



**Leidschendam-
Voorburg**

Beleidsplan inburgering

2022-2025

872

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	2
Inleiding	3
Hoofdstuk 1: Wet inburgering 2021	5
Wet inburgering 2013	5
Wet inburgering 2021..	5
Hoofdstuk 2: Visie en beleidskaders	7
Beleidsdoelstellingen	8
Strategie	11
Regierol Gemeente	13
Hoofdstuk 3: Doorlopende lijn inburgering	14
De inburgeringsroute	14
Hoofdstuk 4: Inrichting nieuw inburgeringsstelsel	24
Dienstverlening Sociaal Domein	24
Samenwerking partners.....	27
Subsidietafels	27
Hoofdstuk 5: Naleving en handhaving	28
Hoofdstuk 6: Beheersmaatregelen.....	29
Monitoring	29
Evaluatie	29
Financiën	30
Risico's	31
Privacy	32
Communicatie.....	33
Implementatie	33
Bijlage 1: cijfers	35
Landelijke cijfers	35
Lokale cijfers.....	35

Inleiding

De nieuwe Wet inburgering 2021 treedt naar verwachting op 1 januari 2022 in werking, met als doel de inburgering en integratie van nieuwkomers in de Nederlandse maatschappij te versterken. Waar gemeenten eerst weinig tot geen invloed hadden op de inburgering, krijgen zij nu de regie. Dit biedt de gemeente de kans om inburgering stevig te positioneren in het sociaal domein en het maatschappelijk veld.

De nieuwe wet brengt een aantal nieuwe taken en verantwoordelijkheden met zich mee. Daarom moeten gemeenten een lokale visie op inburgering ontwikkelen. Deze visie, alsook de kaders voor de inrichting van het nieuwe inburgeringsstelsel, worden in dit beleidsplan uiteengezet.

Veelgebruikte termen

In het beleidsplan komen een aantal veelgebruikte termen voor. Dit zijn:

- *Inburgeringsplicht*: de verplichting om succesvol een inburgeringsexamen of staatsexamen Nederlands af te leggen, veelal volgend op een inburgeringscursus of zelfstudie.
- *Inburgeringstermijn*: de termijn waarbinnen aan de inburgeringsplicht voldaan moet worden, welke ingaat op het moment dat het PIP (zie onderaan deze lijst) wordt ondertekend (statushouder) of iemand wordt ingeschreven in het gemeentelijk BRP (gezinsmigrant).
- *Inburgeringsplichtigen*: de inburgeringsplicht geldt niet voor personen met een nationaliteit uit de Europese Unie, Liechtenstein, Noorwegen, IJsland en Zwitserland. De inburgeringsplicht geldt ook niet voor jongeren onder de 18 jaar, personen die 8 jaar of langer in Nederland woonden en in die tijd naar school gingen, personen die Nederlandse diploma's, certificaten of bewijsstukken van een bepaalde opleiding in de Nederlandse taal hebben, ouderen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben en personen die voor een tijdelijk doel in Nederland verblijven (zoals werk, studie of uitwisseling). Voor alle overige immigranten geldt de inburgeringsplicht wel^{1 2}.
- *Inburgeraar (of nieuwkomer)*: een inburgeringsplichtige statushouder of gezinsmigrant.
- *Statushouders*: asielmigranten aan wie een verblijfsvergunning verleend is. Ook nareizigers (nareizende familieleden) vallen hieronder.
- *Gezinsmigranten*: een partner uit het buitenland niet zijnde een statushouder of nareiziger, inburgeringsplichtig gesteld volgens de criteria zoals vermeld bij de term 'inburgeringsplichtigen'.
- *PIP*: het Plan Inburgering en Participatie is zowel een beschikking als een trajectplan. In het PIP worden de afspraken met betrekking tot inburgering vastgelegd. Deze afspraken worden periodiek geijkt aan de voortgang van het inburgeringstraject van de inburgeraar.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/immigratie-naar-nederland/inburgeren-in-nederland>

² Per 1 januari 2021 worden Turkse nieuwkomers ook inburgeringsplichtig gesteld

Participatie

Bij de totstandkoming van het beleidsplan is aan een aantal stakeholders input gevraagd. Hiertoe zijn bijeenkomsten georganiseerd met maatschappelijke partners³ en de adviesraad, en is een presentatie gegeven aan de gemeenteraad. Daarnaast zijn diepte-interviews gehouden met nieuwkomers, om zo te achterhalen hoe zij hun inburgeringstraject hebben ervaren en hoe deze ervaringen meegenomen kunnen worden in de inrichting van het nieuwe traject.

³ Maatschappelijke betrokken organisaties, waaronder welzijnsorganisaties maar bijvoorbeeld ook de bibliotheken.

Hoofdstuk 1: Wet inburgering 2021⁴

Met de nieuwe Wet inburgering wordt beoogd dat inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk de taal leren en volwaardig aan de Nederlandse samenleving gaan deelnemen, het liefst via betaald werk. Daartoe worden de inburgeraar, de gemeente en de Rijksoverheid in positie gebracht. De nieuwe wet vormt daarmee een sterk contrast met de huidige wet (2013), waarin werd beoogd de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige voor de eigen inburgering te versterken. In dit hoofdstuk wordt eerst kort ingegaan op de Wet inburgering 2013 en de knelpunten daarin, waarna de nieuwe wet wordt beschreven.

Wet inburgering 2013

Onder de huidige wetgeving hebben gemeenten, met uitzondering van het organiseren van maatschappelijke begeleiding voor statushouders en het aanbieden van het participatieverklaringstraject voor alle nieuwkomers, geen rol in het inburgeringsstelsel. Inmiddels is duidelijk dat het huidige stelsel onvoldoende leidt tot zelfredzaamheid en participatie. Statushouders blijven vaak langdurig afhankelijk van een bijstandsuitkering omdat zij de taal onvoldoende beheersen en daardoor minder kans hebben om mee te doen aan de samenleving. Bovendien zijn zij, dankzij hun kwetsbare en veelal slechte informatiepositie, vaak slachtoffer geworden van frauduleuze taalaanbieders.

Wet inburgering 2021

Waar inburgeraars eerder vrij waren om zelf een inburgeringstraject in te kopen en verantwoordelijk waren voor het eigen traject, wordt dit nu anders ingericht. De gemeente moet zorgdragen voor een sluitend inburgeringsaanbod⁵, om zo een inburgeraar in staat te stellen tijdig te kunnen starten met zijn of haar traject. Daarbij kan de gemeente ook sturen op prijs en kwaliteit, en daarmee ook op de resultaten. Door regie te krijgen op de gehele inburgeringsketen, wordt de gemeente niet alleen in staat gesteld een doorlopende lijn van ondersteuning te organiseren maar ook om maatwerk toe te passen. Daarmee wordt het best passende traject ingezet dat leidt tot het hoogst haalbare resultaat. Indien nodig kan de gemeente ook handhaven.

Doelgroep

De inburgeringsplicht geldt voor iedere nieuwkomer van 16 jaar tot de AOW-leeftijd die zich duurzaam in Nederland vestigt en een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd heeft. Eenieder die na 1 januari 2022 inburgeringsplichtig gesteld kan worden en deze plicht ook opgelegd krijgt van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), valt onder de Wet inburgering 2021. Dit betekent automatisch dat degenen die vóór 1 januari 2022 niet inburgeringsplichtig worden gesteld, niet onder deze nieuwe wet vallen. Nieuwkomers die nog onder de huidige wetgeving vallen, behoren tot de zogeheten 'en ondertussen'-groep. Zij blijven wettelijk gezien verantwoordelijk voor hun eigen traject en de inkoop daarvan. Desondanks kunnen zij profiteren van het nieuwe

⁴ De verwachting is dat de wet 1 januari 2022 ingaat.

⁵ Afhankelijk van het type inburgeraar (statushouder of gezinsmigrant) moet de gemeente diverse verplichte onderdelen organiseren. Een overzicht hiervan is in 'hoofdstuk 3: Doorlopende lijn inburgering' opgenomen

inburgeringsstelsel en de aanpak daarbinnen; in hoofdstuk 4: Inrichting nieuw inburgeringsstelsel is dan ook omschreven welke dienstverlening de gemeente deze groep biedt.

In bijlage 1 is een weergave opgenomen van de verwachte omvang van de doelgroep. Om de omvang van de doelgroep te bepalen wordt gekeken naar het verwachte aantal statushouders en gezinsmigranten. Voor wat betreft het huisvesten van statushouders krijgt iedere gemeente een halfjaarlijkse taakstelling, wat gelijk de enige indicatie is van het te verwachten aantal statushouders. In 2020 was de taakstelling voor het hele jaar 52. Niet al deze nieuwkomers zijn echter inburgeringsplichtig; ook minderjarigen en AOW-gerechtigden vallen onder de taakstelling. Zij vormen circa 33% van de taakstelling. Op 1 november 2020 is de taakstelling voor de eerste helft van 2021⁶ bekend gemaakt; deze is 59 en meer dan verdubbeld ten opzichte van die van 2020. Daarnaast vestigen jaarlijks circa 50 gezinsmigranten zich in de gemeente. Voor 2021 wordt rekening gehouden met een taakstelling van circa 118 statushouders waarvan 79 inburgeringsplichtigen. Voor de instroom van nieuwkomers geldt dat deze zeer onderhevig is aan exogene ontwikkelingen⁷ en dus kan fluctueren.

Opbouw nieuw stelsel

Het nieuwe inburgeringsstelsel wordt opgeknipt in drie taalleerroutes die ieder rekening houden met de capaciteiten en mogelijkheden van de inburgeraars, namelijk de onderwijsroute, de B1-route en de zelfredzaamheidsroute (ook wel Z-route). Daarnaast dienen inburgeraars vanaf de start van hun traject kennis op te doen over de Nederlandse kernwaarden, maatschappij en arbeidsmarkt, in combinatie met gerichte inspanningen op participeren naar vermogen. Ten opzichte van het huidige stelsel geldt tot slot dat het vereiste taalniveau van A2⁸ naar B1⁹ gaat, tenzij blijkt dat dit niet haalbaar is. Dan is het mogelijk om op onderdelen het inburgeringsexamen op A2-niveau af te leggen.

De diverse onderdelen van het nieuwe inburgeringsstelsel worden in meer detail toegelicht in hoofdstuk drie: Doorlopende lijn inburgering.

⁶ Jaarlijks wordt op 1 april en 1 oktober de taakstelling voor het komende half jaar bekend gemaakt. De taakstelling voor de tweede helft van 2021 wordt dus niet eerder dan 1 april 2021 bekend gemaakt.

⁷ Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan fluctuerende drijvende krachten als gewapende conflicten of natuurrampen die migratiestromen veroorzaken. Daarnaast is de taakstelling van de gemeente onderhevig aan migratiebeleid op nationaal, Europees en internationaal niveau.

⁸ Het Europees Referentiekader Talen definieert dit niveau als "basisgebruiker". Bijbehorende vaardigheden: Kan zinnen en regelmatig voorkomende uitdrukkingen begrijpen die verband hebben met zaken van direct belang (bijvoorbeeld persoonsgegevens, familie, winkelen, plaatselijke geografie, werk). Kan communiceren in simpele en alledaagse taken die een eenvoudige en directe uitwisseling over vertrouwde en alledaagse kwesties vereisen. Kan in eenvoudige bewoordingen aspecten van de eigen achtergrond, de onmiddellijke omgeving en kwesties op het gebied van diverse behoeften beschrijven.

⁹ Het Europees Referentiekader Talen definieert dit niveau als "onafhankelijk gebruiker". Bijbehorende vaardigheden: Kan de belangrijkste punten begrijpen uit duidelijke standaardteksten over vertrouwde zaken die regelmatig voorkomen op het werk, op school en in de vrije tijd. Kan zich redden in de meeste situaties die kunnen optreden tijdens het reizen in gebieden waar de betreffende taal wordt gesproken. Kan een eenvoudige lopende tekst produceren over onderwerpen die vertrouwd of die van persoonlijk belang zijn. Kan een beschrijving geven van ervaringen en gebeurtenissen, dromen, verwachtingen en ambities en kan kort redenen en verklaringen geven voor meningen en plannen.

Hoofstuk 2: Visie en beleidskaders

De gemeente streeft er naar dat inburgeraars zo volwaardig mogelijk mee kunnen doen aan de samenleving door zo snel mogelijk te participeren (het liefst via betaald werk) en het hoogst haalbare taalniveau (liefst minimaal B1) halen. Ook wordt ingezet op het bevorderen van kennis van de Nederlandse maatschappij, in combinatie en het ontwikkelen in het ontdekken van hun talenten en vaardigheden vanaf de start van het inburgeringstraject. De gemeente wil samen met partners en inwoners bouwen aan sterke lokale samenwerkingen en netwerkstructuren, om de inburgeraar zo goed mogelijk op weg te helpen en deel te laten nemen aan de samenleving. De volgende richtinggevende beleidsdoelstelling zijn geformuleerd:

1. Inburgeraars behalen hun hoogst haalbare taalniveau en ontwikkelen en ontdekken hun talenten en vaardigheden
2. Inburgeraars doen naar vermogen mee aan activiteiten en voelen zich sociaal verbonden met de samenleving
3. Inburgeraars zijn zo snel mogelijk financieel en maatschappelijk zelfredzaam

De lokale visie op de inburgering kent daarmee de volgende opbouw¹⁰:

Hoofddoel

Inburgeraars participeren zo snel mogelijk, het liefst via betaald werk

Beleidsdoelstelling

Inburgeraars behalen hun hoogst haalbare taalniveau en ontwikkelen en ontdekken hun talenten en vaardigheden

Inburgeraars doen naar vermogen mee aan activiteiten en voelen zich sociaal verbonden met de samenleving

Inburgeraars zijn zo snel mogelijk financieel en maatschappelijk zelfredzaam

Strategieën

Maatwerk

- Brede intake
- PIP
- MAP
- PVT
- Ontzorgen
- Maatschappelijke begeleiding
- Leerroute

Effectief

- Dienstverlening
- Integraliteit
- Samenwerken
- Licht waar mogelijk, zwaar waar nodig

Lokaal

- Verbondenheid woon-omgeving
- Integraliteit gemeente en lokale partners
- Lokale netwerkstructuur

Transparant

- Duidelijke communicatie
- Cultuursensitief
- Stresssensitief
- Tolk
- Handhaving

Kwaliteit

- Inkoopafspraken
- Toezicht
- Handhaving
- Privacy

¹⁰ PIP, MAP en PVT staan voor: Plan Inburgering en Participatie (PIP), Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) en Participatieverklaringstraject (PVT) zijn onderdeel van het inburgeringstraject. Meer informatie hierover staat in Hoofdstuk 3: Doorlopende lijn Inburgering

Hieronder zijn de beleidsdoelstellingen verder uitgewerkt. Daarbij zijn per beleidsdoelstelling diverse aandachtspunten benoemd, zaken die van belang zijn voor de realisatie van de beleidsdoelstelling en die daartoe niet uit het oog verloren moeten worden. Vervolgens worden de onderliggende strategieën benoemd en wordt aangegeven hoe deze eveneens bijdragen aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen.

Beleidsdoelstellingen

1. Inburgeraars behalen hun hoogst haalbare taalniveau en ontwikkelen en ontdekken hun talenten en vaardigheden

Inburgeraars kunnen meer uit zichzelf halen door te investeren in taal en talenten ofwel competenties en vaardigheden. Dit draagt bij aan het welzijn, de eigen kracht, persoonlijke ontwikkeling en vergroot de mogelijkheden mee te doen op een manier die bij de persoon past. Taalles en participatie gaan in deze hand in hand. Door taalles te volgen leert de inburgeraar met name de technische kant van de taal. Door in de praktijk de taal te gebruiken leert de inburgeraar de taal ook goed toe te passen in het dagelijks leven en zo ook de culturele nuances te begrijpen. Talent- en competentieontwikkeling kan door mee te doen aan activiteiten zoals sport, creativiteit en cultuur. Maar kan ook door een opleiding te volgen, het volgen van cursussen of het hebben van (vrijwilligers)werk of een stage.

Aandachtspunten

- ➔ Inburgeraars worden conform de nieuwe Wet inburgering gestimuleerd om minimaal B1 taalniveau te halen. Wanneer uit de leerbaarheidstoets en de brede intake blijkt dat de inburgeraar niet in staat is de B1 of onderwijsroute te behalen, wordt de inburgeraar in de Z-route geplaatst¹¹. Wanneer de inburgeraar de B1-route volgt maar op bepaalde onderdelen niet het niveau B1 kan behalen, is er de mogelijkheid om op onderdelen examen te doen op A2 niveau
- ➔ De leerroute sluit aan bij het vermogen, de competenties en de voorkeur van de inburgeraar. Daartoe wordt de link gelegd met instrumenten die vanuit Werk en Inkomen worden ingezet
- ➔ De inburgeraar werkt conform de nieuwe wet inburgering naast taal, voor zo ver nodig, ook aan andere basisvaardigheden zoals rekenen en digitale vaardigheden. Hierbij wordt zo veel als mogelijk aansluiting gezocht bij het bestaande lokale aanbod
- ➔ De inburgeringstermijn is maximaal drie jaar. Het streven is deze termijn zo veel als mogelijk te verkorten en inburgeraars zo snel mogelijk het inburgeringsexamen succesvol te laten behalen. Inburgeraars blijven daardoor niet onnodig te lang in een traject

¹¹ Meer informatie over de drie leerroutes staat in hoofdstuk 3: Doorlopende lijn inburgering

- ➔ Jongeren onder de 28 jaar worden zo veel mogelijk gestimuleerd een opleiding te volgen. Door een startkwalificatie te halen, vergroten zij hun kans op de arbeidsmarkt

2. Inburgeraars doen naar vermogen mee aan activiteiten en voelen zich sociaal verbonden met de samenleving

Taalbeheersing en participatie zijn onmisbaar voor zowel het begrip van als deelname aan de samenleving. Zo kan een inburgeraar wel kennis nemen van de Nederlandse kernwaarden (vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en werk¹²), echter gaan deze waarden pas echt leven wanneer een inburgeraar er vanuit cultuurbeleving betekenis aan kan geven. Voor alle inwoners is het belangrijk dat zij een mate van sociale veiligheid voelen. Dit houdt in dat inwoners elkaar vertrouwen en er een mate van onderlinge verbondenheid is. Actieve deelname versterkt de sociale cohesie. Door de taal te spreken en met elkaar in contact te staan leer je elkaar beter begrijpen. De gemeente werkt aan actieve deelname in de maatschappij, want een sterke sociale cohesie (civil society¹³) vergroot de gezamenlijke draagkracht en welzijn van inwoners.

Aandachtspunten

- ➔ De gemeente werkt eraan om een solidaire en inclusieve gemeente te zijn. Inburgeraars worden en zijn actief betrokken bij lokale initiatieven en activiteiten waar zij affiniteit mee hebben. Daarbij kan naast maatschappelijke activiteiten ook gedacht worden aan bijvoorbeeld sport.
- ➔ Inburgeraars volgen conform de nieuwe wet inburgering de modules Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM) en Participatieverklaringstraject (PVT)
- ➔ Inburgeraars sluiten aan bij lokale ontmoetingen die al op wijkniveau worden georganiseerd om elkaar beter te leren kennen en begrijpen¹⁴

3. Inburgeraars zijn zo snel mogelijk financieel en maatschappelijk zelfredzaam

Het nieuwe inburgeringstraject is er op gericht om mensen te ondersteunen zodat ze zo snel mogelijk maatschappelijk en financieel zelfredzaam zijn. Meedoen (het liefst via betaald werk) is hier het sleutelwoord. De gemeente begeleidt de inburgeraar daarom zo snel mogelijk na huisvesting naar een actief bestaan. Naast het begeleiden naar participatieplekken wordt er gewerkt aan werknemersvaardigheden en leert de inburgeraar om te gaan met de Nederlandse financiële systemen zoals belastingen en toeslagen en het openen van een bankrekening. De weg naar zelfredzaamheid is maatwerk. Voor sommige inburgeraars geldt dat zij iets meer ondersteuning nodig hebben.

Wanneer je als nieuwkomer in Nederland komt, veel hebt meegemaakt, de taal niet spreekt en onbekend bent met sociale structuren en systemen, kost het vaak veel energie om je weg te vinden in de maatschappij. Bovendien moeten statushouders vaak onder stressvolle omstandigheden integreren in een nieuwe samenleving. Veelal

¹² Opgenomen in PVT.

¹³ Het bundelen van krachten in de maatschappij vergroot de gezamenlijke draagkracht. Lokale burgerinitiatieven worden ondersteund en gefaciliteerd. Vraag en aanbod wordt samengebracht.

¹⁴ De gemeente streeft er naar om met informatie en voorlichting de acceptatie en emancipatie van minderheden zoals statushouders en LHBT'ers te vergroten.

hebben zij zowel materiële als immateriële schade opgelopen en zijn zij de regie over hun leven verloren. Daarnaast lopen inburgeraars een verhoogde kans op financiële zorgen en problemen. De gemeente houdt er, ook als onderdeel van haar wettelijke taak, rekening mee dat er veel op inburgeraars af komt. Voor de statushouders met een bijstandsuitkering geldt dat in de eerste zes maanden na huisvesting een aantal vaste lasten, te weten de huur, de zorgverzekeringspremie en de rekening voor gas/water/elektra via de bijstandsuitkering worden voldaan (ontzorgen). Hierdoor wordt er ruimte gecreëerd om in de beginperiode aandacht te besteden aan het vergroten van de financiële zelfredzaamheid en de begeleiding hiernaartoe.

Aandachtspunten

- ➔ Het streven is dat een zo groot mogelijke groep inwoners in staat is om zijn eigen leven te leiden zonder individuele (intensieve) gemeentelijke zorg en ondersteuning
- ➔ Kinderen van inburgeraars lopen een verhoogde kans op taal en ontwikkelingsachterstand. Door ouders actief te verwijzen naar de Voor- en vroegschoolse educatie (VVE) kan deze mogelijke achterstand in een zo vroeg mogelijk stadium worden aangepakt. Ook draagt het bij aan de ontwikkeling van de ouders omdat zij gaan participeren in de leefomgeving van de kinderen¹⁵ en omdat zij, tijdens de schooluren van het kind, tijd hebben voor hun inburgering
- ➔ Inburgeraars volgen conform de nieuwe wet inburgering de Module Arbeidsmarkt & Participatie (MAP)
- ➔ Tijdens het inburgeringstraject participeren inburgeraars zo snel mogelijk op de voor hen best passende wijze (bij voorkeur via betaald werk). Hierbij wordt de aansluiting gezocht met het bestaande aanbod en werkwijze van Werk en Inkomen, inclusief de begeleiding naar ondernemerschap (Bbz)
- ➔ De dienstverlening van de gemeente houdt rekening met de situatie van de inburgeraar. Zoals de gezinssituatie en mogelijke psychische problematiek. De inburgeraar is zo snel mogelijk financieel zelfredzaam; de gemeente ondersteunt hierbij. Wanneer het nodig is, kan bijvoorbeeld de periode van zes maanden ontzorgen verlengd worden
- ➔ Niet iedere inburgeraar is in staat het inburgeringstraject goed te doorlopen, bijvoorbeeld door psychische problematiek. Tijdens en na een inburgeringstraject wordt door de gemeente goed gekeken of op andere leefgebieden anders dan Werk en Inkomen/financiën aanvullende ondersteuning nodig is (zoals ondersteuning vanuit de Wmo) om de zelfredzaamheid en participatie van de inburgeraar te stimuleren.
- ➔ Indien nodig wordt de inburgeraar ook na het afronden van het inburgeringstraject ondersteund door een consulent Werk of Inkomen, bijvoorbeeld bij de begeleiding naar werk. Dit valt onder de nazorg van de gemeente

¹⁵ Zoals praten met VVE-leidsters, onderwijzers en docenten, artsen, ouders van andere kinderen, etc.

Strategie

In dit hoofdstuk worden vijf strategieën beschreven die de gemeente inzet om de beleidsdoelstellingen te bereiken zodat nieuwkomers goed inburgeren. De aspecten en diverse termen (zoals PIP, MAP en PVT) die onder ieder uitgangspunt benoemd worden in de loop van het beleidsplan verder toegelicht en uitgewerkt.

Strategieën

<u>Maatwerk</u>	<u>Effectief</u>	<u>Lokaal</u>	<u>Transparant</u>	<u>Kwaliteit</u>
• Brede intake • PIP • MAP • PVT • Ontzorgen • Maatschappelijke begeleiding • Leerroute	• Dienstverlening • Integraliteit • Samenwerken • Licht waar mogelijk, zwaar waar nodig	• Verbondenheid woon-omgeving • Integraliteit gemeente en lokale partners • Lokale netwerk-structuur	• Duidelijke communicatie • Cultuursensitief • Stresssensitief • Tolk • Handhaving	• Inkoopafspraken • Toezicht • Handhaving • Privacy

Maatwerk

De dienstverlening in het sociaal domein is dusdanig ingericht zodat aangesloten wordt op de behoeften van inwoners. Daarbij krijgen gemeentelijke professionals de ruimte en het vertrouwen om niet alleen de juiste dienstverlening te bieden aan de inwoner, maar ook om de grenzen in wet- en regelgeving op te zoeken om datgene mogelijk te maken wat nodig is.

Inburgering behelst meer dan het doorlopen van een aantal verplichte onderdelen. Ieder mens is anders, leert anders, heeft andere talenten en vindt andere dingen leuk om te doen. De gemeente neemt de tijd om de inburgeraar te laten landen, te leren kennen en zet in overleg met de inburgeraar het best passende traject in. Door de inburgeraar centraal te stellen kan er worden gekeken naar hoe de inburgeraar zich het beste kan ontwikkelen in zijn burgerschap. De ondersteuning van de gemeente is licht waar mogelijk en zwaar waar nodig.

Effectief

De gemeente voert de regie over het inburgeringstraject en stimuleert, coacht en begeleidt de inburgeraar. Dit houdt in dat de inburgeraar na koppeling aan de gemeente direct start met het traject en volgens een doorlopende (leer)lijn¹⁶ toewerkt naar inburgering en deelname aan de maatschappij (het liefst door betaald werk). Er zitten zo min mogelijk gaten (zowel qua tijd als inhoud) tussen de verschillende onderdelen en ze volgen elkaar op, zodat de ontwikkeling van een inburgeraar niet onnodig stilvalt. Inburgeraars nemen niet onnodig lang deel aan een traject, maar bereiken zo snel mogelijk het hoogst haalbare niveau en nemen op de voor hen best passende manier deel aan de maatschappij. Het streven is: iedereen doet mee. De inburgeraar is uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor het succesvol afronden van het

¹⁶ Zie ook volgende hoofdstuk.

inburgeringstraject. De gemeente verwacht dan ook optimale deelname en aantoonbare inzet van de inburgeraar. Handhaving wordt ingezet wanneer de inburgeraar, zonder geldige reden, zijn verplichtingen onvoldoende naleeft¹⁷.

Meedoen is een belangrijk thema binnen de gemeente. Door enerzijds slimme verbindingen te maken met de Jeugdwet, Participatiewet, Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo), Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, de Wet Taaleis en de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) en de bestaande dienstverlening. Anderzijds door regie te nemen richting de samenwerkingspartners en maatschappelijk middenveld om zo optimale samenwerking hiertussen te faciliteren.

Lokaal

De dienstverlening wordt zoveel als mogelijk binnen de gemeentegrenzen opgezet. Lokaal maatwerk kan worden geboden door inzet van plaatselijke netwerkstructuren, de realisatie van lokaal formeel taalonderwijs en door gebruik te maken van voorzieningen zoals de bibliotheek. Op deze manier kan de verbinding gelegd worden met de woonomgeving en wordt de inburgering dichtbij de inburgeraar georganiseerd. Er wordt al veel samengewerkt op sociale thema's zoals welzijn, talentontwikkeling, eenzaamheid, veiligheid en zelfredzaamheid, zowel tussen gemeente en maatschappelijke partners als door maatschappelijke partners onderling. Door inburgering hierin te betrekken wordt de lokale samenwerking en samenhang versterkt. Wanneer er lokaal geen voldoende mogelijkheden zijn om volwaardige dienstverlening te realiseren, wordt er bekeken of er (boven)regionaal samenwerkingsmogelijkheden zijn. Een voorbeeld hiervan is de onderwijsroute.

Transparant

Binnen de gemeentelijke dienstverlening neemt transparantie richting de inwoner een prominente positie in. Zo ook voor wat betreft de inburgering. Door het maken van heldere afspraken en inzicht in het eigen traject, weet de inburgeraar waar hij of zij aan toe is en wat hij of zij van de gemeente mag verwachten. Niet alleen via het PIP, maar ook door middel van inzet van heldere communicatiemiddelen. Ook wordt er duidelijk gecommuniceerd over mogelijke handhaving wanneer afspraken niet worden nagekomen. Omdat de inburgeraar de Nederlandse taal (waarschijnlijk) nog niet goed beheerst wordt waar nodig een tolk ingezet en informatie in de eigen taal verstrekt. De gemeente is zich ervan bewust dat vanzelfsprekendheden cultuurgebonden zijn. Om miscommunicatie, onbegrip en frustratie te voorkomen wordt er cultuursensitief gewerkt. Dit vergt een mensgerichte, open en veilige houding richting de inburgeraar. Daarnaast blijkt uit ervaring dat vanuit verschillende culturen inburgeraars wantrouwend zijn richting de overheid. Door cultuursensitief en op basis van vertrouwen samen aan de inburgering te werken is er meer kans op transparante communicatie.

Kwaliteit

Om een kwalitatief goed aanbod te waarborgen stelt de gemeente een aantal inkoopcriteria. Zo wordt van aanbieders verwacht dat zij in het bezit zijn van relevante

¹⁷ Zie ook hoofdstuk 5, Handhaving.

certificaten of keurmerken. Andere kwaliteitseisen die de gemeente (naast inhoudelijke eisen) hanteert hebben bijvoorbeeld betrekking op het onderzoeken van de klanttevredenheid, eisen met betrekking tot personeel (waaronder het VOG) en het lesmateriaal, de samenwerking met maatschappelijke partners, rapportage, signalering richting de gemeente, en het niet doen van acquisitie op basis van cadeaus aan inburgeraars. De gemeente stuurt op de kwaliteitseisen via stevig contractmanagement en monitoring. De gemeente is gebonden aan privacywetgeving, maar zoekt binnen wettelijke mogelijkheden om (vroeg)signalering en samenwerking met partners te stimuleren¹⁸.

Regierol Gemeente

De regierol van de gemeente betekent concreet dat de gemeente verantwoordelijk is voor de begeleiding van het inburgeringsproces, waaronder het afnemen van de brede intake, het opstellen van het PIP, en het inkopen en aanbieden van de verschillende inburgeringsonderdelen zoals de PVT, de MAP en de leerroutes. Het begeleiden en bewaken van het inburgeringsproces is een belangrijke rol; deze wordt dan ook bij consultants belegd.

Van de consultants wordt een outreachende en flexibele aanpak gevraagd. Een integrale benadering is van belang; ook moeten consultants goed de inschatting kunnen maken wanneer het nodig is om andere afdelingen, externe partijen of professionals en sleutelfiguren te betrekken om kwesties die rondom de inburgeraar spelen gezamenlijk aan te pakken. De consultant neemt de inburgeraar mee in deze processen en zet de inburgeraar zo veel mogelijk in zijn eigen kracht. Kennis- en deskundigheidsbevordering zijn dan ook noodzakelijk om de regierol goed in te kunnen vullen.

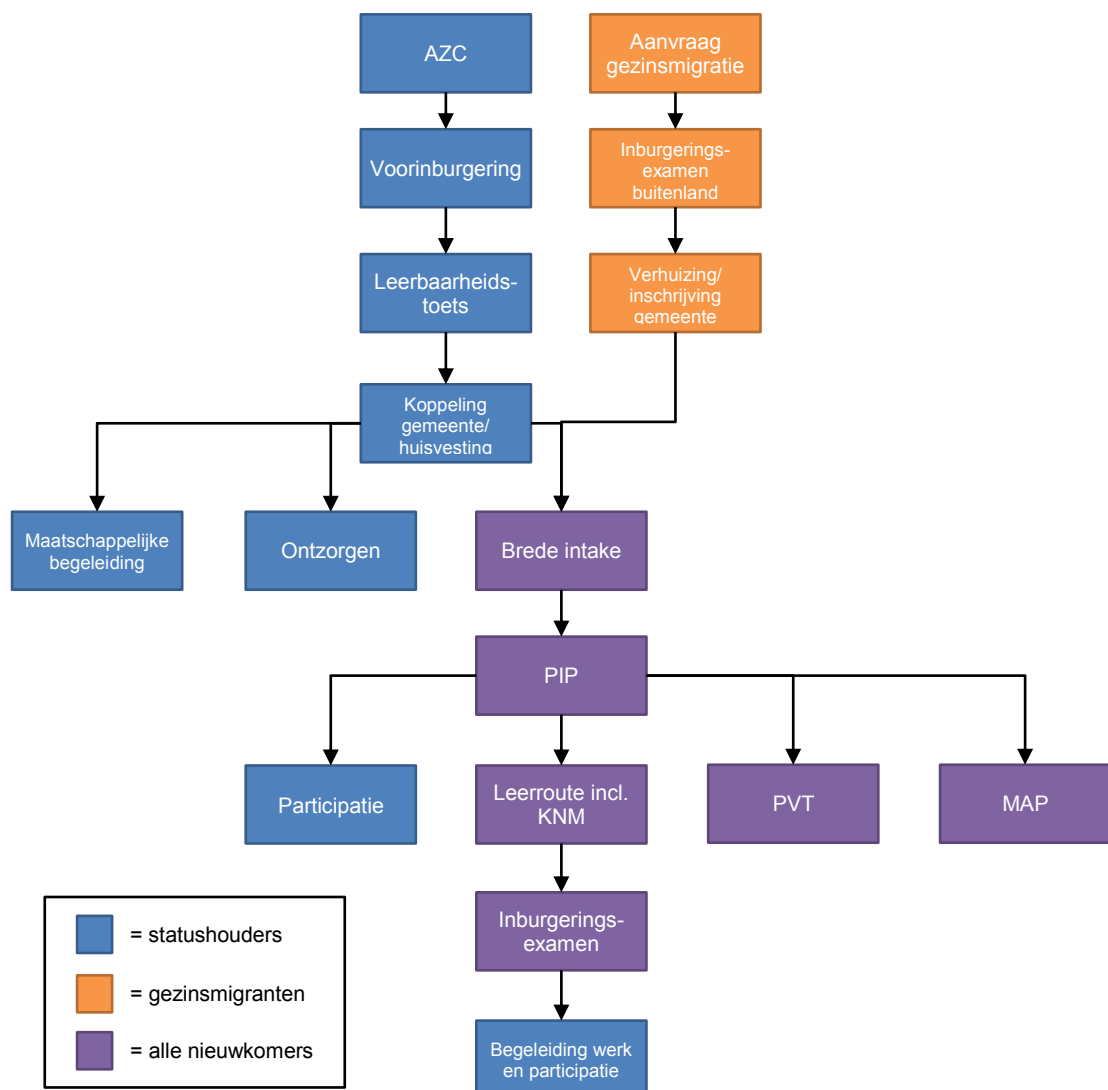
¹⁸ Zie ook het onderdeel 'privacy' verderop.

Hoofdstuk 3: Doorlopende lijn inburgering

In dit hoofdstuk komen de instrumenten aan bod die de gemeente, naast de eerder benoemde doelstellingen en strategieën, voor succesvolle inburgering inzet. Aan de hand van de route die de inburgeraar doorloopt worden de instrumenten beschreven. Het nieuwe stelsel zet in op een doorlopende lijn vanuit de opvang tot en met het behalen van het inburgeringsexamen, maar biedt ook ruimte voor nazorg.

De inburgeringsroute

Hieronder is de inburgeringsroute schematisch weergegeven. In het inburgeringsstelsel wordt onderscheid gemaakt tussen statushouders (blauw), gezinsmigranten (groen) en alle nieuwkomers (geel). Voor alle inburgeraars geldt dat zij een brede intake krijgen, er een Plan Inburgering en Participatie (PIP) op wordt gesteld, dat de modules PVT en MAP doorlopen worden, dat zij een leerroute gaan volgen en dat zij tot slot een inburgeringsexamen afleggen¹⁹.



¹⁹ Tenzij de Z-route doorlopen wordt; deze doelgroep hoeft geen inburgeringsexamen af te leggen.

Formeel begint het inburgeringsproces al bij aankomst in Nederland (voor de statushouder) of wanneer de inburgeraar weet dat hij naar Nederland komt (gezinsmigrant). Zodra de inburgeraar een verblijfsvergunning heeft gekregen en aan de gemeente gekoppeld wordt, start de regierol op inburgering van de gemeente. Na het doorlopen van het inburgeringstraject houdt de rol van de gemeente niet op. De gemeente vindt het belangrijk dat inwoners volwaardig mee kunnen doen. Het is belangrijk dat inburgeraars na het doorlopen van het traject blijven participeren, anders lopen zij een verhoogde kans dat zij in een sociaal isolement raken, te maken krijgen met financiële en/of psychosociale problematiek en onnodig een achterstand oplopen. Daarom vindt de gemeente het belangrijk dat er aandacht is voor nazorg.

Hieronder worden de diverse onderdelen verder toegelicht en uitgewerkt.

Voorinburgering

De voorbereiding van gezinsmigranten op de inburgering begint in hun land van herkomst. Zij zijn verplicht om het basisexamen inburgering in hun land van herkomst af te leggen²⁰.

Statushouders krijgen de mogelijkheid om in het asielzoekerscentrum (AZC) deel te nemen aan het programma 'Vorbereiding op de inburgering'. Dit programma is gericht op het leren van de Nederlandse taal en vormt een eerste oriëntatie op de Nederlandse samenleving en arbeidsmarkt. Daarnaast krijgen statushouders ook begeleiding. Het doel van dit programma is dat statushouders zo snel mogelijk beginnen met de inburgering, zodat de overgang van het AZC naar de gemeente zo soepel mogelijk verloopt²¹. Wanneer een statushouder in de gemeente gehuisvest kan worden, wordt een warme overdracht georganiseerd tussen het COA en de gemeente (zie ook het onderdeel 'brede intake'). De warme overdracht heeft als doel de koppeling vanuit het perspectief van inburgering en participatie zo kansrijk mogelijk te laten verlopen. Het COA houdt hier zo veel mogelijk rekening met (persoons)kenmerken zoals opleiding, arbeidsverleden, sociaal netwerk en persoonlijk welbevinden.

Maatschappelijke begeleiding

Het doel van de maatschappelijke begeleiding is toenemende zelfredzaamheid: de asielmigrant leert zelfstandig gebruik te maken van de benodigde voorzieningen, is in staat daarin zelf keuzes te maken en kan uiteindelijk een nieuw leven in de gemeente opbouwen als volwaardig participierend burger.

De maatschappelijke begeleiding wordt in opdracht van de gemeente geleverd door maatschappelijke partners en richt zich op de coaching en begeleiding bij praktische zaken zoals kennismaking met de (lokale) samenleving, voorlichting met betrekking tot

²⁰ Deze verplichting vloeit voort uit de Wet Inburgering Buitenland.

²¹ Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) is verplicht het programma aan te bieden en voert het uit. Statushouders zijn niet verplicht om het programma te volgen of af te ronden. De reden hiervoor is dat de deelname aan het programma de verhuizing naar een gemeente of de start van het inburgeringstraject in een gemeente niet mag vertragen. Daarnaast moet er ruimte zijn voor het COA om in te kunnen spelen op schommelingen in de instroom en wachttijden in de opvang.

basisvoorzieningen²², toeleiden naar aanbod op gebied van (financiële) zelfredzaamheid en activiteiten die bij de inburgeraar past. De maatschappelijk begeleiding is maatwerk. Voor elke inburgeraar wordt gekeken welke vraag er leeft en waar de begeleiding zich specifiek op kan richten. Voor sommige inburgeraars is de maatschappelijke begeleiding meer gericht op het leren en ontwikkelen van vaardigheden om goed deel te kunnen nemen in de samenleving. Voor andere inburgeraars kan de begeleiding zich meer richten op hoe de inburgeraar zijn of haar vaardigheden kan inzetten in de Nederlandse maatschappij. Daarnaast biedt de maatschappelijke begeleiding een luisterend oor waar nodig.

De maatschappelijke begeleiding vindt plaats vanuit de lokale samenleving (in de wijken), zo is de begeleiding dicht bij de inburgeraar zelf en betrokken lokale (netwerk)partners. De maatschappelijke begeleiding vervult een belangrijke signalerende en verbindende rol. Daarbij wordt aansluiting gezocht op de andere onderdelen van het nieuwe inburgeringsstelsel, zonder dat hier overlap in ontstaat. Om dit te voorkomen stemmen de maatschappelijke begeleider en de inburgeringsconsulent goed met elkaar af welke acties in gang worden gezet. De inburgeringsconsulent houdt hier het overzicht en voorkomt dubbelingen in ondersteuning. De voorlichting met betrekking tot werk en inkomen wordt vanuit de gemeente georganiseerd, om zo de aansluiting met de verdere dienstverlening vanuit Werk en Inkomen te optimaliseren en borgen.

Brede intake

Consulenten voeren direct na inschrijving²³ in BRP bij de gemeente de brede intake uit. Ondertussen wordt ook aan andere zaken gewerkt zoals woninginrichting, en start de maatschappelijke begeleiding. De brede intake is een belangrijk middel om regie te kunnen houden op het inburgeringsproces. Een succesvol inburgeringstraject begint met goede afspraken. Het doel van de brede intake is een zo uitgebreid mogelijk beeld krijgen van de inburgeraar. Hierbij worden in ieder geval de volgende onderdelen meegenomen: leerbaarheid, opleiding, werkervaring en/of vrijwilligerswerk, competenties, werknemersvaardigheden, taalniveau, motivatie/interesses, mate van zelfredzaamheid, digitale vaardigheden, gezinssituatie, fysieke gezondheid, mentale gezondheid en sociaal netwerk. Ook vormt de leerbaarheidstoets input voor de brede intake. Deze toets wordt door een onafhankelijke derde partij afgenomen (landelijk ingekocht), en brengt het leervermogen van de inburgeraar in kaart. Daarbij wordt ook analfabetisme in kaart gebracht, waar vervolgens in het verdere traject rekening mee gehouden kan worden (voorafgaand aan de leerroute kan gewerkt worden aan alfabetisering). Analfabetisme zegt niets over de leerbaarheid van de inburgeraar; het is

²² Zoals voorlichting over voorzieningen zoals wonen, zorg, gezondheid, verzekeringen en onderwijs.

²³ Het is mogelijk om de brede intake ook eerder uit te voeren, bijvoorbeeld na koppeling aan de gemeente. In praktijk duurt het vinden van een woning voor statushouders vaak langer. De gemeente wil tussen de brede intake en het opstellen van het PIP de tijd nemen om de inburgeraar te leren kennen en te laten landen in de gemeente (zie ook kopje Brugklas). Zo kan de gemeente de doorlopende leerlijn waarborgen. Afname van de brede intake vanaf inschrijving in BRP van de gemeente heeft verder geen invloed op het vaststellen van het PIP.

dan ook geen gegeven dat een inburgeraar die nog moet alfabetiseren per definitie in de Z-route belandt.

Om een goed beeld te krijgen van de inburgeraar neemt de gemeente de tijd om de inburgeraar te leren kennen. Indien nodig wordt samen met een tolk het gesprek in de taal van de inburgeraar gevoerd. De onderdelen van de brede intake worden niet aan de hand van het aflopen van een formulier uitgevraagd maar door het voeren van een gesprek. Daarmee is de brede intake (en ook de verdere dienstverlening) mensgericht. Er is een verhoogde kans dat statushouders te maken hebben met psychosociale of lichamelijke problematiek, die de voortgang van het traject kan belemmeren. Hier wordt aandacht aan besteedt tijdens de brede intake en gedurende de verdere begeleiding. Indien nodig wordt de juiste ondersteuning ingezet. Bijvoorbeeld kan de consulent de inburgeraar in contact brengen met de Jeugd Gezondheid Zorg voor een intake voor de vroeg-voorschoolse educatie (VVE) voor de kinderen.

Een laatste onderdeel van de brede intake is de warme overdracht vanuit het COA naar de gemeente. Zo wordt voorkomen dat inburgeraars opnieuw hun verhaal moeten doen en tijd verloren gaat aan het verzamelen van gegevens. Naast een digitale gegevensoverdracht vindt samen met de inburgeraar, een mogelijke tolk, de consulent en de medewerker van het COA een gesprek plaats. Tijdens het gesprek wordt er met de inburgeraar gepraat in plaats van over.

Brugklas

Er komt veel op de inburgeraar af, zeker in het begin van het inburgeringstraject. Tegelijkertijd is dit een periode waarin de inburgeraar zijn weg nog moet vinden in de Nederlandse maatschappij. Voor de gemeente is het dan ook belangrijk om de inburgeraar goed te leren kennen en te laten landen voor hij begint aan zijn leerroute. Zo kan er maatwerk worden geboden en samen met de inburgeraar een passend traject worden ingezet, wat de kans op slagen vergroot.

De gemeente wil nieuwkomers een goede en begeleide start bieden en onderzoekt de mogelijkheden om een pilot Brugklas te starten. De brugklas begint na de brede intake, kent een aantal vaste startmomenten in het jaar (afhankelijk van de instroom van inburgeraars) en is een kortdurend programma van circa 3 maanden, waarin (waar mogelijk groepsgewijs) gestart wordt met een aantal onderdelen van de inburgering. Zo maakt de inburgeraar al in een vroeg stadium kennis met de Nederlandse maatschappij en kernwaarden (PVT) en kunnen inburgeraars alvast een voorsprong nemen op hun verdere traject door gebruik te maken van informeel taalonderwijs en door bijvoorbeeld een taalmaatje te zoeken. Voor statushouders geldt daarnaast dat wordt gestart met een voorlichting over de rechten en plichten binnen de Participatiewet (indien bijstandsafhankelijk; onderdeel van de MAP) en dat er wordt gewerkt aan digitale vaardigheden en financiële zelfredzaamheid. Daarnaast kunnen zij een beroep doen op de maatschappelijke begeleiding. Tijdens de brugklas werkt de inburgeraar samen met de consulent aan het opstellen van het PIP dat in de laatste weken van de Brugklas wordt vastgesteld.

Ontzorgen

De gemeente ziet het als een belangrijke verantwoordelijkheid om samen met de inburgeraar te werken aan de financiële zelfredzaamheid. Inburgeraars kunnen onnodig in de financiële problemen komen omdat zij niet bekend zijn met de Nederlandse financiële systemen, zoals toeslagen, de Belastingdienst en het betaalverkeer.

Uit het beleidsplan schuldhulpverlening:

“Wetenschappelijk onderzoek laat zien dat *weten* en *kunnen* nog geen doen is. Vertaald naar financiële educatie: het gaat minder om kennisoverdracht en meer om het aanleren van handelingen die leiden tot meer financiële zelfredzaamheid. De al bestaande educatie wordt daarom aangevuld met dit nieuwe inzicht. Deze educatie is specifiek gericht op het wegwijs maken in geldzaken van jeugd in de middelbare schoolleeftijd. Aangezien uit onderzoek blijkt dat jongeren die opgroeien in armoede later vaker te maken krijgen met financiële problemen. Deze cirkel willen we doorbreken. Ook is er aandacht voor volwassenen waarbij de financiële educatie vooral gericht is op de risicogroepen, zoals laaggeletterden²⁴.”

Om de financiële positie en zelfredzaamheid van de bijstandsgerechtigde statushouder te vergroten, is de gemeente wettelijk verplicht gedurende de eerste zes maanden de statushouder ontzorgen. Dit betekent het via de bijstandsuitkering betalen van een aantal vaste lasten, te weten de huur, de zorgverzekeringspremie en de rekening voor gas/water/elektra. Dit is een bestaand proces wat de gemeente vanuit de Participatiewet kan toepassen. Ook dan voldoet de gemeente een aantal betalingen vanuit de bijstandsuitkering alvorens het restant uit te keren aan de bijstandsgerechtigde. Het is echter ook mogelijk deze taak uit te besteden; onderzocht wordt welke optie het meest wenselijk is.

Tijdens de periode van ontzorgen wordt gewerkt aan het vergroten van de financiële zelfredzaamheid van de inburgeraar, bijvoorbeeld middels budgettrainingen van de maatschappelijke partners. Door de inburgeraar te ondersteunen in het ontwikkelen van de juiste vaardigheden wordt er samen toegewerkt naar volledige financiële zelfredzaamheid. Afspraken hierover worden vastgelegd in het PIP. Na het succesvol afronden van het traject naar financiële zelfredzaamheid, wordt de periode van ontzorgen afgerond (in eerste instantie na zes maanden). Als de statushouder na zes maanden nog niet financieel zelfredzaam is, kan de periode van ontzorgen worden verlengd. Het uitgangspunt bij de ontwikkeling van zelfredzaamheid is meekijken met de inburgeraar, trainen en langzaam loslaten. Hierbij wordt nadrukkelijk de aansluiting gezocht met schuldhulpverlening en budgetbeheer. De vastlegging van dit traject in het PIP geeft consultants ook de gelegenheid om na de eerste zes maanden tijdens voortgangsgesprekken naar de financiële situatie te vragen, en te beoordelen of er verdere ondersteuning nodig is.

²⁴ Ongeveer 50% van de mensen met schulden is laaggeletterd.

PIP

Het Plan Inburgering en Participatie (PIP) is een beschikking welke alle afspraken rondom het inburgeringstraject bevat. Het is een integraal document dat gaandeweg bijgesteld kan worden als de situatie erom vraagt. Het PIP vormt de basis voor de voortgangsgesprekken tussen de consulent en de inburgeraar. Ook kan op het PIP worden gehandhaafd wanneer de inburgeraar de afspraken niet nakomt. Het PIP moet uiterlijk tien weken na inschrijving in de gemeente door de inburgeraar zijn ondertekend.

Voortgangsgesprekken

De begeleiding van de inburgeraar, op basis van de afspraken die vastgesteld zijn in het PIP, wordt uitgevoerd door een inburgeringsconsulent. Deze consulent is de contactpersoon voor zowel de inburgeraar als de ketenpartners, en treedt op als procesbewaker, werkt coachend en ondersteunt op deze wijze de inburgeraar bij het behalen van zijn doelstellingen. Zo kan de gemeente ook gedurende het traject de regie goed in handen houden.

Tijdens het inburgeringstraject spreekt de consulent de inburgeraar een aantal keer over de voortgang van het traject en het PIP. Daarbij handhaaft de consulent indien nodig. Vooral nog wordt uitgegaan van gemiddeld acht voortgangsgesprekken per inburgeraar; in het begin zal de frequentie van de gesprekken hoger liggen, om zo een goede start van het traject te waarborgen. Dit neemt uiteraard niet weg dat er buiten de voortgangsgesprekken om geen contact is tussen de consulent en de inburgeraar; het betreft hier echter langere gesprekken waarin naar alle leefgebieden (zoals opgenomen in het PIP) wordt gevraagd.

MAP

In het huidige stelsel is de module Oriëntatie Nederlandse Arbeidsmarkt opgenomen. Deze wordt vervangen door de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP), een module waarbij de inburgeraar de eigen competenties en arbeidskansen in beeld brengt. Dit wordt gecombineerd met praktische inzet op de (lokale) arbeidsmarkt. Hoe de MAP op individueel niveau wordt ingevuld, wordt vastgelegd in het PIP. De module sluit aan op de ambitie van de gemeente om de inburgeraar naar een betaalde baan te begeleiden. Daarbij wordt MAP ingezet als middel om inburgeraars zo goed mogelijk voor te bereiden op de arbeidsmarkt en gecombineerd met bestaande dienstverlening, zoals de sollicitatietraining.

PVT

Om de sociale verbondenheid te vergroten en een plek te vinden in de maatschappij is het belangrijk om de Nederlandse cultuur te begrijpen. Tijdens het participatieverklaringstraject (PVT) maken de inburgeraars kennis met de Nederlandse maatschappij en normen en waarden. Aan bod komen kernwaarden als vrijheid en gelijkheid, maar kan ook ingezoomd worden op thema's als gezondheid en LHBTQI+. Ook is er tijdens het PVT ruimte voor verdieping door samen te reflecteren op de Nederlandse cultuur en eigen cultuur. De totale duur van het PVT is 12 uur (wettelijk vastgesteld, inclusief ondertekening). De verplichting om het PVT te volgen, wordt opgenomen in het PIP. Participatie en deelname aan Nederlandse maatschappij

eindigen echter niet bij het afsluiten van het PVT en vormen een integraal onderdeel van het verdere inburgeringstraject (i.e. de leerroute).

Leerroute

Eén van de doelen van het nieuwe inburgeringsstelsel, is het ondersteunen van de inburgeraar bij het behalen van het voor hem hoogst haalbare taalniveau. De leerroute helpt de inburgeraar dit te bereiken. Nog voordat de brede intake plaatsvindt, wordt er door een onafhankelijke, derde partij²⁵ een leerbaarheidstoets afgenomen. Deze toets maakt een inschatting van de leerbaarheid van de inburgeraar. Op basis van de uitkomsten van de leerbaarheidstoets, de brede intake en de persoonlijke voorkeur van de inburgeraar zelf, kijkt de gemeente samen met de inburgeraar welke leerroute het meest passend is.

Er zijn drie leerroutes: de onderwijsroute, de B1-route en de Zelfredzaamheidsroute (ook wel Z-route). Voor alle leerroutes geldt dat inburgeraars in de eerste 1,5 jaar nog tussen leerroute kunnen wisselen. Als gaandeweg blijkt dat de route niet passend is, is er dus nog ruimte om over te stappen. Wel geldt dat een eventuele overstap niet zonder aanleiding mag zijn en dus goed onderbouwd moet worden.

Hieronder worden de leerroutes beschreven. Ook wordt hierbij omschreven hoe de gemeente vorm wil geven aan de (taal)participatie, deze kan per route verschillen:

Onderwijsroute

Deze route is gericht op het behalen van het taalniveau B1 (B2 indien mogelijk) en het behalen van het inburgeringsexamen, zodat inburgeraars kunnen doorstromen naar het voortgezet onderwijs. Omdat het een fulltime traject betreft, hoeft een inburgeraar op basis van de Wet inburgering niet apart te participeren. Een inburgeraar heeft binnen de onderwijsroute voldaan aan de inburgeringsplicht wanneer deze het taalschakeltraject heeft behaald en het Participatieverklaringstraject heeft afgerond. Na het taalschakeltraject, waarin ook aandacht wordt besteedt aan studievoordere en indien nodig aan deficiënte vakken²⁶, worden inburgeraars door zowel de aanbieder van de onderwijsroute als de consulent zo snel mogelijk doorgeleid naar een Nederlandse opleiding. Een Nederlandse voortgezette opleiding helpt inburgeraars zich verder te ontwikkelen en geeft hen een goede startpositie op de arbeidsmarkt. De gemeente stimuleert jongeren (tot 28 jaar²⁷) zo veel mogelijk om deze route te volgen. Ook inburgeraars ouder dan 28 jaar kunnen de wens en het vermogen hebben de onderwijsroute te volgen. Voor hen behoort dit uiteraard ook tot de mogelijkheden.

Gedurende de onderwijsroute wordt de inburgeraar zowel vanuit de onderwijsinstelling als de gemeente begeleid in zijn traject en het vervolg erop. Tijdens de

²⁵ Dit wordt landelijk ingekocht.

²⁶ Vakken die vereist zijn voor deelname aan het voortgezet onderwijs, maar die de inburgeraar nog onvoldoende beheerst. Gedacht kan worden aan Engels of wiskunde.

²⁷ Deze leeftijdsgrens is gesteld omdat inburgeraars na afronding van de onderwijsroute dan nog in aanmerking komen voor studiefinanciering.

voortgangsgesprekken met de consultant wordt ook aandacht besteed aan de toekomstplannen van de inburgeraar. Deze gesprekken zijn onderdeel van het PIP.

Participatie

In de onderwijsroute is geen sprake van het apart moeten voldoen aan een verplichting rondom participatie. De onderwijsroute vormt een fulltime traject, waardoor de ruimte voor participatie ook beperkt is. Desondanks worden jongeren wel gestimuleerd om ook naast het traject actief te zijn, bijvoorbeeld door mee te doen aan activiteiten of door middel van een bijbaan.

B1-route

De B1-route is de route voor alle inburgeraars die taalniveau B1 kunnen halen en waarbij het volgen van een vervolgopleiding (eventueel na het volgen van de onderwijsroute) niet tot de wensen of mogelijkheden van de inburgeraar behoort. Het doel van de B1 route is zo snel mogelijk een zo hoog mogelijk taalniveau behalen (minimaal B1) en zo het perspectief op de arbeidsmarkt te vergroten. Als het B1-niveau niet op alle onderdelen (lezen, schrijven, spreken en luisteren) haalbaar is, kan een inburgeraar onderdelen van het inburgeringsexamen ook op A2-niveau afleggen. Dit is mogelijk na 600 uur taalonderwijs.

De doelgroep voor de B1-route is breed en de leerbaarheid en het opleidingsniveau van deelnemers kan uiteenlopen. Om het mogelijk te maken dat de meeste inburgeraars zo snel mogelijk, maar maximaal binnen drie jaar, taalniveau B1 behalen en hun perspectief op de arbeidsmarkt vergroten, wordt het leren van de taal gecombineerd met participatie. Door deze dualiteit aan te brengen in de trajecten, krijgt de inburgeraar ook meer kans om de Nederlandse taal te oefenen en zijn beheersing ervan te vergroten.

De gemeente geeft in de inkoop eisen mee met betrekking tot de omvang en inhoud van de taallessen. Daarnaast geeft de gemeente zelf vorm aan participatie.

Participatie

Bij voorkeur vindt participatie plaats via betaalde arbeid; als dit niet tot de mogelijkheden behoort, kan bijvoorbeeld worden ingezet op vrijwilligerswerk (participatie naar vermogen). Voor jongeren die niet in aanmerking komen voor de onderwijsroute, bijvoorbeeld omdat zij niet in staat zijn om op alle onderdelen B1-niveau te behalen, behoort het volgen van een MBO1-opleiding (ook wel entreeopleiding) ook tot de mogelijkheden. Hiermee worden de kansen op de arbeidsmarkt vergroot. Naast (vrijwilligers)werk of een MBO1-opleiding wordt vanuit de gemeente ook ingezet op deelname aan maatschappelijke activiteiten.

Zelfredzaamheidsroute (Z-route)

Voor mensen voor wie de onderwijs- of B1-route buiten bereik ligt, bijvoorbeeld door een lage leerbaarheid van de inburgeraar, is er een leerroute waarbij het doel niet alleen het vergroten van de beheersing van de Nederlandse taal is, maar ook het vergroten

van de zelfredzaamheid. Binnen de Z-route wordt 800 uur besteed aan de beheersing van de Nederlandse taal, eventueel via informeel taalonderwijs, en 800 uur aan participatie. De doelgroep hoeft geen inburgeringsexamen af te leggen; in plaats daarvan wordt in een eindgesprek met de consulent bepaald of de inburgeraar zich voldoende heeft ingezet.

De gemeente streeft binnen de Z-route naar een maximale taal- en talentontwikkeling. Het leren binnen deze route heeft met name een praktische context. De inburgeraar werkt binnen deze route daarom ook aan andere basisvaardigheden, zoals rekenen en digitale vaardigheden. In tegenstelling tot het oude inburgeringsstelsel, worden er geen ontheffingen op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen meer verleend.

Net als bij de B1-route geeft de gemeente aanbestedingseisen mee met betrekking tot de taallessen. Daarnaast geeft de gemeente zelf vorm aan participatie.

Participatie

Samen met de inburgeraar wordt er gezocht naar passend (vrijwilligers)werk om zo de deelname aan de maatschappij te bevorderen. Deelname aan de Z-route hoeft namelijk niet te betekenen dat de afstand tot de arbeidsmarkt groot is. Per inburgeraar kan de mate waarin hij in staat is om te participeren sterk verschillen. Dit is maatwerk. Ook kan het zijn dat de inburgeraar start met een maatschappelijke activiteit als opstap naar (betaalde) arbeid. Binnen deze route speelt deelname aan maatschappelijke activiteiten daarom ook een grote rol.

Voor zowel de B-1 als de Z-route geldt dat invulling geven aan taal, participatie en (betaald of vrijwilligers)werk maatwerk is. Binnen de leerroutes wordt samen met de inburgeraar bekeken welke vorm van participatie en/of (vrijwilligers)werk het beste past. Dit wordt ook opgenomen in het PIP. De samenwerking met de lokale partners met aanbod op dit gebied is hier cruciaal.

Kennis Nederlandse Maatschappij (KNM)

De module KNM is onderdeel van alle leerroutes. Bij KNM leren inburgeraars onder meer over de omgangsregels, normen en waarden in Nederland, over de Nederlandse geschiedenis, het onderwijssysteem en de gezondheidszorg. Dit draagt bij aan het meedoen in de maatschappij. KNM wordt afgerond met een examen door DUO of een eindgesprek (Z-route).

Nazorg

Nadat inburgeraars hun leerroute hebben afgerond, begint de uitdaging pas echt. Gedurende het traject wordt zo veel mogelijk ingezet op het vergroten van de (financiële) zelfredzaamheid, maar dit neemt niet weg dat inburgeraars (met name statushouders) een verhoogde kans hebben op psychosociale problematiek, sociaal isolement en financiële problemen. Daarom zet de gemeente naast inburgering ook in op nazorg voor ingeburgerde inwoners. Waar nodig worden zij aansluitend op het inburgeringstraject verder begeleid onder bijvoorbeeld de Participatiewet (indien zij nog

bijstandsafhankelijk zijn) of de Wmo (als zij verdere ondersteuning nodig hebben). Ook wanneer na het inburgeringstraject geen aanvullende ondersteuning nodig is, wordt na zes maanden na het behalen van het inburgeringsexamen door de consulent contact gezocht met de inburgeraar om te kijken hoe het gaat en of er nog steeds geen behoefte is aan verdere ondersteuning.

Lokale betrokken partners spelen een belangrijke rol in (vroegtijdig)signaleren van een mogelijke ondersteuningsvraag. Er wordt onderzocht of het nodig en mogelijk is om nieuwe of aanvullende afspraken met betrekking tot signalering in de subsidiebeschikking met lokale partners te maken.

Wanneer het een inburgeraar niet lukt om aan de inburgeringsplicht te voldoen, wordt hierop door DUO gehandhaafd (zie ook hoofdstuk 5). Vanuit de gemeente zal echter nog steeds worden ingezet op taalverwerving (hetzij via de Wet taaleis of de WEB), participatie en/of re-integratie, met als doel deelname aan de maatschappij.

Hoofdstuk 4: Inrichting nieuw inburgeringsstelsel

Dienstverlening Sociaal Domein

De dienstverlening van Werk en Inkomen richt zich hoofdzakelijk op twee onderdelen:

1. Het bieden van een vangnet aan inwoners die dit nodig hebben, door een (tijdelijke) inkomensvoorziening op maat te verstrekken. Dit om armoede te voorkomen en een financieel stabiele situatie te creëren.
2. Inwoners ondersteunen om mee te doen in de maatschappij, het liefst via betaald werk.

De begeleiding van inburgeraars door gemeenten bij zowel inburgering als participatie is cruciaal om de dualiteit in de trajecten te borgen. Het is immers de taak van gemeenten om, samen met de inburgeringsplichtige, vorm te geven aan de invulling van inburgeringstrajecten en daarin het leren van de taal zoveel mogelijk te combineren met participatie. Voor de inburgeraars die afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering geldt dat zij ook onder de Participatiewet vallen. Het doel van de Participatiewet is verenigbaar met dat van de Wet inburgering; iedereen doet mee, bij voorkeur via betaald werk.

De werkwijze rondom re-integratie en participatie is vanuit de afdeling WIJZ vastgelegd in het Re-integratie- en Participatiebeleid. Voor zowel de re-integratie als participatie van inburgeraars wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de bestaande dienstverlening; waar nodig wordt deze uitgebreid of doorontwikkeld. Hierbij kan gedacht worden aan:

- Activiteiten op het gebied van re-integratie (voor inwoners met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt van maximaal 2 jaar en voor inwoners die bijv. gebaat zijn bij beschut werk), zoals de sollicitatietraining en het Netwerkcafé. Deze onderdelen kunnen ook aan de MAP worden verbonden. Daarnaast kunnen re-integratieactiviteiten worden ingezet, zoals een leerwerktraject, een stage, re-integratietrajecten zoals empowerment, en begeleid een consulent Werk de inburgeraar gedurende het proces om een (reguliere) arbeidsplaats te vinden.
- Activiteiten op het gebied van participatie (voor inwoners met een langere afstand tot de arbeidsmarkt van meer dan 2 jaar), zoals vrijwilligerswerk of een taalstage.
- Door inzet van ondersteunende instrumenten zoals CompetenSYS, een diagnose-instrument, met daarin een module speciaal ontworpen voor statushouders. Aan de hand van een vragenlijst geven statushouders antwoord op vragen over onder meer inburgering, hun netwerk in Nederland, persoonlijke ambities en doelen, ondernomen activiteiten, leefgebieden, mogelijkheden voor taalstages en vrijwilligerswerk. De vragenlijst kan worden afgenomen in de meest voorkomende talen zoals Engels, Arabisch en Tigrinya, en ondersteunt consulenten bij de brede intake en de begeleiding naar werk. Deze module van CompetenSYS wordt al in 2021 ingezet, waarna bezien wordt welk vervolg hieraan gegeven kan worden.

In het implementatie- en uitvoeringsplan wordt de dienstverlening op het gebied van Werk en Inkomen verder uitgewerkt. Bestaande dienstverlening, zoals de begeleiding van statushouders naar werk of studie, wordt voortgezet en waar nodig aangevuld.

Doelgroepen die buiten de wet vallen

Alleen inburgeraars die na ingang van de Wet inburgering inburgeringsplichtig worden, vallen ook daadwerkelijk onder deze nieuwe wet. Ook AOW-gerechtigden vallen niet onder de wet; hieronder wordt beschreven welke dienstverlening de gemeente deze groepen biedt.

De 'en ondertussen'-groep

Eerder in het beleidsplan is de 'en ondertussen'-groep al benoemd. De gemeente wil deze groep de kans bieden om ook gebruik te kunnen maken van het nieuwe aanbod aan taallessen. Dit omdat de gemeente stuurt op strenge inkoopcriteria en daarmee weet dat de inburgeraar op deze manier kwalitatief goed aanbod krijgt. Omdat deze groep zelf verantwoordelijk is voor de financiën zijn zij echter vrij om zelf keuzes te maken waar zij hun inburgeringsaanbod inkopen. Volgend op het uitstel van de wet naar 1 januari 2022, wordt door het Ministerie van SZW bezien welke mogelijkheden er zijn om deze doelgroep alsnog te kunnen ondersteunen²⁸.

AOW-gerechtigden

AOW'ers zijn niet inburgeringsplichtig en vallen daarmee buiten de wet. De gemeente vindt het belangrijk dat er aandacht is voor deze groep. De gemeente verwacht dan ook van maatschappelijke partners dat zij deze groep betrekken bij hun activiteiten en vrijwillige inzet stimuleren.

Wet maatschappelijk ondersteuning (Wmo)

Gemeenten zijn onder de Wet inburgering niet verantwoordelijk voor de nazorg van de inburgeraars. De gemeente ziet echter wel het belang om de meest kwetsbare inburgeraars ook na hun inburgering te ondersteunen. De Wmo kan, indien nodig, helpen de juiste zorg te bieden aan inwoners. Het kan ook zo zijn dat de inburgeraar aanvullende zorg nodig heeft tijdens of na het inburgeringstraject. Denk bijvoorbeeld aan traumabehandeling, of medische of psychische problematiek. In dat geval dient deze eerst te worden opgepakt alvorens het inburgeringstraject doorgang vindt. Deze ondersteuning zal ook veelal vanuit de Wmo of reguliere zorgverlening (zorgverzekering) geboden worden.

Plan van Aanpak Financiële Zelfredzaamheid, schuldhulpverlening en Minimabeleid

Vanuit de Wet inburgering moet verplicht in worden gezet op ontzorging; daarnaast wil de gemeente inzetten op het vergroten van de financiële zelfredzaamheid. Het Plan van Aanpak Financiële Zelfredzaamheid bevat daartoe diverse ondersteunende aandachtspunten die ook voor deze doelgroep kunnen worden ingezet, zoals scholing

²⁸ Kamerbrief "Volop koersen op inwerkingtreding wet Inburgering per 1 januari 2022", Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 17 december 2020

en talentontwikkeling. Vanuit het Minimabeleid is naast ondersteuning ook ingezet op het voorkomen van de armoedeval (een daling in het inkomen wanneer iemand vanuit de bijstand aan het werk gaat). Beide aanpakken hebben, gecombineerd met het vergroten van de financiële zelfredzaamheid, een preventieve werking. Daarmee wordt zo veel mogelijk voorkomen dat inburgeraars te maken krijgen met financiële problemen en een beroep moeten doen op schuldhulpverlening.

Wet taaleis

Bijstandsgerechtigden moeten de Nederlandse taal aantoonbaar beheersen door aan een aantal voorwaarden te voldoen, zoals het hebben gevolgd van Nederlands onderwijs. Voldoen zij hier niet aan, dan moeten zij zich inspannen om dit alsnog te doen, bijvoorbeeld door het volgen van taalonderwijs. Doen zij dit niet, dan kan in uiterste gevallen de bijstandsuitkering worden stopgezet. Deze wet is in principe ook van toepassing op inburgeringsplichtigen (indien zij een bijstandsuitkering krijgen). Echter, wanneer zij een inburgeringstraject volgen, voldoen zij aan de inspanningsverplichting. Wanneer inburgeraars na het verlopen van hun traject niet doorstromen naar werk kan de taaltoets ingezet worden om hun taalniveau opnieuw te bepalen en blijvend in te zetten op de taalontwikkeling.

Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB)

De WEB is erop gericht basisvaardigheden van volwassenen te bevorderen. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan taalonderwijs. Dit bijvoorbeeld in het kader van de Participatiewet en de Wet taaleis. Het gaat daarbij nadrukkelijk niet om de inburgering; dit is een afzonderlijk traject. De budgetten die met beide wetten gepaard gaan, zijn ook strikt gescheiden. De WEB-middelen worden opgesplitst in formeel en informeel aanbod. Voor het informele deel geldt voor de gemeente dat zij deze aan lokale partners beschikbaar stellen. Zij zoeken onderling de verbinding met elkaar en dragen gezamenlijk zorg voor een verbetering van de taalvaardigheid.

Wet kinderopvang

Voordat inburgeraars aan het inburgeringstraject beginnen, moet aan alle randvoorwaarden zijn voldaan. Waar nodig moet dus ook kinderopvang worden ingezet om inburgeraars volwaardig mee te laten doen aan de trajecten. Daarnaast lopen kinderen van inburgeraars een verhoogde kans op een taalachterstand. Hoewel de realisatie van kinderopvang niet onder de Wet inburgering valt, dient hier wel een noodzakelijke verbinding te worden gelegd. Daarbij moet ook aandacht zijn voor de inzet van vroeg-voorschoolse educatie (VVE). Inburgeraars worden bij aankomst in contact gebracht met de Jeugdgezondheidszorg voor een intake voor een VVE-indicatie.

Kinderopvang draagt bij aan de deelname van ouders, met name moeders, aan het inburgeringstraject. Echter, ondanks de mogelijkheid op VVE kiezen moeders er toch vaak voor om thuis te blijven en voor de kinderen te zorgen. Uit ervaring is gebleken dat er een aanzienlijke hogere opkomst is wanneer de aanbieder naast taal ook oppas op locatie organiseert. Dit voldoet echter niet aan de kwaliteitseisen van de VVE. Tegelijkertijd wil het niet zeggen dat de kinderen thuis meer geprikkeld worden dan op

de opvang van de aanbieder. De gemeente stimuleert ouders van kinderen met een (risico op) leerachterstand om hun kinderen naar de VVE te brengen.

Samenwerking partners

De inburgering vormt een keten, met daarin de nodige ketenpartners. Onmisbaar hierbij zijn de maatschappelijke partners, welke de inburgeraar ondersteunen bij niet alleen participatie maar ook bij het wegwijzen worden en integreren in de Nederlandse maatschappij en lokale samenleving. In zowel de samenwerking tussen gemeente en maatschappelijke partners als tussen maatschappelijke partners onderling wordt dan ook gestreefd naar integraliteit, verbinding en synergie. De gemeente gaat deze zoveel als mogelijk faciliteren door partijen te verbinden en regie te nemen in het aanjagen en opzetten van duurzame netwerkstructuren waarbij vanuit een breed perspectief partners, gemeente en mogelijke betrokken partijen worden meegenomen.

Subsidietafels

Er zijn verschillende subsidietafels, waar partijen elk voor een eigen thema ideeën uitwerken met als resultaat een gezamenlijk uitvoeringsplan per thema waarvoor subsidie kan worden aangevraagd door de deelnemers aan die tafel. Voor inburgering ligt het merendeel van de subsidies op de tafel FIT (Financieel zelfredzame inwoners, Integratie statushouders en Digi- en taalvaardige inwoners). Hier wordt al veel samengewerkt rondom inburgering. Tegelijkertijd gaat inburgering over meer dan alleen (digi)- taalvaardigheden en financiële zelfredzaamheid. Alle tafels hebben in meer of mindere mate te maken met inburgering. Zo wordt er op de tafel Zelfredzame inwoners samengewerkt om mensen met een lange afstand tot de arbeidsmarkt toe te leiden naar hun hoogst haalbare participatie. Inburgeraars uit de Z-route kunnen meegenomen worden in deze aanpak²⁹. De tafel Sociale cohesie kan bijdragen in het meer betrekken van inburgeraars bij buurtparticipatie en ontmoeting. Maar ook de tafel Opgroeien en opvoeden, Basisvaardigheden en talentontwikkeling krijgt te maken met inburgeraars. Er wordt dan ook verder onderzocht wat er nodig is om inburgering een plek te geven op de verschillende tafels en hoe de subsidietafel systematiek de bredere netwerkstructuren kan versterken. Hierbij is nadrukkelijk aandacht voor de arbeidsmogelijkheden en –kansen van de inburgeraar in het kader van voorbereiding tot toetreding op de arbeidsmarkt. Hiervoor kan aangesloten worden bij bestaande initiatieven of bij op te zetten projecten aan de subsidietafels.

²⁹ De hoge taakstelling brengt een risico met zich mee. Omdat de capaciteit tot ongeveer 100 klanten gaat. Er is ruimte voor ongeveer 25 inburgeraars uit de Z-route.

Hoofdstuk 5: Naleving en handhaving

Gelet op de diverse aanleidingen die hebben geleid tot een complete stelselherziening op het gebied van inburgering, is voor de gemeente ook een belangrijke rol weggelegd op het gebied van handhaving. Niet alleen wat betreft het voorkomen van misbruik (door bijvoorbeeld kwaliteitseisen te stellen bij de inkoop en hierop te sturen middels contractmanagement), maar ook wat betreft het motiveren en gemotiveerd houden van inburgeraars om het voor hen hoogst haalbare resultaat te behalen. Hiertoe wordt enerzijds een beroep gedaan op gesprekstechnieken c.q. de gespreksvoering door de consulent, maar anderzijds ook op de handhavende rol van de consulent. Handhaven blijft echter maatwerk, waarbij heldere communicatie en tijdig signaleren centraal staan. Ook het daadwerkelijk sanctioneren is maatwerk en afhankelijk van de aard en omvang van de schending van de afspraken, de situatie van de inburgeraar en de consequenties voor het verdere traject. De kunst is om de inburgeraar te prikkelen om het traject weer op te pakken, zonder daarbij te hard te sanctioneren en de inburgeraar te demotiveren.

De gemeente legt de hoogte van de boetes vast in een verordening dan wel nadere regels, welke gedurende de implementatie verder worden uitgewerkt. De verordening wordt separaat aan de gemeenteraad voorgelegd. Een eerste richtlijn met betrekking tot de hoogte van de boetes is opgenomen in de Wet inburgering alsook de eerste versie van de lagere regelgeving³⁰. De boetes zijn daarbij vooralsnog trapsgewijs opgebouwd. Een eerste overtreding weegt aanzienlijk minder zwaar dan bijvoorbeeld een derde.

Naast de gemeente heeft ook DUO een handhavende rol in het nieuwe inburgeringsstelsel. Waar de gemeente toeziet op de handhaving van het PIP, handhaaft DUO op het binnen drie jaar behalen van de inburgeringsplicht, de MAP en het PVT. Het uitgangspunt bij de rolverdeling tussen DUO en gemeenten, is dat beide partijen gegevens uitwisselen om zo een inburgeraar niet dusdanig vaak beboet wordt dat hij of zij in financiële problemen raakt. Daartoe zijn ook de nodige artikelen opgenomen in de nieuwe Wet inburgering zodat dit vanwege privacyregels ook mogelijk is.

Ook kan de gemeente op grond van de Participatiewet handhaven. Het kan dan ook voorkomen dat een inburgeraar met één gedraging beide wetten overtreedt en dus ook twee keer gesanctioneerd kan worden. Om dit te vermijden, wordt in de wet opgenomen dat wanneer een gemeente handhaaft op grond van de Participatiewet, handhaving op grond van de Wet inburgering niet mogelijk is³¹.

³⁰ Op het moment van schrijven is alleen de versie die ter consultatie is aangeboden, beschikbaar. Er volgt nog een nieuwe, aangepaste versie

³¹ Wet inburgering 20.., artikel 27

Hoofdstuk 6: Beheersmaatregelen

Monitoring

De Wet inburgering is een nieuwe wet, die nieuwe taken en verantwoordelijkheden met zich meebrengt voor de gemeente. Monitoring en evaluatie zijn daarom erg belangrijk, zodat de gemeente kan leren wat wel en niet werkt en tijdig kan worden bijgesteld.

Om de effectiviteit van het inburgeringsbeleid te kunnen meten, worden in ieder geval de volgende zaken periodiek gemonitord:

- Instroom van inburgeringsplichtigen. Omdat de instroom onvoorspelbaar is, wordt dit tevens gebruikt om een beeld te vormen van de doelgroep en waar nodig de uitvoering op bij te stellen.
- (Tussentijds) behaalde resultaten, waaronder de uitstroom per route, na hoeveel maanden deze uitstroom plaatsvindt, en de slagingspercentages voor het inburgeringsexamen, de leerroute en de diverse modules.
- De kostenontwikkeling.
- Klanttevredenheid met betrekking tot de onderdelen die geen meetbaar resultaat hebben, zoals maatschappelijke begeleiding, de MAP en het PVT.
- Voor zover onderdelen niet zelf worden uitgevoerd, wordt middels contractmanagement gestuurd op de bij de inkoop of subsidie opgenomen kwaliteitseisen en –criteria. Daarbij worden niet alleen contract- of subsidiegesprekken gevoerd, maar wordt opdrachtnemers ook gevraagd managementrapportages aan te leveren.
- Behaalde resultaten op het gebied van participatie en re-integratie (met daarbij aandacht voor de samenhang met de voor- en najaarsmonitor van het Re-integratie- en Participatiebeleid 2019-2022).

De monitoring wordt verder uitgewerkt in het implementatie- en uitvoeringsplan, omdat dan ook de afspraken met opdrachtnemers gemaakt zijn en er meer zicht zijn op de diverse mogelijkheden.

Evaluatie

Hoewel tussentijds de voortgang wordt gemonitord en waar nodig de uitvoering wordt bijgesteld, wordt niet eerder dan 2 jaar na ingangsdatum van de Wet inburgering een evaluatie van het beleidsplan alsook de implementatie opgesteld. Er is voor een langere periode gekozen omdat de verwachting is dat nagenoeg alle inburgeraars die onder het nieuwe stelsel vallen op een eerder moment nog volop met hun traject aan de slag zijn en er dus nog geen resultaten zijn. Indien nodig kan op basis van signalen vanuit de monitoring maar ook vanuit de uitvoering de evaluatie naar voren worden gehaald.

Het bovenstaande neemt echter niet weg dat er tussentijds aandacht is voor leren en bijstellen. De Wet inburgering is een nieuwe taak voor de gemeente, waarbij ook tussentijds gezien moet worden wat wel en niet werkt. Als er knelpunten ontstaan op beleids- of uitvoeringsniveau wordt hier op bijgesteld.

Na de eerste periode van 2 jaar wordt het beleid na 2 jaar nogmaals geëvalueerd. Deze evaluatie vormt ook input voor de verdere beleidsontwikkeling na 2024.

Financiën

Binnen het nieuwe inburgeringsstelsel wordt onderscheid gemaakt tussen een aantal verschillende budgetten, te weten de uitvoeringskosten en de kosten voor de inburgeringsvoorzieningen. De uitvoeringskosten worden verstrekt via een integratie-uitkering. De benodigde middelen voor de kosten van inburgeringsvoorzieningen worden verstrekt via een specifieke uitkering van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De hoogte van het laatstgenoemde bedrag, alsook van een ander budget dat gemeenten tegemoet mogen zien ten behoeve van de noodzakelijke ICT-aanpassingen, moet nog bekend worden gemaakt.

Uitvoeringskosten

Onder uitvoeringskosten worden de brede intake en het opstellen van het PIP, de voortgangsgesprekken, handhaving, ontzorging (inclusief het vergroten van de financiële zelfredzaamheid), inkoop en de vormgeving van het beleid en ondersteunende processen verstaan. Het budget voor de uitvoeringskosten (2022 en verder), zoals opgenomen in de decembercirculaire 2020, is als volgt:

Gemeente	Bedrag 2022	Bedrag 2023 en verder
Leidschendam-Voorburg	€ 281.027	€ 309.164
Voorschoten	€ 81.525	€ 89.688
Wassenaar	€ 88.199	€ 97.029
Totaal	€ 450.751	€ 495.881

Inburgeringsvoorzieningen

De hoogte van het budget dat de gemeente tegemoet mag zien ten behoeve van de inburgeringsvoorzieningen, moet nog bekend worden gemaakt. Wel is eerder een kostenonderzoek uitgevoerd door het onderzoeksbureau AEF. Gemeenten hebben binnen dit budget ruimte om bedragen budgetneutraal te verhogen of verlagen. Zo kan bijvoorbeeld het bedrag voor het PVT verlaagd worden ten behoeve van de MAP, of vice versa. Hiertoe is echter weinig ruimte.

Devices

Binnen iedere leerroute wordt een bedrag beschikbaar gesteld aan de opdrachtnemer om de inburgeraar een device aan te bieden op basis van een bruikleenovereenkomst. Zo is het ook mogelijk om, bijvoorbeeld als gevolg van de coronamaatregelen, op afstand onderwijs te volgen.

Reiskosten

Het budget voor de inburgeringsvoorzieningen biedt geen ruimte om aanvullende kosten te dekken, zoals reiskosten. De gemeente heeft op basis van de nieuwe inburgeringswet ook geen taak op dit gebied. De gemeente ziet reiskosten als de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar zolang er geen beperking is vastgesteld. Door activiteiten op een goed bereikbare locatie te organiseren, wil de gemeente de reiskosten wel zoveel mogelijk beperken. Voor wat betreft de inzet van re-integratietrajecten kunnen de reiskosten wel worden vergoed.

Prestatiebekostiging

In de Wet inburgering is ruimte ingebouwd om, in een later stadium, een zogeheten prestatiebekostiging door te voeren. Wanneer te weinig inburgeraars hun traject succesvol afronden, kan een gemeente gekort worden op het budget dat zij ontvangt ten behoeve van de uitvoering van het inburgeringsstelsel. Daarmee wordt het van belang om bij de inkoop en in de uitvoering continu aandacht te hebben voor kwaliteit en monitoring. Naar verwachting wordt de prestatiebekostiging per 2026 ingevoerd.

Budgetten

Op dit moment is nog deels onduidelijk welk budget de gemeente tegemoet mag zien voor de uitvoering van het nieuwe inburgeringsstelsel, specifiek de inburgeringsvoorzieningen. Hoewel het in de lijn der verwachting ligt dat gemeenten voldoende budget ontvangen, gelet op het kostenonderzoek van AEF, blijft dit toch een onzekerheid. Door bij de inkoop goede afspraken te maken over niet alleen kwaliteit maar ook prijs, kan deze onzekerheid ten dele worden afgevangen.

Risico's

Het nieuwe inburgeringsstelsel brengt een aantal risico's met zich mee, welke hieronder besproken worden. Daarbij wordt ook gezien of en zo ja welke beheersmaatregelen getroffen kunnen worden.

Onvoorspelbaarheid instroom

Als voornaamste risico geldt dat de instroom van inburgeraars in de gemeente bijzonder sterk onderhevig is aan exogene ontwikkelingen. De gemeente heeft hier zelf geen invloed op. De taakstelling met betrekking tot te huisvesten statushouders wordt door het Rijk opgelegd. In dit geval gaat het echter om aantallen; ook de samenstelling van de instroom is onvoorspelbaar. Waar de landelijke verwachting is dat 65% van de inburgeraars (lokale verwachting 55%) instroomt in de B1-route, kan dit percentage in werkelijkheid afwijken. Hetzelfde geldt voor de overige leerroutes.

Lokaal is het mogelijk om op een verhoogde instroom te anticiperen; asielmigranten moeten eerst hun vergunningprocedure doorlopen alvorens zij aan een gemeente gekoppeld worden. Daarmee ontstaat tijd voor een gemeente om bijvoorbeeld afspraken te maken met opdrachtnemers om de verhoogde instroom op te vangen. Het is echter niet mogelijk om op de samenstelling van de instroom te anticiperen, daar eerst uit de brede intake moet blijken voor welke leerroute de inburgeraar in aanmerking komt.

Financiën

Hoewel het in de lijn der verwachting ligt dat gemeenten voldoende budget ontvangen, gelet op het kostenonderzoek van AEF, blijft dit toch een onzekerheid. Door bij de inkoop goede afspraken te maken over niet alleen kwaliteit maar ook prijs, kan deze onzekerheid ten dele worden afgevangen.

Een aanvullend financieel risico wordt gevormd door de onvoorspelbaarheid van de instroom. In principe geldt dat de financiering in pas loopt met het aantal gehuisveste statushouders (waarvoor de gemeente verplicht een traject moet aanbieden c.q. een leerroute moet inkopen). Het betreft echter een open einde-regeling. Daarbij geldt dat de asielinstroom echter sterk onderhevig is aan exogene ontwikkelingen. Hoe de financiering verloopt wanneer er bijvoorbeeld een sterke toename van deze instroom is, is onduidelijk. Volgens Divosa geldt dat bij een plotselinge verhoging van de asielinstroom die zo groot is dat niet redelijkerwijs verwacht mag worden dat gemeenten deze voorfinancieren, SZW na overleg met de VNG kan overgaan tot het verlenen van extra voorschotten. De gemeente blijft wettelijk verantwoordelijk voor het verzorgen van een traject voor de inburgeraar.

Resultaat

De kwaliteit van het inburgeringsstelsel en de ingekochte trajecten wordt gewaarborgd door het bij de inkoop stellen van duidelijke kwaliteitseisen en –criteria, en het maken van goede werkafspraken met samenwerkingspartners. Ook door het nemen van een duidelijke regierol richting de inburgeraar en deze te motiveren (en indien nodig, te sanctioneren), kan de gemeente bijdragen aan de kwaliteit van het stelsel en de wens om de inburgeraar het hoogst haalbare resultaat te bereiken. Dit laatste is echter ook afhankelijk van de inburgeraar zelf; de invloed van de gemeente blijft beperkt.

Privacy

De Wet inburgering en de bijbehorende lagere regelgeving³² bevatten een aantal artikelen c.q. grondslagen waarmee gegevensverwerking- en uitwisseling mogelijk gemaakt wordt. Dit is echter beperkt tot de taken die de gemeente vanuit de Wet inburgering krijgt, en voorziet niet in het delen van gegevens binnen een bredere context in het sociaal domein. In de memorie van toelichting³³ staat hierover het volgende opgenomen: “om maatwerk te kunnen toepassen, is het tevens van belang dat gemeenten in staat worden gesteld een integrale aanpak te hanteren waarbij inburgering zoveel mogelijk wordt verbonden met de overige relevante beleidsterreinen binnen het sociale domein (zie paragraaf 1.3.4). Om de knelpunten rondom gegevensuitwisseling en privacy in het sociaal domein weg te nemen, heeft de Minister van BZK aangekondigd tot een aanpassing van wetgeving te komen. Gelet op de taken die gemeenten in het nieuwe inburgeringsstelsel krijgen, zal inburgering ook onderdeel gaan uitmaken van deze wetgeving.”

³² Waarbij moet worden opgemerkt dat deze nog niet definitief is en dus nog kan wijzigen naar aanleiding van de internetconsultatie die in september 2020 heeft plaatsgevonden

³³ Memorie van toelichting behorend bij de Wet inburgering 20.., juni 2020

Er zijn vijf kritieke momenten waarbij gegevensuitwisseling in het kader van inburgering een belangrijk rol speelt:

1. De warme overdracht met het COA, waarbij de gemeente gegevens overgedragen krijgt van het COA
2. De brede intake, waarbij de gemeente informatie verkrijgt van de inburgeraar en waarbij bepaald moet worden hoe hiermee moet worden omgegaan (welke gegevens worden met welk doeleinde geregistreerd)
3. De uitvoering van het traject, waarbij de gemeente instrumenten inzet vanuit diverse domeinen/wetten binnen de eigen organisatie. De consulent moet regie voeren, maar vanuit de diverse domeinen zijn consultants beperkt in het delen van gegevens over cliënten
4. De uitvoering van het traject, waarbij de gemeente nauw samenwerkt met ketenpartners, maatschappelijke partners en aanbieders en er bijvoorbeeld gegevens uitgewisseld worden in het kader van doorverwijzing, handhaving en monitoring
5. De nazorg, waarbij de gemeente vanuit de Wet inburgering geen wettelijke verplichting meer heeft jegens de inburgeraar maar wel proactief ondersteuning wil bieden indien dit nodig is

De gemeente onderzoekt, binnen de mogelijkheden van relevante wetgeving (niet beperkt tot de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) maar ook andere wetten als de Participatiewet), welke gegevens er nodig zijn om de Wet inburgering goed uit te voeren en maatwerk te leveren. Dit zonder inbreuk te doen op de privacybelangen van de inburgeraar. Hierover worden zowel interne afspraken als afspraken met ketenpartners gemaakt, welke zorgvuldig worden vastgelegd.

Communicatie

Voor wat betreft (cultuur)sensitieve communicatie richting de doelgroep moeten er vooraf een aantal incidentele acties worden uitgevoerd, die daarna enig onderhoud vragen. Gedacht kan worden aan het aanpassen van de gemeentelijke website, het schriftelijk beschikbaar stellen van informatie over de verschillende trajecten en onderdelen (bijvoorbeeld in een folder) en het opstellen van brieven. In het implementatie- en uitvoeringsplan (zie hieronder) wordt dit verder uitgewerkt.

Implementatie

Volgend op het beleidsplan wordt een intern implementatie- en uitvoeringsplan opgesteld. Hierin wordt aandacht besteed aan de volgende onderdelen:

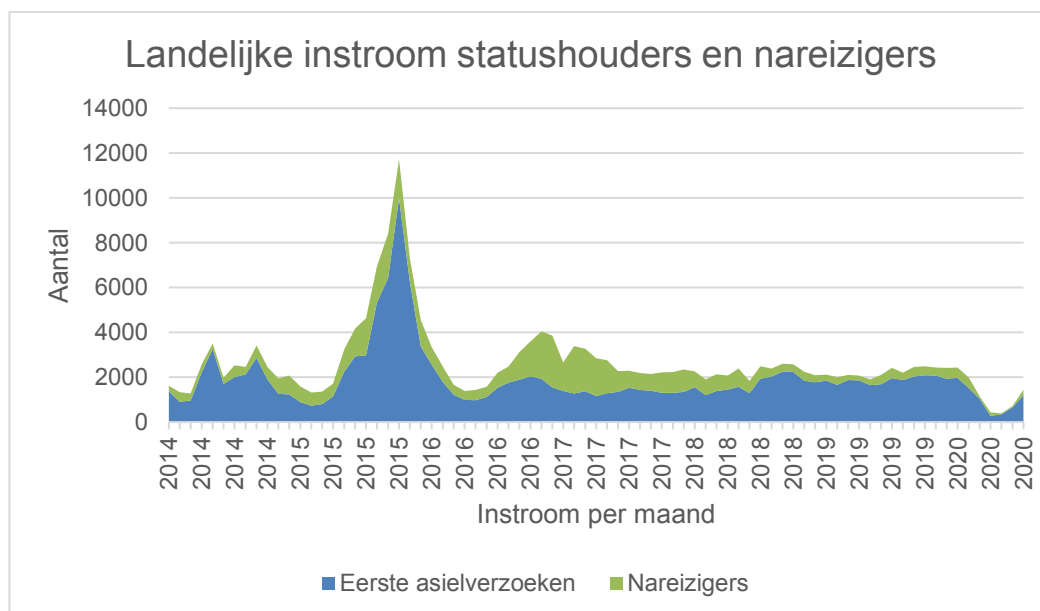
- Gedetailleerde inrichting van het inburgeringsstelsel inclusief de noodzakelijke ICT-aanpassingen.
- Een verdere uitwerking van de monitoring
- Een overzicht van de taken en verantwoordelijkheden van de diverse samenwerkingspartners c.q. opdrachtnemers, alsook die van verschillende disciplines binnen de gemeente.
- Communicatiemiddelen (zie het onderdeel 'communicatie' hierboven).

- Meenemen van betrokken afdelingen en organisaties in de voorbereiding en ontwikkeling van het implementatieproces

Bijlage 1: cijfers

Landelijke cijfers

De instroom van nieuwkomers is aan een groot aantal exogene ontwikkelingen onderhevig. Daarom kan niet met zekerheid gesteld worden of de instroom in komende jaren toe- of af zal nemen. Er zijn dan ook geen volledig betrouwbare prognoses beschikbaar. Wel kan gekeken worden naar afgelopen jaren, om zo te bezien welke instroom mogelijk verwacht kan worden bij bepaalde gebeurtenissen. De afgelopen jaren heeft de instroom zich als volgt ontwikkeld:



Bron: CBS

In bovenstaande grafiek is goed te zien hoe de instroom kan fluctueren. Zo is niet alleen een piek in de instroom in 2015 te zien, maar ook een daling in de eerste helft van 2020. Deze daling is een direct gevolg van de coronacrisis. Inmiddels stijgen de aantallen weer. De VNG gaat vooralsnog uit van een populatie van 18.100 personen die in 2021 moeten inburgeren³⁴.

Lokale cijfers

Gemeenten krijgen ieder jaar een taakstelling opgelegd wanneer het gaat om te huisvesten statushouders (inclusief nareizigers). Deze taakstelling fluctueert naar gelang exogene ontwikkelingen hier aanleiding toe geven (bij een hogere instroom geldt in de periode erna een hogere taakstelling). De taakstelling is echter de enige indicatie van de instroom waarover een gemeente beschikt. Ter illustratie is hieronder de taakstelling van de afgelopen jaren weergegeven:

³⁴ Infographic bij <https://vng.nl/nieuws/onafhankelijk-onderzoek-meer-geld-nodig-voor-inburgering>, november 2019, VNG

Taakstelling per gemeente	2018	2019	2020	2021
Leidschendam-Voorburg	104	52	52	118

Bron: Rijksoverheid

Niet alle gehuisveste statushouders (inclusief nareizigers) zijn echter inburgeringsplichtig. Een deel ervan is bijvoorbeeld minderjarig. Afgaande op de analyse van de instroom door het CBS, is de inschatting dat circa $\frac{2}{3}$ van de statushouders die onder de taakstelling vallen, inburgeringsplichtig is. Dit leidt tot de volgende aantallen:

Gecorrigeerde taakstelling per gemeente	2018	2019	2020	2021
Leidschendam-Voorburg	70	35	35	79

Bovenstaande cijfers zijn ter indicatie opgenomen. Afgaande op de inschatting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid³⁵ alsook een eerder door de gemeente uitgevoerde marktconsultatie, is het de inschatting dat 55% van de statushouders in aanmerking komt voor de B1-route, 20% voor de onderwijsroute en 25% voor de Z-route.

Naast statushouders vestigen zich ook gezins- en overige migranten in de gemeente. De afgelopen jaren betrof het de volgende aantallen:

Aantal gezins- en overige migranten per gemeente	Gemiddeld per jaar
Leidschendam-Voorburg	50

Betreft het gemiddelde van 2018 en 2019 / Bron: DUO

³⁵ Het ministerie verwacht dat 65% van de statushouders in aanmerking komt voor de B1-route, 20% voor de onderwijsroute en 15% voor de Z-route.