnen en leren wat er van je verwacht wordt in Nederland*'. Welke competenties scoren op de arbeidsmarkt en moeten actief ontwikkeld worden?

5. **Maatwerk:** Een assessment is cruciaal voor de instroming in een schakeljaar variërend van 'geen vooropleiding' tot 'academisch niveau'. Het schakeljaar 'geen vooropleiding' wordt samen met basisscholen of vmbo opgezet, het schakeljaar voor academici samen met hbo's en universiteiten. Ook kunnen keuzemodules worden aangeboden waarvan cursisten een verplicht aantal moeten volgen.

6. **Intensief:** het **schakeljaar** combineert en integreert drie pakketten die nu apart worden aangeboden. Pakket I bevat het *cognitief* leren op weg naar werkkwalificaties. Pakket II bevat het *sociaal* leren op weg naar een vitaal eigen netwerk met persoonlijke ontwikkeling in brede zin. Het pakket heeft speciale aandacht voor trauma- en stressverwerking dat nodig is om cognitief en sociaal leren mogelijk te maken. Pakket III bevat arbeidsmarkt en het opdoen van werkervaring. Hier zien we een grote nieuwe rol van werkgevers en arbeidsmarktregio's. Het schakelaar verbindt onderwijs, cultuur, arbeid en participatie.

7. **Doorschakelen:** na het schakeljaar moet worden doorgeschakeld. Om voorbij de vrijblijvendheid te komen is een doorschakel-diploma verplicht. Doel is net als bij regulier onderwijs dat het percentage uitval minimaal is. Velen en meer dan nu het geval is zullen overgaan naar reguliere manieren om sociale, culturele en werk-carrières te maken.

4.5 Infographic

Op de volgende pagina zetten we in een infographic de parallelle aanpak voor gemeenten uiteen.

Inburgering-plus: parallelle aanpak voor gemeenten

Als iemand een verblijfsvergunning krijgt komt de gemeente in beeld. Die gemeente kan op verschillende manieren het inburgeringsproces versnellen en verbeteren.



Tips en aanbevelingen per fase:

1. Warme overdracht

- Leg in het azc contact met vergunninghouders en ga meteen aan de slag met (parallelle) inburgeringstrajecten. Wacht niet tot huisvesting rond is.
- Werk in een vroeg stadium samen met het COA: stuur erop dat de 'blauwe map' goed is ingevuld en gebruik die als leidraad voor intakegesprekken.

2. Intake en begeleiding naar wettelijk traject

- Lever maatwerk en houd rekening met wat mensen wel/niet aan kunnen (hoog- en laag-opgeleiden, trauma's, taal- of gezondheidsachterstanden etc.).
- Zoek in een vroeg stadium samenwerking op met inburgeringsaanbieders om meer zicht te hebben op inburgeringstraject.
- Geef gemeenten meer regie op de inburgering en voorkom dat aanbieders samenwerking of transparantie in de weg zitten.

3. Wettelijke inburgering / parallelle aanpak

- Wees realistisch over de mate van zelfredzaamheid van vergunninghouders. Help waar nodig in zoektocht naar (betrouwbare) inburgeringsaanbieders: niet alle aanbieders leveren goed werk.
- Regel aan de voorkant een stevige intake om tijdens en na inburgeringstrajecten uitval, terugval of absentie te voorkomen: motivatie van vergunninghouders is essentieel.
- Stroomlijn parallelle aanpak met andere gemeenten en voorkom dat iedere gemeente 'het wiel zelf uitvindt'.

5. Doorburgeren/nazorg

- Geef waar nodig extra taalles of begeleiding naar bestaande (re-integratie) trajecten nadat inburgering voltooid is.
- Verlies vergunninghouders na het inburgeringsexamen niet uit het oog: regel nazorg en onderhoudt contact.
- Houd contact met werkgevers waar vergunninghouders geplaatst zijn.

5 Conclusie en aanbevelingen

In deze verkenning schetsten we een beeld van acht voorbeelden van een parallelle aanpak in acht verschillende gemeenten. Daarmee wordt duidelijk dat gemeenten hard op weg zijn minder opeenvolgend en meer gelijktijdig te werken aan huisvesting, taalwerving, opleiding en werk. Het uitgangspunt? Zo min mogelijk kostbare tijd verliezen bij de integratie van vergunninghouders. Tegelijkertijd laat deze verkenning de grimmigheid van het vraagstuk zien. Verantwoordelijkheden liggen niet meer bij gemeenten, noch regie of zicht op de inburgering. Cijfers voorspellen grote en langdurige werkloosheid en onderzoekers wijzen op de risico's van een grote groep die aan de kant komt te staan. Gemeenten staan voor de uitdaging dit te voorkomen.

De parallelle aanpak. Gelijktijdig werken aan huisvesting, taalwerving, opleiding en werk lijkt voor gemeenten dé manier om hier iets tegen te doen. Zo zullen vergunninghouders eerder (financieel) zelfredzaam zijn en integreren in de Nederlandse samenleving. Maar hoe zit een effectieve parallelle aanpak in elkaar? Hoe zet je zoiets op en houdt je rekening met het maatwerk dat je moet leveren? En hoe zorg je voor goede – interne en externe – samenwerking? De uitdaging voor gemeenten is groot.

Deze verkenning laat dan ook een diffuus beeld zien. De parallelle aanpak ziet er (hoewel er overeenkomsten zijn) bij bijna alle gemeenten anders uit; de manier waarop intern en extern wordt samengewerkt hangt sterk af van de regio of het bestuurlijk draagvlak in een gemeente en de uitgangspunten rond zelfredzaamheid verschillen per gemeente. Bovendien valt op dat de meeste gemeenten worstelen met beperkte middelen en gebrek aan regie. Hoe daarmee wordt omgegaan verschilt per gemeente. Door de afwezigheid van sturing van bovenaf ligt het initiatief bij gemeenten om samenwerking met elkaar op te zoeken en van elkaar te leren. Dit gebeurt nu nog in beperkte mate. Om te voorkomen dat veel vergunninghouders (langdurig) in de bijstand terecht komen, geven gemeenten aan dat het zaak is om meer regie te krijgen en meer samen te werken met betrokken partijen en andere gemeenten. Om gaandeweg zoveel mogelijk kosten te besparen, lijkt intergemeentelijke samenwerking en het benutten en optimaliseren van bestaande ketens essentieel. Met meer informatie-uitwisseling tussen gemeenten en meer conformiteit en continuïteit in de parallelle aanpak lijken gemeenten veel kostbare tijd en geld te kunnen besparen.

5.1 Aanbevelingen

Zoals ook in de infographic weergegeven, zijn er verschillend momenten in het inburgeringsproces waar gemeenten extra aandacht voor kunnen hebben:

1. **Warme overdracht:** leg in het azc contact met vergunninghouders en ga meteen aan de slag met de intake en (parallelle) inburgeringstrajecten. Zo gaat er (veel) minder tijd verloren en worden vergunninghouders al in het azc geactiveerd en betrokken. Ook maatschappelijke begeleiding kan hierbij betrokken worden. Zo komt de intake vroegtijdig van de grond en wordt samenwerking met het COA in een vroeg stadium gestimuleerd. Wacht dus niet tot de huisvesting rond is. Zorg daarnaast voor toegang/toestemming tot de 'blauwe map' en gebruik die als leidraad voor intakegesprekken.

2. **Bij plaatsing in de gemeente:** lever maatwerk en hou rekening met wat mensen wel of niet aankunnen (hoog- en laagopgeleiden, trauma's, taal- of gezondheidsachterstanden et cetera). Leg hierbij een deel van de verantwoordelijkheid bij de vergunninghouder neer. Zoek in een vroeg stadium samenwerking op met het COA (in het azc) en de inburgeringsaanbieders en investeer daarin, om zo meer zicht en regie te krijgen op inburgeringstrajecten.
3. **Tijdens de parallelle aanpak:** wees realistisch over de mate van zelfredzaamheid van vergunninghouders. Help waar nodig in de zoektocht naar (betrouwbare) inburgeringsaanbieders. Zorg daarbij voor regelmatig contact en houdt rekening met de motivatie van vergunninghouders om tijdens en na inburgeringstrajecten uitval, terugval of absentie te voorkomen. Stroomlijn de parallelle aanpak bovendien met andere gemeenten en voorkom dat iedere gemeente 'het wiel zelf uitvindt'. Maak duidelijke afspraken met de vergunninghouder en leg desnoods sancties op bij het niet nakomen van de afspraken (ongeoorloofd verzuim kan bijvoorbeeld consequenties hebben voor uitkering).
4. **Nazorg:** houd rekening met nazorg en ga er niet vanuit dat het inburgeringsexamen voldoende is voor een start in de samenleving. Geef waar nodig extra taalles of begeleiding naar bestaande (re-integratie) trajecten nadat de inburgering voltooid is. Verlies vergunninghouders dan niet uit het oog: regel nazorg en onderhoud contact. Houd daarbij contact met werkgevers waar vergunninghouders geplaatst zijn, zodat zij kunnen aangeven wanneer iets niet goed loopt.
5. **Beperk onnodige regelgeving:** besteed meer aandacht aan regelgeving die een snelle integratie in de weg zit. Denk daarbij aan het afstemmen van regelgeving en verplichtingen in de inburgering op bestaande ketens. Zo kan de inburgering – of de parallelle aanpak – geïntegreerd worden in bestaande ketens van onderwijs, arbeidsmarkt, participatie en/of (re)integratie.

35

Uit de verkenning komt naar voren dat het uitgangspunt van gemeenten is om duurzame oplossingen te bieden ten behoeve van integratie van vergunninghouders. Tegelijk wordt door veel gemeenten de kortste weg naar werk gezocht voor vergunninghouders. Dat betekent vaak dat mensen met een 'beter' arbeidsmarktprofiel (hoogopgeleid, ondernemend, taalvaardig, geen trauma's of gezondheidsproblemen) het eerst geholpen worden. Dat is te zien in het relatief hoge aantal projecten en initiatieven dat zich richt op hoogopgeleide vergunninghouders. Ook bestaat de neiging dat vooral hoogopgeleide vergunninghouders een plek krijgen bij werkgevers. Hoewel dit op korte termijn veel – hoogopgeleide – vergunninghouders kan helpen bij hun integratie, neemt dit niet het risico weg dat er een (grote) groep aan de kant blijft staan. Met name minder hoogopgeleide vergunninghouders met een achterstand lopen het risico om aan de kant te blijven staan. Onderzoeken naar duurzame re-integratie van bijstandsgerechtigden kunnen antwoorden leveren voor deze groep. Denk daarbij aan extra (taal)scholing en (vak)opleidingen, of voor de dertigplus groep kan gedacht worden aan leerwerkstages en BBL-opleidingen.

Bronvermelding

- Antenbrink, P. et al. (2017). Inburgering: Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013. Algemene Rekenkamer: Den Haag
- De Lange, T. et al. (2017). Van azc naar een baan: De Nederlandse regelgeving over en praktijk van arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen. Universiteit van Amsterdam: Amsterdam
- Engbersen, R. et al. (2015). WRR-Policy Brief 4. Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten. WRR: Den Haag
- Huijnk, W. & I. Andriessen (red.) (2016). Integratie in zicht? De integratie van migranten in Nederland op acht terreinen nader bekeken. SCP: Den Haag
- Razenberg, I. & M. De Gruijter (2016) Hoe kunnen gemeenten werkgevers ondersteunen bij het aannemen van vluchtelingen? KIS: Utrecht
- Razenberg, I. & M. De Gruijter (2016) Vluchtelingen aan het werk. Enquête onder gemeenten over arbeidstoeleiding van statushouders. KIS & Divosa: Utrecht
- SER-werkgroep Vluchtelingen en Werk (2016). Signalering: Nieuwe wegen naar een meer succesvolle arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen. SER: Den Haag
- Wetenschappelijke board Platform31 (2017) Advies: Het in-, om- en doorschakeljaar voor asielzoekers. http://www.platform31.nl/uploads/media_item/media_item/88/27/Praktijkadvies_Wetenschappelijke_Board_schakelklas-1498731776.pdf