

Maatschappelijke begeleiding

Deelonderzoek tussenevaluatie Wi2021

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

22 september 2025

Radar Advies

Rapport

Op 1 januari 2022 is de Wet inburgering 2021 in werking getreden. Dit onderzoek brengt in kaart hoe acht gemeenten sindsdien invulling geven aan een van de onderdelen van deze wet: de maatschappelijke begeleiding.

Opdrachtgever

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Uitvoerder

RadarAdvies
Veemarkt 83
1019 DB Amsterdam
(020) 463 50 50
www.radaradvies.nl

Onderzoeksteam

Mirjam Konings
Merel Wasser
Michiel List
Kirsten Bedner
Wim Klei-Overklift Vaupel Kleyn (projectleider)

Managementsamenvatting

In het kader van de tussenevaluatie van de Wet inburgering 2021 (Wi2021) heeft RadarAdvies onderzocht hoe gemeenten invulling geven aan de maatschappelijke begeleiding van asielstatushouders. Maatschappelijke begeleiding is opgenomen in de Wi2021 omdat de wetgever het belangrijk vindt dat statushouders in de eerste periode na huisvesting in de gemeente ondersteuning krijgen. De begeleiding heeft als doel statushouders te ondersteunen bij het regelen van praktische zaken en hen wegwijs te maken in de Nederlandse samenleving en lokale omgeving mede waardoor zij zich uiteindelijk zelfstandig kunnen redden.

De onderzochte gemeenten zijn Den Haag, Groningen, Heerenveen, Roermond, Rotterdam, Tholen en Woerden. Daarnaast is in kaart gebracht hoe uitvoeringsorganisatie Zaffier voor de gemeenten Alkmaar, Bergen, Castricum, Dijk en Waard, Heiloo en Uitgeest de maatschappelijke begeleiding uitvoert.

Het opdrachtgeverschap van dit onderzoek lag bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De inhoudelijke begeleiding vond plaats door de begeleidingscommissie voor de tussenevaluatie Wi2021, onder voorzitterschap van prof. dr. Han Entzinger als onafhankelijk extern voorzitter.

Acht case studies

De acht casestudies geven een beeld van de wijze waarop gemeenten de maatschappelijke begeleiding inrichten en hoe deze samenhangt met de andere onderdelen van de Wi2021 en met het bredere gemeentelijke sociaal domein. Het onderzoek had niet tot doel om de onderzochte gemeenten met elkaar te vergelijken of een beeld te schetsen dat voor heel Nederland representatief is. Ook betreft het onderzoek geen effectevaluatie: er is niet onderzocht of de maatschappelijke begeleiding daadwerkelijk bijdraagt aan (bijvoorbeeld de tijdige start van) de inburgering, zelfredzaamheid of participatie van asielmigranten.

Het onderzoek maakt verschillen en overeenkomsten zichtbaar in de keuzes die gemeenten maken bij het inrichten en (laten) uitvoeren van de maatschappelijke begeleiding. Deze keuzes hangen samen met factoren als de taakstelling (het aantal inburgeraars), de beschikbare capaciteit aan betaalde krachten en vrijwilligers, de ervaringen die met de vorige wet (Wi2013) zijn opgedaan en ook beleidsinhoudelijke afwegingen zoals integraliteit.

Wi2021 versus Wi2013

Voor organisaties die maatschappelijke begeleiding bieden is met de komst van de Wi2021 een aantal wettelijke taken veranderd. Onder de Wi2013 boden zij hulp bij het starten van de inburgering, bijvoorbeeld bij het zoeken naar een taalschool. In het nieuwe stelsel zijn gemeenten verantwoordelijk voor het inburgeringsaanbod voor statushouders. Daarnaast waren maatschappelijk begeleiders onder de Wi2013 verantwoordelijk voor de intake en ‘het stimuleren van participatie en integratie’. Dat is nu een centraler onderdeel geworden van het Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP) dat door gemeenten wordt opgesteld. Een derde verandering ten opzichte van de Wi2013 is de manier waarop inburgeraars financieel worden begeleid. Gemeenten hebben nu een aparte taak gekregen om inburgeraars te begeleiden naar financiële zelfredzaamheid en hen financieel te ontzorgen. Het doel hiervan is om in de beginfase financiële problemen te voorkomen die kunnen belemmeren bij het inburgeringstraject. Respondenten die ook onder de vorige wet als maatschappelijk begeleider werkzaam waren, ervaren over het algemeen weinig verschil met hun huidige werkzaamheden voor de inburgeraars die zij onder hun hoede hebben.

Tot slot waren onder de oude wet statushouders zelf verantwoordelijk voor hun inburgering, waardoor veel taken bij VluchtelingenWerk terechtkwamen. Volgens een respondent leidde dit regelmatig tot boetes en het aanvragen van ontheffingen, omdat statushouders zich vaak onvoldoende bewust waren van het belang van scholing. Met de

invoering van de nieuwe wet is deze situatie veranderd. Inburgeringsconsulenten houden nu meer toezicht en voeren regie over het proces, waardoor dergelijke problemen minder vaak voorkomen.

Inrichting

Er is in kaart gebracht welke keuzes de onderzochte gemeenten hebben gemaakt bij de inrichting van de maatschappelijke begeleiding. Twee gemeenten voeren de maatschappelijke begeleiding zelf uit; zij geven aan de kosten te kunnen dragen. In de zes gemeenten waar de begeleiding is uitbesteed worden zowel betaalde krachten als vrijwilligers ingezet. Er zit verschil tussen gemeenten die de maatschappelijke begeleiding in eigen beheer uitvoeren en gemeenten die dit hebben uitbesteed aan een uitvoeringsorganisatie. Dit verschil komt tot uiting in het verloop van het contact tussen maatschappelijk begeleiders en andere medewerkers uit het sociaal domein. In Heerenveen en Tholen zijn de lijnen kort doordat de maatschappelijke begeleiding binnen de gemeentelijke organisatie is ondergebracht. In de andere gemeenten is het contact minder laagdrempelig en meer gelaagd.

We kunnen binnen de onderzochte cases vier varianten in de inrichting onderscheiden:

- Heerenveen voert **sinds kort** de maatschappelijke begeleiding **zelf** uit. Aanleiding was volgens de gemeente dat vrijwilligers van Vluchtelingenwerk te veel verantwoordelijkheden droegen, de kwaliteit onderling sterk varieerde en de informatie-uitwisseling tussen gemeente en VluchtelingenWerk moeizaam verliep.
- Tholen voert de begeleiding **al sinds de start** van de Wi2021 zelf uit. De uitvoering ligt bij een maatschappelijk begeleider en een regisseur inburgering, beiden in gemeentelijke dienst die de begeleidingstaken samen op zich nemen. Volgens de gemeente is deze aanpak goedkoper dan uitbesteden.
- **Vrijwillige inzet** is dominant in Groningen, Den Haag, Roermond, Woerden en Rotterdam. Vrijwilligers worden in deze gemeenten ondersteund door een kern van betaalde krachten. Motieven voor deze keuze zijn deels financieel, omdat vrijwilligersinzet minder kost, en deels inhoudelijk, omdat begeleiding door vrijwilligers wordt gezien als de manier om sociale verbinding en draagvlak te versterken.
- **Combinatie van betaald en vrijwillig** in Noord-Holland Noord. Bij Zaffier wordt de maatschappelijke begeleiding uitgevoerd door INOVA. Zaffier laat de maatschappelijke begeleiding vrijwel geheel door betaalde krachten uitvoeren, omdat dit veel verantwoordelijkheid met zich meebrengt en de duur van de begeleiding relatief kort is. Er is daarnaast sprake van beperkte vrijwillige inzet bij zaken zoals de huur, uitkering en huisarts.

Fasering en looptijd

De begeleiding bestaat doorgaans uit twee fasen: een opstartfase waarin praktische zaken als het afsluiten van een zorgverzekering of energiecontract worden geregeld, gevolgd door een fase waarin de begeleiding meer maatwerk wordt en gericht is op het vergroten van de zelfredzaamheid en participatie van de inburgeringsplichtigen. Deze twee fasen worden doorgaans door verschillende medewerkers begeleid. De eerste fase start doorgaans wanneer de inburgeraar zijn of haar leven opstart in de eerste gemeente van huisvesting.

Over wat binnen de beschikbare middelen de optimale looptijd en invulling van de maatschappelijke begeleiding is, maken de gemeenten verschillende afwegingen. Dat is terug te zien in de **duur en intensiteit** van de maatschappelijke begeleiding per gemeente. Sommige gemeenten verwachten dat een kort traject met intensieve begeleiding effectiever is, en andere gaan er juist van uit dat inburgeraars gebaat zijn bij een langdurende periode waarin zij ‘naar behoefte’ om ondersteuning kunnen vragen. Het perspectief van zelfredzaamheid speelt in de afweging altijd een rol. Roermond, bijvoorbeeld, gaat uit van een kort traject. De gemeente vindt dat inburgeraars zich na zes maanden zonder steun van een maatschappelijke begeleider verder kunnen redden; daarna kunnen ze zonodig nog terecht bij hun persoonlijk begeleider. Groningen daarentegen kiest voor een veel langer traject: daar krijgen inburgeraars drie jaar lang de mogelijkheid om, wanneer zij de weg niet kunnen vinden, een beroep te doen op maatschappelijke begeleiding. De gemeente hecht daarbij veel waarde aan ondersteuning bij het opbouwen van een netwerk in de stad. De overige gemeenten hanteren een duur en intensiteit tussen deze twee uitersten in.

Gemeenten met kortere begeleidingstrajecten bieden vaak de mogelijkheid tot verlenging, mits de inburgeraar daar expliciet om vraagt. Met zo'n beperkt ingezette maatwerkoplossing pogen gemeenten de kosten te beheersen.

Sommige gemeenten sturen op het behalen van vooraf vastgestelde doelen: Rotterdam heeft als enige een derde fase ingericht als afrondingsmoment waarin wordt geëvalueerd of de beoogde resultaten zijn bereikt. Ook Roermond kent een formeel afrondingsgesprek. Daartegenover staan de gemeenten Groningen en Tholen die kiezen voor een relatief lange periode van ondersteuning zonder formeel eindpunt of duidelijke afsluiting. Indirect sturen op doelen gebeurt ook, door vrijwilligers te trainen en begeleiden, en met instrumenten om de voortgang van de begeleiding te monitoren zoals het MB-instrument van VluchtelingenWerk. Dit draagt bij aan het afbakenen van taken van de maatschappelijk begeleider, en versterken van doelgericht werken.

Rol maatschappelijk begeleiders en relatie met andere actoren in gemeente

Onder de respondenten in de onderzochte gemeenten bestaat brede overeenstemming over de meerwaarde van maatschappelijke begeleiding voor de statushouders. Zij benadrukken dat maatschappelijk begeleiders bijdragen aan een stabiele start in de nieuwe woonplaats, dat zij de toegang tot hulp en ondersteuning laagdrempelig houden, dat zij psychosociale problematiek kunnen signaleren zodat preventief kan worden gehandeld en dat zij bijdragen aan een tijdige start en maatwerk binnen het gehele inburgeringstraject. Bovendien verbinden maatschappelijk begeleiders de inburgeraar met de samenleving, onder meer doordat zij inburgeraars helpen oriënteren op sociale activiteiten zoals sportverenigingen, wandelgroepen en taalcafés.

Maatschappelijk begeleiders spelen een rol in de periode waarin de inburgeraar zijn of haar leven opstart in de eerste gemeente van huisvesting. Zij bieden voorlichting en hulp bij het regelen van praktische zaken, wijzen op de mogelijkheden tot ondersteuning door de gemeente en andere instanties en helpen statushouders een begin te maken met het opbouwen van hun sociale netwerk. Hun invloed op andere onderdelen van de Wi2021 is echter beperkt. Ze worden doorgaans niet betrokken bij de besluitvorming rondom de keuze van de leerroute of andere beleidsmatige aspecten van het inburgeringstraject. Soms geven zij een advies over de leerroute die een inburgeraar zou kunnen volgen, maar dit gebeurt incidenteel. Maatschappelijk begeleiders benadrukken vaak het sociale aspect van hun rol, dat zij 'naast de inburgeraar staan'. Vanwege die positie worden zij ook gewaardeerd om hun signaleringsfunctie, bijvoorbeeld bij psychosociale problematiek, hoewel deze functie in de praktijk beperkt is.

Maatschappelijke begeleiders delen met wijkteams, jeugdconsulenten, Wmo-consulenten, inkomensconsulenten en schuldhulpverleners een gezamenlijk doel, namelijk inwoners ondersteunen bij het zelfstandig functioneren. We zien in alle onderzochte gemeenten contact tussen maatschappelijk begeleiders en inkomensconsulenten om financieel-praktische zaken, zoals het aanvragen van uitkeringen. De mate waarin maatschappelijk begeleiders actief contact hebben met professionals op andere thema's binnen het sociaal domein verschilt echter per gemeente. Veelal vervullen maatschappelijk begeleiders een verbindende rol wanneer reguliere dienstverlening tekortschiet. Zij verwijzen dan door naar de juiste partners binnen het sociaal domein, zoals Wmo-consulenten.

Drie knelpunten

Uit de interviews met respondenten constateren we dat alle gemeenten vinden dat de maatschappelijke begeleiding bijdraagt aan een tijdige start, een van de subdoelen uit de beleidstheorie. Tegelijkertijd zien respondenten dat het door plannings- en capaciteitsproblemen bij de inburgering vaak niet lukt om de maatschappelijke begeleiding gelijk met het inburgeringstraject te starten. In de meeste gemeenten duurt het lang voordat de inburgering daadwerkelijk begint (zoals de eerste taalles) waardoor de eerste fase van de maatschappelijke begeleiding dan vaak al is afgerond.

Hoewel de inzet van vrijwilligers veel voordelen biedt, ervaren uitvoerende organisaties en gemeenten ook de keerzijden. In ten minste vier gemeenten is een tekort aan vrijwilligers. Ook zijn er verschillen in de beschikbaarheid,

inzet en deskundigheid van vrijwilligers. En vrijwilligersorganisaties worden regelmatig benaderd alsof zij professionele partijen zijn, wat soms leidt tot onrealistische verwachtingen en taken die niet passen bij vrijwilligers. Dit alles kan leiden tot ongelijkheid in de ondersteuning van inburgeraars en tot gaten in de uitvoering.

Een derde terugkerende uitdaging in de samenwerking tussen gemeenten en uitvoeringsorganisaties van maatschappelijke begeleiding is de **informatieuitwisseling**. Uitvoeringsorganisaties zijn soms terughoudend met het delen van gegevens over inburgeraars omdat zij hun rol als onafhankelijke partij willen bewaken, maar ook omdat . gegevensuitwisseling aan privacyregels is gebonden, en toestemming van de inburgeraars is vereist. Vrijwilligers ervaren het opstellen van rapportages over 'hun' statushouder vaak niet als onderdeel van hun taak. Informele, mondelinge, informatiedeling is dan afhankelijk van hun contact met inburgeringsconsulenten, en dat is vaak beperkt. Voor gemeenten bemoeilijkt dit hun regierol.

Uitvoering sluit aan op beleidstheorie

Dit onderzoek laat zien dat de wijze waarop de onderzochte gemeenten maatschappelijke begeleiding in de praktijk uitvoeren, grotendeels aansluit bij de bedoelingen van de wetgever zoals deze zijn opgenomen in de beleidstheorie van de Wi2021.[1] Het **maatschappelijke doel** van het inburgeringsstelsel is eraan bijdragen dat alle inburgeringsplichtigen snel en volwaardig meedoen in de Nederlandse maatschappij, bij voorkeur via betaald werk. Op basis van de wet- en regelgeving is vastgesteld dat maatschappelijke begeleiding als onderdeel van de Wi2021 aan specifiek twee **subdoelen** uit de beleidstheorie een bijdrage levert: **een tijdige start** en **maatwerk.**

Het **directe doel** van de maatschappelijke begeleiding is het vergroten van kennis van hoe de Nederlandse samenleving is georganiseerd en het versterken van zelfredzaamheid en participatie. Het directe doel zien we terug in gemeentelijke visie- en beleidsstukken, waar vooral aandacht is voor het belang van **zelfredzaamheid** en de bijdrage van de maatschappelijke begeleiding daaraan. De rol van maatschappelijke begeleiding in het bevorderen van **participatie** is beleidsmatig minder vaak uitgewerkt. Gemeenten hanteren een breed begrip van zelfredzaamheid, waarbij het niet gaat om alles zelf kunnen, maar om weten waar je terecht kunt voor hulp. Het onderzoek laat een duidelijke relatie zien met het bredere sociaal domein in gemeenten: zelfredzaamheid is een belangrijk doel voor veel vormen van maatschappelijke ondersteuning die gemeenten aan hun inwoners bieden, onder andere in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

De **activiteiten** waarop maatschappelijke begeleiding volgens de beleidstheorie gericht is, zijn praktische hulp en voorlichting over hoe de samenleving is ingericht. Aan deze activiteiten wordt in alle onderzochte cases invulling en uitvoering gegeven. Twee gemeenten voeren de activiteiten zelf uit (Tholen, Heerenveen). In de overige zes gebeurt dit door vrijwilligers, ondersteund door betaalde krachten. Het lukt de maatschappelijke begeleiding in het overgrote deel van de gevallen snel te starten met het regelen van de praktische zaken nadat de inburgeringsplichtige bij betreffende gemeente is aangemeld en er huisvesting is geregeld. Daarmee draagt maatschappelijke begeleiding bij aan de met de Wi2021 nagestreefde **tijdigheid**. Gemeenten en uitvoeringsorganisaties ervaren meestal voldoende ruimte om de begeleiding flexibel en op maat vorm te geven en uit te voeren. In gemeenten met een begeleidingstraject van een jaar of korter ervaren uitvoeringsorganisaties echter ook dat deze periode onvoldoende is voor echt **maatwerk**.

[1] Een beleidstheorie omvat een beschrijving van het beleid, de doelen ervan en de middelen en activiteiten om deze te bereiken, inclusief hun onderlinge samenhang.

Inhoudsopgave

MANAGEMENTSAMENVATTING 2
Acht case studies 2
Wi2021 versus Wi2013 2
Inrichting 3
Fasering en looptijd 3
Rol maatschappelijk begeleiders en relatie met andere actoren in gemeente 4
Drie knelpunten 4
Uitvoering sluit aan op beleidstheorie 5

INHOUDSOPGAVE 6

1 INLEIDING 8
1.1 Maatschappelijke begeleiding 8
1.2 Het onderzoek 8

2 MAATSCHAPPELIJKE BEGELEIDING IN DE WI2021 12
2.1 De beleidstheorie 12
2.2 Vergelijking maatschappelijke begeleiding onder de Wi2021 en de Wi2013 13

3 ORGANISATIE MAATSCHAPPELIJKE BEGELEIDING 15
3.1 Het directe doel in de praktijk 15
3.2 Uitvoering 16
3.3 Duur, frequentie en intensiteit 18
3.4 Samenhang in de inburgering: de rol van de maatschappelijk begeleider in het inburgeringstraject 20
3.5 Relatie tussen de maatschappelijke begeleiding en het bredere sociaal domein 21
3.6 Wi2021 versus Wi2013 23

4 ACTIVITEITEN MAATSCHAPPELIJKE BEGELEIDING 24
4.1 Opstartfase 24
4.2 Verdere begeleiding 27
4.3 Afronding 30
4.4 Doelgroepdifferentiatie 31

5 MEERWAARDE EN SUCCESFACTOREN 33
5.1 Stabiele start in de gemeente en ontlasting van andere gemeentelijke diensten 33
5.2 Laagdrempelige toegang tot hulp en ondersteuning 33
5.3 Signalering van problematiek 33
5.4 Tijdige start 34
5.5 Maatwerk = flexibiliteit 34

5.6 Culturele brugfunctie 34

6 UITDAGINGEN EN KNELPUNTEN 35
6.1 Tijdige start 35
6.2 Beperkte beschikbaarheid en verschil in kwaliteit van vrijwilligers 35
6.3 Informatie-uitwisseling 36

BIJLAGE 1 GERAADPLEEGDE LITERATUUR 37

BIJLAGE 2 WET INBURGERING 2021, ARTIKEL 13 38

BIJLAGE 3 BEGELEIDINGSCOMMISSIE 39

EXTERNE BIJLAGE: 8 CASE STUDIES 40

1 Inleiding

Op 1 januari 2022 is de Wet inburgering 2021 (Wi2021) in werking getreden. RadarAdvies heeft in kaart gebracht hoe gemeenten sindsdien invulling geven aan een van de onderdelen van deze wet, namelijk de maatschappelijke begeleiding. Deze rapportage is daarvan het resultaat. Het onderzoek maakt deel uit van de bredere tussenevaluatie van de Wi2021, die in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt uitgevoerd door Regioplan, Cebeon en RadarAdvies.

1.1 Maatschappelijke begeleiding

Dit onderzoek richt zich op de maatschappelijke begeleiding als een van de instrumenten van de Wi2021. Deze begeleiding is bedoeld om asielstatushouders meer inzicht te geven in de praktische organisatie van de Nederlandse samenleving, hun zelfredzaamheid te vergroten en hun participatie in de maatschappij te versterken. In de Memorie van Toelichting bij de Wi2021 staat over de maatschappelijke begeleiding het volgende:

> Omdat statushouders zich over het algemeen niet of nauwelijks hebben kunnen voorbereiden op hun komst naar Nederland, hecht de regering eraan dat deze specifieke groep inburgeringsplichtigen bij de verhuizing vanuit het azc naar de gemeente in de eerste fase van hun verblijf aldaar wordt begeleid en ondersteund bij het regelen van praktische zaken en bij de kennismaking met de Nederlandse samenleving en specifieke lokale omgeving.[2]

De maatschappelijke begeleiding bestaat in ieder geval uit de volgende twee componenten:

Inhoud en vormgeving maatschappelijke begeleiding[3]	
1. Praktische hulp bij het regelen van basisvoorzieningen	**2. Voorlichting over basisvoorzieningen in de Nederlandse samenleving**
Ondersteuning en begeleiding bij het regelen van praktische zaken met betrekking tot voorzieningen zoals wonen, zorg, werk, inkomen, verzekeringen, onderwijs en kennismaking met de lokale woonomgeving.	Informatie, advies en ondersteuning bij wonen, inkomen, werk, zorg, onderwijs, opvoeding en kennismaking met maatschappelijke organisaties.

De uitvoering van de maatschappelijke begeleiding valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Wat betreft de inhoud en vorm krijgen zij van de wetgever enige vrijheid. Gemeenten kunnen zelf bepalen hoe zij de maatschappelijke begeleiding uitvoeren en invullen en op welke manier zij dit laten aansluiten op andere voorzieningen, zoals het financieel ontzorgen.

1.2 Het onderzoek

1.2.1 Doel van het onderzoek

Het doel van dit deelonderzoek is inzicht te krijgen in hoe gemeenten de maatschappelijke begeleiding invullen en hoe zij deze hebben ingebed in de lokale uitvoering van de andere onderdelen van de Wi2021.

---

[2] Memorie van Toelichting, p. 14
[3] Besluit Inburgering, artikel 5.1

Dit is bij zeven gemeenten en één gemeentelijk samenwerkingsverband in kaart gebracht en per case verwerkt in een verslag dat als bijlage bij deze rapportage is opgenomen.

1.2.2 Onderzoeksvragen

De acht onderzoeksvragen in onderstaand kader gaven richting aan dit onderzoek.

Onderzoeksvragen	
1.	Welke activiteiten organiseren gemeenten in het kader van de maatschappelijke begeleiding voor inburgeringsplichtige asielstatushouders? Welke praktische zaken worden geregeld en welke onderwerpen komen aan bod? Is dit voor iedereen gelijk of is er differentiatie tussen (groepen) asielstatushouders?
2.	Welke doelstellingen hebben gemeenten geformuleerd voor de maatschappelijke begeleiding? Op welke doelgroep richt de maatschappelijke begeleiding zich? In hoeverre wijken deze doelstellingen en doelgroepen af van die uit de wet?
3.	In hoeverre hebben gemeenten de maatschappelijke begeleiding onder de Wi2021 anders ingevuld dan onder de Wi2013? Welke verschillen zijn er?
4.	Wat is de relatie tussen de maatschappelijke begeleiding en andere vormen van begeleiding vanuit de gemeente?
5.	In welke periode, hoe intensief, met welke frequentie en voor hoeveel uur wordt de maatschappelijke begeleiding aangeboden en hoe wordt dit bepaald?
6.	Op welke manier wordt de maatschappelijke begeleiding georganiseerd?
7.	Wat is het aantal fte's van betaalde krachten in relatie tot het aantal inburgeringsplichtige statushouders?
8.	Wat gaat goed en wat kan beter bij de uitvoering van de maatschappelijke begeleiding? Wat is de meerwaarde van maatschappelijke begeleiding volgens gemeenten?

1.2.3 Onderzoeksaanpak

In dit onderzoek zijn acht casestudies uitgevoerd. De verslagen van deze casestudies geven een beeld van de wijze waarop gemeenten de maatschappelijke begeleiding inrichten en hoe deze samenhangt met de andere onderdelen van de Wi2021 en met het bredere gemeentelijke sociaal domein. Het onderzoek had niet tot doel om de onderzochte gemeenten met elkaar te vergelijken of een beeld te schetsen dat voor heel Nederland representatief is. Ook betrof het onderzoek geen effectevaluatie: er is niet onderzocht of de maatschappelijke begeleiding daadwerkelijk bijdraagt aan de inburgering, zelfredzaamheid of participatie van asielmigranten. Wat de opdrachtgever voor ogen had, en wat is gedaan, is met de casestudies laten zien hoe de maatschappelijke begeleiding door uiteenlopende gemeenten wordt vormgegeven.

1.2.4 Werving en selectie gemeenten

De cases zijn in overleg met de begeleidingscommissie op basis van vier criteria geselecteerd:

- uitvoering door de gemeente of uitbesteed
- duur van de maatschappelijke begeleiding
- geografische spreiding
- grootte van de gemeente

De begeleidingscommissie heeft de eerste twee selectiecriteria het zwaarst laten wegen, omdat deze naar verwachting het meest zouden bijdragen aan een zo gevarieerd mogelijk beeld van de manier waarop gemeenten invulling geven aan de maatschappelijke begeleiding. De keuze voor de gemeenten is daarom primair gebaseerd op variatie in de duur van de begeleiding en in de wijze van uitvoering (door de gemeente zelf of uitbesteed). Hoewel ook is gekeken naar de grootte van de gemeenten en hun geografische spreiding, waren deze factoren niet doorslaggevend.

In overleg met de begeleidingscommissie is bovendien gekozen om naast zeven gemeenten ook Zaffier onder de loep te nemen. Zaffier is de organisatie die voor de gemeenten Alkmaar, Bergen, Castricum, Dijk en Waard, Heiloo en Uitgeest het beleid voor werk, inkomen en inburgering vaststelt en uitvoert.

Onderstaand schema laat zien dat in zes van de onderzochte gemeenten de uitvoering is uitbesteed aan een externe partij. In Den Haag, Roermond en Woerden is dat VluchtelingenWerk Nederland. In Rotterdam voert VluchtelingenWerk de maatschappelijke begeleiding samen met Gro-Up buurtwerk uit. In het werkgebied van Zaffier verzorgt INOVA de begeleiding, terwijl in Groningen Humanitas verantwoordelijk is. Twee gemeenten voeren de begeleiding zelf uit: Tholen sinds de invoering van de Wi2021 en Heerenveen sinds 1 januari 2024.

Gemeente	Aantal inwoners	Taakstelling[4]					Uitvoering	Looptijd
		2025	2024		2023			
		(1)	(1)	(2)	(1)	(2)		
Den Haag	568.419	559	588	532	662	549	Uitbesteed: VluchtelingenWerk	1 jaar
Groningen	244.807	240	249	226	282	233	Uitbesteed: Humanitas	3 jaar
Heerenveen	51.859	51	54	49	62	51	Gemeente zelf	3 jaar
Roermond	61.227	60	53	57	71	59	Uitbesteed: VluchtelingenWerk	6 maanden
Rotterdam	672.330	662	693	628	784	650	Uitbesteed: VWN en Gro-Up buurtwerk	2 jaar
Tholen	26.944	26	28	26	32	27	Gemeente zelf	3 jaar
Woerden	53.974	53	56	51	64	53	Uitbesteed: VluchtelingenWerk	1 jaar
Zaffier	100.000+	291	321	291	365	302	Uitbesteed: INOVA	1 jaar

1.2.5 Opzet casestudies

In iedere gemeente is gestart met een kennismakingsgesprek met een of meer respondenten. Dit betrof doorgaans een beleidsmedewerker die verantwoordelijk is voor inburgering, een functionaris met een schakelfunctie tussen beleid en uitvoering of een teammanager van consulenten. Dit gesprek gaf een eerste indruk van de wijze waarop de maatschappelijke begeleiding lokaal is georganiseerd. Op basis hiervan kon een opzet worden gemaakt voor de casestudy en zijn de overige interviews voorbereid.

Daarnaast is van iedere gemeente relevante documentatie opgevraagd, zoals raads- en collegestukken, beleidsplannen, visiedocumenten, werkinstructies en contracten en overeenkomsten met samenwerkingspartners. Deze stukken zijn ter voorbereiding op iedere interviewronde bestudeerd (bureauonderzoek).[5]

In de interviews spraken we per gemeente doorgaans met:
- twee maatschappelijk begeleiders
- de leidinggevende maatschappelijke begeleiding
- een beleidsmaker van de gemeente
- twee consulenten inburgering van de gemeente
- een inkomensconsulent van de gemeente
- overige respondenten die door de gemeente en/of uitvoeringsorganisatie zijn aangedragen[6]

[4] Indeling conform informatie van de rijksoverheid
[5] Een overzicht met bestudeerde documenten per gemeente vindt u terug als bijlage bij het caseverslag van die gemeente.
[6] Een overzicht met respondenten per gemeente vindt u terug als bijlage bij het caseverslag van die gemeente.

Op basis van de kwalitatieve data uit het bureauonderzoek en de interviewronde is het verslag van de casestudy per gemeente opgesteld. Deze verslagen zijn ter controle op juistheid voorgelegd aan de contactpersonen van de acht gemeenten. Daarbij is ook gevraagd om feedback op te halen bij de andere respondenten uit desbetreffende gemeente. Alle ontvangen feedback is verwerkt.

De dataverzameling voor de casestudy van de gemeente Rotterdam is op een andere manier uitgevoerd. Omdat de gemeente Rotterdam zelf evaluatieonderzoeken uitvoert naar de Wi2021, is op verzoek van de opdrachtgever een verslag van de casestudy van Rotterdam gemaakt op basis van de evaluatieonderzoeken *Van start met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam* (2023) en *Op weg met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam* (2024). Deze bronnen zijn vergeleken met andere documentatie en met de inzichten uit één interview met twee medewerkers van de gemeente.

1.2.6 Begeleiding van het onderzoek

Het opdrachtgeverschap van dit onderzoek lag bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De inhoudelijke begeleiding vond plaats door de begeleidingscommissie voor de tussenevaluatie Wi2021, onder voorzitterschap van prof. dr. Han Entzinger als onafhankelijk extern voorzitter.[7]

[7] Zie bijlage 3 voor de samenstelling van de Begeleidingscommissie

2 Maatschappelijke begeleiding in de Wi2021

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de maatschappelijke begeleiding is vormgegeven in de Wi2021. Dit gebeurt door eerst de beleidstheorie voor maatschappelijke begeleiding uiteen te zetten. Daarna volgt een theoretische vergelijking tussen de invulling van deze begeleiding onder de Wi2013 en de Wi2021.

2.1 De beleidstheorie

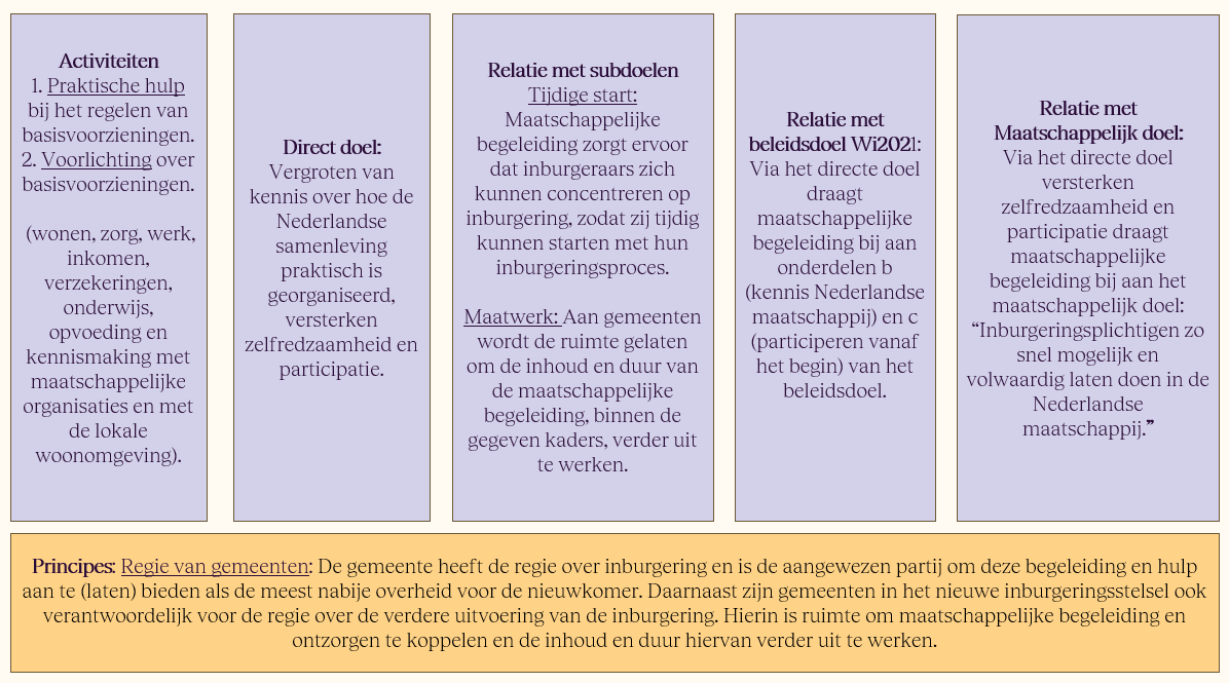
Voor de Wi2021 heeft de wetgever een beleidstheorie opgesteld. Een beleidstheorie omvat een beschrijving van het beleid, de doelen ervan en de middelen en activiteiten om deze te bereiken, inclusief hun onderlinge samenhang. Het nieuwe inburgeringsstelsel beoogt nadrukkelijk in samenhang met andere wetgeving in het sociaal domein (in het bijzonder de Participatiewet) een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke doel van inburgering. Dit doel is dat alle inburgeringsplichtigen snel en volwaardig meedoen in de Nederlandse maatschappij, bij voorkeur via betaald werk.

Dit algemene doel vertaalt zich in een specifiek beleidsdoel voor het nieuwe inburgeringsstelsel. Inburgeringsplichtigen bereiken het voor hen hoogst haalbare taalniveau (bij voorkeur niveau B1) en verwerven kennis van de Nederlandse maatschappij, in combinatie met gerichte inspanningen om vanaf de start van het inburgeringstraject naar vermogen te participeren.[8]

Het maatschappelijk doel en het beleidsdoel worden ondersteund door vijf subdoelen:
- een tijdige start
- snelheid in het traject
- maatwerk
- dualiteit (combinatie van taal en participatie)
- kwaliteit

Op basis van de wet, besluit en regelgeving is vastgesteld welke elementen uit de beleidstheorie betrekking hebben op de maatschappelijke begeleiding als onderdeel van de Wi2021. Deze zijn uitgewerkt in figuur 1. Eerst worden de wettelijk verplichte activiteiten en het directe doel van de maatschappelijke begeleiding benoemd (zie figuur hieronder). Vervolgens wordt de relatie zichtbaar gemaakt met de subdoelen en het beleidsdoel van de Wi2021. Daarmee wordt duidelijk welke plek en welke werking de wetgever voor de maatschappelijke begeleiding in het nieuwe inburgeringsstelsel voor ogen heeft. Vanaf hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de wijze waarop deze activiteiten en doelen terugkomen in de casestudies.

[8] MvT, p.7



Figuur 1: Beleidstheorie Maatschappelijke begeleiding

2.2 Vergelijking maatschappelijke begeleiding onder de Wi2021 en de Wi2013

Volgens de wetgever is maatschappelijke begeleiding een belangrijk instrument voor een succesvol inburgeringstraject. Ook onder de Wi2013 speelde deze begeleiding al een centrale rol in de ondersteuning van inburgeraars. Met de invoering van de nieuwe wet is het inburgeringstraject en daarmee de invulling van de maatschappelijke begeleiding op enkele punten aangepast.

In de volgende paragrafen worden de belangrijkste veranderingen toegelicht. De uitwerking hiervan in de praktijk komt aan bod in paragraaf 3.6.

2.2.1 Wijziging wettelijke taken maatschappelijk begeleiders

Voor maatschappelijk begeleiders is een aantal wettelijke taken veranderd. Onder de Wi2013 boden zij hulp bij het starten van de inburgering, bijvoorbeeld bij het zoeken naar een taalschool. In het nieuwe stelsel valt dit onder het persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP) dat door de gemeente wordt vastgesteld.

Daarnaast waren maatschappelijk begeleiders onder de Wi2013 verantwoordelijk voor 'het stimuleren van participatie en integratie'. Ook deze verantwoordelijkheid is nu belegd bij gemeenten. De activiteiten die de wetgever onder de Wi2021 wél onder de maatschappelijke begeleiding schaart, zijn weergegeven in figuur 1.

2.2.2 Financiële begeleiding

Een andere verandering ten opzichte van de Wi2013 is de manier waarop inburgeraars financieel worden begeleid. Gemeenten hebben de taak gekregen om inburgeraars te begeleiden naar financiële zelfredzaamheid en hen financieel te ontzorgen. Het doel hiervan is om in de beginfase financiële problemen te voorkomen die kunnen afleiden van het inburgeringstraject. Gemeenten hebben de vrijheid om te bepalen hoe zij de financiële begeleiding inrichten en kunnen ervoor kiezen dit in samenhang met de maatschappelijke begeleiding organiseren.

In dit rapport worden rond dit onderwerp drie begrippen gehanteerd: financieel ontzorgen, financiële begeleiding en financiële zelfredzaamheid. In paragraaf 3.2.5 wordt beschreven hoe de acht onderzochte gemeenten financiële begeleiding positioneren ten opzichte van de maatschappelijke begeleiding.

Ontzorgen	Begeleiding	Zelfredzaamheid
Het tijdelijk overnemen van het betalen van vaste lasten van de inburgeringsplichtige bijstandsgerechtigde statushouder. Standaard betreft dit betalingen voor huur, gas, water en stroom en de verplichte zorgverzekering. Deze vaste lasten worden in het eerste halfjaar ingehouden op de bijstandsuitkering. Het ontzorgen wordt meestal door gemeenten zelf uitgevoerd, maar kan ook worden uitbesteed aan een externe organisatie. Sinds 2023 hebben gemeenten meer ruimte om maatwerk toe te passen, omdat het ontzorgen niet voor iedereen het gewenste effect had.[9]	Het regelen van financiële zaken als belangrijk onderdeel van de eerste fase van maatschappelijke begeleiding; denk aan toeslagen aanvragen, afsluiten verzekeringen, uitkering aanvragen enzovoorts.	Het einddoel waar het financieel ontzorgen en financiële begeleiding op gericht zijn. Wat precies onder financiële zelfredzaamheid wordt verstaan, is niet gedefinieerd in de Wi2021. Het komt neer op het zelfstandig op orde kunnen houden van de persoonlijke inkomsten en uitgaven. Gemeenten bepalen zelf hoe deze begeleiding eruitziet, wie deze uitvoert en hoelang deze duurt. Vaak bestaat de begeleiding uit een combinatie van groepscursussen en individuele begeleiding. De uitvoering kan door een medewerker van de gemeente worden gedaan of worden uitbesteed aan een maatschappelijke organisatie. Dit kan dezelfde organisatie zijn die ook maatschappelijke begeleiding verzorgt. Voorbeelden van financiële begeleiding zijn het stap voor stap behandelen van onderwerpen zoals toeslagen, (zorg)verzekeringen en het eigen risico.[10]

[9] "Handreiking Financieel ontzorgen en financiële zelfredzaamheid" - Divosa. Inleiding | Divosa
[10] "Handreiking Financieel ontzorgen en financiële zelfredzaamheid" - Hoe ziet de begeleiding eruit? | Divosa

3 Organisatie maatschappelijke begeleiding

Gemeenten hebben de vrijheid om de organisatie van de maatschappelijke begeleiding naar eigen inzicht in te richten. Hoewel de wet een aantal basiselementen voorschrijft, zoals het bieden van praktische hulp en voorlichting over basisvoorzieningen, kunnen gemeenten zelf bepalen hoe zij hieraan vormgeven. De organisatie van de maatschappelijke begeleiding onder de Wi2021 verschilt daarom per onderzochte gemeente.

In hoofdstuk 2 is beschreven hoe maatschappelijke begeleiding is gepositioneerd binnen de beleidstheorie. In dit hoofdstuk ligt de focus op de lokale praktijk. Hoe richten gemeenten de maatschappelijke begeleiding in? En hoe positioneren zij deze binnen de bredere opgave van de inburgering en ten opzichte van het sociaal domein? Voor een antwoord op die vragen wordt eerst ingegaan op de wijze waarop gemeenten zelfredzaamheid als sleutelbegrip hanteren bij het vertalen van het directe doel van de wet naar hun lokale praktijk.

3.1 Het directe doel in de praktijk

Het directe doel van de maatschappelijke begeleiding is het vergroten van kennis over de praktische organisatie van de Nederlandse samenleving en het versterken van zelfredzaamheid en participatie.

Wanneer het gaat om zelfredzaamheid, hanteren gemeenten doorgaans de opvatting dat iemand die zelfredzaam is niet per se alles zelf kan, maar wel weet waar ondersteuning beschikbaar is wanneer die nodig is. Zelfredzaamheid betekent dus het vermogen om binnen de samenleving te navigeren, ook als daarbij hulp nodig is. Deze opvatting sluit aan bij het idee van zelfredzaamheid dat sinds de inwerkingtreding van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo, 2015) gemeengoed is geworden in het brede sociaal domein. De gemeente Tholen benoemt dit expliciet: *"Zelfredzaamheid betekent niet dat iemand alles zelf moet kunnen, maar dat hij weet waar hij terecht kan."* Ook Groningen, Heerenveen en Zaffier leggen nadruk op het opbouwen van een netwerk en het leren omgaan met systemen. Zij zien dit als minstens zo belangrijk als het zelfstandig invullen van formulieren. Woerden beschouwt het formuleren en stellen van een hulpvraag op de juiste plek eveneens als een vorm van zelfredzaamheid. Het gaat volgens deze gemeente om voldoende kennis van lokale regels en gewoonten, zodat iemand zelfstandig zijn weg kan vinden naar hulp- en dienstverleners binnen de gemeente. Zaffier benadrukt bovendien dat het opbouwen van een sociaal netwerk deel uitmaakt van zelfredzaamheid. Daarmee wordt zelfredzaamheid gekoppeld aan een ander doel van de maatschappelijke begeleiding: het vergroten van kennis over de praktische organisatie van de samenleving. De meeste gemeenten veronderstellen dat dit bijdraagt aan de zelfredzaamheid van de inburgeraar omdat hij de gemeente en de systemen leert kennen.

Rotterdam is de enige gemeente die begeleiding richting financiële zelfredzaamheid expliciet heeft opgenomen in het doel van maatschappelijke begeleiding. Roermond legt de nadruk juist op ondersteuning van de inburgeraars in de opstartfase. Volgens de gemeente moet de maatschappelijke begeleiding binnen zes maanden zijn afgerond. Zo wordt voorkomen dat de inburgeraars afhankelijk worden van VluchtelingenWerk en worden zij zo snel mogelijk gestimuleerd om zelfredzaam te worden. Daartegenover staan de gemeenten die maatschappelijke begeleiding langduriger aanbieden. Zij verwachten dat statushouders, juist doordat zij zelfredzamer (aan het worden) zijn, met ondersteuningsvragen komen.

Kortom: gemeenten verschillen in hun visie op hoe snel zelfredzaamheid kan worden bereikt. In grote lijnen zijn zij het er echter over eens dat dit het beste lukt wanneer de maatschappelijk begeleiders niet zorgen voor de statushouder, maar ervoor zorgen dat de statushouder zelf leert zijn weg in de samenleving te vinden. Maatschappelijke begeleiding moet zo bijdragen aan de voorwaarden voor zelfredzaamheid.

3.2 Uitvoering

Gemeente	Taakstelling H1 2025	Uitvoerder	Sinds	Aantal betaalde krachten[11]	Aantal vrijwilligers
Den Haag	559	VluchtelingenWerk	Ingaan Wi2021	17	72
Groningen	240	Humanitas	Ingaan Wi2021	3	300
Heerenveen	51	Gemeente	2024	2	5
Roermond	60	VluchtelingenWerk	Ingaan Wi2021	1	7
Rotterdam	662	VWN en Gro-Up buurtwerk	Ingaan Wi2021	14	200
Tholen	26	Gemeente	Ingaan Wi2021	1	0
Woerden	53	VluchtelingenWerk	2025	4	22
Zaffier	291	INOVA	Ingaan Wi2021	12	6

Er is in kaart gebracht welke keuzes de acht onderzochte gemeenten hebben gemaakt bij de inrichting van de maatschappelijke begeleiding. Respondenten geven aan dat de beschikbare capaciteit aan betaalde krachten en vrijwilligers mede van invloed is op de wijze waarop gemeenten de maatschappelijke begeleiding uitvoeren of laten uitvoeren. Met meer mensen kan meer worden gedaan.

Op basis van het beperkte aantal cases kan dit echter niet worden onderbouwd: bovenstaande tabel laat geen samenhang zien tussen het aantal inburgeringsplichtige statushouders en de inzet van betaalde krachten of vrijwilligers. Uit de casestudies blijkt dat ook de visie van gemeenten van belang is, bijvoorbeeld op de gewenste doorlooptijd (snel en kort versus lang en geleidelijk, zie ook paragraaf 3.3). Daarnaast zijn eerdere ervaringen (best practice /lessons learned) evengoed van belang voor de inrichtingskeuzes.

Uiteindelijk zijn vier keuzes in de inrichting te onderscheiden.

3.2.1 Heerenveen voert sinds kort de maatschappelijke begeleiding zelf uit

De gemeente Heerenveen besloot in 2024 de maatschappelijke begeleiding in eigen beheer te nemen. Aanleiding hiervoor was dat volgens de gemeente vrijwilligers te veel verantwoordelijkheden droegen, de kwaliteit onderling sterk varieerde en de informatie-uitwisseling tussen gemeente en VluchtelingenWerk moeizaam verliep. Hoewel er nog enkele vrijwilligers actief zijn als maatje, ligt de regie nu bij betaalde integratiecoaches van de gemeente.

3.2.2 Tholen voert de begeleiding al sinds de start van de Wi2021 zelf uit

De gemeente Tholen koos ervoor de begeleiding vanaf de start van de Wi2021 zelf uit te voeren. Dit besluit werd deels genomen om dezelfde redenen als in Heerenveen en deels vanuit verwachte kostenbesparing. De uitvoering ligt bij één maatschappelijk begeleider in gemeentelijke dienst en een regisseur inburgering, die samen de begeleidingstaken op zich nemen. Zij werken samen op één kamer in het gemeentehuis en kunnen daardoor eventuele problemen bij een inburgeraar direct bespreken. Volgens de gemeente is deze aanpak goedkoper dan het uitbesteden aan een externe partij.

Respondenten geven aan dat deze werkwijze leidt tot korte lijnen, directe afstemming en meer ruimte voor maatwerk. Bovendien kennen de betrokken medewerkers alle inburgeraars in Tholen persoonlijk.

[11] We spreken van het aantal betaalde krachten in plaats van fte's, omdat blijkt dat de taken van professionals ten aanzien van de maatschappelijke begeleiding niet altijd scherp zijn afgebakend. Het is daardoor lastig om fte's aan de maatschappelijke begeleiding te koppelen.

Dit stelt zowel de maatschappelijk begeleider als de consulenten in staat om snel en gericht in te spelen op individuele behoeften zonder tussenkomst van externe partijen. Volgens een van hen is dit mogelijk doordat het aantal inburgeraars in Tholen beperkt is. Tegelijkertijd merkt een andere respondent op dat het voor gemeentelijke begeleiders soms lastiger is om vertrouwen op te bouwen bij inburgeraars die door ervaringen in hun land van herkomst wantrouwig staan tegenover de overheid. Beide medewerkers proberen het contact laagdrempelig te houden. Zij denken dat dit juist kan bijdragen aan vertrouwen in de overheid.

3.2.3 Vrijwillige inzet dominant in Groningen, Den Haag, Roermond, Woerden en Rotterdam

In Groningen, Den Haag, Roermond, Woerden en Rotterdam wordt de maatschappelijke begeleiding grotendeels uitgevoerd door vrijwilligers. Zij worden daarbij ondersteund door een kern van betaalde krachten. Motieven voor deze keuze zijn deels financieel, omdat vrijwilligersinzet minder kost, en deels inhoudelijk, omdat begeleiding door vrijwilligers wordt gezien als de manier om sociale verbinding en draagvlak te versterken. In deze gemeenten worden echter ook knelpunten ervaren. Het gaat vooral om continuïteit, kwaliteit en de grenzen van vrijwillige inzet, zeker bij complexe casuïstiek. Zo signaleren sommige gemeenten regelmatige wisselingen van vrijwilligers. Daarnaast nemen vrijwilligers soms veel extra taken op zich. Dit hangt samen met verschillen in ervaring en beschikbare tijd. De ene vrijwilliger kan een statushouder intensief ondersteunen, terwijl een ander daar minder mogelijkheden voor heeft. Daardoor verschilt de wijze waarop de maatschappelijke begeleiding wordt geboden sterk per vrijwilliger.

3.2.4 Combinatie van betaald en vrijwillig in Noord-Holland Noord

Bij Zaffier wordt de maatschappelijke begeleiding uitgevoerd door INOVA. Zij werken met betaalde maatschappelijk begeleiders voor de individuele begeleiding en vrijwilligers voor ondersteunende taken zoals tolken, spreekuren en budgetcoaching. Zaffier kiest ervoor de kernbegeleiding door betaalde krachten te laten uitvoeren, omdat dit veel verantwoordelijkheid met zich meebrengt en de duur van de begeleiding relatief kort is. Volgens Zaffier is dit beter passend bij de aard van de taak.

3.2.5 Financiële begeleiding

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 hebben gemeenten de taak om statushouders financieel te ontzorgen en richting financiële zelfredzaamheid te begeleiden. De onderzochte gemeenten brengen de financiële begeleiding vaak op een of andere manier in verbinding met de maatschappelijke begeleiding, maar verschillen in de mate waarin de maatschappelijk begeleider daarbij een rol speelt.

Respondenten geven aan dat het regelen van basisvoorzieningen raakvlakken heeft met financiële begeleiding. Het gaat dan om zaken als het aanvragen van (zorg)toeslagen, uitkeringen en bijzondere bijstand, het afsluiten van abonnementen of het samen doornemen van post en rekeningen die moeten worden betaald. In de praktijk legt de maatschappelijk begeleider daarbij ook uit hoe het financiële systeem in Nederland werkt en draagt zo bij aan de financiële zelfredzaamheid van de inburgeraar. In Groningen en Tholen blijft het hierbij. Daar ligt de verdere verantwoordelijkheid voor begeleiding naar financiële zelfredzaamheid respectievelijk bij de eurocoach van de Groningse Kredietbank en de inkomensconsulent van gemeente Tholen.

Eurocoaches in Groningen

De gemeente Groningen heeft een traject opgezet voor financiële ondersteuning en voorlichting over financiën. Dit wordt uitgevoerd door eurocoaches van de Groningse Kredietbank (GKB, onderdeel van de gemeente Groningen). Het traject start zodra de uitkering is geregeld en bestaat uit vier individuele trainingen in een half jaar. Onderwerpen zijn onder meer budgetbeheer, belastingen, loonstroken, toeslagen, zorgverzekering en energiekosten. De eurocoaches ondersteunen daarnaast individueel bij het aanvragen van huurtoeslag en kwijtschelding van gemeentelijke belastingen.

In de andere gemeenten wordt meer financiële begeleiding geïntegreerd in de maatschappelijke begeleiding.

In Rotterdam, Roermond, Woerden en bij Zaffier biedt de uitvoeringspartij van maatschappelijk begeleiding groepscursussen over financiën aan. Den Haag kent geen groepsaanbod, maar wel een gespecialiseerd team dat een financieel spreekuur verzorgt.
Dit team helpt zowel inburgeraars als maatschappelijk begeleiders met uiteenlopende financiële vragen. In Woerden biedt de maatschappelijk begeleider, waar nodig, ook individuele budgetcoaching aan. In de gemeenten waar Vluchtelingenwerk actief is (Den Haag, Roermond, Rotterdam en Woerden) maken de maatschappelijk begeleiders gebruik van een begeleidingsplan. Een van de leefgebieden daarin is financiën, waar doorgaans de meeste aandacht aan wordt besteed.

3.2.6 Conclusie over de wijze van uitvoering

Twee gemeenten voeren de maatschappelijke begeleiding zelf uit; zij geven aan de kosten te kunnen dragen. In de zes gemeenten waar de begeleiding is uitbesteed, worden zowel betaalde krachten als vrijwilligers ingezet. Op basis van de bevindingen zijn geen eenduidige conclusies te trekken over de verhouding tussen betaalde en vrijwillige inzet, noch over de verhouding tussen het aantal uren begeleiding en het aantal inburgeringsplichtigen. De tijdsbesteding per inburgeraar varieert sterk. Dit hangt onder meer af van de mate waarin de inburgeraar zelf actief om begeleiding vraagt en van de motivatie en ervaring van de vrijwilliger.
Wat betreft de inzet van betaalde krachten valt op dat hun takenpakket soms breder is dan wat strikt onder maatschappelijke begeleiding valt. Zo valt in Woerden ook budgetbeheer onder deze begeleiding en in Groningen wordt de huisvesting van inburgeraars eveneens tot deze taak gerekend.

3.3 Duur, frequentie en intensiteit

De frequentie en intensiteit van het contact tussen maatschappelijk begeleiders en inburgeraars verschilt per case. Toch zijn binnen alle gemeenten grofweg twee fasen te onderscheiden. In de eerste fase is de intensiteit van de begeleiding voor bijna alle inburgeraars gelijk. In deze fase heeft iedere inburgeraar twee tot vier vaste afspraken om praktische zaken te regelen. Na deze startfase wordt de begeleiding afgestemd op de individuele behoeften van de inburgeraar. De frequentie en intensiteit verschillen dan per persoon en per begeleider en worden vaak vormgegeven als maatwerk.

Sommige gemeenten bieden daarnaast een vast spreekuur waar inburgeraars met vragen terechtkunnen. In Groningen en Den Haag is dit dagelijks, terwijl Roermond een tweewekelijks spreekuur hanteert. In Groningen krijgt echter slechts een klein deel van de inburgeraars na de startfase nog begeleiding; de contactfrequentie is voor het merendeel daarmee de facto nul. Toch kent Groningen wel een spreekuur waar inburgeraars zonder afspraak naartoe kunnen komen voor ondersteuning. Dit is ook het geval in de gemeenten Heerenveen, Tholen en Rotterdam. De gemeente Woerden en Zaffier bieden geen spreekuur aan.

Alle uitvoeringsorganisaties in gemeenten waar de maatschappelijke begeleiding één jaar of korter duurt, geven aan dat deze looptijd te kort is om inburgeraars volledig zelfredzaam te maken. In de meeste van deze gemeenten bestaat daarom de mogelijkheid om de begeleiding te verlengen wanneer de standaardduur niet toereikend is.

Gemeente	In huis of uitbesteed	Looptijd	Frequentie en intensiteit
Den Haag	VluchtelingenWerk	1 jaar	**Opstartfase:** duurt 4 maanden, eens per twee weken een afspraak. **Verdere begeleiding:** 2 meetmomenten en verder naar voorkeur van inburgeraar.
Groningen	Humanitas	3 jaar	**Opstartfase:** begint in Groningen al na melding in TVS-systeem. Vanaf koppeling aan woning worden 4 à 5 afspraken ingepland in de eerste 2 à 3 maanden. **Verdere begeleiding:** naar voorkeur inburgeraar en vrijwilliger.
Heerenveen	Gemeente	3 jaar	**Opstartfase:** duurt 2 à 3 maanden, wekelijks een afspraak. **Verdere begeleiding:** naar voorkeur inburgeraar.
Roermond	VluchtelingenWerk	6 maanden	**Opstartfase:** duurt 1 à 2 maanden, wekelijks een afspraak. **Verdere begeleiding:** naar voorkeur inburgeraar.
Rotterdam	VluchtelingenWerk en Gro-Up buurtwerk	2 jaar	**Opstartfase:** duurt 3 maanden, 1 keer per 1,5 week een afspraak. **Verdere begeleiding:** naar voorkeur inburgeraar, gemiddeld 1 keer per 3 weken contact.
Tholen	Gemeente	3 jaar	**Opstartfase:** duurt 6 weken, wekelijks 1 à 2 afspraken **Verdere begeleiding:** naar voorkeur inburgeraar.
Woerden	VluchtelingenWerk	1 jaar	**Opstartfase:** duurt ongeveer 1 maand, ongeveer eens per twee weken een afspraak. **Verdere begeleiding:** naar voorkeur inburgeraar en 2 afspraken voor de meetmomenten.
Zaffier	INOVA	1 jaar	**Opstartfase:** duurt 1 tot 3 maanden, wekelijks contact **Verdere begeleiding:** theoretisch gezien is er eens per twee weken contact, maar in de praktijk blijkt dit minder te zijn. Dit is afhankelijk van de behoeften van de inburgeraar en de caseload van de maatschappelijk begeleider.

3.3.1 Roermond: kort is krachtig

Gemeenten hebben de vrijheid om zelf de duur van de maatschappelijke begeleiding vast te stellen. Daardoor varieert de looptijd van zes maanden tot drie jaar. De gemeente Roermond kiest voor een periode van zes maanden. De achterliggende gedachte is om de inburgeraars zo snel mogelijk zelfstandig te laten functioneren en niet afhankelijk te maken van VluchtelingenWerk.

3.3.2 Groningen en Tholen: lang biedt rust

Groningen en Tholen kiezen voor een lange looptijd van drie jaar. In Groningen wordt aangegeven dat de maatschappelijke begeleiding pas echt begint na de eerste landingsperiode. De inburgeraar kan dan de stad en haar voorzieningen leren kennen en een netwerk opbouwen met ondersteuning van een maatje. De begeleiding hoeft niet altijd drie jaar te duren; de duur wordt afgestemd op de behoefte van de inburgeraar.

In Tholen noemen respondenten dat inburgeraars veel nieuwe dingen moeten leren in Nederland. Het is voor hen prettig dat zij daar de tijd voor krijgen. Ook hier geldt dat de daadwerkelijke duur van de maatschappelijke begeleiding afhangt van de behoeften van de inburgeraar. Er is dan ook geen formeel eindmoment van de begeleiding.

3.3.3 Rotterdam: investeren in sociale contacten

In Rotterdam duurt de begeleiding twee jaar. In het tweede jaar ontstaat vooral ruimte voor vragen van minder praktische aard, zoals het opbouwen van sociale contacten.

3.3.4 Conclusie over duur, frequentie en intensiteit

Gemeenten maken verschillende strategische keuzes in de doorlooptijd van de maatschappelijke begeleiding, waarbij het perspectief van zelfredzaamheid een belangrijke rol speelt. Enerzijds zijn er gemeenten die kiezen voor een korte, intensieve begeleiding met als doel inburgeraars snel zelfstandig te laten functioneren. Anderzijds zijn er gemeenten die inzetten op een langere begeleidingsperiode, waarbij de rust van een terugvaloptie centraal staat. Beide benaderingen hebben hun eigen voordelen en beperkingen.

Vanuit budgettair oogpunt valt op dat doorlooptijden sterk variëren. Gemeenten met kortere begeleidingstrajecten bieden vaak de mogelijkheid tot verlenging, mits de inburgeraar daar expliciet om vraagt. Op die manier sturen zij actief op kostenbeheersing, waarbij verlenging als maatwerk wordt ingezet.

Ook het doelperspectief speelt een rol bij de inrichting van de begeleiding. Sommige gemeenten sturen expliciet op het behalen van vooraf vastgestelde doelen. Rotterdam heeft als enige een derde fase ingericht als afrondingsmoment, waarin wordt geëvalueerd of de beoogde resultaten zijn bereikt. Ook Roermond kent een formeel afrondingsgesprek. Daartegenover staan de gemeenten Groningen en Tholen die kiezen voor een relatief lange periode van ondersteuning zonder formeel eindpunt of duidelijke afsluiting.
Een kort traject is goedkoper in termen van vooraf vastgelegde ureninzet. Een lang traject op afroep voorkomt onnodige inzet. Verlenging biedt ruimte voor maatwerk. Wel geven uitvoeringsorganisaties in gemeenten met een begeleidingstraject van een jaar of korter aan dat deze periode vaak onvoldoende is. Het blijkt moeilijk om inburgeraars in zo'n korte tijd volledig zelfredzaam te maken. Het is daarom positief dat in meerdere gemeenten de mogelijkheid bestaat om de begeleiding te verlengen wanneer dat nodig blijkt.

3.4 Samenhang in de inburgering: de rol van de maatschappelijk begeleider in het inburgeringstraject

3.4.1 Brede intake en keuze leerroute

Geen van de gemeenten kent een formeel vastgelegde rol voor de maatschappelijk begeleiders binnen het verdere inburgeringstraject, ook niet rondom de brede intake en de keuze voor de leerroutes. Toch streeft iedere gemeente op haar eigen manier naar samenhang tussen de verschillende onderdelen van de Wi2021.
De gemeente Den Haag vraagt maatschappelijk begeleiders om voortgangsrapportages. Deze rapportages worden gebruikt als achtergrondinformatie bij de brede intake. In Woerden proberen maatschappelijke begeleiders, mits de inburgeraar daarvoor toestemming geeft, aanwezig te zijn bij de brede intake. Hierdoor weten de gemeenteconsulent en de maatschappelijk begeleider elkaar te vinden en zijn zij beiden op de hoogte van wat er speelt. Ook in Groningen zijn maatschappelijk begeleiders aanwezig bij afspraken in het kader van de brede intake. Waar deelname van een maatschappelijk begeleider aan dergelijke gesprekken in Woerden de norm is, gebeurt dit in Groningen alleen als de inburgeraar dat zelf wenst.

Net als in Groningen zijn er ook in Roermond, Heerenveen en Tholen geen vaste afspraken gemaakt over de rol van maatschappelijke begeleiding bij de brede intake of de keuze voor de leerroutes. Wel zoeken consulenten en maatschappelijk begeleiders in deze gemeenten contact met elkaar wanneer dat nodig wordt geacht. Een respondent uit Heerenveen geeft aan dat inburgeraars soms bezwaar maken tegen de gekozen leerroute. In zulke gevallen gaan de consulent, de inburgeraar en de maatschappelijk begeleider hierover in gesprek.

In Heerenveen en Tholen zijn er sowieso korte lijnen tussen de inburgeringsconsulenten en maatschappelijk begeleiders doordat de maatschappelijke begeleiding binnen de gemeente is belegd. Zij werken er in één team samen en weten elkaar daardoor gemakkelijk te vinden. Ze kunnen direct informatie uitwisselen en afstemmen over de trajecten van de inburgeraars.

Een kritische kanttekening is dat in meerdere gemeenten lange wachttijden zijn voor de brede intake. Maatschappelijk begeleiders ervaren daardoor dat hun deel van het werk soms al bijna klaar is als de brede intake start. Zij ervaren dit als nadelig, omdat beide processen elkaar juist kunnen versterken.

3.4.2 Verdere samenwerking tussen maatschappelijk begeleiders en inburgeringsconsulenten

Uit de interviews met respondenten van zowel gemeenten als uitvoeringsorganisaties blijkt dat het contact tussen maatschappelijk begeleiders en inburgeringsconsulenten essentieel is. In alle onderzochte gemeenten wordt maatschappelijke begeleiding gezien als een belangrijke schakel bij het signaleren van problemen bij inburgeraars. Zodra dergelijke signalen worden opgevangen, vindt doorgaans overleg plaats met de inburgeringsconsulent om gezamenlijk een plan van aanpak op te stellen.

Daarnaast geven meerdere gemeenten aan dat consulenten ook zelf contact opnemen met maatschappelijk begeleiders wanneer zij constateren dat een inburgeraar bijvoorbeeld niet naar school gaat. Omdat de maatschappelijk begeleider vaak letterlijk achter de voordeur komt, is deze positie bij uitstek geschikt om vroegtijdig te kunnen signaleren of aanvullende ondersteuning nodig is.

3.4.3 Conclusie over de samenhang tussen maatschappelijke begeleiding en inburgering

Maatschappelijk begeleiders spelen een belangrijke rol in de periode waarin de inburgeraar naar een nieuwe gemeente verhuist en daar zijn of haar leven opstart. Hun invloed op andere onderdelen van de Wi2021 is echter beperkt. Ze worden doorgaans niet betrokken bij de formele besluitvorming rondom de keuze van de leerroute of andere beleidsmatige aspecten van het inburgeringstraject. Soms geven zij een advies over de leerroute die een inburgeraar zou kunnen volgen, maar dit gebeurt incidenteel. Maatschappelijk begeleiders benadrukken vooral naast de inburgeraar te staan, terwijl de inburgeringsconsulenten de Wi2021 uitvoeren. Die rolverdeling willen zij graag behouden. Ze hechten waarde aan hun onafhankelijke positie, waarin zij zich vooral richten op het bieden van praktische en sociale ondersteuning. Vanwege die positie worden zij ook gewaardeerd om hun signaleringsfunctie.

3.5 Relatie tussen de maatschappelijke begeleiding en het bredere sociaal domein

3.5.1 Samenwerking tussen maatschappelijk begeleiders en medewerkers uit het bredere sociaal domein

Het sociaal domein omvat alle gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden die gericht zijn op het bevorderen van het welzijn van inwoners. Hieronder vallen onder andere werk en inkomen, zorg en ondersteuning (zoals Wmo en jeugdzorg), onderwijs, participatie en inburgering. Binnen dit domein werken verschillende afdelingen en professionals samen, zoals wijkteams, jeugdconsulenten, Wmo-consulenten, inkomensconsulenten en schuldhulpverleners. Hun gezamenlijke doel is om inwoners te ondersteunen bij het zelfstandig functioneren in de samenleving. De maatschappelijke begeleiding die onderdeel is van de inburgering raakt aan meerdere onderdelen van het sociaal domein.

In alle onderzochte gemeenten is er contact tussen maatschappelijk begeleiders en inkomensconsulenten om praktische zaken, zoals het aanvragen van uitkeringen, te regelen. De mate waarin maatschappelijk begeleiders en andere afdelingen binnen het sociaal domein elkaar actief opzoeken en versterken verschilt echter per gemeente.

In sommige gemeenten, zoals Den Haag, Woerden en Roermond, verloopt het contact voornamelijk via e-mail, bijvoorbeeld voor het uitwisselen van documenten.

In andere gemeenten, zoals Tholen, Heerenveen en opnieuw Woerden, is er een inkomensconsulent specifiek aangesteld voor inburgeraars. Dit maakt de samenwerking tussen maatschappelijk begeleider en inkomensconsulent intensiever dan in gemeenten die werken met inkomensconsulenten zonder specifieke doelgroep.

Maatschappelijk begeleiders vervullen ook een verbindende rol wanneer reguliere dienstverlening tekortschiet. Zij zorgen er dan voor dat de juiste partners binnen het sociaal domein worden betrokken, zoals Wmo-consulenten. In sommige gemeenten, waaronder de gemeenten die Zaffier bedient, Groningen, Woerden en Roermond, wordt gesignaleerd dat reguliere instanties niet altijd goed zijn toegerust op de doelgroep. Inburgeraars worden dan regelmatig terugverwezen naar maatschappelijk begeleiders, bijvoorbeeld omdat medewerkers de taal niet spreken of onvoldoende cultuursensitief zijn. Daardoor worden signalen over mentale of fysieke gezondheid niet altijd opgepakt, waardoor zowel maatschappelijk begeleiders als inburgeringsconsulenten hier extra tijd aan besteden.

Er is een verschil tussen gemeenten die de maatschappelijke begeleiding in eigen beheer uitvoeren en gemeenten die dit hebben uitbesteed aan een uitvoeringsorganisatie. Dit verschil komt tot uiting in het verloop van het contact tussen maatschappelijk begeleiders en andere medewerkers uit het sociaal domein. In Heerenveen en Tholen zijn de lijnen kort doordat de maatschappelijke begeleiding binnen de gemeentelijke organisatie is ondergebracht. Vragen van inburgeraars of mogelijkheden voor aanvullende ondersteuning kunnen hier snel worden besproken met collega's van bijvoorbeeld Wmo of inkomen. In de andere gemeenten is dit minder vanzelfsprekend: maatschappelijk begeleiders zijn daar afhankelijk van telefonisch contact of e-mail, waardoor het vaak langer duurt voordat er afstemming is en acties worden uitgezet. Het contact is daardoor minder laagdrempelig dan in Heerenveen en Tholen.
Tot slot voeren in ieder geval vier gemeenten structurele overleggen waarbij medewerkers van verschillende afdelingen binnen het sociaal domein betrokken zijn. Deze overleggen worden in de volgende paragraaf toegelicht.

3.5.2 Contact tussen betrokkenen Wi2021 en het sociaal domein

In alle onderzochte gemeenten bestaan structurele overleggen waarin maatschappelijk begeleiders samenwerken met ambtenaren van verschillende afdelingen uit het sociaal domein, die betrokken zijn bij de Wi2021. De invulling hiervan verschilt per gemeente. In sommige gemeenten, zoals Heerenveen, vindt regelmatig intern overleg plaats binnen gemeentelijke teams. In grotere steden zoals Groningen en Den Haag worden bredere ketenoverleggen georganiseerd met meerdere uitvoerende partijen. Daarnaast zijn er gemeenten waar beleidsmatig wordt afgestemd en gereflecteerd op actuele ontwikkelingen binnen de wet. Ook zijn er gemeenten waar cases gezamenlijk worden besproken, zoals in Woerden.

Het doel van deze overleggen is het vinden van passende hulp en ondersteuning voor inburgeraars. Volgens respondenten dragen de overleggen bij aan een goede afstemming tussen maatschappelijk begeleiders, ambtenaren die zich bezighouden met de inburgering en ambtenaren van andere relevante afdelingen binnen het sociaal domein.

Casuïstiekoverleg Woerden

De samenwerking binnen de Wi2021 en het bredere sociaal domein is in Woerden belegd binnen het casuïstiekoverleg. Tijdens dit overleg worden individuele cases besproken en is er ruimte om eventuele zorgen over een inburgeraar aan te kaarten. Vervolgens wordt gezamenlijk gekeken wat de gewenste vervolgstappen zijn: kunnen zorgen binnen de afdeling inburgering worden opgepakt of is meer specialistische hulp nodig vanuit het sociaal domein? Via het casuïstiekoverleg kan waar nodig worden opgeschaald. Het overleg vindt één keer per maand plaats.
Aan dit overleg nemen de volgende personen deel:

- een inburgeringsconsulent
- twee Wmo-medewerkers
- de teamleider van VluchtelingenWerk (eventueel samen met een maatschappelijk begeleider)
- een maatschappelijk werker die zich specifiek richt op inburgeraars

3.6 Wi2021 versus Wi2013

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 zijn er diverse wijzigingen doorgevoerd in Wi2021, waaronder de centrale regierol van gemeenten binnen het inburgeringstraject. De gemeente Roermond geeft aan dat deze verandering een positieve invloed heeft gehad op de maatschappelijke begeleiding.

Onder de oude wet (Wi2013) waren statushouders zelf verantwoordelijk voor hun inburgering, waardoor veel taken bij VluchtelingenWerk terechtkwamen. Volgens een respondent leidde dit regelmatig tot boetes en het aanvragen van ontheffingen, omdat statushouders zich vaak onvoldoende bewust waren van het belang van scholing. Met de invoering van de nieuwe wet is deze situatie veranderd. Inburgeringsconsulenten houden nu meer toezicht en voeren regie over het proces, waardoor dergelijke problemen minder vaak voorkomen.

Naast dit voorbeeld van een positieve invloed en het feit dat in de Wi2021 bepaalde taken zijn weggevallen, geven de meeste respondenten aan dat hun dagelijkse werkzaamheden grotendeels gelijk zijn gebleven. Daarbij is het relevant om te vermelden dat een deel van de respondenten nog niet werkzaam was onder de Wi2013 en de overgang dus niet bewust heeft meegemaakt. Degenen die wél onder de oude wet werkten, ervaren in de praktijk weinig verschil in hun werkzaamheden. Zij stellen dat de regierol van de gemeente een positieve ontwikkeling is voor het inburgeringsproces, maar merken daar in hun dagelijkse praktijk weinig van. Voor hun gevoel ondersteunen zij de inburgeraars bij de dingen die voor hen nodig zijn, net als onder de oude wet. Verschillende gemeenten geven aan dat zij de maatschappelijke begeleiding onder de Wi2013 al goed hadden ingericht en deze aanpak hebben voortgezet onder de nieuwe wet.

4 Activiteiten maatschappelijke begeleiding

Gemeenten zijn vrij om de maatschappelijke begeleiding binnen het wettelijk kader naar eigen inzicht vorm te geven. In dit hoofdstuk wordt globaal uiteengezet welke activiteiten in dit kader worden uitgevoerd. Daarbij zijn zowel verschillen als overeenkomsten zichtbaar. Vrijwel alle gemeenten onderscheiden twee fasen: de opstartfase en de fase van verdere begeleiding. De invulling van de tweede fase verschilt echter per gemeente. Voor meer details wordt verwezen naar de verslagen van de casestudies per gemeente in de bijlage bij deze rapportage.

Vrijwilligers hebben vooral in de tweede fase grote invloed op de invulling en uitvoering van de maatschappelijke begeleiding. Waar in de eerste fase veelal met checklists wordt gewerkt, krijgen vrijwilligers in de tweede fase bewust veel vrijheid om hun rol zelf in te vullen. Een respondent uit Groningen stelt hierover: "Je kunt vrijwilligers niet te veel kaders meegeven, ze doen het werk vrijwillig."

4.1 Opstartfase

In alle gemeenten verloopt de start van de maatschappelijke begeleiding voor inburgeraars grotendeels op dezelfde manier. De duur van deze eerste fase varieert per persoon en per gemeente en ligt meestal tussen één en drie maanden. In deze periode ligt de nadruk op het regelen van praktische zaken, zoals inschrijving bij de huisarts, het aanvragen van toeslagen en het afsluiten van verzekeringen.

Opstartfase						
Gemeente	Startmoment[12]	Praktische zaken*				Wie voert uit
		HV	FIN	INS	VL	
Den Haag	Toewijzing woning	•	•	•	•	Regeldagspecialist / vaste maatschappelijk begeleider VWN (vrijwilligers)
Groningen	Koppeling	•	•	•	•	Vrijwilliger Humanitas in ontvangstkamer
Heerenveen	Toewijzing woning	•	•	•	•	Integratiecoach gemeente Heerenveen (betaalde kracht)
Roermond	Toewijzing woning	•	•	•	•	Binnendienst VWN (vrijwilliger)
Rotterdam	Toewijzing woning	•	•	•	•	Huisvestigingsmedewerker IOS (betaalde kracht) / kantoorvrijwilliger VWN
Tholen	Toewijzing woning	•	•	•	•	Medewerker gemeente (betaalde kracht)
Woerden	Toewijzing woning	•	•	•	•	Administratief begeleider en maatschappelijke begeleiding VWN (vrijwilligers)
Zaffier	Toewijzing woning	•	•	•	•	Maatschappelijk begeleider bij opstartfase (betaalde kracht)

**) HV = huisvesting (huurcontract, gas, water, licht); FIN = financiële zaken (verzekeringen, DigiD e.d.).; INS = inschrijvingen bij diverse voorzieningen, zoals school en huisarts; VL = voorlichting over voorzieningen in de gemeente*

De tabel geeft schematisch weer welke activiteiten onder de eerste fase vallen. Per gemeente verschilt het wanneer bepaalde handelingen precies plaatsvinden. Over het algemeen zijn er vier categorieën te onderscheiden: huisvestiging, financiën, inschrijvingen bij diverse voorzieningen en voorlichting over die voorzieningen.

[12] Met 'startmoment' duiden wij het administratieve moment aan dat gemeenten als signaal gebruiken om de maatschappelijke begeleiding in werking te zetten. Van belang is echter te weten dat er gemeente en MB-organisaties vaak direct ná de koppeling al voorbereidend werk starten, nog vóór de woningtoewijzing.

In de praktijk hanteren gemeenten deze categorieën niet strikt. De categorieën lopen vaak door elkaar heen (zoals bij huurtoeslag, dat zowel onder huisvesting als onder financiën valt) en de handelingen kennen geen vaste chronologische volgorde. De tabel en de toelichtende alinea's in dit hoofdstuk bieden vooral een overzicht van wat er allemaal komt kijken tijdens de eerste fase van de maatschappelijke begeleiding.

4.1.1 Uitvoerder

Opvallend is dat in zes gemeenten de begeleiding in de opstartfase wordt uitgevoerd door een andere maatschappelijk begeleider dan in de rest van het traject. De praktische ondersteuning vraagt vaak om specifieke kennis en ervaring. Daarom worden deze taken vaak uitgevoerd door mensen met een gespecialiseerde rol of soms door betaalde krachten. In Rotterdam verzorgt de huisvestingsmedewerker van de gemeente de zaken rondom huisvesting. De gemeente heeft korte lijnen met woningbouwcorporaties, waardoor deze processen zorgvuldig verlopen. Volgens een respondent is het bovendien praktischer om dit als gemeente zelf te doen, mede vanwege het risico op een tekort aan vrijwilligers.

In andere gemeenten wordt expertise ook opgebouwd bij vrijwilligers. Zo heeft Roermond een binnendienst van VluchtelingenWerk die administratieve taken in de opstartfase uitvoert en een buitendienst die de begeleiding buiten kantoor verzorgt. In Groningen is er een ontvangstkamer waar vaste vrijwilligers werken, naast maatjes die pas na de opstartfase worden ingezet. In Woerden werkt VluchtelingenWerk met administratief begeleiders die de praktische zaken in de eerste fase regelen en maatschappelijk begeleiders die zich richten op het persoonlijk begeleidingsplan. Dit plan beslaat zeven leefgebieden: wonen, kinderen, financiën, sociaal netwerk, maatschappelijke participatie, huiselijke relaties en zorg en gezondheid.

4.1.2 Startmoment

De maatschappelijke begeleiding start in alle gemeenten, met uitzondering van Groningen, op het moment dat de statushouder een woning krijgt toegewezen.[13] De statushouder woont dan nog in het azc en bezoekt de gemeente op een afgesproken dag om samen met de maatschappelijk begeleider de praktische en administratieve zaken te regelen. In sommige gemeenten wordt dit de 'regeldag' genoemd.

Tijdens deze dag bezichtigt de statushouder de woning, ondertekent het huurcontract en vult formulieren in voor onder andere energievoorziening en zorgtoeslag. Ook wordt de inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP) afgerond en een aanvraag voor een inrichtingskrediet ingediend. Gemiddeld verhuist de statushouder ongeveer twee weken later naar de nieuwe woning.

Groningen: woning zoeken door maatschappelijk begeleider

In Groningen begint de maatschappelijke begeleiding al eerder in het proces. Zodra een statushouder aan de gemeente is gekoppeld, gaat een vrijwilliger van Humanitas (de organisatie die verantwoordelijk is voor de begeleiding) op zoek naar een geschikte woning via WoningNet. De vrijwilliger vraagt een urgentieverklaring aan en reageert namens de statushouder op passende woningaanbiedingen. Wanneer een woning door de woningcorporatie wordt toegewezen, neemt de vrijwilliger contact op met de statushouder en wordt direct een bezichtiging ingepland. Tegelijkertijd wordt het traject voor de sleuteloverdracht gestart en, indien nodig, ondersteuning bij de verhuizing geregeld.

[13] We hebben geïnventariseerd welke gemeenten gebruik maken van een HAR regeling en daar maatschappelijke begeleiding aanbieden. Alleen Groningen biedt dit aan, hier verblijven drie personen. Zij ontvangen ook maatschappelijke begeleiding. In Roermond is er sprake van een noodopvang die gedeeltelijk bewoond wordt door statushouders die aan Roermond zijn gekoppeld. Zij starten wel met hun inburgering, maar ontvangen nog geen maatschappelijke begeleiding.

4.1.3 Regelen van praktische zaken

Huisvesting (HV)
Nadat de statushouder een woning toegewezen heeft gekregen, worden veel praktische zaken rondom de huisvesting geregeld. In alle gemeenten, behalve Rotterdam, gaat de maatschappelijk begeleider op de *regeldag* mee naar de woning om te controleren of alles in orde is en om het huurcontract te tekenen.

Rotterdam: huisvestigingsmedewerker van het IOS

In de gemeente Rotterdam komt de maatschappelijk begeleider pas later in beeld. Het Intakeloket Ondersteuning Statushouders (IOS) van de gemeente is verantwoordelijk voor het regelen van huisvesting, inkomen, financieel ontzorgen en het aanmelden bij de maatschappelijke begeleiding. Wanneer een geschikte woning gevonden is, voert de huisvestigingsmedewerker van het IOS een telefonisch plaatsingsgesprek met de statushouder. Hierbij wordt informatie gegeven over de woning, de uitkeringsaanvraag, aanvraag van toeslagen, zorgverzekering, gemeentelijke belastingen en de rol van de maatschappelijk begeleider. De dag erna vindt de inhuizing plaats. Op deze inhuizingsdag regelt de statushouder samen met de huisvestigingsmedewerker de volgende zaken:

- ondertekening huurcontract
- inschrijving BRP
- aanvraag uitkering Participatiewet
- aanvraag bijzondere bijstand voor inrichtingskosten
- aanvraag Basis Budgetbeheer voor financieel ontzorgen;
- indien gewenst: contracten met energieleverancier, waterbedrijf en zorgverzekeraar.

De maatschappelijk begeleider fungeert vaak als tolk, zodat de statushouder begrijpt wat er gebeurt. In de meeste gemeenten gaat de maatschappelijk begeleider mee naar de gemeente om administratieve zaken op orde te stellen. Vervolgafspraken vinden doorgaans plaats op het kantoor van de aanbieder van de maatschappelijke begeleiding. Hier worden aanvullende praktische zaken geregeld, zoals: het ondertekenen van het huurcontract, het aansluiten van gas, water en licht, het aanvragen van bijzondere bijstand (inrichtingskrediet, eerste keer huur), het aanvragen van de huurtoeslag en DigiD, maar ook het inrichten van de woning, bijvoorbeeld door te wijzen op de kringloop.

Financiële zaken (FIN)
In de opstartfase regelt de maatschappelijk begeleider ook allerlei praktische financiële zaken, zoals:

- aanvragen uitkering Participatiewet
- aanvragen bijzondere bijstand en inrichtingskrediet
- aanvragen toeslagen: zorgtoeslag, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag en kinderbijslag
- Afsluiten van verzekeringen: zorgverzekering, aansprakelijkheidsverzekering, inboedelverzekering

Inschrijvingen (INS)
Na de verhuizing is meestal pas ruimte om inschrijvingen bij verschillende instanties in orde te maken. De maatschappelijk begeleider ondersteunt daarbij, onder andere inschrijvingen bij:

- school voor kinderen
- huisarts
- tandarts

In Tholen, Roermond en Woerden worden de statushouders zonodig ook bij de Voedselbank ingeschreven.

Voorlichting (VL)
De praktische begeleiding in de eerste fase gaat samen met voorlichting over de voorzieningen in Nederland. In vrijwel alle gemeenten werken begeleiders bijvoorbeeld met meerdere computerschermen, zodat de inburgeraar kan meekijken met wat de begeleider doet.

De stappen worden uitgelegd, zodat de inburgeraar deze later zelf kan proberen. De maatschappelijk begeleider licht de Nederlandse systemen toe en stemt de hoeveelheid en complexiteit van de informatie af op de mogelijkheden van de inburgeraar.

In vier gemeenten — Roermond, Rotterdam, Zaffier en Den Haag — wordt naast individuele begeleiding ook groepsgewijze voorlichting aangeboden. Deze bijeenkomsten vinden plaats op locatie bij de uitvoeringsorganisatie of bij de gemeente zelf. Tijdens deze sessies komen uiteenlopende thema's aan bod, zoals wonen, financiën, gezondheid, maatschappelijke participatie en het versterken van het sociaal netwerk.

4.1.4 Kennismaken met de sociale kaart

In Woerden, Den Haag, Heerenveen en Groningen wordt in de opstartfase ook aandacht besteed aan het leren kennen van de sociale kaart van de gemeente. Het doel is dat maatschappelijk begeleiders inburgeraars kunnen doorverwijzen naar andere organisaties binnen de gemeente.

In de gemeente Heerenveen wordt bijvoorbeeld verwezen naar een organisatie voor juridische dienstverlening. In Groningen gaat het om een buddyproject dat wordt aangeboden. In Woerden bezoeken maatschappelijk begeleiders soms zelf organisaties, zodat zij beter weten waarnaar kan worden doorverwezen wanneer dat nodig is.

4.2 Verdere begeleiding

Na de eerste maanden ontstaan verschillen tussen gemeenten in hoe de maatschappelijke begeleiding wordt ingericht. Het vervolgtraject hangt af van hoe de gemeente of uitvoeringsorganisatie de begeleiding heeft georganiseerd, maar ook van de behoeften van de inburgeraar en van de beschikbaarheid en expertise van vrijwilligers die zich inzetten als maatschappelijk begeleider. In Groningen werd genoemd dat de persoonlijke voorkeuren van vrijwilligers zichtbaar zijn in de accenten die zij leggen binnen de maatschappelijke begeleiding.

Over het algemeen bestaat de verdere ondersteuning uit praktische zaken, zoals het lezen van brieven of vragen over inkomen en uitkering. Daarnaast richt de begeleiding zich op de samenleving, bijvoorbeeld kennismaking met de woonomgeving en het opbouwen van een sociaal netwerk. Contactmomenten verlopen via WhatsApp, spreekuren of één-op-één afspraken.

Onderstaande tabel geeft een beeld van de diversiteit aan begeleidingsvormen die door respondenten zijn genoemd. Het overzicht is niet uitputtend en het feit dat sommige begeleidingsvormen als voorbeeld zijn genoemd voor één gemeente sluit niet uit dat deze ook worden geboden in andere gemeenten. De tabel laat zien hoe de inzet van de maatschappelijke begeleiding en de vooruitgang van de inburgeraar vooraf worden bepaald en gedurende het traject gevolgd.

De onderzochte gemeenten hebben uiteenlopende keuzes gemaakt in de inrichting van de verdere maatschappelijke begeleiding. In Roermond stopt de begeleiding na zes maanden, waardoor er volgens respondenten weinig ruimte is voor persoonlijke ondersteuning na de opstartfase. In andere gemeenten is die ruimte er wel, bijvoorbeeld via individuele begeleiding, spreekuren of groepsactiviteiten. Daarbij valt op dat niet voor alle inburgeraars individuele begeleiding mogelijk is, vanwege een tekort aan vrijwilligers. Dit speelt in ieder geval in Groningen en Woerden. In Woerden krijgen statushouders het telefoonnummer van het kantoor van Vluchtelingenwerk, zodat zij altijd ergens terecht kunnen met vragen. In Groningen worden statushouders zonder maatje op een bellijst gezet en iedere drie maanden gebeld om te peilen hoe het gaat en of er ondersteuning nodig is.

Staalkaart van begeleidingsvormen in de acht onderzochte gemeenten				
Gemeente	Voorbeelden van begeleiding		Bepalen en volgen van de inzet/voortgang	Individuele of collectieve werkvormen en contact
	Praktische zaken	Oriëntatie op samenleving		
Den Haag	Financieel spreekuur	Begeleiding per leefgebied, zoals het uitzoeken van zorgverzekeringen	Begeleidingsplan VWN	Individuele begeleiding met drie vaste meetmomenten (na 3, 8 en 12 maanden)
Groningen	Brieven lezen met maatje; hulp bij invullen formulieren tijdens spreekuur; ondersteuning bij uitkering en inkomen	Met maatje naar een concert, fietsenmaker of op zoek naar vrijwilligerswerk; groepsactiviteiten zoals het Humanitascafé	Nee	Individuele maatschappelijke begeleiding (maatje); zonder maatje elke drie maanden bellen; spreekuur beschikbaar
Heerenveen	Brieven lezen, rekeningen betalen, aanvraag noodfonds energie	Vinden van sport-, culturele of kunstactiviteiten om aan deel te nemen; doorverwijzing naar maatschappelijke organisaties	Tool gericht op leefgebieden	Intensieve begeleiding door maatschappelijk begeleider (1 jaar); daarna spreekuur
Roermond	Themabijeenkomsten op basis van een van zeven leefgebieden, zoals financiën en gezondheid	Begeleiding bij problemen zoals burenruzies of problemen in het gezin of op school	Begeleidingsplan VWN	Spreekuur VWN; actief nabellen bij weinig aanwezigheid; elke maand vaste afspraak bespreken begeleidingsplan
Rotterdam	Workshop *Omgaan met geld*; administratieve vragen bij spreekuur VWN	Mee naar afspraken, sportclubs of bibliotheek	Begeleidingsplan VWN	Individuele begeleiding door coach; spreekuur kantoorvrijwilligers
Tholen	Brieven lezen, belastingaangifte, gesprekken op school of bij de huisarts	Culturele vertaling en integratie	Nee	Groepstrainingen en individueel contact; Begeleider belt actief na
Woerden	Vragen bespreken aan de hand van begeleidingsplan; brieven lezen	Werkbezoeken bij maatschappelijke organisaties	Begeleidingsplan VWN	Bereikbaarheidstelefoon; minimaal drie vaste afspraken voor bespreken voortgang begeleidingsplan
Zaffier	Budgetcursus *Omgaan met geld in Nederland* in samenwerking met Nibud	Introductie in lokale huiskamer/inloopcentrum	Begeleidingsplan INOVA	Individuele begeleiding (eens per twee weken) gecombineerd met groepstrainingen

4.2.1 Begeleidingsplan en zelfredzaamheid

Alle gemeenten, behalve Groningen en Tholen, maken gebruik van een begeleidingsplan. In alle gemeenten waar VluchtelingenWerk actief is op de maatschappelijke begeleiding (Den Haag, Rotterdam, Roermond en Woerden) wordt gewerkt met een monitoringstool om de voortgang op de zelfredzaamheid binnen leefgebieden te volgen en te stimuleren. Deze leefgebieden zijn: wonen, financiën en administratie, jeugd/school, sociaal netwerk, maatschappelijke participatie, zorg en gezondheid.

Op vaste contactmomenten monitort de maatschappelijk begeleider de voortgang binnen deze leefgebieden. Samen met de statushouder wordt bepaald welke kennis en vaardigheden al voldoende aanwezig zijn en waar nog hulp of ondersteuning nodig is.

Vervolgens bepalen begeleider en statushouder samen het leefgebied waar de komende periode extra aandacht naar uitgaat. In Den Haag wordt de zelfredzaamheid gestimuleerd doordat maatschappelijk begeleiders huiswerk meegeven over de leefgebieden, bijvoorbeeld de opdracht om verschillende zorgverzekeringen met elkaar te vergelijken.

Ook in de gemeente Heerenveen wordt met een vergelijkbare tool gewerkt. Het doel is steeds om zelfredzaamheid te stimuleren. De inburgeraars worden door de maatschappelijk begeleiders van verschillende gemeenten aangemoedigd praktische zaken zelf op te pakken, zoals het zelfstandig reizen met het openbaar vervoer naar een afspraak bij de huisarts. De maatschappelijk begeleider legt vooraf uit hoe dit werkt en fungeert als achtervang wanneer het niet goed gaat.

4.2.2 Mate van contact is maatwerk

In alle gemeenten staat de behoefte van de inburgeraar centraal in deze tweede fase. De begeleiding wordt ingericht als maatwerk. Wanneer een inburgeraar veel begeleiding nodig heeft, kan dit via individuele afspraken, frequente bezoeken aan het spreekuur of telefonisch contact. Inburgeraars die zichzelf voldoende zelfredzaam vinden, zijn niet verplicht om gebruik te maken van de maatschappelijke begeleiding.

Over het algemeen volgt de organisatie die de maatschappelijke begeleiding uitvoert de wensen van de inburgeraar. Tegelijkertijd benadrukt een respondent uit Den Haag: “Een cliënt zou nooit om een afspraak moeten vragen, want ze weten niet wat ze niet weten”. Daarom worden ook na de eerste fase afspraken ingepland op initiatief van de maatschappelijk begeleider. Deze aanpak zien we ook in Tholen en Roermond, waar inburgeraars worden gebeld wanneer ze lange tijd niet op het spreekuur zijn geweest. In Groningen wordt gewerkt met een bellijst: inburgeraars die geen maatschappelijke begeleiding meer wensen, maar waarvan de maatschappelijk begeleider het nuttig vindt af en toe contact mee te houden, blijven daarop staan.

Fasen maatschappelijke begeleiding Zaffier

De maatschappelijke begeleiding door INOVA binnen het samenwerkingsverband Zaffier kent twee fasen: de opstartfase en de begeleidingsfase.

De opstartfase duurt gemiddeld één tot drie maanden en richt zich op praktische ondersteuning zoals inschrijving in de BRP, aanvragen van toeslagen, verzekeringen, schoolinschrijving en het regelen van basisvoorzieningen zoals gas, water en licht. Deze fase wordt vaak uitgevoerd door andere begeleiders dan die van het verdere traject. Drie begeleiders verzorgen deze praktische zaken voor alle inburgeraars.

Daarna volgt de begeleidingsfase. In deze fase ondersteunt een vaste maatschappelijk begeleider de inburgeraar bij het vergroten van de zelfredzaamheid. Dit gebeurt onder andere via huisbezoeken, kantoorafspraken en het opstellen van een begeleidingsplan waarin leefgebieden als financiën, gezondheid, huisvesting en sociaal netwerk centraal staan. De begeleiding wordt afgestemd op de individuele situatie van de statushouder en kan variëren in intensiteit en duur.

4.2.3 Overige rollen

Naast de praktische ondersteuning en de voorlichting over de verschillende leefgebieden, vervullen maatschappelijk begeleiders ook rollen en taken die niet in de wet zijn vastgelegd. De twee meest voorkomende zijn de signaleringsfunctie en de rol van bruggenbouwer.

Signaleringsfunctie

In verschillende gemeenten benadrukken respondenten dat de signaleringsfunctie een belangrijk onderdeel van de maatschappelijke begeleiding is. In Heerenveen, Den Haag, Tholen, Woerden en Roermond wordt deze expliciet benoemd als verantwoordelijkheid van de maatschappelijk begeleider. Volgens respondenten zijn maatschappelijk begeleiders vaak een van de eerste contactpersonen van de inburgeraar.

Zij proberen een vertrouwensband op te bouwen, waardoor signalen van psychische problemen, huiselijk geweld of financiële zorgen vroegtijdig zichtbaar worden. Zoals ook in paragraaf 3.4.1 genoemd, schakelt de maatschappelijk begeleider indien nodig de juiste partners binnen het sociaal domein in om aanvullende ondersteuning te organiseren.

Tolk en culturele bruggenbouwer

In meerdere gemeenten wordt bewust gekozen voor maatschappelijk begeleiders die meerdere talen spreken of zelf ooit zijn ingeburgerd. In Roermond en Groningen worden oud-inburgeraars ingezet, zodat zij kunnen tolken tijdens afspraken met externe partijen of juist binnen de gemeente. In Heerenveen spreekt een van de integratiecoaches Arabisch en vervult daarmee zelf de rol, in Tholen geldt dit ook voor de medewerker maatschappelijke begeleiding. Waar mogelijk wordt de rol van tolk zo tot de taken van de maatschappelijk begeleider gerekend. Daarnaast fungeert de maatschappelijk begeleider soms als een bruggenbouwer tussen inburgeraars en inwoners van de gemeente. Het onderstaande voorbeeld laat zien hoe de maatschappelijk begeleider in Roermond aandacht besteedt aan het onderhouden van burenrelaties en aan het vergroten van maatschappelijk draagvlak voor nieuwkomers.

Impact van de maatschappelijke beeldvorming rondom nieuwkomers

De maatschappelijke begeleiding en integratie van statushouders wordt mede beïnvloed door het huidige politieke klimaat en de maatschappelijke beeldvorming rondom nieuwkomers. Respondenten uit onder andere Groningen, Roermond en Heerenveen gaven hierop hun reflecties.

Een medewerker van de gemeente Groningen stelt dat maatschappelijk begeleiders in de wijken merken dat mensen een verkeerd beeld van statushouders hebben. Buren zijn wantrouwender en verbondenheid en solidariteit nemen volgens hem af door de manier waarop er in de politiek over nieuwkomers wordt gesproken. Bij woningbezichtigingen is de sfeer volgens een respondent veranderd ten opzichte van enkele jaren geleden, “je hoort een ondertoon”. De maatschappij is volgens dezelfde respondent verhard.

Het werk van de maatschappelijk begeleiders bestaat volgens respondenten dan ook deels uit het opbouwen en onderhouden van de relatie tussen statushouders en de buren. Een medewerker van de gemeente Roermond geeft aan: “in plaats van dat [...] de inburgeraar zich kan voorstellen aan de buren, moet hij eerst een 2-0 achterstand wegwerken.”

Een maatschappelijk begeleider van de gemeente Heerenveen zegt: “er wordt hier soms wel vervelend naar statushouders gekeken, dus ik vind het belangrijk dat mensen een eerlijk beeld krijgen van wie zij zijn.” Deze begeleider voelt zich persoonlijk verantwoordelijk en zet daarom extra in op deelname van statushouders aan wandelgroepen, sportclubs, naailessen en andere activiteiten. Door statushouders in contact te brengen met andere inwoners van Heerenveen hoopt hij dat er een eerlijker beeld ontstaat.

Ook respondenten van Humanitas in Groningen noemen dat het huidige maatschappelijke klimaat heeft geleid tot een nieuwe aanwas van vrijwilligers. Naast de respondenten uit Groningen benoemen ook respondenten uit Roermond en Den Haag dat de inzet van vrijwilligers bijdraagt aan draagvlak. Het feit dat inwoners zonder contract of vergoeding andere mensen willen helpen, is volgens hen van belang voor de onderlinge betrokkenheid in de stad. Op deze manier kan de integratie van statushouders op menselijk niveau verder worden gebracht en blijft deze zo veel mogelijk los van de politieke context.

4.3 Afronding

De afronding van de maatschappelijke begeleiding verschilt per gemeente. In Roermond en Rotterdam gebeurt dit via een eindgesprek en een schriftelijke overdracht aan de inburgeringsconsulent. In gemeenten met een langere begeleidingsduur, zoals Tholen, Heerenveen en Groningen, verloopt de afronding meer geleidelijk en hangt deze af van de mate van zelfredzaamheid van de inburgeraar. In Groningen stopt de begeleiding formeel na drie jaar, maar in de praktijk wordt flexibel omgegaan met deze termijn: als iemand eerder zelfstandig functioneert, kan het traject eerder worden afgesloten. In Tholen wordt de begeleiding bewust afgebouwd. Het eerste jaar is intensief en richt zich op alle praktische zaken waar hulp nodig is.

In het tweede jaar staat het zelfstandig leren oppakken van zaken centraal. In het derde jaar wordt van de inburgeraar verwacht dat, zo nodig, hij of zij zelfstandig gebruikmaakt van het spreekuur.

In de praktijk wordt de maatschappelijke begeleiding doorgaans beëindigd tijdens of na de afgesproken periode, waarbij de beoordeling van de zelfredzaamheid grotendeels berust op het persoonlijke oordeel van de maatschappelijk begeleider.

Wanneer een inburgeraar aan het einde van de maatschappelijke begeleiding nog niet voldoende zelfredzaam is of aanvullende ondersteuning nodig heeft, wordt vaak een warme overdracht geregeld naar het brede sociaal domein. Dit gebeurt in ieder geval in Rotterdam, Woerden, Den Haag, Tholen en Groningen, vaak in overleg met de inburgeringsconsulent of een teamleider van de uitvoeringsorganisatie. In Roermond krijgen inburgeraars een formulier mee waarop de reguliere dienstverleners staan vermeld; zij moeten zélf contact opnemen. In Woerden, Heerenveen en bij Zaffier is het ook mogelijk om de maatschappelijke begeleiding, in uitzonderlijke gevallen, te verlengen met een half jaar.[14]

4.4 Doelgroepdifferentiatie

In de meeste gemeenten wordt formeel geen onderscheid gemaakt tussen subgroepen van inburgeraars. De begeleiding is in principe voor iedereen gelijk en wordt afgestemd op individuele behoeften. Toch zijn er uitzonderingen. In Tholen is sprake van enige doelgroepdifferentiatie vanuit de ervaring dat vrouwen zich in gemengde groepen minder vrij uiten (zie kader).

Differentiatie in activiteitenaanbod Tholen

De maatschappelijke begeleiding voor inburgeraars in Tholen is in de basis gelijk. De gemeente biedt echter ook verschillende activiteiten aan die zijn gericht op empowerment, bijvoorbeeld via sport en creatieve bezigheden. Hierbij is sprake van een gescheiden aanbod voor mannen en vrouwen. Vrouwen nemen deel aan *Yallah vrouwen doen mee*, waarbij zij onder begeleiding van een beeldend kunstenares gezamenlijk kunst creëren. Daarbij is ook ruimte voor persoonlijke ontwikkeling en reflectie, waarbij vragen centraal staan als: wie ben ik, wat wil ik en wat kan ik? Voor mannen worden yogalessen georganiseerd, gericht op het reduceren van stress en angst. De activiteiten werden eerder gemengd aangeboden, maar begeleiders merkten dat de deelnemers zich dan vaak minder vrij voelden om zich te uiten.

In Groningen wordt formeel geen doelgroepdifferentiatie toegepast, maar wel collectief aanbod op maat: wanneer meerdere inburgeraars vergelijkbare behoeften hebben, worden groepsactiviteiten georganiseerd. Voorbeelden zijn het Humanitascafé, het gezondheidsspreekuur, het Rainbowcafé en diverse taalcafés en conversatiegroepen.

In Woerden is er specifieke groepsbegeleiding voor jongeren. Dit is gericht op samenkomen met leeftijdgenoten in groepsverband en het opbouwen van een netwerk, naast de individuele reguliere maatschappelijke begeleiding. Heerenveen heeft een aparte checklist opgesteld voor nareizigers, die rekening houdt met hun specifieke situatie.

In Den Haag, Heerenveen en Roermond wordt doelgroepdifferentiatie meer impliciet toegepast via maatwerk. Begeleiders stemmen hun aanpak af op factoren zoals leeftijd, gezinssamenstelling, taalvaardigheid of psychische gesteldheid. Opvallend is dat in Den Haag en Roermond ook aandacht is voor groepen die formeel buiten de Wi2021 vallen, zoals ouderen of ex-Nidos-jongeren, die toch begeleiding ontvangen. De praktijk laat daarmee dus zien dat formele doelgroepdifferentiatie beperkt voorkomt, maar dat maatwerk wel degelijk leidt tot differentiatie in de wijze van ondersteuning, passend bij de kenmerken en behoeften van de inburgeraars.

[14] Zie ook paragraaf 3.4over de relatie met het sociaal domein.

Verder is er in Rotterdam een extra doelgroep die maatschappelijke begeleiding krijgt, namelijk gezinsmigranten. De gemeente stelt hierover: “De gemeente heeft voor de begeleiding van gezinsmigranten gekozen om hun eigen zelfredzaamheid te bevorderen en hen zo niet volledig afhankelijk te laten zijn van hun Nederlandse partner. De partner kan helpen en stimuleren, maar kan soms ook juist beperken.” Deze groep komt volgens de wet niet in aanmerking voor maatschappelijke begeleiding, maar de gemeente kiest er bewust voor hen wel te begeleiden. Gezinsmigranten krijgen maatschappelijke begeleiding van een andere aanbieder dan statushouders. De begeleiding bestaat uit een groepsworkshop naar keuze over een van de volgende onderwerpen: gezondheidszorg, financiën (belastingen en toeslagen) of meedoen in de wijk. Daarnaast kunnen gezinsmigranten individuele begeleiding krijgen bij specifieke hulpvragen.

5 Meerwaarde en succesfactoren

Alle respondenten zien maatschappelijke begeleiding als een belangrijk instrument voor een zachte landing van de inburgeraar in de gemeente en als hulpmiddel op weg naar zelfredzaamheid. Maar hoe komen de aannames achter de Wi2021 terug in de uitgangspunten en de uitvoering van de maatschappelijke begeleiding in de acht onderzochte gemeenten? Met andere woorden: sluit de uitvoering aan bij de bedoelingen ('het gaat zoals het moet') of is eerder sprake van een pragmatische benadering ('het moet maar zoals het gaat')?

De acht casestudies laten verschillende patronen zien. In dit hoofdstuk worden zes punten benoemd waarop de meerwaarde en succesfactoren in de loop van dit onderzoek het meest duidelijk naar voren komen. Daarbij de aantekening dat uitsluitend de ervaringen en percepties van respondenten worden weergeven; vergelijkend onderzoek of effectonderzoek maken geen deel uit van deze onderzoeksopdracht. In hoofdstuk 6 komen daarnaast ook nog de knelpunten aan bod.

5.1 Stabiele start in de gemeente en ontlasting van andere gemeentelijke diensten

Maatschappelijke begeleiding zorgt ervoor dat inburgeraars direct na huisvesting worden ondersteund bij het regelen van essentiële voorzieningen als zorgverzekering, uitkering en inschrijving bij instanties. Respondenten van alle deelnemende gemeenten stellen dat zonder de maatschappelijke begeleiding veel inburgeraars in de problemen zouden raken. Zij noemen risico's zoals het opbouwen van schulden, het niet regelen van basisvoorzieningen zoals inschrijving bij een huisarts en verdwalen in de veelheid aan regels in Nederland.

Daarnaast geven veel respondenten aan dat inburgeraars met hun vragen vaak terecht kunnen bij maatschappelijk begeleiders, terwijl zij die anders aan de consulent inburgering zouden stellen. De consulenten geven aan dat zij geen tijd zouden hebben voor een goede beantwoording van die vragen. In Den Haag vertelt een consulent dat ze zelfs merkt wanneer de maatschappelijke begeleiding stopt: de inburgeraars nemen dan vaker contact met haar op met vragen.

5.2 Laagdrempelige toegang tot hulp en ondersteuning

In de deelnemende gemeenten verloopt het contact tussen inburgeraars en maatschappelijk begeleiders vaak informeel en persoonlijk, bijvoorbeeld via WhatsApp, huisbezoeken of spreekuren. Alleen de eerste bijeenkomsten waarin praktische zaken worden geregeld vinden op kantoor plaats. Volgens maatschappelijk begeleiders verlaagt deze informele structuur de drempel voor inburgeraars om hulp te vragen en draagt deze bij aan het creëren van een vertrouwensband. Gemeenten die werken met uitvoeringsorganisaties zoals VWN geven aan dat deze constructie meerwaarde heeft voor het vertrouwen van inburgeraars, juist omdat uitvoeringsorganisaties losstaan van de overheid. Andere respondenten geven aan dat inburgeraars het gevoel hebben dat ze van de gemeente veel 'moeten' door de regierol die de gemeente heeft. In het contact met hun maatschappelijk begeleider ervaren zij juist geen druk om hun verplichtingen na te komen, maar eerder een vertrouwensrelatie. Een respondent van de gemeente Heerenveen merkt terecht op dat dit vertrouwen vaak gebaseerd is op de manier waarop de maatschappelijk begeleider zijn rol vervult, bijvoorbeeld door voldoende tijd te nemen en zaken rustig uit te leggen.

5.3 Signalering van problematiek

Maatschappelijk begeleiders vervullen in sommige gevallen een signaleringsfunctie. Als zij een vertrouwensrelatie hebben met de inburgeraar en letterlijk achter de voordeur komen, kunnen zij vroegtijdig problemen signaleren, zoals psychische klachten of huiselijk geweld. Dat is geen taak die aan de maatschappelijk begeleiders in de wet wordt toegeschreven; meer een situatie die zich af en toe voordoet.

In de meeste gemeenten hebben maatschappelijk begeleiders en inburgeringsconsulenten actief contact wanneer dergelijke signalen worden opgevangen, zodat hierover kan worden afgestemd.

5.4 Tijdige start

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat een tijdige start een van de subdoelen is uit de beleidstheorie achter de Wi2021 die betrekking heeft op de maatschappelijke begeleiding. Uit dit onderzoek blijkt dat de maatschappelijke begeleiding in alle gemeenten, behalve Groningen, pas begint nadat de huisvesting van de statushouder is geregeld. Toch geven alle gemeenten aan dat deze begeleiding bijdraagt aan een tijdige start, omdat praktische zaken snel worden geregeld en dit rust creëert voor de inburgering. Respondenten merken dat wanneer de praktische zaken niet op orde zijn, de inburgeraar minder aandacht geeft aan het inburgeringstraject. Zorgen zoals 'waar kom ik te wonen' en 'wat is mijn inkomen' worden, aldus respondenten, door de maatschappelijke begeleiding grotendeels weggenomen. Inburgeraars vinden de rust om zich op het inburgeringstraject te richten zodra zij in hun nieuwe woonplaats hun intrek hebben genomen en de praktische zaken goed geregeld zijn. Overigens vormt de tijdige start behalve een succesfactor ook een uitdaging; zie paragraaf 6.1.

5.5 Maatwerk = flexibiliteit

In hoofdstuk 2 is benoemd dat maatwerk een van de subdoelen van de beleidstheorie achter de Wi2021 die betrekking heeft op de maatschappelijke begeleiding. In de praktijk pakt dit positief uit. Gemeenten ervaren veel vrijheid in de inrichting van de maatschappelijke begeleiding en stemmen deze af op de behoeften van de inburgeraar. Er is ruimte voor intensieve begeleiding waar nodig, maar ook voor een lichtere vorm via spreekuren of incidenteel contact. Deze flexibiliteit zorgt ervoor dat de inburgeraar geholpen kan worden op de wijze die past bij de persoonlijke situatie.
De acht onderzochte gemeenten passen allemaal maatwerk toe in de maatschappelijke begeleiding. Dit is volgens hen nodig, omdat er verschillende behoeften zijn onder de inburgeraars. De ene inburgeraar is bijvoorbeeld verder in taal dan de ander en heeft daardoor minder ondersteuning nodig. Een ander heeft juist echt behoefte aan vaste contactmomenten, terwijl weer een ander zelf contact zoekt wanneer dat nodig is. Daarnaast richt een aantal gemeenten zich ook op specifieke doelgroepen zoals nareizigers of jongeren.

Starten in Rotterdam

Het programma *Starten in Rotterdam* is ontwikkeld om vertragingen in het begin van het inburgeringstraject zoveel mogelijk te voorkomen. Door uitvoeringsdrukte kan de tijdigheid van het traject onder druk komen te staan. Vooral in de eerste fase ervaren zowel inburgeraars als de betrokken betaalde krachten en vrijwilligers veel druk, bijvoorbeeld het regelen van voorzieningen. Via het programma *Starten in Rotterdam* wil de gemeente Rotterdam maatwerk toepassen door rekening te houden met de behoeften en beschikbare tijd van de inburgeraars. Het programma moet het proces versoepelen en bijdragen aan een tijdige start van het inburgeringstraject.

5.6 Culturele brugfunctie

In meerdere gemeenten worden oud-inburgeraars of meertalige begeleiders ingezet. Zij fungeren als tolk en culturele vertaler, wat, vinden respondenten, het vertrouwen vergroot en communicatie vaak vergemakkelijkt (hoewel wij als onderzoekers denken dat zo'n dubbelrol zaken soms ook compliceert). Dit helpt bijvoorbeeld met hulp bij praktische vragen, omdat die in hun eigen taal kunnen worden besproken. Ook kunnen oud-inburgeraars hun eigen ervaringen met bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties, en activiteiten meenemen in de begeleiding.
Breder geldt dat maatschappelijk begeleiders in sommige gemeenten het mede als hun taak beschouwen om in de toekomstige woonomgeving een warme ontvangst van de inburgeraars voor te bereiden.

6 Uitdagingen en knelpunten

Waar in het vorige hoofdstuk de meerwaarde en succesfactoren van de maatschappelijke begeleiding zijn besproken, gaat het hier om de uitdagingen waar de respondenten mee zeggen te kampen. Het betreft wederom indrukken en percepties die ten opzichte van elkaar niet verder zijn gewogen; vergelijkend onderzoek maakte geen deel uit van deze onderzoeksopdracht. Dit hoofdstuk biedt inzicht in de randvoorwaarden die moeten zijn vervuld om de maatschappelijke begeleiding effectief in te zetten bij het realiseren van de doelen van de Wi2021. Op basis van de acht onderzochte gemeenten komen drie voornaamste uitdagingen naar voren.

6.1 Tijdige start

In hoofdstuk 2 is genoemd dat een tijdige start een van de subdoelen is uit de beleidstheorie achter de Wi2021 die betrekking heeft op de maatschappelijke begeleiding. In hoofdstuk 5 kwam naar voren dat alle gemeenten vinden dat de maatschappelijke begeleiding bijdraagt aan een tijdige start. Tegelijkertijd stellen zij dat dit in de praktijk een uitdaging vormt: hoewel het de wens is dat de maatschappelijke begeleiding gelijktijdig met het inburgeringstraject start, lukt dit door plannings- en capaciteitsproblemen bij de inburgering vaak niet. In de meeste gemeenten duurt het vaak lang voordat de inburgering daadwerkelijk begint (zoals de eerste taalles), terwijl de eerste fase van de maatschappelijke begeleiding dan al is afgerond.

In bijvoorbeeld Rotterdam wordt in de intakefase al een taal- en oriëntatieprogramma ingezet, waarin de maatschappelijke begeleiding wel een rol speelt. Omdat in het begin veel op inburgeraars afkomt, leggen maatschappelijk begeleiders in Rotterdam rechten en plichten uit die voortvloeien uit de Wet inburgering en de Participatiewet.

Gemeenten zoals Tholen en Den Haag benoemen nog een andere factor die een tijdige start kan belemmeren: inburgeraars die wachten op gezinshereniging ervaren vaak een mentale belasting, waardoor hun aandacht voor praktische zaken, taallessen en participatie afneemt. Maatschappelijk begeleiders signaleren dat inburgeraars in deze psychosociale complexe situatie pas echt stappen richting integratie zetten zodra hun gezin is herenigd. Begeleiders balanceren in dit soort situaties tussen empathie en aandacht voor praktische zaken.

6.2 Beperkte beschikbaarheid en verschil in kwaliteit van vrijwilligers

Hoewel de betrokkenheid van vrijwilligers veel voordelen biedt, zoals laagdrempelig contact en maatschappelijke verankering, wijzen zowel uitvoerende organisaties als gemeenten ook op de keerzijde.

Allereerst is er in ten minste vier gemeenten een tekort aan vrijwilligers. Hierdoor kan niet iedere inburgeraar individuele begeleiding krijgen buiten een spreekuur om. Gemeenten signaleren dat alleen een spreekuur vaak onvoldoende is: inburgeraars maken er niet altijd gebruik van, terwijl er wel problemen ontstaan of zij intensievere begeleiding nodig hebben.

Daarnaast worden vrijwilligersorganisaties in de praktijk regelmatig benaderd alsof zij professionele partijen zijn, terwijl zij in essentie afhankelijk zijn van onbetaalde krachten. Dit leidt soms tot onrealistische verwachtingen. Genoemd zijn onder andere het begeleiden van inburgeraars met complexe gezinsproblematiek of het bemiddelen bij conflicten. Dat zijn taken die niet passen bij vrijwilligers en die thuishoren bij andere instanties binnen de gemeente of binnen het brede sociaal domein. Kennelijk wordt dit niet altijd (tijdig) onderkend.
Ook zijn er verschillen in de beschikbaarheid, inzet en deskundigheid van vrijwilligers. Sommige vrijwilligers zijn zeer actief en signaleren veel, terwijl anderen minder beschikbaar zijn of zich onvoldoende verdiepen in de kennis en vaardigheden die nodig zijn om het werk goed uit te voeren. Dit leidt tot ongelijkheid in de ondersteuning van inburgeraars en tot gaten in de uitvoering.

6.3 Informatie-uitwisseling

Een derde terugkerende uitdaging in de samenwerking tussen gemeenten en uitvoeringsorganisaties van maatschappelijke begeleiding is de mate van informatie-uitwisseling, met name rondom het delen van voortgangsrapportages.

In verschillende gemeenten blijken uitvoeringsorganisaties terughoudend in het delen van gegevens over begeleidingstrajecten. Volgens respondenten van gemeenten bemoeilijkt dit soms de regierol van de gemeente. De uitvoeringsorganisaties geven aan dat hun terughoudendheid voortkomt uit hun onafhankelijke rol: inburgeraars nemen hen in vertrouwen en daarom kan niet alle informatie zomaar worden gedeeld met de gemeente.

Daarnaast ervaren vrijwilligers het opstellen van rapportages over 'hun' statushouder vaak niet als onderdeel van hun taak. In gemeenten waar de maatschappelijke begeleiding door vrijwilligers wordt uitgevoerd, is er daarnaast weinig één-op-één contact met de inburgeringsconsulenten.

Bijlage 1 Geraadpleegde literatuur

- Memorie van Toelichting Wi2021
- Besluit inburgering 2021
- Toelichting op Besluit Wi2021

Bijlage 2 Wet inburgering 2021, artikel 13

Wi2021 Artikel 13. Maatschappelijke begeleiding
1. Het college voorziet in de maatschappelijke begeleiding van de inburgeringsplichtige die rechtmatig verblijf heeft op grond van een:

a) Een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd; of
b) Verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd, verleend onder een beperking verband houdend met verblijf als familie- of gezinslid, voor verblijf bij een houder van een;
    1. Verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd;
    2. Verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 33 van de Vreemdelingenwet 2000; of
    3. EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetene die is verleend met een aantekening internationale bescherming als bedoeld in artikel 45c, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

2. De maatschappelijke begeleiding bevat in ieder geval de volgende componenten:
a) Praktische hulp bij het regelen van basisvoorzieningen; en
b) Voorlichting over basisvoorzieningen in de Nederlandse samenleving.

3. De maatschappelijke begeleiding vangt aan op de dag dat de inburgeringsplichtige in de basisregistratie personen is ingeschreven, met dien verstande dat als hij rechtmatig verblijf heeft op grond van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, het gaat om de inschrijving in de gemeente waar hij op grond van artikel 28 van de Huisvestingswet 2014 is gehuisvest.

4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de inhoud en vormgeving van de maatschappelijke begeleiding.

Bijlage 3 Begeleidingscommissie

Het opdrachtgeverschap van dit onderzoek lag bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De inhoudelijke begeleiding vond plaats door de begeleidingscommissie voor de tussenevaluatie Wi2021, onder voorzitterschap van prof. dr. Han Entzinger als onafhankelijk extern voorzitter. De commissie bestond uit:

Han Entzinger, voorzitter
Maaike Jonker, Dient Uitvoering Onderwijs (DUO)
Sven Derksen, MBO-raad
Cleo van Dieteren MBO-raad
Mirjam Gietema, Divosa
Petra Ginjaar, Divosa
Hester van Dijk, Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA)
Saskia Hinrichs, Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA)
Senna Slangen, Blik op Werk
Liesbeth Remie, Verening Nederlandse Gemeenten VNG
Maaike Vroom, Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO)
Erna Lensink, VluchtelingenWerk Nederland VWN)
Jaco Dagevos, Sociaal Cultureel Planbureau (SCP)/Erasumus Universiteit Rotterdam

Luuk Mallee, Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Anne Timmerman, Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Helen van der Aa, Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Externe bijlage: 8 case studies

- Den Haag
- Groningen
- Heerenveen
- Roermond
- Rotterdam
- Tholen
- Woerden
- Zaffier