

“It takes a village...”

Maatschappelijk netwerk inburgering

Rekenkamer Vlaardingen



Colofon:

Datum:

9 oktober 2024

Rekenkamer Vlaardingen:

H. (Hayke) Veldman, directeur

E.I.A. (Emilie) Stumphius, plaatsvervangend directeur

Onderzoekers:

Nick Woudstra MSc

Manon Deterd Oude Weme MA

Drs. Mark Rouw



Inhoudsopgave

Colofon:.....	2
Bestuurlijke nota	4
Onderzoeksverantwoording.....	5
Conclusies en aanbevelingen	7
Reactie van college van B&W	9
Nota van Bevindingen	12
1. Het Vlaardingse inburgeringsbeleid.....	13
1.1. De Wet Inburgering 2021	13
1.2. De gemeente Vlaardingen heeft de wettelijke taken samen met Maassluis en Schiedam belegd bij Stroomopwaarts	15
1.3. Vlaardingen, Maassluis en Schiedam hebben een gezamenlijke visie op inburgering	18
2. Samenwerking in de praktijk.....	20
2.1. De rol van Stroomopwaarts	20
2.2. Maatschappelijk netwerk inburgering	23
2.3. Monitoring en evaluatie door de MVS-gemeenten	29
3. Politiek-bestuurlijke betrokkenheid	31
3.1. Het college en inburgering	31
3.2. De raad en inburgering.....	31
Bijlage 1. Lijst van geïnterviewde personen.....	33



Bestuurlijke nota



Onderzoeksverantwoording

Aanleiding en doelstelling

Per 1 januari 2022 is de nieuwe Wet inburgering 2021 in werking getreden. Met deze wet is de inburgering gedecentraliseerd van het rijk naar gemeenten. Door de gemeente de regie te geven heeft de wetgever beoogd een betere en slimmere verbinding te leggen tussen het domein inburgering en de andere wettelijke taken in het sociaal domein: de Jeugdwet, Participatiewet, Wmo en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Veel nieuwkomers maken aanspraak op één of meer van de voorzieningen op grond van deze wetten.

Het lukt gemeenten vaak nog niet om tijdig een inburgeringsplan op te stellen, zien minister Karien van Gennip en verschillende Kamerfracties in april 2023.¹ Ook de raadsleden in Vlaardingen maken zich zorgen over knelpunten in het beleid, en hebben inburgering genoemd als een gewenst onderwerp voor rekenkameronderzoek. Vanwege de veelheid aan betrokken instanties is het voor de gemeenteraad belangrijk om inzicht in dit netwerk te krijgen en te behouden.

De rekenkamer heeft een korte verkenning gedaan naar dit onderwerp, een zogenaamde quickscan. Het doel was om te bepalen of vervolgonderzoek nodig is. De focus van het onderzoek heeft gelegen op het ophalen van de ervaringen van belangrijkste partners én statushouders, om van beide kanten inzicht te krijgen in hoe het netwerk wordt ervaren.

Vraagstelling

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

Welke rol speelt het maatschappelijk netwerk bij de uitvoering van de Wet inburgering 2021, en past dit binnen de ambities van de gemeente Vlaardingen op het gebied van inburgering?

De centrale vraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen, die we in drie clusters hebben opgedeeld:

Beleid:

1. Hoe geeft de gemeente Vlaardingen invulling aan de wettelijke taken uit de Wet inburgering 2021?
2. Welke rol spelen de verschillende partijen in het beleid omtrent inburgering?
 - a. Welke rol speelt Stroomopwaarts binnen de inburgering?
 - b. Welke rol speelt de gemeente Vlaardingen zelf binnen het maatschappelijk netwerk rondom inburgering?

¹ [Gemeenten gaan nog niet goed om met inburgeringswet \(binnenlandsbestuur.nl\)](#)



Praktijk:

3. Hoe verloopt de samenwerking tussen de verschillende betrokkenen in het maatschappelijk netwerk?
4. Welke succesfactoren en knelpunten ervaren de partners in het samenspel ten aanzien van de Wet inburgering 2021?
5. Welke succesfactoren en knelpunten ervaren statushouders in Vlaardingen binnen het samenspel rondom inburgering?

Politiek-bestuurlijke betrokkenheid:

6. Wat is de rol van het college ten aanzien van het maatschappelijk netwerk rondom inburgering?
7. Wat is de rol van de gemeenteraad ten aanzien van het maatschappelijk netwerk rondom inburgering?

Uitvoering onderzoek

Het rekenkameronderzoek begon met een startgesprek in maart 2023. De eerste periode is besteed aan het verzamelen van documentatie en het uitvoeren van een documentanalyse. Vervolgens zijn de resultaten van deze documentanalyse getoetst en verdiept in gesprekken die tussen mei en september 2023 plaatsvonden. Het onderzoek heeft vertraging opgelopen doordat het lastig bleek om op een laagdrempelige manier met statushouders te spreken. Een eerste gesprek vond plaats met de portefeuillehouder Inburgering, de beleidsadviseur, de accounthouder Vluchtelingenwerk en Inclusia, en de teammanager participatie, onderwijs en sport. Daarna zijn er gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van organisaties die een rol spelen in de inburgering in Vlaardingen, namelijk met Stroomopwaarts, Inclusia, Echt Nederlands en Stichting AanZet². Tot slot vond de Rekenkamer het belangrijk gesprekken te voeren met de gebruikers van de diensten van de maatschappelijke organisaties en de gemeente en hebben de onderzoekers getracht een afspraak met inburgeraars tot stand te brengen. Na overleg hebben de onderzoekers deel kunnen nemen aan een inloopochtend bij Stichting Inclusia in april 2024, waar zij hebben gesproken met zeven inburgeraars. Om de actualiteit van het onderzoek te waarborgen is er een afsluitend gesprek gevoerd met de beleidsambtenaar. Op basis van de documentenanalyse en de gevoerde gesprekken is de nota van bevindingen tot stand gekomen. Deze nota van bevindingen is op 14 juli 2024 voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. Na reactie zijn de opmerkingen verwerkt in de nota van bevindingen, waarna de conclusies en aanbevelingen zijn opgesteld. Het rapport is daarna voor een bestuurlijke reactie voorgelegd aan het college.

² Deze organisaties voeren formele taken uit voor de gemeente of bieden ondersteuning aan inburgeraars.



Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Conclusie 1: De samenwerking tussen maatschappelijk partners in de inburgering functioneert goed.

De gemeente, samenwerkingspartners en inburgeraars zijn tevreden over de samenwerking op het gebied van inburgering. Er zijn in het onderzoek geen blinde vlekken geconstateerd en de relatie tussen de samenwerkingspartners en gemeente is goed. Dit blijkt uit zowel de Monitor Inburgering als de gevoerde gesprekken.

Conclusie 2: Statushouders zijn tevreden met het geboden inburgeringstraject maar leunen sterk op maatschappelijke begeleiding.

Uit het onderzoek blijkt dat statushouders over het algemeen tevreden zijn over het inburgeringstraject. Inburgeraars in Vlaardingen voelen zich goed ondersteund en zijn tevreden over de lessen Nederlands en de huisvesting. In het algemeen lukt het Stroomopwaarts om inburgeraars een onbetaalde baan te bieden. Wel wordt aangegeven dat de maatschappelijke begeleiding door Inclusia en de taallessen door Echt Nederlands van groot belang zijn om te landen in de Nederlandse samenleving. Betaald werk vinden is moeilijker doordat statushouders vaak nog onvoldoende Nederlands spreken om kans te maken op werk.

Conclusie 3: De maatschappelijke begeleiding bij inburgering in de gemeente Vlaardingen is intensiever dan afgesproken. De vrijwillige extra inzet maakt het stelsel kwetsbaar.

De inzet van betaalde krachten en vrijwilligers is enorm. Regelmatig komt het voor dat vrijwilligers en betaalde krachten in hun eigen tijd statushouders ondersteunen. Ook voor zeer persoonlijke zaken zoals doktersbezoeken. Deze inzet is, hoewel niet overeengekomen, wel cruciaal voor een succesvolle inburgering van statushouders. Het feit dat een belangrijk deel van de maatschappelijke begeleiding afhangt van vrijwillige inzet van medewerkers en vrijwilligers maakt het stelsel van inburgering kwetsbaar. Ondanks de tomeloze inzet van betrokkenen.

Conclusie 4: De inburgering van nieuwkomers wordt bemoeilijkt door een tekort aan kinderopvang en huisartsen.

In het hele land is sprake van een tekort aan huisartsen en personeelstekorten in de kinderopvang. Uit ons onderzoek blijkt dat dit ook in Vlaardingen het geval is. Bij statushouders zorgt dat ervoor dat zij niet de juiste zorg kunnen krijgen, ook niet als passant, en delen van hun inburgering (zoals taallessen) missen of vertraging oplopen doordat er geen kinderopvang beschikbaar is. Daarnaast zorgt dit ervoor dat het lastiger is om een baan te vinden en daarmee wordt de inburgering bemoeilijkt.



Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Blijf werken met de Monitor Inburgering om de voortgang en tevredenheid van inburgeraars, het effect van beleid en de doelmatigheid van beleidsinzet te monitoren.

De Monitor Inburgering, die in 2022 voor het eerst werd uitgebracht, is een waardevol instrument. De Monitor geeft een goed beeld van de ervaren kwaliteit van het inburgeringsstelsel in Vlaardingen en biedt daarmee aanknopingspunten voor het college en de gemeenteraad om sturing te geven aan de uitvoering.

Aanbevelingen 2: Volg de houdbaarheid van de maatschappelijke begeleiding scherp om kwetsbaarheden te voorkomen en waardeer de vrijwillige inzet binnen maatschappelijke begeleiding.

Evalueer met de maatschappelijke organisaties of het bieden van vrijwillige inzet buiten aanbestede uren op de korte en lange termijn houdbaar is. Deze inzet is cruciaal voor het functioneren van het inburgeringssysteem in Vlaardingen. De afhankelijkheid maakt kwetsbaar. En laat tevens de noodzaak zien om voldoende waardering te uiten voor het werk van vrijwilligers binnen de maatschappelijke begeleiding van inburgeraars.

Aanbeveling 3: Neem regie en wend creatieve manieren aan om noodzakelijke huisartsenzorg en kinderopvang te bieden aan statushouders.

Zoek gezamenlijk met de zorgaanbieders en kinderopvangen naar oplossingen om de tekorten in die sectoren voor deze doelgroep te verminderen. Vraag huisartsen bijvoorbeeld om een telefonisch-, digitaal- of videoconsult aan te bieden en stimuleer het vormen van groepspraktijken en het gezamenlijk vinden van huisvesting en/of opvolging. De gemeente kan kinderopvangen stimuleren combinatiebanen op te zetten, en ondersteuning te bieden in het aanbieden van een verzuimcoach.

Een andere optie is in gesprek gaan met partners in de inburgering om gedurende inburgeringsactiviteiten een voorziening te treffen waardoor ouders, ondanks onbeschikbaarheid van kinderopvang, wel aan deze activiteiten kunnen deelnemen.



Reactie van college van B&W

Necker van Naem
t.a.v. de heer H. Veldman
Lunettenbaan 51
3524 GA Utrecht

Postbus 1002
3130 EB Vlaardingen

Bezoekadres:
Westnieuwland 6
3131 VX Vlaardingen

Telefoon:
(010) 248 4000

www.vlaardingen.nl/contact

www.vlaardingen.nl

datum	onderwerp	pagina
8 oktober 2024	Brief Bestuurlijke reactie Rekenkameronderzoek Inburgering 2023	1/4
briefnummer	uw kenmerk	bijlage(n)
2001012	-	

Geachte heer Veldman,

Allereerst willen wij u bedanken voor het uitvoeren van het onderzoek naar het maatschappelijk netwerk bij de uitvoering van de Wet inburgering 2021 binnen de gemeente Vlaardingen. Wij stellen uw inzet en de grondige aanpak waarmee u de inburgering in Vlaardingen heeft onderzocht zeer op prijs. Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van uw onderzoeksrapport Maatschappelijk netwerk inburgering. Uw conclusies en aanbevelingen bieden waardevolle inzichten die ons helpen de uitvoering van de Wet inburgering 2021 verder te optimaliseren.

U heeft onderzoek gedaan op basis van de centrale onderzoeksvraag: *Welke rol speelt het maatschappelijk netwerk bij de uitvoering van de Wet inburgering 2021, en past dit binnen de ambities van de gemeente Vlaardingen op het gebied van inburgering?*

In uw e-mail van 6 september 2024 verzoekt u ons in het kader van de bestuurlijke hoor en wederhoor een reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen. Van deze gelegenheid maken wij via deze brief gebruik.

Conclusies en aanbevelingen

Het college onderschrijft met de rekenkamer het belang van een goede integrale aanpak binnen het maatschappelijk netwerk. We herkennen ons in onderstaande conclusies.

Conclusies

Conclusie 1: De samenwerking tussen maatschappelijke partners in de inburgering functioneert goed.

Wij onderschrijven deze conclusie. Wij zijn ons ervan bewust dat een maatschappelijk netwerk rondom inburgering binnen de gemeente Vlaardingen een cruciale rol speelt. Binnen de gemeente Vlaardingen is sprake van een sterk en effectief samenwerkingsverband tussen de verschillende maatschappelijke partners en statushouders binnen inburgering. De rol van deze verschillende partners draagt zichtbaar bij aan het ondersteunen van statushouders in hun inburgeringstraject.

briefnummer	In behandeling bij
2001012	mevrouw S el Hamouchi

pagina
1/4



Conclusie 2: Statushouders zijn tevreden met het geboden inburgeringstraject maar leunen sterk op maatschappelijke begeleiding.

Wij onderschrijven deze conclusie. Wij zijn verheugd om te zien dat statushouders tevreden zijn met het geboden inburgeringstraject. Ook beseffen wij dat de maatschappelijke begeleiding een belangrijke rol speelt binnen het inburgeringstraject van statushouders, zodat zij goed kunnen integreren in de Nederlandse samenleving.

Conclusie 3: De maatschappelijke begeleiding bij inburgering in de gemeente Vlaardingen is intensiever dan afgesproken. De vrijwillige extra inzet maakt het stelsel kwetsbaar.

Wij onderschrijven deze conclusie. Het feit dat er veel begeleiding is, mede dankzij veel vrijwillige inzet, is iets waar we dankbaar voor zijn. Wij erkennen het belang van een solide en duurzame inzet van zowel betaalde krachten als vrijwilligers. Ook nemen wij uw zorg serieus over de afhankelijkheid van vrijwillige inzet binnen de maatschappelijke begeleiding. Het advies om de houdbaarheid van deze inzet scherp te monitoren zullen wij ter harte nemen.

Conclusie 4: De inburgering van nieuwkomers wordt bemoeilijkt door een tekort aan kinderopvang en huisartsen.

Wij onderschrijven deze conclusie. Het tekort aan huisartsen en personeelstekorten in de kinderopvang is een probleem dat het inburgeringstraject van statushouders kan bemoeilijken. Dit bevestigt wat wij zelf ook signaleren. Ook beseffen wij dat dit een landelijk probleem is.

Aanbevelingen

Met de betrokken maatschappelijke partners binnen inburgering zullen wij onderzoeken hoe wij invulling kunnen geven aan uw aanbevelingen. Gezien de personele capaciteit binnen de organisatie van de diverse betrokken maatschappelijke partners kunnen we niet alle aanbevelingen op korte termijn oppakken en moeten we hier een prioritering in maken. Het streven is om eind Q4 2025 de aanbevelingen te hebben opgepakt en geïmplementeerd.

Aanbeveling 1: Blijf werken met de Monitor Inburgering om de voortgang en tevredenheid van inburgeraars, het effect van beleid en de doelmatigheid van beleidsinzet te monitoren.

Wij nemen de aanbeveling over en zullen het gebruik van de Monitor Inburgering voortzetten. Wij zijn reeds bezig met dit proces en het is altijd onze intentie geweest om de Monitor Inburgering te blijven hanteren en verder te verbeteren. Zo zijn wij momenteel bezig met het vernieuwen van de monitor om een duidelijk beeld te behouden van de kwaliteit van het inburgeringsstelsel in Vlaardingen. Daarnaast biedt de monitor waardevolle aanknopingspunten en sturingsmogelijkheden voor de uitvoering.

Aanbeveling 2: Volg de houdbaarheid van de maatschappelijke begeleiding scherp om kwetsbaarheden te voorkomen en waardeer de vrijwillige inzet binnen maatschappelijke begeleiding.

Wij nemen de aanbeveling over. Uw advies om de houdbaarheid van de vrijwillige inzet binnen maatschappelijke begeleiding scherp te monitoren zullen wij ter harte nemen. In dat kader zullen wij, zoals u aanbeveelt, periodiek met de betrokken maatschappelijke partners evalueren hoe deze vrijwillige inzet structureel gewaarborgd kan blijven.



Aanbeveling 3: Neem regie en wend creatieve manieren aan om noodzakelijke huisartsenzorg en kinderopvang te bieden aan statushouders.

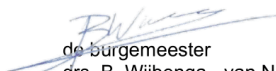
Wij nemen de aanbeveling over, maar houden wel rekening met het feit dat het tekort aan huisartsen en personeelstekorten in de kinderopvang momenteel een landelijk probleem is dat niet eenvoudig op te lossen valt. Wij zullen in gesprek moeten gaan met kinderopvangorganisaties en zorgaanbieders om gezamenlijk creatieve oplossingen te zoeken om de tekorten op te vangen.

Wij wensen u veel succes bij het afronden van de rapportage. De in het rapport genoemde bevindingen, gericht op verbetering en optimalisatie, worden in samenwerking met de gemeenteraad gedegen opgepakt.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Vlaardingen


De loco secretaris
drs. S.P.M. Verstraten


de burgemeester
drs. B. Wijbenga - van Nieuwenhuizen



Nota van Bevindingen



1. Het Vlaardingse inburgeringsbeleid

In dit hoofdstuk is het inburgeringsbeleid van de gemeente in beeld gebracht. Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op de volgende vragen:

1. Hoe geeft de gemeente Vlaardingen invulling aan de wettelijke taken uit de Wet inburgering 2021?
2. Welke rol spelen de verschillende partijen in het beleid omtrent inburgering?
 - 2.a. Welke rol speelt Stroomopwaarts binnen de inburgering?
 - 2.b. Welke rol speelt de gemeente Vlaardingen zelf binnen het maatschappelijk netwerk rondom inburgering?

1.1. De Wet Inburgering 2021

Onder de Wet inburgering 2021 hebben gemeenten de uitvoeringsregie op dit beleidsdomein. De regierol bestaat onder andere uit het aanbieden van maatschappelijke begeleiding, een inburgeringstraject met een brede intake en een plan inburgering en participatie. Dit zijn nieuwe taken voor de gemeente en daarmee is het een nieuwe decentralisatie in het sociaal domein, na de decentralisaties van 2015 op de domeinen jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en arbeidsparticipatie. Onder de Wet inburgering 2013 was het nog zo dat inburgeraars zelf hun inburgering moesten regelen en betalen. Met de invoering van deze nieuwe wet heeft de wetgever beoogd inburgeringsplichtigen optimaal in staat te stellen zo snel mogelijk de Nederlandse taal te leren en daardoor zo snel mogelijk betaald werk te kunnen gaan doen. Daarbij heeft de wetgever beoogd de rijksoverheid én gemeenten in staat te stellen inburgeraars die doelen te laten behalen. De wet schrijft voor welke taken daarom bij de gemeente zijn komen liggen. Dit wordt beschreven onder 1.1.2.³

Er wordt onderscheid gemaakt tussen twee typen migranten: statushouders en gezinsmigranten. Een statushouder is inburgeringsplichtig als hij:

- Afkomstig is van buiten de EU, Liechtenstein, Noorwegen, IJsland of Zwitserland
- Zich duurzaam in Nederland wenst te vestigen;
- Ouder is dan 16 jaar en jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd (67 jaar in 2020);
- Een tijdelijke verblijfsvergunning heeft.

Gezinsmigranten zijn zogeheten na-reizigers waarbij een lid van het gezin al een verblijfsvergunning heeft. De meeste gezinsmigranten van boven de 18 moeten, voordat zij een verblijfsvergunning kunnen

³ Preambule Wet inburgering 2021, te raadplegen via [wetten.nl - Regeling - Wet inburgering 2021 - BWBR0044770](https://wetten.nl/Regeling/-/Wet%20inburgering%202021%20-%20BWBR0044770) (overheid.nl)



aanvragen, eerst slagen voor het Basisexamen inburgering in het buitenland.⁴ Gezinsmigranten betalen hun inburgering zelf⁵.

1.1.1. De Wet Inburgering bevat drie onderdelen voor het inburgeringstraject

Een inburgeringstraject bestaat uit drie onderdelen:

Een leerroute (inclusief module Kennis van de Nederlandse Maatschappij)	Er zijn drie leerroutes om 1 in te burgeren: • De B1 route; een route voor taal en (vrijwilligers)werk. Inburgeringsplichtigen spreken en schrijven binnen maximaal 3 jaar de Nederlandse taal op niveau B1. Tegelijk kunnen zij meedoen door (vrijwilligers)werk. • De onderwijsroute; een route vooral voor jongeren. Zij leren de Nederlandse taal op niveau B1 of hoger. Ook worden zij dan voorbereid op het volgen van een mbo-, hbo- of universitaire opleiding. • De zelfredzaamheidsroute; een route voor inburgeringsplichtigen waarvoor route 1 en 2 te moeilijk is. Zij leren de Nederlandse taal op een lager niveau (A1-niveau). Deze mensen worden voorbereid (op een eenvoudige manier) om mee te doen in de Nederlandse samenleving.
Het participatieverklarings-traject (PvT)	In het participatieverklarings-traject wordt van de inburgeraar verwacht dat hij workshops volgt over de kernwaarden van de Nederlandse samenleving (vrijheid, gelijkheid, solidariteit en participatie) en aansluitend een participatieverklaring ondertekend. Met de ondertekening verklaart de inburgeraar dat hij of zij kennis heeft genomen van de waarden en spelregels van de Nederlandse samenleving, dat hij of zij deze respecteert en dat hij of zij actief een bijdrage wil leveren aan de samenleving.
De module Arbeidsmarkt & Participatie (MAP)	In de module Arbeidsmarkt en participatie wordt de inburgeraar voorbereid op de Nederlandse arbeidsmarkt en hoe hij de vaardigheden kan inzetten om hierbinnen optimaal te participeren.

⁴ [Handreiking Inburgeringsplichtige gezinsmigranten | Divosa](#)

⁵ Raadsmemo Stand van zaken Inburgering 21 maart 2023



Nieuwkomers moeten binnen 3 jaar de activiteiten succesvol afronden. De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) stelt vast wanneer de inburgeringstermijn start en behandelt aanvragen voor verlenging van de inburgeringstermijn.

1.1.2. Uit de Wet Inburgering 2021 volgen wettelijke taken voor de gemeente

Gemeenten zijn sinds 2021 primair verantwoordelijk voor het inburgeringsaanbod en begeleiding van de nieuwkomer. In de wet zijn hiervoor verschillende vereisten opgenomen:

1. Brede intake. Tijdens de intake brengt de gemeente de persoonlijke situatie en het lerend vermogen van de nieuwkomer in beeld die de basis moet zijn van een maatwerktraject.
2. Het Persoonlijk plan Inburgering en Participatie (PIP). In het PIP ligt vastgelegd welke leerroute de nieuwkomer volgt om de Nederlandse taal te leren en welke afspraken er zijn gemaakt over de invulling van andere onderdelen van het inburgeringstraject, zoals het Participatieverklaringstraject.
3. De aanbodplicht van de gemeente. De gemeente is verantwoordelijk voor een inburgeringsaanbod voor statushouders tegen een reële prijs. Gezinsmigranten en overige migranten krijgen geen aanbod van de gemeente, omdat zij geacht worden hun inburgering zelf te kunnen regelen vanuit hun sociale netwerk.
4. Monitoring van de voortgang van inburgeraars. Er wordt van gemeenten verwacht dat zij nieuwkomers periodiek uitnodigen voor een voortgangsgesprek. Er geldt een minimum van 2 gesprekken in de eerste 12 maanden na aanvang van de inburgeringstermijn.
5. Maatschappelijke begeleiding. Deze begeleiding is gericht op het regelen van praktische zaken en het vergroten van de kennis van de Nederlandse samenleving met als doel de zelfredzaamheid van de inburgeraar te vergroten. Gezinsmigranten en overige migranten hoeven geen maatschappelijke begeleiding aangeboden te worden door de gemeente.
6. Financieel ontzorgen. De gemeente moet tevens zorgen voor het financieel ontzorgen van bijstandsgerechtigde statushouders in de eerste zes maanden van hun verblijf in de gemeente.⁶
7. Kwaliteit waarborgen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het inburgeringsaanbod voor statushouders. Er wordt van gemeenten verwacht dat zij handelen bij signalen van misstanden.

1.2. De gemeente Vlaardingen heeft de wettelijke taken samen met Maassluis en Schiedam belegd bij Stroomopwaarts

Hoewel samenwerking in de regio niet verplicht is onder de nieuwe Wet Inburgering, ligt het voor veel gemeenten voor de hand om wel de samenwerking op te zoeken. Inkoop van het inburgeringsaanbod voor deze relatief kleine groep mensen is vaak makkelijker om samen te doen.⁷ In Vlaardingen is gekozen voor een samenwerking binnen de MVS-gemeenten. De drie gemeenten lieten gezamenlijk al de verplichtingen onder de Participatiewet uitvoeren door Stroomopwaarts, wat de aanleiding was om ook voor inburgering de samenwerking aan te gaan, zo werd duidelijk uit de gesprekken. Via een quasi-

⁶ [Wet inburgering 2021 | Stimulansz](#)

⁷ Handreiking: Van Beleid naar Inkoop in de Inburgering, Ministerie SZW, blz. 11



inbestedingsprocedure⁸ is de opdracht door de MVS-gemeenten aan Stroomopwaarts gegund.⁹ Die procedure betekende dat er geen aanbestedingsplicht gold, en er geen formele procedure daarvoor hoefde te worden gevolgd.

1.2.1. Regionale samenwerking met Stroomopwaarts

Stroomopwaarts is een Gemeenschappelijke Regeling van de gemeenten Maassluis, Vlaardingen en Schiedam. Sinds 2015 werken de drie gemeenten op onderdelen van het sociaal domein samen in deze organisatie.¹⁰ Dat betekent dat, op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen, aan Stroomopwaarts bevoegdheden zijn toebedeeld en dat Stroomopwaarts besluiten kan nemen namens de colleges van de gemeenten.¹¹ Zo heeft Stroomopwaarts op vier locaties in Maassluis, Vlaardingen en Schiedam werkleerbedrijven (voormalige sociale werkvoorzieningen). Omdat Stroomopwaarts als organisatie al samenwerkingen heeft met het regionale bedrijfsleven, en de organisatie naar eigen zeggen cultuursensitief is, was de bedoeling dat dit zou leiden tot een soepel overgang voor inburgeraars van de Wet Inburgering naar de Participatiewet.¹²

De gemeente Vlaardingen ziet Stroomopwaarts als strategische partner in de inburgering. Beleidsadviseurs worden door de organisatie op de hoogte gehouden over de uitvoering, en bijeenkomsten waaraan gemeentebesturen kunnen deelnemen. Er is veel (informeel) contact tussen beleidsmedewerkers en Stroomopwaarts. De MVS-gemeenten blijven eindverantwoordelijk en hebben prestatieafspraken gemaakt met Stroomopwaarts naar aanleiding van de ambities van het beleid, waarover periodiek wordt gerapporteerd door Stroomopwaarts en die worden gemonitord in de Monitor Inburgering.¹³

In het jaar voorafgaand aan de invoering van de nieuwe wet was er in de MVS-gemeenten een voorbereidend jaar met een 'ondertussengroep': een groep nieuwkomers die al wilde inburgeren onder de principes van de nieuwe wet.¹⁴ Vanaf 1 januari 2022 start iedere nieuwkomer volgens die principes met inburgeren.

1.2.2. Maatschappelijke partners van Stroomopwaarts

Stroomopwaarts is namens de gemeente gemandateerd om aanbestedingen te doen. De maatschappelijke begeleiding van nieuwe inburgeraars werd vanaf het begin van de samenwerking tussen Stroomopwaarts en de gemeente door Vluchtelingenwerk gedaan. In 2022 heeft Stroomopwaarts

⁸ Bij quasi-inbesteden verleent een decentrale overheid een opdracht aan een gelieerde instelling

⁹ Notitie Quasi-Inbesteden, Stroomopwaarts, oktober 2020.

¹⁰ [Instellingsbesluit van de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Maassluis, Vlaardingen en Schiedam houdende regels omtrent de Gemeenschappelijke regeling MVS Stroomopwaarts | Lokale wet- en regelgeving \(overheid.nl\)](#)

¹¹ Notitie Quasi-Inbesteden, Deborah de Lange (Stroomopwaarts)

¹² Voorstel uitvoeringspraktijk Inburgering door Stroomopwaarts (juli 2020)

¹³ Monitor Inburgering 2022.

¹⁴ Raadsmemo stand van zaken Inburgering 21 maart 2023



maatschappelijke begeleiding opnieuw aan moeten besteden en deze aanbesteding is gewonnen door Stichting Inclusia. Echt Nederlands, de taalschool, is ook via Stroomopwaarts aanbesteed.

In Vlaardingen vindt er om de maand een huisvestingsoverleg plaats met Stichting Inclusia, de gemeente, Stroomopwaarts, Vluchtelingenwerk en de woningcorporatie. Eens per kwartaal is er tevens een netwerkoeverleg voor alle Vlaardingse partners. Het functioneren van de samenwerking wordt verder beschreven in hoofdstuk 2.

Daarnaast zijn er aanbestedingen gedaan voor maatschappelijke begeleiding (Stichting Inclusia) en de taalschool (Echt Nederlands). Verder zijn er allerlei samenwerkingsverbanden waar Stroomopwaarts een rol in speelt: met alle drie de gemeenten, met Stichting Aanzet, de bibliotheken in de drie gemeenten, met Stichting Voorlichters Gezondheid (voor het verplichte participatieverklaringstraject) en voorheen met Klik vrijwilligers.

1.2.3. Couleur locale in Vlaardingen

De accenten die de gemeente Vlaardingen lokaal, buiten MVS-verband, legt, zijn minimaal. De gemeente Vlaardingen geeft subsidie aan Stichting Aanzet en Vluchtelingenwerk, die taken in opdracht van de gemeente uitvoeren.¹⁵ Hieronder staat kort beschreven welke rol deze organisaties spelen in de inburgering.

Stichting Aanzet

Stichting Aanzet ontvangt jaarlijks subsidie van de gemeente Vlaardingen voor peuterconsulenten en ondersteuning van ouders bij de opvoeding. De stichting heeft geen formele taak op het gebied van inburgering, maar ziet wel veel kinderen van Vlaardingse inburgeraars. In hoofdstuk 2 staat uitgebreider de samenwerking tussen Aanzet en het netwerk beschreven.

Maatschappelijke begeleiding

Vluchtelingenwerk was tot 2022 verantwoordelijk voor de maatschappelijke begeleiding van inburgeraars in Vlaardingen. Stichting Inclusia voert inmiddels de maatschappelijke begeleiding uit. Vluchtelingenwerk speelt nog wel een rol in de juridische begeleiding van statushouders.

De wijkteams

Stroomopwaarts heeft regelmatig contact met de wijkteams in Vlaardingen. Soms is het uitvoeren van vrijwilligerswerk via een netwerkpartner een te grote stap voor inburgeraars. In die gevallen kunnen in de wijken laagdrempelige activiteiten gezocht worden waar mensen in kunnen participeren.

¹⁵ Subsidieregister gemeente Vlaardingen.



Voorbeeld: Refugee Team begeleidt in samenwerking met Stroomopwaarts 30 tot 40 statushouders per jaar naar een baan, stage of opleiding. Dat doen ze via vrijwilligerswerk bij evenementen, festivals en verenigingen.¹⁶

Stichting Inclusia krijgt te maken met de wijkteams wanneer er zorg georganiseerd moet worden voor een inburgeraar, bijvoorbeeld als er een kind in een gezin is dat speciale zorg nodig heeft. Waar Inclusia tegenaan loopt is dat ze de inburgeraar via de reguliere weg moeten aanmelden bij het wijkteam en dat het, door wachtlijsten en het overstappen van een nieuwe aanbieder voor dit type zorg, lang duurt om in contact te komen. Wanneer Inclusia een ingang zoekt via hun accounthouder bij de gemeente wordt er sneller actie ondernomen.

1.3. Vlaardingen, Maassluis en Schiedam hebben een gezamenlijke visie op inburgering

Vlaardingen, Maassluis en Schiedam stelden in 2019 samen een visie op, op inburgering, participatie en integratie van statushouders en gezinsmigranten als voorbereiding op de nieuwe Wet Inburgering. Op 19 december 2019 werd deze visie unaniem in uw gemeenteraad vastgesteld.¹⁷ Deze visie luidt:

Statushouders in MVS-gemeenten participeren zo snel mogelijk in de maatschappij, bij voorkeur via betaald werk.

De gemeente is verantwoordelijk voor het creëren van de randvoorwaarden hiervoor, zoals het aanbieden van inburgeringscursussen, toeleiding naar (arbeids-)participatie, maatschappelijke begeleiding en indien van toepassing het aanbieden van zorg.

De statushouder is verantwoordelijk voor zijn of haar integratie en inburgering en voldoet hierbij aan zijn wettelijke verantwoordelijkheden en inspanningsverplichtingen. Deze ontvangt hierbij professionele en vrijwillige begeleiding op die leefgebieden waar dit nodig is.

De begeleiding richt zich, samen met de statushouder, op het scheppen van randvoorwaarden en het wegnemen van belemmeringen in zijn persoonlijke omstandigheden / gezin. Hiermee zal een snelle en succesvolle taalontwikkeling, inburgering, integratie, en hiermee een duurzame (arbeids-)participatie tot stand komen.¹⁸

¹⁶ [Van start in Maassluis, Vlaardingen en Schiedam - Refugee Team](#)

¹⁷ [Vergadering gemeenteraad 19-12-2019 Gemeente Vlaardingen \(raadsinformatie.nl\)](#)

¹⁸ Visie op Veranderopgave Inburgering MVS



Deze visie heeft als beoogde resultaten:

1. Grotere tevredenheid bij statushouders zelf over hun inburgering en participatie in de maatschappij c.q. de MVS-gemeenten;
2. Toegenomen maatschappelijke participatie van statushouders.¹⁹

Op de gezamenlijke visie is in 2019 advies gevraagd van de Adviesraad Sociaal Domein Vlaardingen. In het advies schreef de Adviesraad zich te kunnen vinden in de voorgenomen gezamenlijke visie, maar zich zorgen te maken over de randvoorwaarden voor de uitvoering van het beleid. Zo schreef de adviesraad dat taken en verantwoordelijkheden helder afgebakend moesten worden, waarbij rekening gehouden moest worden met professionals die in een complex stelsel werken met enerzijds statushouders en anderzijds de gemeente en DUO als handhavende instanties. Ook vroeg de adviesraad om aandacht voor de positie van mensen die destijds statushouder waren zodat die niet tussen wal en schip zouden vallen. Tenslotte constateerde de adviesraad dat de gemeente vermoedelijk veel extra kosten zou gaan maken onder het nieuwe stelsel en pleitte ze daarom voor een kostenonderzoek. Daarbij benadrukte de adviesraad dat de raad belang hecht aan monitoring en (tussentijdse) evaluatie, en graag geïnformeerd wil worden over de voortgang en resultaten.²⁰

Bij de visie is een aantal ambities geformuleerd die de basis vormen van de afspraken die zijn gemaakt tussen de MVS-gemeenten en Stroomopwaarts, en die bij moeten dragen aan zowel de optimale ondersteuning van de inburgeraar als de optimale werking van het inburgeringsstelsel. Zo moet de inburgeraar centraal staan, wat vraagt om een duurzame investering en een vertrouwensband met een duidelijk aanspreekpunt. Alle levensgebieden moeten in het inburgeringstraject aan de orde komen waardoor zelfredzaamheid zal groeien. De gemeenten willen dat Stroomopwaarts vrijwilligers als (taal)maatjes inzet. Om het stelsel optimaal te laten werken moeten partners onderling met elkaar verbonden zijn, en er moet een casemanager per inburgeraar zijn die doorzettingsmacht heeft. Stroomopwaarts moet daarnaast zelflerend zijn en daartoe SMART-doelstellingen opstellen en evalueren.

¹⁹ Idem

²⁰ Gevraagd advies Regionale visie Veranderopgave inburgering, Adviesraad Sociaal Domein Vlaardingen.



2. Samenwerking in de praktijk

In dit hoofdstuk is in kaart gebracht hoe het maatschappelijk netwerk in Vlaardingen eruit ziet, en hoe de samenwerking verloopt tussen dat netwerk en de gemeente. Daarmee worden de volgende deelvragen beantwoord:

3. Hoe verloopt de samenwerking tussen de verschillende betrokkenen in het maatschappelijk netwerk?
4. Welke succesfactoren en knelpunten ervaren de partners in het samenspel ten aanzien van de Wet inburgering 2021?
5. Welke succesfactoren en knelpunten ervaren statushouders in Vlaardingen binnen het samenspel rondom inburgering?

2.1. De rol van Stroomopwaarts

In 2022 begeleidde Stroomopwaarts zo'n 150 nieuwe inburgeraars.²¹ Iedere inburgeraar heeft een casemanager bij Stroomopwaarts. Dit is een coach die meestal ervaringsdeskundig is, professional is en de taal van de inburgeraar spreekt. De casemanager heeft regie over het traject, en een directe lijn met Stichting Inclusia, het bestuur van Stroomopwaarts en woningcorporaties. Er wordt, conform de Wet Inburgering, gestart met een brede intake door Stroomopwaarts. Ook krijgen statushouders een leerbaarheidstoets. Op basis van de opgedane informatie in dit eerste traject worden statushouders aangemeld bij Echt Nederlands. Stichting Inclusia is vanaf het eerste moment aan boord om te begeleiden rondom de huisvesting in de gemeente.

2.1.1. Prestatieafspraken met Stroomopwaarts

In de dienstverleningsovereenkomst uitvoering inburgering (DVO) die met Stroomopwaarts is gesloten worden kritische prestatie indicatoren genoemd die zijn geformuleerd ten behoeve van de Monitor Inburgering. Uit gesprekken is gebleken dat beleidsambtenaren van de MVS-gemeenten deze in samenspraak met Stroomopwaarts hebben opgesteld op basis van statistieken. De Monitor is ingesteld om inzichtelijk te maken in hoeverre doelen en ambities van de MVS-gemeenten met betrekking tot inburgering worden gehaald.²²

De indicatoren die in de DVO benoemd zijn, zijn:

1. Tevredenheid inburgeraar over diens behaalde inburgeringsresultaat;
2. Tevredenheid inburgeraar over de ondersteuning bij diens inburgering;
3. Het percentage inburgeraars dat voldoet aan de inburgeringsverplichtingen binnen de inburgeringstermijn die hiervoor is afgesproken;

²¹ Jaarstukken Stroomopwaarts 2022.

²² Monitor Inburgering 2022.



4. Het percentage statushouders dat een opleiding volgt of werk heeft, 3 jaren na de start van de uitkering;
5. Het percentage statushouders dat is uitgestroomd uit de uitkering langer dan een half jaar;
6. De gemiddelde trede zelfredzaamheid van de inburgeraar bij einde inburgering;
7. Het taalniveau bij het einde van de inburgeringsplicht;
8. Het percentage inburgeraars dat beschikt over een persoonlijk dynamisch inburgeringsplan;
9. Tevredenheid MVS-netwerkpartners over de onderlinge samenwerking en de werking van het inburgeringsstelsel;
10. De totale jaar-som aan bijstands- en bijzondere bijstandsuitkeringen aan statushouders in het voorgaande jaar;
11. Uitvoeringskosten van het inburgeringsstelsel binnen de begroting.

Opvolging indicatoren

Stroomopwaarts geeft aan dat de Monitor Inburgering bedoeld is voor het informeren van bestuurders en raden, en niet voor sturing. Partners die via een aanbesteding samenwerken met Stroomopwaarts, Inclusia en Echt Nederlands, rapporteren aan Stroomopwaarts. Deze rapportages zijn geen onderdeel van de Monitor maar worden door de manager Inburgering van Stroomopwaarts gedeeld met de beleidsadviseurs in de gemeenten.

De Monitor bestaat uit rapportages naar aanleiding van een vragenlijst onder inburgeraars, en een vragenlijst onder MVS-netwerkpartners. Daarnaast is er ten behoeve van de Monitor informatie verzameld bij diverse instanties en organisaties, waaronder de drie MVS-gemeenten en de Dienst Uitvoering Onderwijs. In de Monitor staat informatie over de tevredenheid van statushouders en partners met het inburgeringsstelsel in de MVS-gemeenten, over het maatschappelijk perspectief voor inburgeraars en het financieel perspectief voor gemeenten. In de Monitor staan de indicatoren niet expliciet vermeld. De Monitor uit 2022 is niet geagendeerd ter bespreking in de gemeenteraad.

Indicatoren voor de Aanvullende verantwoording over de uitvoering

Naast de kritische prestatie indicatoren die ten behoeve van de Monitor Inburgering zijn opgesteld, zijn er naar aanleiding van de overgang naar inburgeren onder de nieuwe wet extra indicatoren afgesproken die toezien op de uitvoering door Stroomopwaarts. Deze indicatoren worden door Stroomopwaarts verantwoord in de zogenaamde Aanvullende verantwoording over de uitvoering. Deze extra indicatoren gaan over drie onderwerpen waar Stroomopwaarts verantwoordelijk voor is:



Onderwerp 1: Brede intake en warme overdracht

1. De statushouder is tevreden over de transitie van het AZC naar de gemeente;
2. De casemanager bij enerzijds het COA/AZC's en anderzijds [Stroomopwaarts] zijn tevreden over de transitie van de statushouders uit het AZC naar [de gemeente/Stroomopwaarts];

Onderwerp 2: Persoonlijk plan, activering, monitoring en afsluiting/nazorg

3. Het percentage inburgeraars dat beschikt over het persoonlijk inburgeringsplan en dynamisch plan binnen 10 weken na vestiging;
4. De betrokken ondersteuners en begeleiders zijn tevreden over de voortgang en resultaten van inburgering en de werking van het inburgeringsstelsel;
5. Samenwerkingspartners zijn tevreden over de samenwerking met, en de resultaten van het casemanagement;

Onderwerp 3: Financiële ontzorging

6. De statushouder is tevreden over diens beheersing van zijn financiën;
7. Het percentage statushouders dat financieel zelfredzaam is na 6 maanden.²³

Indicatoren in de begroting van Stroomopwaarts

In de begroting van Stroomopwaarts over 2023 staan drie prestatie-indicatoren opgenomen:

1. Het percentage statushouders dat een opleiding volgt of werk heeft, 3 jaren na de start van de uitkering (doel: 80%)
2. Het percentage Plan Inburgering en Participatie dat binnen tien weken na de huisvesting gereed is (doel: 95%)
3. Het percentage inburgeraars op de B1 route, Z route of onderwijsroute (doel: 80%).

De kanttekening bij deze begroting is dat een inburgeringstraject drie jaar kan duren, en er daardoor na twee jaar onder de nieuwe Wet nog geen volledige rapportage kan plaatsvinden over 2023.

2.1.2. Uitvoeringstaken van Stroomopwaarts

Met inburgeraars doorlopen casemanagers van Stroomopwaarts de brede intake, en Stroomopwaarts is verantwoordelijk voor het bemiddelen van inburgeraars naar (betaald of onbetaald) werk. Een groot deel van de uitvoeringstaken heeft Stroomopwaarts belegd bij maatschappelijke partners.

²³ Dienstverleningsovereenkomst uitvoering inburgering MVS SOW 21-12-21





Inburgeraars maken bij Stroomopwaarts een toets om het taalniveau en de bijbehorende leerroute te bepalen. De meeste inburgeraars die de onderzoekers hebben gesproken, hebben via Stroomopwaarts een plek als vrijwilliger toegewezen gekregen. Het taalniveau is vaak nog onvoldoende om betaald werk te doen. Het onbetaalde werk helpt wel bij het leren van de taal, maar in voorkomende gevallen werken er veel anderstaligen bij de participatieplek, waardoor het leereffect minder is.

2.2. Maatschappelijk netwerk inburgering

De taken die Stroomopwaarts toebedeeld heeft gekregen, heeft Stroomopwaarts voor een deel belegd bij een breed netwerk van partners. Deze paragraaf zet uiteen welke samenwerkingen met maatschappelijk partners er zijn in Vlaardingen, wat de grondslag van die samenwerking is en welke taken bij die partners zijn belegd.

Netwerkpartner	Grondslag van de samenwerking	Taken
Stroomopwaarts	Aanbesteed door de gemeente	Uitvoering wettelijke taken inburgering
Stichting Inclusia	Aanbesteed door Stroomopwaarts	Maatschappelijke begeleiding statushouders
Vluchtelingenwerk	Aanbesteed door de gemeente t/m 2023	Juridische begeleiding statushouders, tot eind 2023
Echt Nederlands	Aanbesteed door Stroomopwaarts	Verzorgen taallessen volgens afgesproken leerroute
Stichting Aanzet	Subsidierelatie met gemeente	Opvoed- en onderwijsondersteuning
Reguliere netwerkpartners (huisarts, scholen, kinderopvang)	(Subsidie)relatie met gemeente	Reguliere taken



2.2.1. Maatschappelijke begeleiding: Stichting Inclusia (en voorheen Vluchtelingenwerk)

Grondslag van de samenwerking

Sinds 1 januari 2023 is Stichting Inclusia verantwoordelijk voor de maatschappelijke begeleiding van inburgeraars in de MVS-gemeenten. Voorheen was Vluchtelingenwerk daar verantwoordelijk voor. Een belangrijke reden voor Stroomopwaarts om de opdracht te gunnen aan Inclusia was onder andere het feit dat de stichting coachingstrajecten in groepen aanbiedt, wat eventuele eenzaamheid van inburgeraars tegengaat.

Vluchtelingenwerk ontving tot 2023 subsidie van de gemeente Vlaardingen voor juridische begeleiding, voor het 'Maatjesproject Wegwijs in Vlaardingen', en voor maatschappelijke begeleiding van statushouders. Dat zijn de nieuwkomers die vóór de aanbesteding bij Inclusia zijn gestart met inburgeren met maatschappelijke begeleiding van Vluchtelingenwerk. Daarnaast zou Vluchtelingenwerk spreekuur houden voor statushouders, ook niet zijnde inburgeringsplichtigen.

Taakuitvoering en rolopvatting

Op het moment van schrijven (juni 2024) worden in Vlaardingen 106 mensen begeleid door Inclusia. De begeleiding bestaat uit twee delen:

- / Drie maanden praktische ondersteuning (zoals: kinderen op school krijgen en een huisarts regelen);
- / Negen maanden mensen de samenleving in helpen.

Voor Inclusia zijn die eerste drie maanden het meest intensief. Zodra een woning aan een inburgeraar is gekoppeld in de gemeente Vlaardingen wordt Inclusia geïnformeerd door de woningcorporatie. Inclusia neemt dan het initiatief om contact op te nemen met de inburgeraar, en gaat in de maand voordat de inburgeraar gaat verhuizen van start met de voorbereidingen. De inburgeraar wordt erop voorbereid wat er geregeld moet gaan worden voor de verhuizing, zoals de logistiek, het papierwerk en zaken zoals een DigiD en een bankrekening. Ook vindt Inclusia het belangrijk mensen mentaal voor te bereiden op de veelheid aan dingen die op ze af gaan komen. Een klusteam dat bestaat uit vrijwilligers helpt mensen hun huis in gereedheid te brengen. Overigens is uit gesprekken gebleken dat Inclusia van mening is dat de huisvesting in de gemeente Vlaardingen relatief, ten opzichte van andere gemeenten, goed geregeld is en dat er nette huizen worden aangeboden.

Daarnaast is er drie keer per week een inloopspreekuur bij het steunpunt. Alle nieuwkomers zijn daar welkom, waardoor Inclusia ook mensen ziet die niet bij hen, maar bij Vluchtelingenwerk zijn gestart met inburgeren.





Uit gesprekken is gebleken dat medewerkers en vrijwilligers van Inclusia zeer (persoonlijk) betrokken zijn bij de mensen die zij begeleiden. Vaak blijven mensen ook nadat de begeleiding is afgerond in contact met hun begeleiders, of komen ze bij het spreekuur met vragen. Inburgeraars geven aan sterk te leunen op Inclusia, en zonder hun begeleiding niet vooruit te komen in de Nederlandse samenleving. Vanuit hun eigen verantwoordelijkheidsgevoel voeren medewerkers ook buiten hun betaalde uren werk uit voor inburgeraars. De maatschappelijke begeleiding die per inburgeraar is begroot in de DVO met Stroomopwaarts is ca. 1,5 uur per inburgeraar per week. Medewerkers gaan daar ruim overheen. Er wordt veel gebruik gemaakt van het vrijwillig kader. Veel met vrijwilligers werken in het voorveld is ook de bedoeling geweest van de MVS-gemeenten. Het is te prijzen dat medewerkers en vrijwilligers zich zo inzetten voor inburgeraars. Maar de onevenredigheid in de werkzaamheden die betaald en onbetaald uitgevoerd worden is ook een risico omdat het succes van de inburgering sterk leunt op de persoonlijke betrokkenheid van individuen.

Na de eerste maand in Vlaardingen worden vijf tot zes mensen samen in een coachgroep geplaatst en begeleid. Dit heeft als doel dat ze zich samen gesterkt voelen en nieuwe sociale contacten maken. Tegelijkertijd start er een trainingstraject waarin mensen leren hoe dingen in Nederland werken, zoals op welke vaste lasten je kunt rekenen en hoe het vinden van een baan werkt. Voor Stroomopwaarts was de groepscoaching een belangrijke reden om de aanbesteding aan Inclusia te gunnen.

Er zijn 13 mensen in dienst van Stichting Inclusia en er zijn circa 150 vrijwilligers actief in heel Nederland, waarvan ongeveer 20 in Vlaardingen. Er zijn twee vaste medewerkers en twee consultants om inburgeraars te ondersteunen, en Inclusia heeft twee vaste ZZP'ers die bij kunnen springen als dat nodig is.

Vluchtelingenwerk en Inclusia zijn regelmatig met elkaar in contact. Tot 2023 waren er nog mensen die in 2022 waren gestart met inburgeren met maatschappelijke begeleiding bij Vluchtelingenwerk. Inburgeraars hebben onderling veel contact en daarom is het handig de trajecten met elkaar te stroomlijnen, zodat men niet het gevoel krijgt bij de ene organisatie 'meer' te krijgen dan bij de ander.

Monitoring en evaluatie

Monitoring van cliënten doet Inclusia zelf, door één nul-, en twee tussenmetingen te doen op levensdomeinen zoals thuis, werk en inkomen en onderwijs. In de elfde maand wordt er een nameting gedaan. Na drie maanden wordt er ook een rapportage per persoon gestuurd naar Stroomopwaarts, waarin aangegeven wordt of de basis op orde is: zijn de kinderen naar school en is er gestart met taalles, bijvoorbeeld. Er vinden geregeld voortgangsgesprekken plaats tussen Inclusia en Stroomopwaarts waarin knelpunten en ontwikkelingen worden besproken. Ook is er regelmatig op cliëntniveau overleg met de casemanager vanuit Stroomopwaarts. Inclusia is van mening dat de samenwerking goed verloopt. Om de maand is er een Vlaardings huisvestingsoverleg, waar Inclusia, de gemeente, Stroomopwaarts, Vluchtelingenwerk en de woningbouwcorporatie aan deelnemen. Inclusia factureert per volwassene aan Stroomopwaarts, en niet voor kinderen.



2.2.2. De taalschool: Echt Nederlands

Grondslag van de samenwerking

In 2022 heeft de taalschool Echt Nederlands een aanbesteding vanuit Stroomopwaarts gewonnen om taalonderwijs te geven aan inburgeraars. Echt Nederlands is verantwoordelijk voor het taalonderwijs volgens één van de twee leerroutes die zijn gericht op volwassenen: de B1 en de Z-route.²⁴

Aanmeldingen worden door Stroomopwaarts gedaan: een nieuwkomer doorloopt een Plan Inburgering en Participatie (PIP) traject bij Stroomopwaarts, waarna in augustus 2022 de eerste aanmeldingen bij Echt Nederlands binnenkwamen.

Taakuitvoering en rolopvatting

Echt Nederlands voert voor Maassluis, Vlaardingen en Schiedam op vestigingen in Vlaardingen en Schiedam de taalscholing van inburgeraars uit. Met Stroomopwaarts was afgesproken dat er in eerste instantie één locatie voor de MVS-gemeenten zou zijn, in Schiedam. In Vlaardingen is er, door oplopende vraag, in 2023 een nieuwe vestiging van de taalschool geopend.

De huisvestingsorganisatie laat periodiek aan Echt Nederlands weten hoeveel inburgeraars er aan een woning gekoppeld zijn, waardoor Echt Nederlands een inschatting kan maken hoeveel klassen er gevuld moeten worden. Er zijn niet altijd direct voldoende docenten beschikbaar. Als er geen plek vrij is in een klas, kunnen mensen met taalles starten in een basisvaardighedenklas.

De afspraak met Stroomopwaarts is dat mensen in de B1 route naar een zo hoog mogelijk niveau worden gebracht, waarbij maatwerk, afstemming en continuïteit als rode draden door het traject lopen. Mensen in de Z-route volgen een vast traject van 800 taaluren en 800 participatie-uren. Bij deze doelgroep, zo benoemden de gesprekspartners van de onderzoekers, is het van belang ze niet uit het oog te verliezen en ook hier het hoogst haalbare uit te halen.

Echt Nederlands werkt samen met Stichting Inclusia, AanZet, Humanitas en de bibliotheken in de MVS-gemeenten. Ieder kwartaal vindt er een netwerkoeverleg plaats waar informatie wordt uitgewisseld over activiteiten. Echt Nederlands ervaart dit overleg als prettig. Een mogelijke verbetering noemen zij het creëren van inzicht in waar elke organisatie mee te maken krijgt, en hoe men elkaar kan versterken door daar samen aan te werken. Activiteiten die georganiseerd worden, worden goed beoordeeld door Echt Nederlands.

Monitoring en evaluatie

Na definitieve gunning van de aanbesteding is in een werkafsprakenboek tussen Stroomopwaarts en Echt Nederlands vastgelegd hoe de eisen uit de aanbesteding tot uitvoering komen. Elke zes weken heeft de projectcoördinator overleg met de casemanager van Stroomopwaarts, waar alle lopende zaken omtrent cursisten worden besproken en waar, waar nodig, maatwerkafspraken worden gemaakt.

²⁴ De onderwijsroute wordt uitgevoerd door Albeda, een ROC.



waarbij ze elkaar in de loop houden over alle zaken omtrent cursisten. Het werkafsprakenboek wordt periodiek geëvalueerd.

De monitoring aan Stroomopwaarts verloopt via een stoplichtrapportage op casusniveau waarin aanwezigheid, bijzonderheden en voortgang worden opgenomen. Ook maakt Echt Nederlands een verslag van de resultaten. De stoplichtrapportage wordt 1 keer per kwartaal opgeleverd, het verslag ieder half jaar. Er zijn daarin tot dusverre geen grote aandachtspunten benoemd.

2.2.3. Stichting AanZet

Grondslag van de samenwerking

Stichting Aanzet krijgt vanuit het Centrum Jeugd en Gezin (CJG) jaarlijks zo'n 1000 voorschoolse educatie indicaties. Deze zijn bedoeld voor peuters die baat hebben bij extra ondersteuning in hun ontwikkeling en worden gebruikt om kinderen naar kinderopvang met speciale programma's gericht op (taal)ontwikkeling te sturen. De indicaties worden bekostigd vanuit het Onderwijs Achterstandenbudget (OAB) dat aan scholen wordt uitgekeerd, en voor een kleiner deel via het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOAB) van Vlaardingen, Maassluis en Schiedam. Aanzet heeft geen formele inburgeringstaken, maar ziet door de aard van het werk wel veel kinderen van inburgeraars. Onbekend is hoeveel dat er precies zijn.

Tot 2022 had de stichting wel een inburgeringsopdracht, namelijk het Steunpunt in Schiedam in samenwerking met Stroomopwaarts, Vluchtelingenwerk en Inclusia. Samen met Vluchtelingenwerk is meegedaan aan het aanbestedingstraject in 2022 voor maatschappelijke begeleiding. Deze aanbesteding heeft Inclusia gewonnen.

Taakuitvoering en rolopvatting

Om te voorkomen dat er achterstanden ontstaan op allerlei vlakken wordt door Stichting Aanzet opvoed- en onderwijsondersteuning gegeven vanuit de visie: gelijke kansen door een ongelijke aanpak. Aanzet is primair op het kind gericht. De stichting heeft een breder portfolio ontwikkeld in de ondersteuning en begeleiding van kinderen en ouders dan alleen de voorschoolse educatie. Zo worden er cursussen gegeven aan ouders, zoals 'Omgaan met pubers' en 'Weerbaar opvoeden', werkt er bij het CJG een peuterconsulent van Aanzet en zet de stichting vertrouwenspersonen in in de wijk.

Kinderen van inburgeraars worden bij Aanzet niet gezien als een aparte doelgroep. Hun ontwikkeling is wel belegd bij de stichting, en ouders en kinderen krijgen daarbij dezelfde ondersteuning als andere kinderen.



Monitoring en evaluatie

Voor Aanzet zijn Stroomopwaarts en Inclusia belangrijke partners op dit thema. Met Stroomopwaarts heeft Aanzet incidenteel overleg. Met Mevis, Minters, onderwijspartners en kleinere preventiepartners heeft Aanzet meer structureel overleg. Bestuurlijk overleg is er tussen Aanzet, Stroomopwaarts, het onderwijs, Mevis, Minters, CJG en andere preventiepartners. Deze overlegstructuur is gekoppeld aan het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid in de Westwijk. Ondanks de subsidierelatie die Aanzet met de gemeente heeft, werd er in 2023 vanuit de gemeente niet of nauwelijks gestuurd op de formele subsidiekaders. Wel werd er rond het moment van interviewen van Aanzet een accounthouder aangesteld, die structureel contact zou onderhouden met Aanzet.²⁵

2.2.4. Regulier maatschappelijk netwerk

Voor dit onderzoek is niet met huisartsen, kinderopvangen, scholen en woningcorporaties gesproken. Zij spelen een centrale rol in het inburgeringsstelsel zoals ze dat breed voor alle doelgroepen in het sociaal domein doen. Wel zijn er signalen vanuit de inburgeraard, ambtelijke organisatie en de maatschappelijke organisaties over de toegankelijkheid en beschikbaarheid van sociale voorzieningen.

Huisartsen

Een aanzienlijk deel van de inburgeraars (35 van de 106) die op dit moment worden begeleid door Stichting Inclusia had in april 2024 geen huisarts. Het is bekend dat er een tekort aan huisartsen is in Nederland, maar de onderzoekers hebben niet kunnen vaststellen of het aandeel van de inburgeraars dat geen huisarts heeft relatief groot is.

Kinderopvangen en scholen

Ook kinderopvangen kampen landelijk met een personeelstekort. Voor inburgeraars is dat een probleem, doordat zij vaak voor jonge kinderen zorgen, in korte tijd veel participatie uren moeten volbrengen en een leerroute volgen die onder reguliere werktijden plaatsvindt. De onderzoekers hebben in de 'Beantwoording technische vragen concept Programmabegroting 2024-2027' uit oktober 2023, die aan uw raad gericht is, kunnen lezen dat Stroomopwaarts in gesprek is met een partij om een leerlijn gastouderschap op MBO niveau 1 en 2 te starten. De bedoeling is dat mensen door het creëren van meer kinderopvangplekken sneller gematcht kunnen worden op vacatures.

Woningcorporaties

Woningcorporaties nemen contact op met Inclusia wanneer een inburgeraar een woning toegewezen krijgt in Vlaardingen, zodat het inburgeringstraject opgestart kan worden. Daarnaast hebben woningcorporaties een signaleringsfunctie in de vroegsignalering. Vlaardingen wist eerder meestal te voldoen aan de taakstelling vanuit het Rijk, maar dat is in 2023 niet gelukt. Toen werden er 122

²⁵ Uit het Rekenkameronderzoek Subsidiebeleid dat door de rekenkamer Vlaardingen in januari 2024 werd opgeleverd, bleek dat in 2024 de subsidieontvanger op reguliere basis contact heeft met de gemeente en dan de voortgang van de prestatieafspraken bespreekt.



statushouders gehuisvest in Vlaardingen, 37 minder dan de taakstelling. In het eerste half jaar van 2024 moet de gemeente onderdak bieden aan 116 statushouders. De huisvesting voor statushouders is over het algemeen genomen naar tevredenheid van inburgeraars, zo is gebleken uit gesprekken. De huizen zijn relatief groot, en worden netjes onderhouden.



De onderzoekers zien een knelpunt in de ondersteuning van inburgeraars met kinderen. Zo zijn plekken bij kinderopvang moeilijk te vinden, dat was bij aanvang van het onderzoek in mei 2023 het geval en in april 2024 nog steeds. Dit geldt uiteraard niet alleen voor inburgeraars, echter voor inburgeraars geldt dat zij onderwijs moeten volgen om aan de leerroute te voldoen, en de taal voldoende moeten leren om betaald aan het werk te kunnen. Inburgeraars kunnen nu niet altijd al hun lessen volgen of participatie uren maken, doordat hun kinderen niet naar de opvang kunnen. Kinderen van inburgeraars worden in Vlaardingen ook niet als aparte doelgroep gezien. Aanzet mist structureel overleg met maatschappelijk partners op dit thema.

2.3. Monitoring en evaluatie door de MVS-gemeenten

Een deel van de succesfactoren en knelpunten die worden ervaren door partners en statushouders kan worden gelezen in de uitkomsten van de Monitor Inburgering. Die wordt door medewerkers van de gemeenten in gezamenlijkheid met Stroomopwaarts opgesteld. Een ander deel zit in ervaren knelpunten die niet altijd direct terug te zien zijn in de cijfers. Om beide perspectieven te combineren is voor dit onderzoek de Monitor bestudeerd, en zijn partners en statushouders gevraagd om in interviews ervaringen te delen.

2.3.1. Bestuurlijke sturing

De colleges van Vlaardingen, Maassluis en Schiedam laten zich, in opdracht van de raden, ieder door een wethouder vertegenwoordigen in het Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO) van de MVS-gemeenten. Het initiatief voor inburgeringsbeleid wordt genomen door het RBO, dat daarop goedkeuring krijgt van de regiegroep van MVS. Het beleidsoverleg werkt dan een beleidsvoorstel uit dat wordt getoetst door de gemeentelijke Adviesraad Sociaal Domein en dan wordt goedgekeurd door de wethouders inburgering. Daarna komt het beleidsvoorstel naar de afzonderlijke gemeenteraden voor besluitvorming.²⁶ Ten behoeve van de uitvoering van de dienstverlening door Stroomopwaarts hebben de drie wethouders inburgering gezamenlijk als opdrachtgever de dienstverleningsovereenkomst met Stroomopwaarts gesloten, waaruit een aantal (prestatie)afspraken volgen die periodiek worden gemonitord in de Monitor Inburgering.

De Monitor Inburgering

De Monitor Inburgering uit 2022 was de eerste onder het nieuwe stelsel en is daarmee een startdocument. De onderzoekers hebben geen Monitor Inburgering 2023 aangetroffen. De invloed van het nieuwe stelsel is in de monitor van 2021 soms nog moeilijk te doorgronden, omdat een inburgeraar

²⁶ Dienstverleningsovereenkomst uitvoering inburgering MVS SOW 21-12-21



drie jaar de tijd krijgt om het proces te doorlopen. Nederlandse gemeenten zijn daardoor nog niet lang genoeg onderweg om volledige resultaten te delen.

In de Monitor is te lezen dat 77% van de Vlaardingse deelnemers aan het onderzoek (zeer) tevreden zijn over het inburgeringsproces. Dat is net iets minder dan in Schiedam, waar 82% aangeeft (zeer) tevreden te zijn. In Vlaardingen is 67% van de inburgeraars tevreden met het resultaat van hun inburgeringsproces, een vergelijkbaar percentage met Schiedam.

In de Monitor is ook een hoofdstuk gewijd aan enkele aspecten van het nieuwe stelsel Inburgering. In dat deel van het onderzoek is over inburgeraars gemeten hoeveel van hen al beschikten over een dynamisch ontwikkelplan, één van de vereisten uit het nieuwe stelsel. Daaruit is gebleken dat slechts 14% van de inburgeraars die mee hebben gedaan aan het onderzoek zo'n ontwikkelplan hadden.

Tevredenheid van partners

In de Monitor Inburgering is een paragraaf gewijd aan de tevredenheid van MVS-netwerkpartners. Uit een meting is gebleken dat 67% (zeer) tevreden is over de onderlinge samenwerking, dat 24% neutraal is en dat 9% (zeer) ontevreden is. 43% van de partners vindt de mate waarin zij geïnformeerd zijn over de voorbereiding op de nieuwe Wet Inburgering niet voldoende of is daar neutraal over en slechts 43% van de netwerkpartners vindt dat ze (goed) betrokken zijn bij de voorbereiding op de nieuwe wet.

In gesprekken kregen de onderzoekers over het algemeen ook de indruk dat netwerkpartners tevreden zijn met de samenwerking onderling en met Stroomopwaarts. Een opvallendheid is dat zowel Stroomopwaarts, Inclusia als Echt Nederlands melding maakten van een gebrek aan voldoende plekken in de kinderopvang en in mindere mate in Internationale Schakelklassen op scholen. Inclusia merkt dat er een tekort aan huisartsen is. Waar casemanagers van Stroomopwaarts en medewerkers van Echt Nederlands tegenaan lopen is tevens dat er een verschil is tussen 'oudewetters' en 'nieuwewetters'. Bij gezinshereniging, maar ook in het netwerk van inburgeraars, is het moeilijk uit te leggen waarom er verschillen zitten tussen de trajecten.

Tevredenheid van statushouders

Op 1 januari 2022 waren er in Vlaardingen 300 actieve inburgeraars, waarvan 194 statushouders en 106 gezinsmigranten. 77% van de ondervraagde inburgeraars gaf aan (zeer) tevreden te zijn met de ondersteuning, waarbij het gaat om een gemiddelde tevredenheid en niet om individuele organisaties. Wordt er ingezoomd op de verschillende organisaties (dan: Vluchtelingenwerk, Stroomopwaarts, steunpunt Inburgering en de Taalschool), dan is 52% (zeer) tevreden over Vluchtelingenwerk, 54% over Stroomopwaarts, 54% over het Steunpunt Inburgering en 58% over de taalschool.

In de Monitor Inburgering is nog niet de tevredenheid van statushouders met het werk van Inclusia meegenomen, omdat Inclusia toen nog niet ondersteunde in de maatschappelijke begeleiding. Hierboven, in paragraaf 2.2.1., is een en ander opgenomen over de maatschappelijke begeleiding van statushouders door Inclusia. Uit de gesprekken kan geconcludeerd worden dat de statushouders die zijn gesproken door de onderzoekers zeer tevreden met, en ook afhankelijk zijn van, de begeleiding van Inclusia. Wat met name als prettig wordt ervaren is dat de begeleiders vanuit Inclusia de taal van inburgeraars spreken, en altijd bereid zijn om te helpen, met name in het wegwijs maken in bureaucratische handelingen zoals het doen van aanvragen en invullen van formulieren.



3. Politiek-bestuurlijke betrokkenheid

Om het bestuurlijke samenspel in beeld te brengen is onderzocht welke rollen de verschillende bestuursorganen in de gemeente spelen ten aanzien van het maatschappelijk netwerk, met de volgende deelvragen:

6. Wat is de rol van het college ten aanzien van het maatschappelijk netwerk rondom inburgering?
7. Wat is de rol van de gemeenteraad ten aanzien van het maatschappelijk netwerk rondom inburgering?

3.1. Het college en inburgering

De huidige beleidsafspraken komen uit de vorige raads- en bestuursperiode. Bij de ingang van de termijn van de portefeuillehouder inburgering was het beleid onder de nieuwe Wet Inburgering net in werking gesteld. Het college steunt de lijn die wordt gevolgd. Bestuurlijk is inburgering een rustig onderwerp: de portefeuillehouder is van mening dat er solide trajecten zijn gestart en dat belangrijke keuzes, over bijvoorbeeld budget, op dit moment niet aan de orde zijn. Het college vindt het belangrijk goed geïnformeerd te worden en wil zelf betrokken blijven bij de doelgroep door bijvoorbeeld op bezoek te gaan bij taallessen en een kookgroep. De directeur van Stroomopwaarts komt iedere twee weken op bezoek bij de wethouder namens het college, en de portefeuillehouder zit in het dagelijks bestuur waar hij ook periodiek overleg heeft. Maatschappelijk partners bevestigen dat zij bestuurlijke betrokkenheid voelen bij het onderwerp.

3.2. De raad en inburgering

Zoals de Adviesraad Sociaal Domein in haar advies over de invoering van de nieuwe Wet Inburgering schreef, wil de raad met (tussentijdse) evaluaties geïnformeerd worden over de status van het inburgeringsstelsel. De raad heeft ook bij de rekenkamer aangegeven inburgering als een belangrijk onderwerp te zien om rekenkameronderzoek naar te doen. De raad is op een aantal momenten sinds de invoering van de nieuwe Wet Inburgering geïnformeerd. Een overzicht van de stukken:

- / Bestuursrapportage 2022
- / Raadsmemo Monitor Inburgering, november 2022
- / Raadsmemo Stand van zaken Inburgering, maart 2023
- / Eerste bestuursrapportage 2023 en 2^e begrotingswijziging 2023 Stroomopwaarts
- / Programmabegroting 2024
- / Jaarstukken 2023

De Raadsmemo Monitor Inburgering uit november 2022 is niet geagendeerd en konden de onderzoekers niet terugvinden in het raadsinformatiesysteem van de gemeente (deze is na een informatieverzoek opgestuurd aan de onderzoekers). Wel hebben raadsleden tijdens een inspraakavond van Zorgzaam Vlaardingen meegegeven dat zij met name het belang van goed Nederlands spreken wilden benadrukken. Het college en beleidsadviseurs informeren de raad naar eigen zeggen in ieder geval tweemaal per jaar



over inburgering: rondom het verschijnen van de Monitor, en in het voorjaar via de dagmail. Echter is de Monitor Inburgering van 2023 nog niet verschenen, of niet zichtbaar in het raadsinformatiesysteem.

Relatie van de raad met het maatschappelijk netwerk

De maatschappelijk partners die zijn gesproken door de onderzoekers hebben aangegeven geen werkbezoek te hebben gehad van, of contact te hebben met de gemeenteraad.

Raadsinstrumenten

Raadsinstrumenten zoals het stellen van vragen, het voeren van het debat en indienen van moties en amendementen zijn manieren voor de raad om het beleid te sturen. Zowel bestuurlijk als politiek is inburgering een rustig onderwerp. In 2023 en 2024 is een aantal keer technische vragen aan het college gesteld over, of gelieerd aan, inburgering. Er zijn geen moties en amendementen over ingediend. Hieronder vindt u een overzicht van de gestelde vragen:

Indiener	Onderwerp	Datum
Heel de Stad	Door fractie Heel de Stad zijn vragen aan het college gesteld over de opvang van asielzoekers en statushouders, de aangenomen spreidingswet, het beleid omtrent urgentie en prioriteit voor woningzoekenden	Januari 2024
ONS.Vlaardingen	Door fractie ONS.Vlaardingen zijn tweemaal vragen gesteld over de huisvesting van statushouders. Deze hadden betrekking op de opvang van aan Vlaardingen gekoppelde statushouders op een boot in Rotterdam.	Oktober 2023



Bijlage 1. Lijst van geïnterviewde personen

Functie	Datum
Wethouder, beleidsadviseur inburgering, accounthouder Vluchtelingenwerk en Inclusia, teammanager participatie, onderwijs en sport gemeente Vlaardingen	22 mei 2023
Teammanager, casemanager en coach inburgering Stroomopwaarts	20 juni 2023
Coördinator Inclusia	20 juni 2023
Commercieel directeur en projectcoördinator Echt Nederlands	26 juni 2023
Directeur Stichting Aanzet	7 september 2023
Zeven statushouders	2 mei 2024
Toetsgesprek bevindingen ambtelijke organisatie	23 mei 2024

