

Op koers met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam?

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen



Auteurs

Dit document bevat de samenvatting, conclusies en aanbevelingen van het derde product binnen een meerjarig onderzoeksproject waar onderzoekers van de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) en de afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI) gezamenlijk aan werken.

Jaco Dagevos (EUR/SCP)

Roxy Damen (EUR)

Alex Hekelaar (OBI)

Frans Moors (OBI)

Meghan Rens (EUR)

Anita Watzeels (OBI)

Colofon

Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI)

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

Datum: 10 februari 2026

Projectnummer: 8267

Vragen: onderzoek@rotterdam.nl

Meer informatie: onderzoek010.nl eur.nl

Afbeeldingen: Dave Bruggeling (voor- en achterblad)

Inhoud

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	3
S.1 Kwantitatieve uitkomsten en verdiepend onderzoek naar dualiteit	3
S.2 Belangrijkste bevindingen kwantitatief onderzoek	3
S.3 De werking van dualiteit in het inburgeringsbeleid	9
S.3.1 Cijfers over dualiteit: inburgeren en betaald werk	9
S.3.2 Aanleiding en opzet verdiepend onderzoek dualiteit	10
S.3.3 Belangrijkste bevindingen onderzoek dualiteit	12
S.4 Conclusies	22
S.5 Aanbevelingen voor het beleid	25

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

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

Deze publicatie bevat de belangrijkste bevindingen van de studie 'Op koers met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam?' (Damen et al., 2026). We hebben ernaar gestreefd dat deze samenvatting zelfstandig leesbaar is. Het hoofdrapport bevat een uitgebreid verslag van de bevindingen van het onderzoek, dat we vanwege de rijkdom van het materiaal van harte aanbevelen.

S.1 Kwantitatieve uitkomsten en verdiepend onderzoek naar dualiteit

De Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) en de afdeling Onderzoek en Business Intelligence van de gemeente Rotterdam (OBI) doen sinds 2022 onderzoek naar de opzet en werking van het Rotterdamse inburgeringsbeleid. In dit derde deelrapport ligt de focus op twee onderwerpen: een kwantitatief onderzoek dat een beeld geeft van de eerste resultaten van het Rotterdamse inburgeringsbeleid, in vergelijking met andere gemeenten en een verdiepend onderzoek naar dualiteit in het inburgeringsbeleid.

Kader 1: Plaats van het derde deelonderzoek in het onderzoeksproject

In het meerjarige onderzoeksproject staan vier onderzoeksvragen centraal.

1. *Hoe is het Rotterdamse inburgeringsbeleid opgezet? In hoeverre verschilt de opzet en organisatie van die van andere (grote) gemeenten?*
2. *Hoe verloopt de uitvoering van het Rotterdamse inburgeringsbeleid en in hoeverre draagt deze volgens de betrokkenen bij aan het bereiken van de beoogde doelen?*
3. *In hoeverre worden de doelstellingen van de inburgering gerealiseerd? Het gaat hier om de beleidsdoelen (output): taalvaardigheid (B1, tenzij..), focus op participatie en kennis van de Nederlandse maatschappij.*
4. *In hoeverre is sprake van een effectief inburgeringsbeleid in Rotterdam?*

De twee eerste onderzoeksvragen hebben betrekking op de procesevaluatie, de derde op de uitkomst- en de vierde op de effectevaluatie. In dit deelonderzoek richten we ons op de uitkomsten (onderzoeksvraag 3), door gebruik te maken van gegevens van het CBS die cijfermatige uitspraken mogelijk maken over het verloop van de Rotterdamse inburgering tot nu toe. Daarnaast doen we verdiepend onderzoek naar de (veronderstelde) werking van dualiteit, dat bijdraagt aan de beantwoording van vraag 2. Vraag 4 naar effectiviteit komt dit jaar in het vierde deelonderzoek aan bod en verschijnt naar verwachting in het vierde kwartaal van 2026.

S.2 Belangrijkste bevindingen kwantitatief onderzoek

Voor een kwantitatief overzicht van de stand van zaken van de inburgering in Rotterdam maken we gebruik van het databestand Statistiek Wet Inburgering (SWI) van het CBS. Zie kader 2 voor een technische toelichting. Op het moment van dit onderzoek zijn gegevens beschikbaar over de cohorten 2022, 2023 en 2024. Een cohort betreft het jaar waarin de inburgeringsplicht door DUO is vastgesteld.

Het is dus mogelijk dat (de registratie van) dienstverlening in een ander jaar plaatsvindt dan in het jaar van de vaststelling van de inburgeringsplicht. Dat de cijfers lopen tot en met 2024 betekent dat nog maar een klein aantal inburgeraars de inburgeringstermijn van maximaal drie jaar heeft afgerond. Op basis van deze cijfers is dus nog weinig te zeggen over het resultaat van het inburgeringsproces en de effecten van beleid. In de volgende rapportage, die eind 2026 verschijnt, gaan we hier nader op in.

Kader 2: Databestand Statistiek Wet Inburgering (SWI) van het CBS

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

Net als het CBS baseren we het aantal inburgeraars in een gemeente op het aantal statushouders dat aan de gemeente is gekoppeld en het aantal gezinsmigranten dat is ingeschreven in de BRP van de gemeente. Dat betekent dat statushouders die zijn gekoppeld aan de gemeente, maar die nog in een opvanglocatie -ook buiten de betreffende gemeente- verblijven, in de cijfers worden meegenomen. Zij vallen immers al onder de verantwoordelijkheid van de gemeente en kunnen deelnemen aan een 'Vroege Start'. Op de peildatum bevonden zich ruim 300 van de aan Rotterdam gekoppelde statushouders zich nog in een opvanglocatie. Driekwart daarvan bevindt zich in Rotterdam, waarvan de meesten op de doorstroomlocatie 'Silja'. Statushouders die nog niet aan een gemeente zijn gekoppeld, blijven in deze rapportage buiten beschouwing.

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

Tabel S.1 Aantal en kenmerken inburgeraars Rotterdam, overige G4 en andere gemeenten, 2022-2024

	Statushouder	Gezinsmigrant/ overig	Overig G4		Andere gemeenten	
			SH	GM	SH	GM
Aantal	1.960	2.370	5.820	7.650	46.830	22.950
% Mannen	61	35	71	35	65	29
% 16-26	38	28	42	25	34	28
% 27-34	29	34	27	36	25	35
% alleenstaand	37	13	53	16	34	11
% partner in paar met kinderen	37	29	24	26	39	29
% partner in paar zonder kinderen	9	50	7	50	7	47

Bron: CBS/bewerking EUR/OBI

In Rotterdam zijn er onder de statushouders duidelijk minder mannen en alleenstaanden dan in de overige G4-gemeenten en meer huishoudens met kinderen. De Rotterdamse inburgeraars lijken qua demografische samenstelling het meest op die van de andere gemeenten (dat zijn hier gemeenten buiten de G4).

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

Als de statushouder aan de gemeente is gekoppeld, kan de gemeente al tijdens de opvang starten met inburgeringsactiviteiten, zoals de brede intake en het vaststellen van het PIP. Het belangrijkste verschil tussen de zogenoemde Vroege Start en de voorinburgering is dat dit activiteiten zijn die onder de verantwoordelijkheid van de gemeente vallen, en niet meer van het COA. Ook de Vroege Start is op basis van vrijwilligheid: de statushouder is niet verplicht al vanuit de opvang te starten met de inburgering. De cijfers laten zien dat ongeveer een vijfde van de Rotterdamse statushouders deelnam aan de brede intake in de opvang en dat bij 8% in de opvang de overeenkomst voor de PIP werd afgesloten. Het beeld in andere gemeenten is vergelijkbaar.

Het blijkt niet eenvoudig om op grote schaal al in de opvang activiteiten voor de inburgering te ontplooiën. Zoals gezegd zijn zowel de voorinburgering als de Vroege Start op vrijwillige basis en statushouders hebben dus de gelegenheid om hier niet aan deel te nemen. Uit onze interviews met statushouders blijkt dat het mogelijk is om al in het AZC bezig te zijn met het leren van de taal en te

participeren in vrijwilligerswerk. We zien tegelijkertijd dat dit in de praktijk wordt belemmerd doordat statushouders veelvuldig van locatie moeten wisselen. Ook de omstandigheden ter plaatse zijn vaak niet ideaal. Zo biedt het AZC weinig privacy en ervaart men stress, door onzekerheid, traumatische ervaringen en een onprettige, negatieve sociale omgeving. Uit ons vorig onderzoek (Damen et al., 2024) weten we dat ook de Vroege Start op het schip Silja, dat in Rotterdam fungeert als opvang- en doorstroomlocatie, wordt belemmerd doordat de omstandigheden niet optimaal zijn en deelnemers pas willen starten met de inburgering als ze zijn gehuisvest. Dit kwam ook nu naar voren in de interviews met de statushouders.

Tabel S.2 Voorinburgering en Vroege Start, statushouders, Rotterdam, overige G4 en andere gemeenten, 2022-2024, in %

	Rotterdam	Overig G4	Andere gemeenten
Voorinburgering			
-deelname	60	69	72
-voldaan*	26	29	30
Vroege Start			
-brede intake in opvang	20	23	20
-brede intake en PIP in opvang	8	6	10

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

Bron: CBS/bewerking EUR/OBI

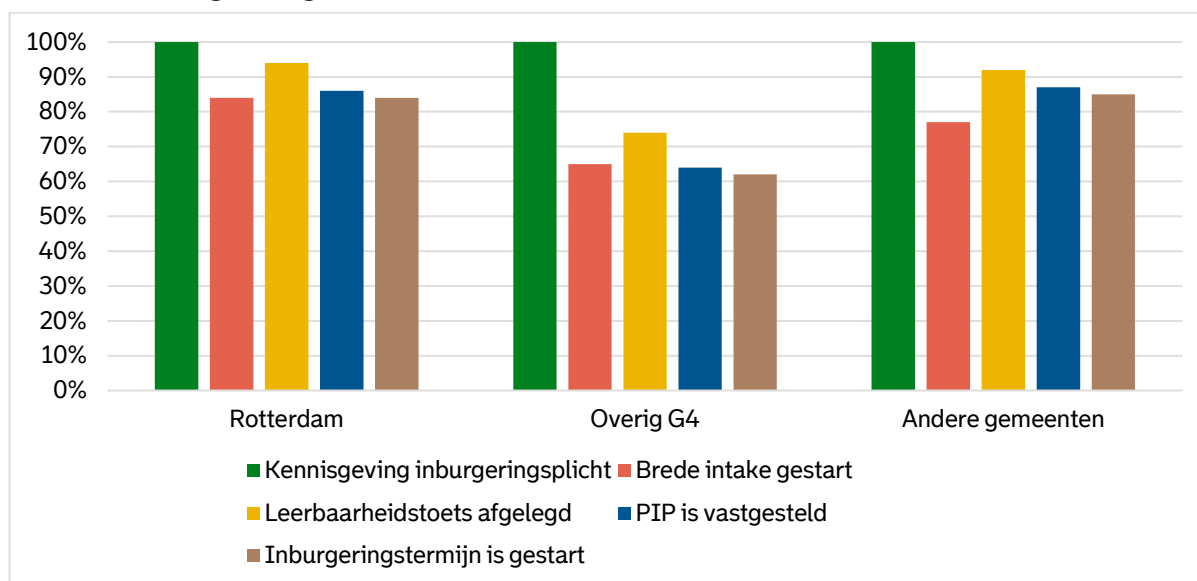
Doorloop in het inburgeringsproces

Figuur S.1 toont welke stadia statushouders (in de opvang en gevestigd in de gemeente) en gezinsmigranten na kennisgeving van de inburgeringsplicht hebben doorlopen tot de vaststelling van het PIP. Het zijn indicatoren die passen bij het subdoel tijdigheid, dat weergeeft dat inburgeraars tijdig starten met hun leerroute.

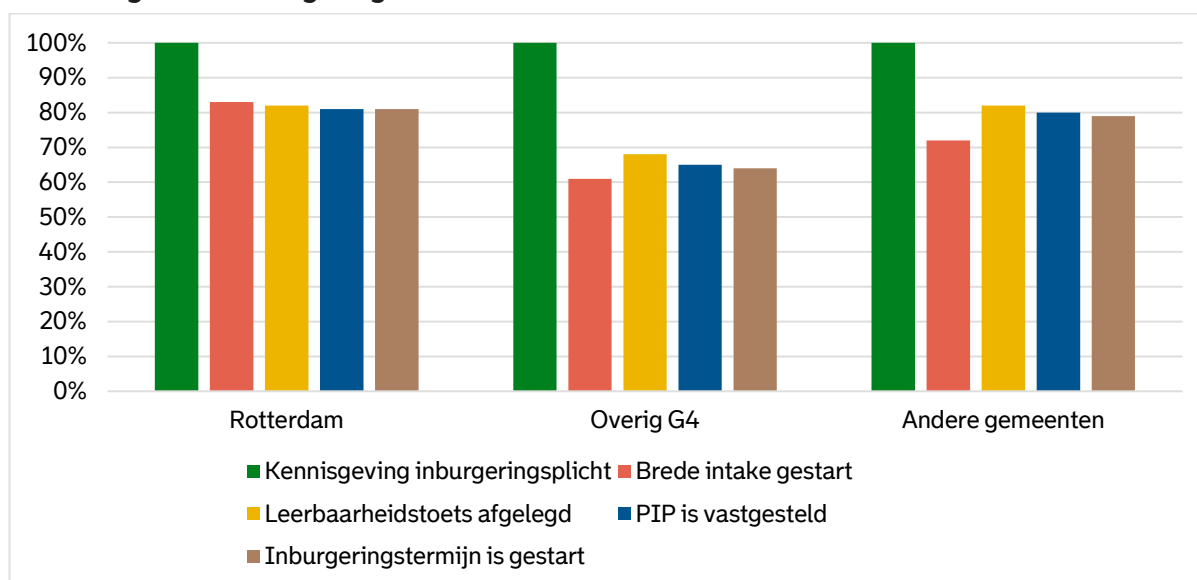
Het percentage statushouders en gezinsmigranten dat op 1 januari 2025 verschillende stadia heeft doorlopen ligt in Rotterdam substantieel hoger dan in de andere G4-steden. Het aandeel gevestigde statushouders dat met de inburgeringstermijn is gestart, ligt in Rotterdam 22 procentpunt hoger. Het percentage is vergelijkbaar met dat van de andere gemeenten. Ook het aandeel gezinsmigranten dat met de inburgeringstermijn is gestart, ligt in Rotterdam hoger dan in de overige drie grote steden; het verschil met de andere gemeenten is marginaal.

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

Statushouders (gevestigd)



Gezinsmigranten/overige migranten



Bron: CBS/bewerking EUR/OBI

Termijnen in relatie tot het beleidsdoel 'tijdigheid'

Een andere manier om zicht te krijgen op tijdigheid is door na te gaan hoelang verschillende fasen van het inburgeringstraject duren. Doorgaans wordt voor de start van de brede intake een termijn binnen zes weken na de vestiging in de gemeente gehanteerd. Binnen 10 weken na vestiging in de gemeente is het de bedoeling dat het PIP wordt vastgesteld (Witvliet et al. 2026).¹ Verder hebben we onderzocht hoe lang de periode is tussen de kennisgeving en de start van de inburgeringstermijn. Er blijken grote verschillen te bestaan tussen statushouders en gezinsmigranten. Ruim 80% van de statushouders in Rotterdam is binnen zes weken na huisvesting in de gemeente gestart met de brede intake, bij

¹ De gemeente moet binnen uiterlijk 10 weken na de dag waarop de inburgeringsplichtige is ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP) van de gemeente waar hij zich gaat huisvesten, of indien een inburgeringsplichtige gedurende het inburgeringstraject verhuist, van de nieuwe gemeente waar hij gaat wonen, het (nieuwe) PIP vaststellen. <https://www.divosa.nl/publicaties/brede-intake-en-pip/handreiking-brede-intake-en-pip/pip-vastgesteld>

gezinsmigranten is dit aanzienlijk lager. Voor beide groepen geldt -en voor gezinsmigranten nog meer dan voor statushouders- dat voor een kleine groep het PIP binnen de beoogde termijn van 10 weken wordt vastgesteld. Bij ongeveer driekwart van de statushouders in Rotterdam zit meer dan een half jaar tussen de kennisgeving en de start van de inburgeringstermijn. Bij gezinsmigranten is dit aanzienlijk korter: dat statushouders in de opvang verblijven en dan nog niet starten met de inburgering is de belangrijkste reden voor dit verschil.

Tabel S.3 Termijnen brede intake, PIP en inburgeringstermijn, Rotterdam, overige G4 en andere gemeenten, 2022-2024, in %

	Statushouder	Gezinsmigrant/ overig	Overig G4		Andere gemeenten	
			SH	GM	SH	GM
Brede intake binnen 6 weken na vestiging (incl. intake vóór vestiging)	82	31	69	26	70	38
PIP vastgesteld binnen 10 weken na vestiging	26	7	27	14	21	37
> 26 weken tussen kennisgeving en start inburgeringstermijn	74	26	82	44	54	20

Bron: CBS/bewerking EUR/OBI

Rotterdam onderscheidt zich gunstig van de overige G4-gemeenten, die er minder goed in slagen om binnen zes weken te starten met de brede intake en waar een groter aandeel inburgeraars meer dan een half jaar moet wachten tussen de kennisgeving en de start van de inburgeringstermijn. De verschillen tussen Rotterdam en de andere gemeenten zijn minder groot, met uitzondering van het vaststellen van het PIP bij gezinsmigranten dat in andere gemeenten vaker dan in Rotterdam binnen 10 weken is gerealiseerd.

Lange doorlooptijden in de inburgering

Deze bevindingen laten zien dat er in het inburgeringstraject sprake is van een forse doorlooptijd. Ons en ander onderzoek wijzen op verschillende factoren (Radaradvies, 2024; Damen et al, 2024). Een deel van de verklaring ligt bij inburgeraars die om verschillende redenen de start van hun inburgering uitstellen. Verder speelt de complexiteit van de organisatie van de inburgering een rol. De voortgang is afhankelijk van het doorlopen van een aantal stappen en activiteiten die voor een deel opeenvolgend zijn en daardoor voor wachttijden kunnen zorgen.

Voortgang in de inburgering: PVT, MAP en afgerond inburgeringstraject

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

Het aantal inburgeraars dat op de peildatum volledig aan de inburgeringsplicht heeft voldaan, is nog beperkt. Als we kijken naar degenen die in 2022 zijn gestart met de inburgering heeft 3% van de statushouders en 9% van de gezinsmigranten in Rotterdam voldaan aan de inburgeringsplicht. Daarin verschilt Rotterdam niet noemenswaardig van de overige G4-gemeenten en de andere gemeenten.

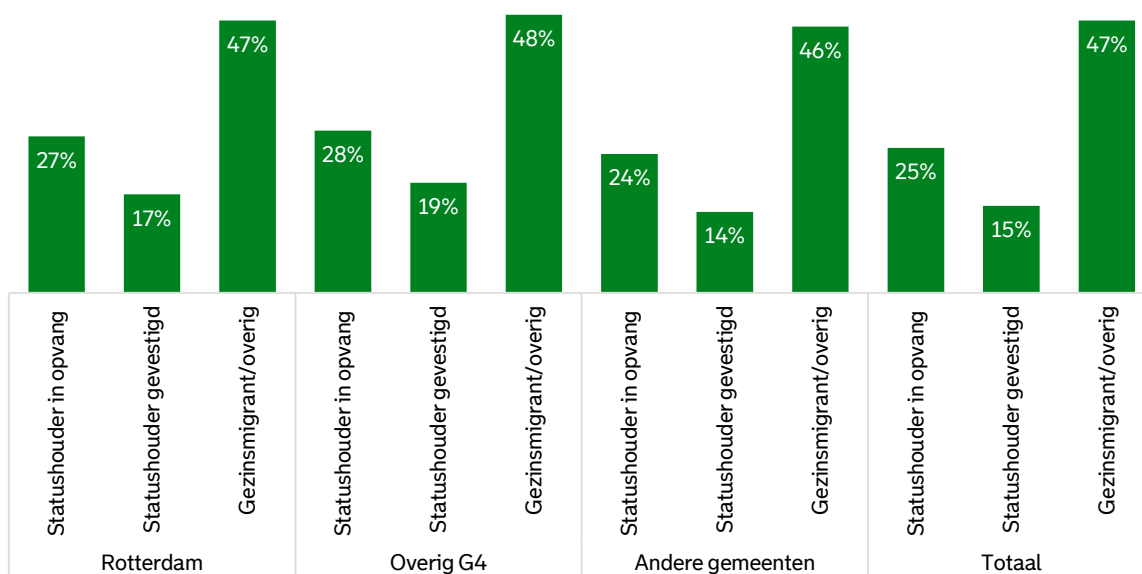
Hoewel de inburgeringstermijn van de groep waarover we hier cijfers presenteren nog niet is verstreken, baart het niettemin toch enige zorg dat al niet een hoger aandeel de inburgering heeft afgerond. Een grote groep zal dit moeten gaan doen in het derde jaar. Op dit moment zien we in de onderzochte groep nog weinig afschalingen, maar het is denkbaar dat met het naderen van de inburgeringstermijn dit in het komende jaar gaat toenemen.

S.3 De werking van dualiteit in het inburgeringsbeleid

S.3.1 Cijfers over dualiteit: inburgeren en betaald werk

Dualiteit is het verdiepende thema van dit rapport. In essentie gaat het hier om het combineren van het leren van de taal en participeren. Betaald werk wordt hierbij gezien als een belangrijke vorm van participatie. Ter introductie op het thema dualiteit presenteren we enkele kwantitatieve gegevens over het aandeel inburgeraars met werk en de kenmerken ervan. Het gaat om cijfers per 1 december 2024 die afkomstig zijn uit het SWI-bestand van het CBS.

Figuur S.2 Inburgeraars met één of meer banen in Rotterdam, de overige G4-steden en andere gemeenten (1 december 2024)



Bron: CBS/bewerking EUR-OBI

In Rotterdam heeft ongeveer de helft van de gezinsmigranten een baan, terwijl bij gevestigde statushouders het aandeel werkenden 17% bedraagt. Opvallend is dat statushouders die zich nog op een opvanglocatie bevinden, vaker werken dan statushouders die al zijn gehuisvest, mogelijk omdat zij nog niet zijn gestart met inburgering. Dit suggereert dat werk en inburgering elkaar kunnen verdringen, in plaats van elkaar te versterken. De door ons geïnterviewde statushouders bevestigen dit: zij geven aan dat ze vóór het inburgeringstraject meer tijd hadden om te participeren en betaald werk te doen. Gezinsmigranten werken in alle gemeenten aanzienlijk vaker dan statushouders.

Inburgeraars in de B1- en Onderwijsroute combineren de inburgeringsactiviteiten vaker met betaald werk dan inburgeraars in de Z-route. Dit kan samenhangen met verschillen in kenmerken van

deelnemers aan de routes zoals bijvoorbeeld verschillen in opleidingsniveau en leeftijd. Verder is de Z-route intensief vanwege het substantiële aantal taal- en participatie-uren, die de combinatie met werk bemoeilijkt (zie ook Witvliet et al. 2026). Mannelijke statushouders (ongeveer een kwart) in Rotterdam werken veel vaker dan vrouwelijke statushouders (6%). Bij gezinsmigranten is dit verschil kleiner (57% van de mannen en 41% van de vrouwen heeft betaald werk) en is het aandeel werkenden gelijkmatiger verdeeld over de leeftijdsgroepen. Wat betreft het soort baan zien we dat gezinsmigranten in alle gemeenten vooral een reguliere baan (contract voor bepaalde of onbepaalde tijd) hebben. Statushouders werken vaker als uitzend- of oproepkracht. In Rotterdam is dit beeld vergelijkbaar met andere steden.

De meeste inburgeraars hebben een tijdelijk contract. Gezinsmigranten hebben vaker een vast contract dan statushouders. Statushouders werken vooral in de horeca en dienstverlening, gezinsmigranten zijn meer verspreid over verschillende sectoren. Wat betreft arbeidsduur werken gezinsmigranten vaker voltijds, terwijl statushouders – vooral de gehuisveste groep – vaak minder uren maken. Statushouders in de opvang werken gemiddeld meer uren dan hun gehuisveste collega's, wat samenhangt met hun nog niet gestarte inburgeringstraject. Gezinsmigranten werken niet alleen vaker en maken meer uren, maar zij ontvangen ook een hoger uurloon dan statushouders. Dit leidt tot een substantieel hoger basisloon voor deze groep. Gezinsmigranten hebben dus een stabielere positie op de arbeidsmarkt dan statushouders.

Samenvattend tonen de cijfers een fors verschil tussen gezinsmigranten en statushouders in arbeidsparticipatie, type werk en loon. Dit wijst op ongelijke uitgangsposities als het gaat om de dualiteitsdoelstelling van de wet. De dominantie van flexibele en laagbetaalde banen onder statushouders lijkt er daarnaast op te wijzen dat statushouders die werken, het inburgeren vaak combineren met weinig duurzaam en precair werk.

S.3.2 Aanleiding en opzet verdiepend onderzoek dualiteit

In het inburgeringsbeleid is dualiteit een van de zogenoemde subdoelen die moet bijdragen aan het realiseren van de beleidsdoelen en aan het maatschappelijk doel (Tweede Kamer, 2020). Bij de beleids- of outputdoelen gaat het om het realiseren van een zo hoog mogelijk taalniveau (streven is B1), een focus op participatie en kennis van de Nederlandse maatschappij. Dit alles moet resulteren in de realisatie van het maatschappelijk doel, namelijk 'snel en volwaardig meedoen, liefst via betaald werk'. Bij dualiteit gaat het om de combinatie van taal leren en participatie, met als achterliggende veronderstelling dat zij elkaar wederzijds versterken: door te participeren verbeteren inburgeraars hun Nederlandse taalvaardigheid die er weer toe bijdraagt dat zij met meer succes kunnen participeren. Het idee van dualiteit als middel om tot een succesvolle inburgering te komen, bestaat al lang. Onderzoek laat echter zien dat de vormgeving van dualiteit in de inburgering niet eenvoudig is en niet altijd tot de beoogde resultaten leidt (De Gruijter et al. 2024; Frissen et al. 2023). De twee eerdere deelstudies van ons onderzoek in Rotterdam (Damen et al. 2023; 2024) bieden hier eveneens aanwijzingen voor.

In deze studie willen we inzicht krijgen in de (veronderstelde) werkzaamheid van dualiteit. Een systematische manier om veronderstelde werkzame mechanismen bloot te leggen, is via een reconstructie van de beleidstheorie. Deze maakt duidelijk waarom wordt verondersteld dat beleid of een programma zal leiden tot beoogde doelen (Rogers, Petrosino, Huebner en Hacsí, 2000; Astbury en Leeuw, 2010). Daarna wordt onderzocht of de veronderstelde mechanismen in de praktijk uitwerken

zoals verwacht. Een meer uitgebreide toelichting op de uitvoering van het onderzoek is te vinden in kader 3.

We hebben zowel onderzoek gedaan naar de mechanismen die van belang zijn voor de totstandkoming van dualiteit als naar de veronderstelde werking van dualiteit als interventie voor succesvolle inburgering, waarbij we aansluiten op de beleids- en maatschappelijke doelen van het inburgeringsbeleid (taalverwerving, kennis van de Nederlandse samenleving en volwaardig meedoen).

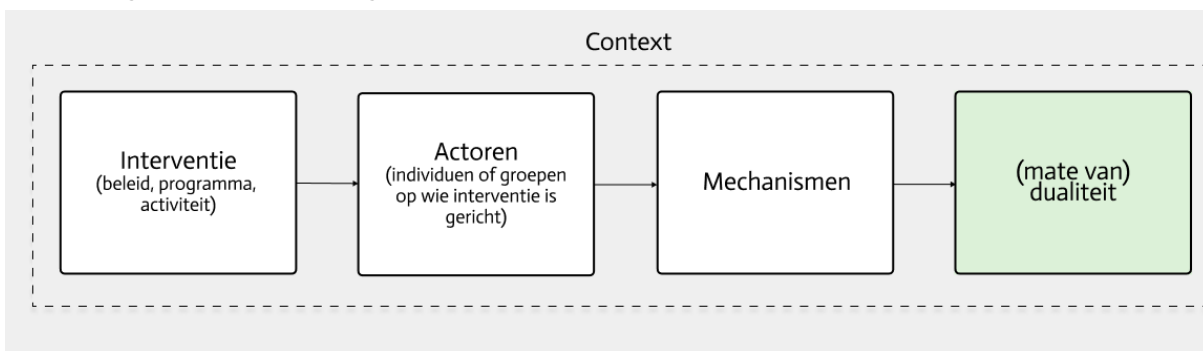
De volgende onderzoeksvragen staan centraal:

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

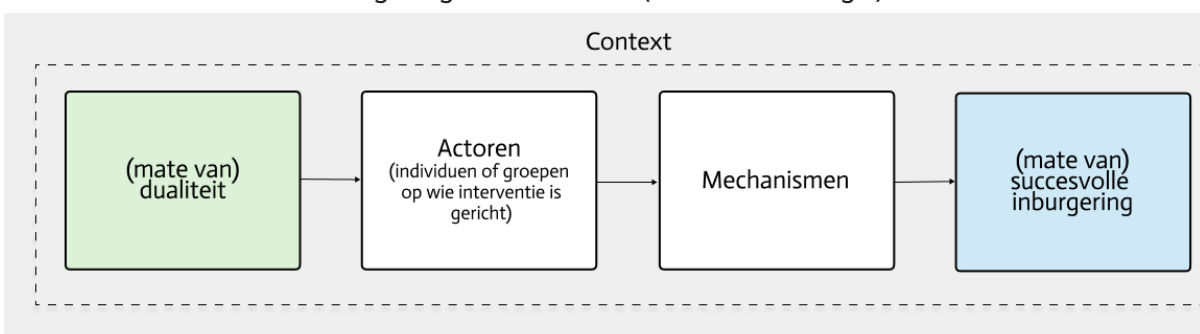
Kader 3: beknopte toelichting uitvoering onderzoek

Stap 1: reconstructie van de beleidstheorie

We hebben de beleidstheorie weergegeven in de vorm van een keten die een samenhangend beeld beoogt te geven tussen Interventie, Context, Actoren, Mechanismen en Uitkomsten (Van Belle, 2014; Marchal et al., 2019). Deze zogenoemde ICAMO-configuratie moet duidelijk maken 'wat werkt voor wie, in welke omstandigheden, en waarom?' (Pawson en Tilley, 1997; Pater et al., 2012). De ICAMO-keten kan daarmee worden gezien als een veronderstelling die een bepaalde mate van oorzakelijke structuur heeft: *als <interventie>, gericht op <actoren>, dan <onderliggende processen die gedragsverandering op gang brengen> waardoor <eventueel subdoel>, wat vervolgens leidt tot <het beoogde einddoel>, mits <context>*. Aansluitend op de twee onderzoeksvragen zijn twee ICAMO-ketens opgesteld. De eerste is gericht op het vaststellen van mechanismen die leiden tot dualiteit.



Daarnaast onderzoeken we de gevolgen van dualiteit (onderzoeksvraag 2).



Voor de reconstructie van de beleidstheorie is de (beleids-)literatuur bestudeerd en zijn we in drie afzonderlijke focusgroepen in gesprek gegaan met professionals op het niveau van het landelijke beleid (focusgroep nr. 1) en met professionals die betrokken waren bij de formulering en/of invulling van het gemeentelijke beleid. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen gemeentelijke professionals die zich richten op statushouders (nr. 2) en professionals die zich richten op gezinsmigranten (nr. 3).

Stap 2: toetsing aan de praktijk

In hoeverre de veronderstelde mechanismen in de praktijk werkzaam zijn, is onderzocht via een uitgebreide toets aan de praktijk. Daarvoor zijn (individuele en focusgroep-)gesprekken gehouden met personen in de uitvoering (onderscheiden naar professionals die werken voor statushouders of gezinsmigranten), met werkgevers en met experts (onderzoekers en beleid andere gemeenten). In totaal zijn 45 professionals geïnterviewd. Daarnaast zijn met 25 statushouders en gezinsmigranten interviews gehouden. (Zie hoofdstuk 1 van het hoofdrapport voor een uitgebreide toelichting op opzet en uitvoering van het onderzoek naar dualiteit.)

S.3.3 Belangrijkste bevindingen onderzoek dualiteit

S.3.3.1 Dualiteit heeft verschillende betekenissen, mede daardoor ontbreekt gerichte sturing

In de (beleids-)literatuur wordt dualiteit omschreven als het combineren van taal leren en participeren (Tweede Kamer, 2020; SZW, 2023), in een talige omgeving (Divosa, 2024), door activiteiten zoals betaald werk, werkervaringsplekken/stages, vrijwilligerswerk een opleiding of met een taalvrijwilliger via taalcoaching buiten de les (Tweede Kamer, 2020; de Gruijter et al., 2024). Uit ons onderzoek blijkt dat er verschillende betekenissen worden toegekend aan dualiteit. Op het *niveau van het rijk* ligt de nadruk op het geïntegreerde karakter van dualiteit: leren van de taal en participeren gebeurt gelijktijdig en versterkt elkaar doordat tijdens het participeren er ruimte is om de taal te leren en het werk en het leeraanbod op elkaar is afgestemd. *Beleidsmakers van de gemeente* geven aan dat dit een ideaalbeeld van dualiteit is, dat mogelijk raakt aan hoe het in de wet is bedoeld, maar in de praktijk niet vaak voorkomt. In de dagelijkse praktijk van de Rotterdamse beleidsmakers is dualiteit vooral dat werken/participeren en het leren van de taal *naast* elkaar bestaan, zonder dat dit betekent dat het leren van de taal en het participeren op elkaar zijn afgestemd en dat daarop is gestuurd. Beleidsmakers van de gemeente zouden graag vaker een geïntegreerde aanpak van participeren en het leren van de Nederlandse taal willen zien, maar geven aan dat dit veel inspanning en middelen kost, die eenvoudigweg niet beschikbaar zijn.

Uit de gesprekken met de *uitvoerders van het gemeentelijk beleid* blijkt dualiteit niet direct te resoneren. In hun dagelijkse praktijk is dualiteit dan ook geen hoofddoel en respondenten geven aan dat er weinig op wordt gestuurd. De wet is er, met uitzondering van de Z-route bij statushouders, ook niet op ingericht,

zo geven respondenten aan, waardoor het lastig is om vorm te geven aan dualiteit. Dat dualiteit in strikte zin weinig voorkomt zien we ook bij de ons geïnterviewde inburgeraars, van wie geen van allen ervaring heeft met taalaanbod binnen de werkomgeving.

Op verschillende beleidsniveaus bestaat dus een ander beeld van dualiteit. Dit draagt niet bij aan een duidelijke focus in het beleid. In de uitvoering wordt verschillend gewicht toegekend aan de inburgering of aan werk. Dat het begrip diffuus is betekent verder dat in de sturing richting participatie niet altijd rekening wordt gehouden met de gevolgen voor de voortgang in de inburgering. Daarnaast ontbreekt het aan mogelijkheden om op grote schaal geïntegreerde duale trajecten te organiseren.

Gradaties van dualiteit

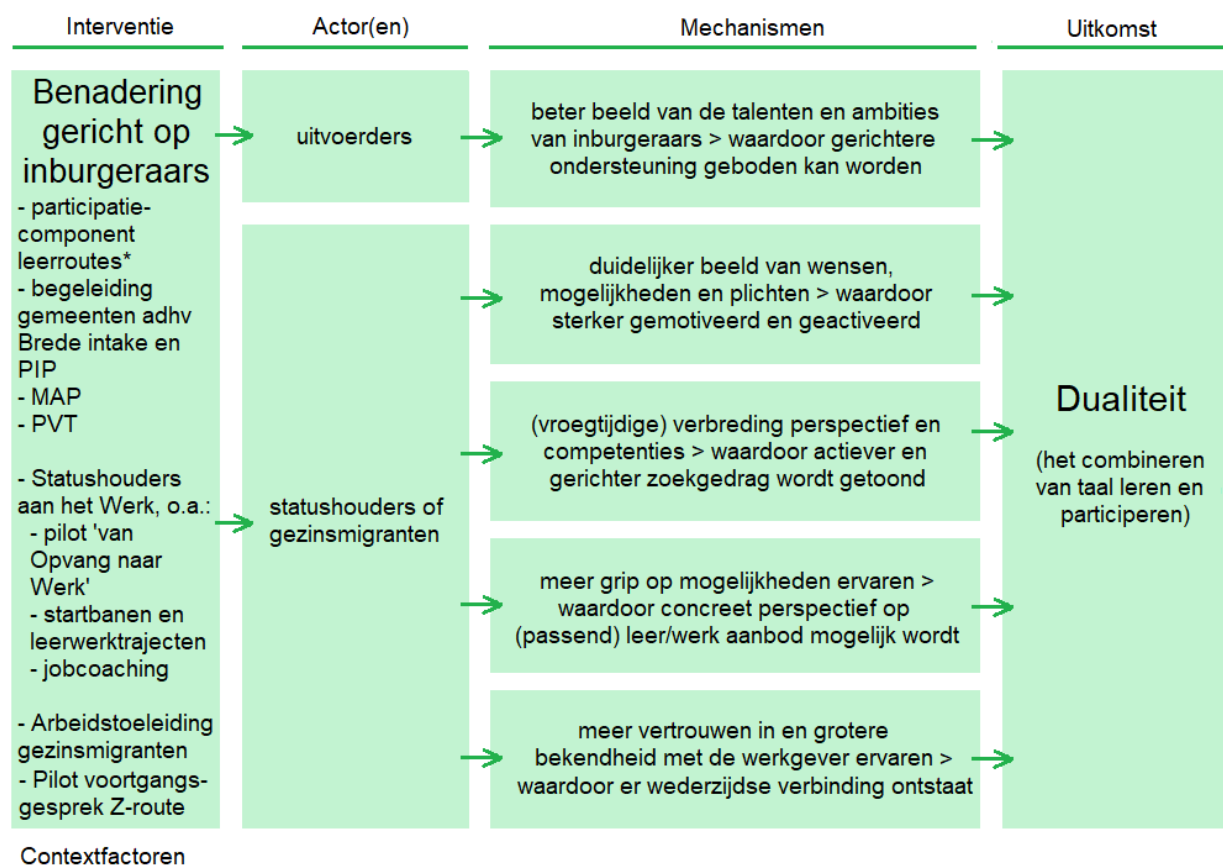
In de gesprekken met de professionals kwamen we uit op een gradatie van dualiteit, uiteenlopend van (1) geïntegreerde op elkaar afgestemde onderdelen participatie en taal (dualiteit in strikte zin), (2) het naast elkaar bestaan van participatie en taal (dualiteit in ruime zin) en (3) een situatie waar geen sprake is van dualiteit en taal en participatie meer volgtijdelijk plaatsvinden. Bij participatie gaat het hier om deelname aan vrijwilligers- of betaald werk. Bij het opstellen van de beleidstheorie is uitgegaan van deze schaal van dualiteit.

S.3.3.2 Interventies om dualiteit te realiseren

De meeste interventies die de gemeente inzet om dualiteit te faciliteren zijn gericht op inburgeraars. Het gaat hier om interventies die voorgeschreven zijn vanuit de wet (zoals de participatiecomponent in de Z-route voor statushouders, begeleiding aan de hand van Brede intake en PIP, de MAP en PVT) en om interventies die de gemeente aanvullend inzet. Het gaat dan onder meer om interventies binnen het programma Statushouders aan het Werk en arbeidstoeleiding voor gezinsmigranten. Deze laatstgenoemde interventies richten zich eveneens op werkgevers. Tot slot heeft Rotterdam een afwegingskader en routekaart opgesteld die duidelijk moeten gaan maken voor wie en op welk moment prioriteit ligt bij taal leren of bij participeren en welke mogelijkheden er zijn voor dualiteit. Doel is om te komen tot een betere en meer uniforme afweging over de combinatie van taal leren en participatie. Dit kader is bedoeld voor alle partijen in de inburgering (coaches, consultants, aanbieders, statushouders en werkgevers) en in samenspraak met deze partijen opgesteld.

De genoemde interventies zijn overwegend gericht op het aan het werk helpen van inburgeraars, dus met het oog op het stimuleren van dualiteit in ruime zin (taal leren en participatie niet geïntegreerd, maar naast elkaar laten plaatsvinden). De op de inburgeraars gerichte interventies dienen een aantal mechanismen op gang te brengen. In onderstaande figuur staan deze samengevat.

Figuur S.3 ICAMO 1 – Benadering gericht op inburgeraars



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

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

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

In essentie komen de mechanismen erop neer dat inburgeraars een beter beeld krijgen van hun wensen, competenties en mogelijkheden, hun perspectief verbreden en competenties versterken en daardoor gemotiveerder raken om naar participatiemogelijkheden te zoeken, dat gericht te doen en leiden tot een grotere kans om te gaan participeren en (uiteindelijk) een duurzame relatie met de werkgever op te bouwen.

Werking in de praktijk van op inburgeraars gerichte interventies

De hierboven beschreven mechanismen waarvan het beleid veronderstelt dat zij een bijdrage leveren aan dualiteit, zijn getoetst aan de praktijk. Zoals toegelicht is dit gebeurd op basis van focusgroep-gesprekken met professionals in de uitvoering, werkgevers en experts, en individuele interviews met statushouders en gezinsmigranten.

Over het geheel genomen herkennen onze respondenten in de uitvoering de mechanismen van de op inburgeraars gerichte benadering. De brede intake en andere stappen ten behoeve van de PIP leiden tot een beter inzicht in wat inburgeraars willen en kunnen, waardoor uitvoerders meer gerichte ondersteuning kunnen geven in de richting van participatie en/of inburgeren. Dit kan bijdragen aan

gerichter zoekgedrag en een sterkere motivatie om te gaan werken. Kanttekening daarbij is volgens sommige professionals wel dat het PIP zich nog vooral richt op de inburgering; participatie komt veelal pas later aan bod.

Een deel van de door ons geïnterviewde statushouders en gezinsmigranten zijn zeer te spreken over de ondersteuning van consultants en coaches die hen actief hebben geholpen bij hun participatie en knelpunten hebben weggenomen. Met name de MAP wordt genoemd als interventie die heeft geholpen bij de oriëntatie op de arbeidsmarkt en hoe naar werk kan worden gezocht. Echter, niet iedereen is tevreden over de ondersteuning, die in de ogen van sommige respondenten weinig meerwaarde heeft gehad. Met betrekking tot de MAP is de timing een issue: sommigen geven aan dat de MAP te vroeg kwam omdat men het Nederlands nog onvoldoende beheerste, anderen vonden juist dat de MAP te laat kwam omdat men van de meeste zaken al op de hoogte was.

Voor statushouders draagt de participatiecomponent binnen de Z-route volgens de uitvoering bij aan dualiteit. Ook zijn uitvoerders voorzichtig positief over zowel de werking van de instrumenten gericht op statushouders vanuit het programma Statushouders aan het Werk als de arbeidstoeleiding en voortgangsgesprekken in het Huis van de Wijk voor gezinsmigranten op de Z-route.

Ons onderzoek wijst uit dat er geen sprake is van algemeen werkende mechanismen: mechanismen zijn alleen onder bepaalde omstandigheden werkzaam en niet voor iedereen in dezelfde mate. Individuele kenmerken zoals leeftijd en opleidingsniveau zijn van invloed op de kans op dualiteit. Daarnaast spelen institutionele factoren een rol. We lichten dit toe.

Dualiteit is niet voor iedereen: het belang van verschillen in individuele kenmerken

Het onderzoek onder uitvoerders, werkgevers en experts maakt duidelijk dat de in de beleidstheorie veronderstelde mechanismen niet voor iedereen in dezelfde mate gelden. Mensen verschillen in aspiraties en leerbaarheid, waardoor de combinatie van participeren en inburgeren niet iedereen past. Inburgeraars hebben om verschillende redenen verschillende voorkeuren voor de vormgeving van het inburgeringstraject. Sommigen leggen de focus op het leren van de taal via de inburgering om daarna te gaan werken, anderen hebben de voorkeur voor een combinatie van taal leren en participeren terwijl anderen een sterke voorkeur hebben voor participeren, i.c. betaald werk en daarbij van mening zijn dat ze op het werk de taal wel zullen leren. Inburgeraars zijn dus niet altijd op zoek naar een combinatie van participatie en het leren van de taal.

Naast aspiraties en voorkeuren spelen andere individuele kenmerken een rol. Kenmerken als opleidingsniveau, leeftijd en geslacht maken verschil in de mate waarin inburgeren en participeren (in betaald werk) mogelijk is. Kwantitatief onderzoek onder Syriërs in Nederland wijst uit dat jongeren, hoger opgeleiden en mannen vaker het leren van de taal combineren met participatie in (vrijwilligers)werk (Miltenburg en Dagevos, 2020). Er is aanzienlijk meer kwantitatief onderzoek gedaan naar arbeidsparticipatie (dus niet dualiteit) van statushouders. Ook daar blijken grote verschillen tussen mannen en vrouwen, opleidingsgroepen, leeftijd en (mentale) gezondheid (Bakker 2016, De Vroome en Van Tubergen 2018; Damen, 2022, Miltenburg et al. 2019; WODC, 2023). Dat de mogelijkheden en kansen om te participeren en dit te combineren met het leren van de Nederlandse taal verschilt tussen inburgeraars blijkt ook uit ons kwalitatieve onderzoek onder Rotterdamse inburgeraars. Hoogopgeleide jonge statushouders zijn sterk gemotiveerd om de taal op hoog niveau te leren en betaald werk te vinden, en het combineren van werk en taal leren is hiervoor een belangrijke drijfveer. Een hoog aspiratieniveau kan overigens ook belemmerend werken voor dualiteit als het taalaanbod of het werk

niet aansluit bij de aspiraties van hoger opgeleide statushouders. Specifiek voor gezinsmigranten is een extra motivatie voor betaald werk dat de financiën nodig zijn om de kosten van het taalonderwijs te kunnen betalen. Uit het kwantitatief onderzoek blijkt dat vrouwelijke inburgeraars aanzienlijk minder vaak werk hebben dan mannen. De combinatie van inburgeren en werken komt bij hen dus minder vaak voor. Jonge kinderen, zorgtaken die vooral op vrouwen neerkomen, culturele opvattingen over de rol van vrouwen, discriminatie en het opleidingsniveau zijn enkele factoren die hier van belang zijn (vgl. Van de Zwan en Van Tubergen, 2022).

Het combineren van inburgeren en taal leren wordt, zo blijkt uit ons kwalitatieve onderzoek onder Rotterdamse inburgeraars, als belastend ervaren, zeker als er sprake is van zorg voor kinderen en kinderopvang niet binnen handbereik ligt. Verder geven respondenten aan dat met name in de beginfase van vestiging veel op hen afkomt waardoor er weinig ruimte is voor een combinatie van inburgeren en werk. Die ruimte ontbreekt evenzeer in het geval er sprake is van (mentale) gezondheidsproblemen. Het is bekend dat statushouders vaak kampen met psychische problemen zoals trauma's, depressieve gevoelens en eenzaamheid (Damen et al, 2024; Uiters en Wijga, 2020). Trauma's die zij vóór en tijdens hun vlucht naar Nederland hebben opgelopen, maar ook daarna kunnen zich traumatische gebeurtenissen voordoen met familie- en gezinsleden in het land van herkomst. In combinatie met onzekerheid over gezin, familie en verblijf in Nederland, zorgt dit voor dusdanige stress die participatie in de weg kan staan.

Een andere factor die participatie belemmert, is dat werk voor sommige inburgeraars niet aantrekkelijk is vanwege de geringe inkomenswinst bij het accepteren van een laagbetaalde baan. Uit onze kwantitatieve gegevens blijkt dat met name statushouders zijn aangewezen op banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, die vaak laag worden betaald en tijdelijk zijn.

Zoals hierboven al genoemd is in Rotterdam een afwegingskader ontwikkeld dat meer houvast moet geven bij de begeleiding van inburgeraars en de prioriteit die in verschillende fasen wordt gelegd bij taal leren of participatie (in betaald werk) of een combinatie daarvan. Dit tegen de achtergrond dat dualiteit niet voor iedereen reëel is en dat de wensen en mogelijkheden daartoe in de tijd kunnen variëren.

Institutionele factoren

Een belangrijke institutionele factor die dualiteit belemmert is dat *de participatiecomponent in de B1-route niet systematisch wordt ingezet*. Anders dan in de Z-route voor statushouders geldt voor de B1-route geen verplichting voor het participatiedeel en is er geen structurele financiering. In ons vorige onderzoek (Damen et al. 2024) bleek dat de participatiecomponent in de B1-route nog niet zo goed van de grond was gekomen. Wij zien dit terug in de ervaringen van de door ons geïnterviewde inburgeraars: deelnemers in de Z-route kregen vrijwilligerswerk en sociale activiteiten aangeboden, maar we hoorden dit niet terug bij deelnemers in de B1-route. Voor gezinsmigranten geldt bovendien dat in geen van beide routes participatieonderdelen zijn opgenomen; de wet schrijft dit ook niet voor. Respondenten in de uitvoering zien de Z-route als een voorbeeldmodel hoe je taal leren en participeren in combinatie kan vormgeven. Daar treden de mechanismen op zoals in de beleidstheorie gedefinieerd, wat het gevolg is van het feit dat dualiteit hier het startpunt is en leren en participeren tegelijkertijd kan plaatsvinden. In de B1-route is dualiteit geen doel op zich en is het geen doel om op te sturen: 'we worden er niet op afgerekend', zoals een van de respondenten in de uitvoering aangaf. Ervaringsdeskundigen geven overigens aan dat participatie op de Z-route ook wel eens als tijdverlies wordt gezien, omdat het onduidelijk is in hoeverre dit bijdraagt aan het realiseren van de wensbaan. Zij pleiten voor zinvolle participatie passend bij wensen, ervaringen en ambities van inburgeraars.

In het verlengde hiervan wijzen zowel uitvoerders als inburgeraars erop dat *de Brede intake en het PIP vooral zijn gericht op de inburgering* en dat er minder aandacht is voor aspiraties, wensen en mogelijkheden op het gebied van deelname aan betaald werk. Het onderstreept de bevinding dat, zeker in de beginfase van het inburgeringstraject, dualiteit als doelstelling niet op de voorgrond lijkt te staan.

In dezelfde lijn ligt de bevinding dat in de gesprekken tussen professionals en inburgeraars *dualiteit niet altijd een onderwerp is*. Om een goed beeld te krijgen van de aspiraties en mogelijkheden van inburgeraars zijn doorgaans meerdere gesprekken nodig, waar niet altijd tijd voor is. Sommige respondenten in de uitvoering schrijven dit toe aan een hoge caseload. Inburgeraars geven aan dat het begeleidings- en voortgangsgesprek soms als een standaardproces wordt ervaren, waarbij het gesprek vooral is gericht op het nakomen van afspraken met de taalschool en de aanwezigheid bij de taallessen. Aandacht voor wensen en aspiraties ten aanzien van (de combinatie van) taal leren en participatie komen niet altijd aan de orde. Het risico bestaat dat hierdoor de talenten en capaciteiten buiten beeld blijven. De in de beleidstheorie geformuleerde mechanismen komen op die manier niet op gang.

Het onderzoek onder inburgeraars en uitvoerders laat zien dat er soms een *mismatch is tussen wat professionals adviseren en de wensen van inburgeraars*. Die discrepantie kan betrekking hebben op verschillende zaken zoals de focus op inburgering of juist op betaald werk. Ook zijn inburgeraars soms ontevreden over de baan die ze aangeboden krijgen, vaak omdat men van mening is dat die niet aansluit op het niveau. Tegen die achtergrond pleiten inburgeraars, ervaringsdeskundigen, professionals en geïnterviewde experts voor het opstellen van een plan voor de langere termijn, waarbij laaggekwalificeerd werk (any job) als voorbereiding dient op een betere baan en uiteindelijk naar een loopbaan (het abc-model: any job, better job, career). Een werkwijze die in het Programma Statushouders aan het Werk al wordt toegepast.

Het onderzoek wijst verder op wat we een *dualiteitsparadox* zouden kunnen noemen. Het idee is dat participatie bijdraagt aan het leren van de taal. Om dualiteit te realiseren is volgens uitvoerders van het beleid echter een zeker taalniveau noodzakelijk: hoe beter de inburgeraar het Nederlands beheerst hoe beter de mogelijkheden voor (vrijwilligers)werk. Ons onderzoek onder inburgeraars bevestigt dit. Zowel hoger als lager opgeleiden zijn van mening dat de beperkte beheersing van het Nederlands het vinden van een baan in de weg staat. Er is tegelijkertijd ook sprake van variëteit. In een grootstedelijke, krappe arbeidsmarkt als die van Rotterdam vinden ook inburgeraars die het Nederlands niet goed beheersen een baan.

Daarnaast is het combineren van werk en inburgeren in de praktijk lastig omdat *roosters van taalscholen niet goed aansluiten op werktijden*. Om dualiteit mogelijk te maken, zouden taalscholen andere tijden moeten aanbieden, maar dat is op korte termijn niet altijd te regelen en avondklassen worden soms slecht bezocht. Aan de kant van de werkgevers is ook flexibiliteit nodig door het mogelijk maken van parttime werk. In ons onderzoek hebben we verschillende werkgevers gesproken die bewust ruimte hebben gemaakt zodat inburgeraars lessen kunnen volgen, waarbij we ons realiseren dat dit eerder uitzondering dan regel is en dat niet alle werkgevers dit kunnen aanbieden.

Andere factoren dan beleid van belang voor dualiteit

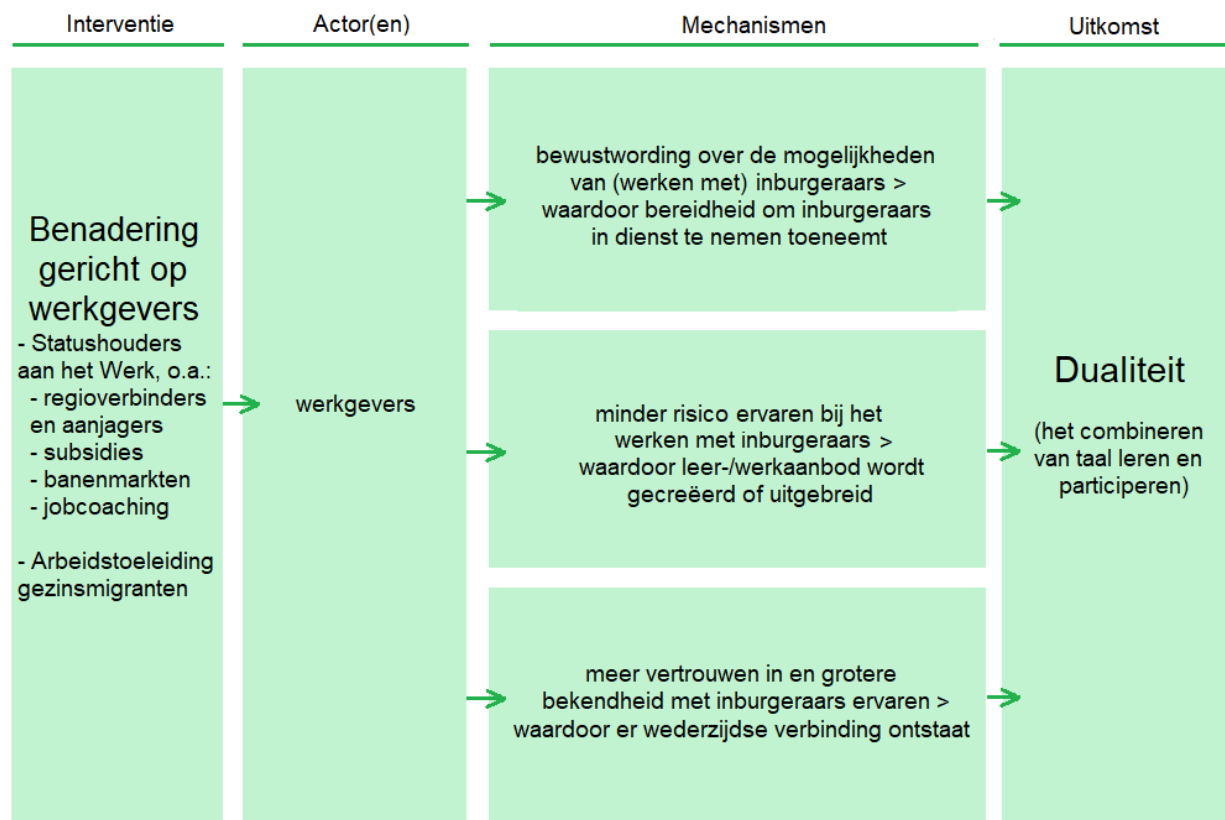
Het kwalitatieve onderzoek onder inburgeraars laat zien dat naast het beleid tal van andere factoren bijdragen aan taalverwerving en het vinden van werk. Al genoemd zijn vrijwilligerswerk en activiteiten met onder meer taalmaatjes en bezoeken aan de bibliotheek die volgens inburgeraars belangrijk zijn bij het leren van de Nederlandse taal. Werk is vaak via het netwerk of organisaties gevonden, zonder

tussenkoms van werkcoaches of andere gemeentelijke professionals. Andere factoren dan beleid zijn dus ook van belang voor taal en werk, zo leren we van het onderzoek onder inburgeraars. Daarbij merken we op dat het voor inburgeraars misschien niet altijd zichtbaar is geweest welke inspanningen het gemeentelijk beleid heeft gedaan en dat deze invloed door inburgeraars wordt onderschat (vgl. Klok en Dagevos, 2022).

Interventies gericht op werkgevers

Binnen het Rotterdamse inburgeringsbeleid bestaan verschillende interventies die zich richten op werkgevers. Zij hebben als doel om hen te stimuleren inburgeraars in dienst te nemen en leer-/werkplekken vorm te geven. Onder de noemer van Statushouders aan het Werk worden verschillende interventies ingezet zoals subsidies en de activiteiten van regioverbinders, aanjagers en jobcoaches. Speciaal voor gezinsmigranten zijn arbeidstoeleiders actief. In figuur S.4 zijn de mechanismen samengevat die volgens de beleidsmakers relevant zijn om dualiteit te bevorderen. Zij komen erop neer dat werkgevers meer op de hoogte raken van de mogelijkheden van het werken met inburgeraars waardoor de bereidheid toeneemt om hen in dienst te nemen. In het verlengde hiervan hebben de interventies tot gevolg dat werkgevers gebruik kunnen maken van ondersteuningsmogelijkheden vanuit de gemeenten of het Rijk (zoals subsidies) en daardoor leer-/werkplekken in het leven roepen en inburgeraars aantrekken. Intensieve begeleiding door jobcoaches zet het mechanisme in gang dat werkgever en inburgeraar elkaar beter leren kennen, het wederzijds vertrouwen toeneemt en een meer duurzame arbeidsrelatie ontstaat. Alles bijeengenomen hebben de interventies met elkaar gemeen dat de afstand tussen inburgeraars en werkgevers wordt overbrugd.

Figuur S.4 ICAMO 2 – Benadering gericht op werkgevers



Contextfactoren

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

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

Maatschappelijke/ economische factoren: krapte op de arbeidsmarkt

Werking in de praktijk van op werkgevers gerichte interventies

In grote lijnen worden de mechanismen uit de beleidstheorie door de uitvoerders herkend en relevant geacht voor het stimuleren van de baankansen van inburgeraars. Begeleiding door regioverbinders, aanjagers en jobcoaches draagt bij aan de kennis over het arbeidspotentieel van inburgeraars en ondersteuningsmogelijkheden voor werkgevers. Ook subsidies lijken bij te dragen aan het stimuleren van de baankansen, waarbij wordt benadrukt dat er duidelijke voorwaarden aan de begeleiding en functie-inhoud aan de subsidieverstrekking worden verbonden. Maar, zo stellen de respondenten, niet alleen de interventies van gemeenten zijn van belang. Zeker zo belangrijk zijn de ervaringen van werkgevers met inburgeraars: gunstige ervaringen zijn van invloed op de beeldvorming over inburgeraars als werknemers en leiden tot grotere bereidheid om hen aan te nemen en als werknemer te behouden.

Forse inspanningen van meerdere partijen nodig

Uit ervaringen met onder meer het Programma Statushouders aan het Werk valt af te leiden dat het *kansrijk begeleiden naar duurzaam werk forse inspanningen vergt van de gemeente, de werkgever en de inburgeraar*. Bij een vacature moet een werkgever bereid zijn om een statushouder of gezinsmigrant in dienst te nemen en te begeleiden. Vanuit de gemeente is het belangrijk dat er een professional is die contact onderhoudt met zowel de inburgeraar als de werkgever en eventuele knelpunten oplost. Een dergelijke professional moet, zoals een respondent het uitdrukt, 'meerzijdig partijdig' zijn: er moet oog

zijn voor de wensen en belangen van zowel de inburgeraar als de werkgever. Respondenten in de uitvoering zijn over het algemeen positief over de resultaten van deze aanpak, maar noemen ook twee kanttekeningen: het gaat om een zeer intensieve aanpak en het leidt doorgaans tot het plaatsen van inburgeraars in een betaalde baan, maar niet tot dualiteit in strikte zin. Dat is geen doelstelling van arbeidstoeleiding en programma's als Statushouders aan het Werk, zo stellen onze respondenten.

Dualiteit in strikte zin vergt grote betrokkenheid werkgevers

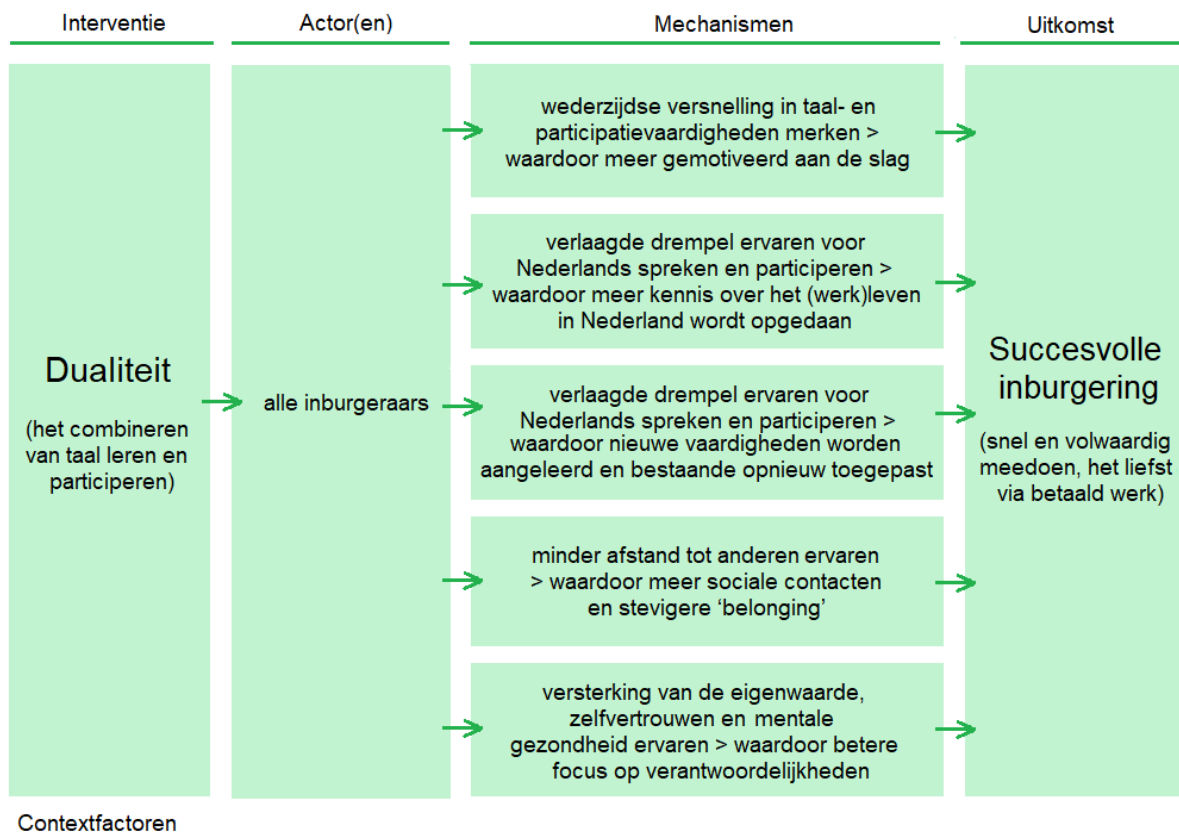
In dit onderzoek hebben we gesproken met drie werkgevers die met ondersteuning van de gemeente inburgeraars in dienst hebben genomen en taalaanbod op de werkvloer hebben gefaciliteerd. Bij deze – selectieve – groep werkgevers gaat het in hoge mate om een geïntegreerde aanpak van taal leren en participeren. Aan hun aanpak en ervaringen is een aantal belangrijke inzichten te ontleen. De ondervraagde werkgevers hebben met elkaar gemeen dat er vanuit de top van de organisatie brede steun bestaat voor het initiatief om inburgeraars aan te nemen en te begeleiden. De initiatieven van de gemeente hebben bijgedragen aan meer bewustwording en kennis over de groep inburgeraars en de mogelijkheden om hen aan te nemen. Een deskundige en enthousiaste opstelling van gemeentelijke professionals versterkte de bereidheid en haalde de nog bestaande koudwatervrees weg. Deze werkgevers noemen verder de doorlopende begeleiding van jobcoaches en arbeidstoeleiders als slaagfactor. Bij het in dienst nemen van inburgeraars komt het nodige kijken en voor werkgevers is het dan belangrijk om bij vragen een contactpersoon te hebben die hier kan adviseren. Datzelfde geldt als de inburgeraar in dienst is. Het is belangrijk dat er vanuit de gemeente een professional actief is die, zoals we dat hierboven al noemden, meerzijdig partijdig is.

Bij deze werkgevers zien we alle drie de mechanismen uit de beleidstheorie terug. Het veronderstelt echter wel dat er binnen de organisatie steun is vanuit de top, er bereidheid is om extra stappen te zetten bij de werving en begeleiding en dat vanuit de gemeente een contactpersoon voor een langere tijd betrokken is. De behoefte aan personeel in een krappe arbeidsmarkt is een belangrijke drijfveer, maar ook maatschappelijke motieven spelen een rol. Dit en ander onderzoek (De Bell en Bakker, 2022) laat zien dat een werkgeversbenadering tot een succesvolle geïntegreerde duale aanpak kan leiden, maar in dat geval moet er sprake zijn van een intensieve en samenhangende aanpak die ook bereidwilligheid, flexibiliteit en actie van de werkgever vergt. Dan kunnen gunstige en duurzame resultaten worden geboekt. De werkgevers die deelnamen aan dit onderzoek geven aan dat de gemeente hun positieve ervaringen breed zou kunnen uitdragen om andere werkgevers ertoe te bewegen vergelijkbare stappen te zetten.

S.3.3.3 Dualiteit als interventie

Het tweede deel van dit onderzoek wil meer inzicht geven in de vraag wat dualiteit oplevert voor het inburgeringsproces, afgemeten aan het beleidsdoel (met name taalverwerving) en aan het maatschappelijk doel (volwaardig meedoen). Dualiteit wordt hier dus beschouwd als interventie. Op grond van de literatuur en focusgroepen met beleidsmakers onderscheiden we een aantal mechanismen, die staan samengevat in figuur S.5. Er blijken overwegend positieve gevolgen aan dualiteit te worden toegeschreven. Het draagt onder meer bij aan wederzijdse versnelling van taal leren en participeren, kennis over het (werk)leven in Nederland, het opdoen van nieuwe vaardigheden en in kunnen zetten van oude vaardigheden, gevoel van belonging en zelfvertrouwen, die op hun beurt bijdragen aan het succesvol afronden van de inburgering.

Figuur S.5 ICAMO 3 – de bijdragen van dualiteit aan inburgering



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

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

Maatschappelijke/ economische factoren: bereidheid werkgevers en openheid samenleving

Werking van dualiteit in de praktijk

Het idee dat participeren en de taal leren elkaar versterken wordt breed gedragen door de respondenten in de uitvoering. Men komt in aanraking met andere mensen en oefent op die manier de taal. De vooruitgang zou vooral betrekking hebben op spreken en luisteren, hetgeen verschillende van de door ons geïnterviewde inburgeraars bevestigen. Via betaald werk oefent men de taal. Zij wijzen er verder op dat wat in de inburgering wordt geleerd niet volstaat om goed Nederlands te leren. Daarvoor is de praktijk nodig. Werken draagt volgens onze respondenten ook bij aan meer kennis over de Nederlandse arbeidsmarkt en samenleving, aan het opdoen van nieuwe en actualiseren van oude vaardigheden en aan meer zelfvertrouwen en gevoelens van autonomie.

Bij dit algemene – positieve – beeld van dualiteit voor het verloop van de inburgering worden echter ook diverse kanttekeningen geplaatst. Respondenten in de uitvoering wijzen erop dat participeren er ook toe kan leiden dat het inburgeringstraject in het gedrang komt en men vertraging oploopt. In de praktijk levert werken bovendien niet altijd de positieve gevolgen die de beleidstheorie eraan toekent.

In veel van de banen van inburgeraars wordt geen Nederlands gesproken of heeft men nauwelijks contact met collega's of klanten. Inburgeren en betaald werk versterken elkaar dus niet altijd. Veel werken kan ten koste gaan van de focus op de inburgering. Voor degenen met (voltijd)werk is het lastig

om overdag lessen te volgen. Het volgen van lessen in het weekend of in de avond biedt maar beperkt soelaas: het aanbod is beperkt en het concentreren op de stof blijkt in de praktijk lastig te zijn. Ons onderzoek onder inburgeraars liet verder zien dat werken niet alleen ten koste kan gaan van de focus op de formele inburgering, maar ook dat men minder tijd kan besteden aan vrijwilligerswerk en andere activiteiten waarmee zij hun taal kunnen verbeteren. Werken concurreert met activiteiten die bijdragen aan de verbetering van de Nederlandse taal, terwijl werk dat niet altijd doet. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de mate waarin (vrijwilligers)werk bijdraagt aan een succesvolle inburgering contextafhankelijk en samenhangt met onder meer de voertaal in het bedrijf, de complexiteit van het werk en het contact met collega's en klanten.

Onze respondenten geven aan dat vrijwilligerswerk soms meer mogelijkheden biedt om de taal te leren. Men kan – meer dan bij een betaalde baan – een keuze maken voor een Nederlandstalige context en mensen hebben in het vrijwilligerswerk betere mogelijkheden om zelf het aantal uren te bepalen dat men vrijwilligerswerk doet naast de inburgeringsverplichtingen.

Profijt van de combinatie van werken en taal leren? Onderzoek wijst niet één kant op

De beleidstheorie veronderstelt gunstige gevolgen van de combinatie van participatie en taal leren. Wij zijn via kwalitatief onderzoek nagegaan of de mechanismen werking hebben en voor wie. Of de combinatie ook daadwerkelijk tot betere taalverwerving leidt is door anderen onderzocht. De uitkomsten wijzen echter niet één kant op.

Uit landelijk onderzoek blijkt dat 6 op de 10 inburgeraars die (vrijwilligers)werk hebben gedaan vinden dat dit goed samengaat met het leren van Nederlands, anderen vinden dat niet of hebben knelpunten ervaren (Witvliet et al. 2026). Kwantitatief onderzoek onder Syrische statushouders wijst uit dat degenen die tijdens de inburgeringsperiode hebben gewerkt beter het Nederlands beheersen, maar het effect is niet groot en selectie-effecten (degenen met een hogere leerbaarheid zijn mogelijk ook vaker aan het werk) zijn niet helemaal uit te sluiten (Bakker et al., 2023). Nooitgedagt en Dagevos (2024) hebben onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van de taalverwerving van Syrische statushouders. Zij stellen vast dat in de periode na de inburgering de taalverwerving van werkenden gunstiger verloopt. Vanwege het longitudinale karakter van het onderzoek zijn causale claims beter te maken, maar in dit onderzoek gaat het om werk na de inburgering. Ander onderzoek stelt vraagtekens bij het effect van werk op het leren van de taal van het bestemmingsland door nieuwkomers. Arendt en collega's (2022) beschrijven in een review van studies naar de impact van 'post-arrival policies' in Denemarken dat het 'work first'-beleid gericht op stages of gesubsidieerde banen ten koste gaat van het volgen van taaltrainingen. Via contact met klanten en collega's kan de taalbeheersing verbeteren (Kirilova et al., 2024), maar in de praktijk pakt dit niet altijd zo uit. Omdat vluchtelingen vaak beginnen in laaggeschoolde banen, zijn er vaak maar beperkte mogelijkheden om te communiceren in de taal van het bestemmingsland (Kirilova et al., 2024). Dit beeld is herkenbaar uit ons onderzoek: of werk gunstig is voor de taalverwerving (of breder: het inburgeringsproces) is afhankelijk van de werkcontext.

S.4 Conclusies

Beperkte deelname aan voorinburgering en Vroege Start

Inburgeringsplichtige statushouders in een COA-opvang hebben de mogelijkheid een 'voorinburgeringsprogramma' te volgen voordat zij in een gemeente worden gevestigd. Het voorinburgeringsprogramma wordt uitgevoerd door het COA en vindt plaats op de opvanglocaties van deze organisatie. In dit programma krijgen de statushouders praktische informatie over wonen en leven

in Nederland en maken ze kennis met de Nederlandse taal. Voorinburgering is niet verplicht; aan de statushouder wordt gevraagd of deze hiermee instemt. Van de aan Rotterdam gekoppelde statushouders die instemden, nam 60% deel aan het voorinburgeringsprogramma. Dit percentage ligt wat lager dan in de overige G4-steden (69%) en de andere gemeenten (72%). Als het gaat om het resultaat van het voorinburgeringsprogramma, komen er in de registratie veel onbekenden voor. Het aandeel onbekenden ligt in Rotterdam op 63%, en dat is aanmerkelijk hoger dan in de andere gemeenten, waar dit rond de 45% ligt. Van de statushouders die deelnamen, en waarvan het resultaat bekend is, voldeed in Rotterdam 26% aan de eisen van de voorinburgering. In de andere gemeenten ligt dit percentage rond de 30%.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dualiteit: participatie naast inburgering is niet voor iedereen

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

Dualiteit in strikte zin komt in de praktijk bijna niet voor

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

Dualiteit als motor achter succesvolle inburgering?

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

S.5 Aanbevelingen voor het beleid

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

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

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

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

Wordt concreet over wat dualiteit wel en niet omvat

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

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

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

Benut maatschappelijke organisaties om gunstige effecten van dualiteit verder te faciliteren

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

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

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

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

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

