radar
bureau voor sociale vraagstukken



Haalbaarheidsonderzoek scenario's veranderopgave inburgering

Westfriesland

Rapportage

Gemeente Opmeer

Rapportage

In de regio Westfriesland werken zeven gemeenten en de gemeenschappelijke regeling (GR) WerkSaam gezamenlijk de Veranderopgave inburgering uit. Het haalbaarheidsonderzoek voorziet in een advies over welk uitvoeringsscenario het best past bij de regio.

Opdrachtgever
Gemeente Opmeer

Contactpersoon
Mevrouw H. van Schagen
Postbus 199
1715 ZK Spanbroek
heidi.vanschagen@opmeer.nl
0226 363 333

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

Projectleider
Hannie Dekker
h.dekker@radaradvies.nl
06 5362 3817

Inhoudsopgave

1 SCENARIO'S VOI BOUWEN IN WESTFRIESLAND: DE OPDRACHT 5

1.1 Inleiding 5
1.2 Opdrachtformulering 5
1.3 Werkwijze 6
1.4 Context onderzoek en rapportage 7
1.5 Leeswijzer 7

2 DE VERANDEROPGAVE INBURGERING VOOR WESTFRIESLAND 8

2.1 Inleiding 8
2.2 Opdracht VOI 8
2.3 Omvang VOI – Nieuwe rollen, nieuwe taken 9
2.4 Beleidsregie 10
2.5 Uitvoeringsregie 10
2.6 Cliëntregie 11
2.7 Samenhang VOI en uitvoering Participatiewet 12

3 DE HUIDIGE SITUATIE 13

3.1 Huidige situatie in Westfriesland 13
3.2 De klantreis van de inburgeraar in 2019 15

4 VISIE VAN DE GEMEENTEN EN AFWEGINGSCRITERIA 18

4.1 Afwegingscriteria scenario's VOI Westfriesland 21

5 DE SCENARIO'S 23

5.1 Scenario 1: Opplusscenario 23
5.2 Scenario 2: integratiescenario 26
5.3 Scenario 3: Uitbestedingsscenario 28

6 MULTICRITERIA ANALYSE EN CONCLUSIES 30

6.1 Bespreking Madivosa 31
6.2 Conclusie: een eerste aanzet tot een synthese-scenario 31
6.3 Uitbreiding en verdieping van het synthese-scenario 33
Onderwijsroute 42
Zorgroute 43

Managementsamenvatting

- Probleem/aanleiding
- Opdracht
- Werkwijze
- Resultaten/conclusies
- Advies & eventuele consequenties
- (check: onafhankelijk leesbaar zijn)

1 Scenario's VOI bouwen in Westfriesland: de opdracht

1.1 Inleiding

De gemeenten Hoorn, Opmeer, Koggenland, Medemblik, Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland werken op reguliere basis bestuurlijk met elkaar samen onder de noemer regio Westfriesland. Voor sociale vraagstukken is Madivosa het regionale overlegplatform voor bestuurders. Madivosa verstrekt opdrachten aan regionale projectgroepen.

Sinds 2017 bestaat de regionale projectgroep Vergunninghouders. Vanaf 2019 maakt ook de GR WerkSaam Westfriesland deel uit van deze projectgroep. De opdracht van de projectgroep is bestuurlijk adviseren over een regionaal afgestemd beleid voor vergunninghouders. Concrete producten van de projectgroep zijn een opgestelde knelpuntenanalyse en een dwarsverbandenanalyse.

Vooruitlopend op de wetswijziging van de Wet inburgering, met als beoogde ingangsdatum 1 januari 2021, is een bestuurlijke vervolgopdracht Veranderopgave inburgering (VOI) verstrekt aan de projectgroep vergunninghouders. In april 2019 is de opdracht bestuurlijk vastgesteld in het Madivosa. Het doel van de gemeenten is om een tijdige start te kunnen maken met een voorbereidingstraject van de organisatorische gevolgen van de nieuwe Wet inburgering. Hiertoe willen de gemeenten advies over een uitvoeringsscenario voor de VOI, zodat eind 2019 een uitvoeringsscenario voor de VOI vastgesteld kan worden.

1.2 Opdrachtformulering

RadarAdvies is gevraagd een haalbaarheidsonderzoek uit te voeren waarin drie mogelijke scenario's (organisatorisch) worden beschreven, waarmee regionaal vorm kan worden gegeven aan de wettelijke VOI. Onderdeel van het haalbaarheidsonderzoek is een deskundig advies over welk uitvoeringsscenario het best past bij de regio Westfriesland. Om te komen tot een voorkeursscenario is gevraagd gebruik te maken van multicriteria-analyse.

In de uitwerking van het voorkeursscenario is gevraagd om een beschrijving van de volgende onderdelen:

- Beschrijving van de benodigde rollen, verantwoordelijkheden en/of benodigde samenwerkingsvormen met betrekking tot de volgende onderdelen:
  - Uitvoering brede intake met als resultaat: het opstellen, uitvoeren en handhaven van het persoonlijke Plan Inburgering en Participatie (PIP) waarbij ontzorgen, de maatschappelijke begeleiding en het participatieverklaringstraject een plek hebben.
  - Inkoop inburgeringstrajecten.
  - Verstevigen van de koppeling tussen het inburgeringstraject en het (re)-integratietraject.

- Antwoord op de vraag of er vanuit de inhoudelijke opgave van de gemeente een organisatorische wijziging wenselijk is. Indien van toepassing ook een beschrijving van de noodzakelijke wijzigingen inclusief een advies hoe dit juridisch vorm te geven.
- Voor- en nadelen van het scenario.
- Risico's en mogelijke (beheers)maatregelen van het scenario.
- Financieel overzicht (wat kost de uitvoering van het scenario? Zowel eenmalige kosten als structurele kosten).
- Benodigde ICT-faciliteiten (is dit al aanwezig of moet dit nog aangeschaft worden?).
- Benodigde implementatietijd.

1.3 Werkwijze

Bij het uitvoeren van het haalbaarheidsonderzoek hebben de volgende stappen doorlopen:

- Documentanalyse naar de huidige situatie in Westfriesland m.b.t. inburgering
- Interviews met verschillende stakeholders[1].
  - Per gemeente een groepsgesprek met de portefeuillehouders inburgering en participatie/werk, afdelingshoofden en betrokken beleidsambtenaren over visie, ambitie, ideeën over scenario's en afwegingen.
  - WerkSaam (Directie en beleidsambtenaren) over hun ervaringen met inburgering en participatie/werktrajecten, visie op uitvoering van het nieuwe stelsel en afwegingen voor de scenario's.
  - Interviews met huidige uitvoerders van onderdelen van het inburgeringsaanbod waaronder WerkSaam, Vluchtelingenwerk, de maatschappelijke begeleiding van Hoorn, de zes regionale taalaanbieders en de bibliotheek Hoorn?
- Mondelinge tussenrapportage aan de projectgroep vergunninghouders.
- Opstellen klantreis gebaseerd op de huidige situatie
- Opstellen van drie scenario's
- Toetsing scenario's
  - Opstellen groslijst van afwegingscriteria aan de hand van de interviews en analyse van de gegevens
  - Weging afwegingscriteria in regiobijeenkomst middels een multicriteria-analyse
- Keuze, onderbouwing en verdere uitwerking voorkeursscenario

Gedurende de looptijd van het onderzoek is de opdracht enigszins bijgesteld. De verdiepende uitwerking van het voorkeursscenario wordt in een vervolgopdracht vormgegeven omdat het traject om te komen tot een voorkeursscenario een grotere tijdsinvestering gevergd heeft dan aanvankelijk werd verwacht.

[1] Een overzicht van de respondenten is terug te vinden in bijlage 2.

1.4 Context onderzoek en rapportage

Eind juni 2019 is het wetsvoorstel VOI in consultatie gegaan. Het wetsvoorstel levert de nodige discussie op. Dit blijkt ook uit de 63 reacties op het wetsvoorstel en een stevige brief vanuit de VNG waarin zij een aantal knelpunten beschrijft[2]. De 'pijn' zit voor de gemeenten in de combinatie van: meer verantwoordelijkheden, hogere inburgeringsambities in combinatie met de beschikbare middelen. Een ander pijnpunt is de versnipperde uitvoering waardoor de regie die de gemeenten kunnen pakken beperkt wordt. Zo blijft DUO toetsen of de inburgeringsdoelen zijn gehaald en hebben ook de AZC's een rol in de voorinburgering. Een inhoudelijk overzicht van de punten van discussie is terug te vinden in bijlage 3.

Het haalbaarheidsonderzoek is uitgevoerd in augustus-november 2019. Voor dit rapport betekent dit dat het wetsvoorstel zoals het ten tijde van het onderzoek ligt het uitgangspunt is geweest voor de gesprekken en de scenario's die gebouwd zijn.

1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk beschrijven we de inhoud en omvang van de VOI in Westfriesland. We gaan in op de huidige organisatie en de nieuwe rollen en taken voor gemeenten die vanuit de VOI op gemeenten afkomen en we geven aan wat er per 2021 nieuw ingeregeld moet worden. Daarbij worden hier de belangrijkste lessen van de klantreis samengevat.

In hoofdstuk 4 volgt een weergave van de visie van de Westfriese gemeenten op de VOI en op de (belangrijke uitgangspunten bij de) invulling hiervan in Westfriesland. De visie op VOI is opgehaald in de interviews en werkt toe naar het afwegingskader voor de scenario's. De afwegingscriteria zijn onderverdeeld in 4 categorieën: bestuurs- en beleidscriteria, uitvoeringscriteria, cliëntcriteria en bedrijfsvoeringscriteria.

Hoofdstuk 7 beschrijft de verschillende scenario's. Hoofdstuk 8 geeft een verdere uitwerking van het voorkeursscenario en in hoofdstuk 9 en 10 zijn de conclusies en aanbevelingen te vinden.

In de bijlagen vindt u de geraadpleegde documenten, een overzicht van de uitgevoerde interviews, een samenvatting van de veranderingen VOI op hoofdlijnen inclusief een weergave van de maatschappelijke discussie die nog loopt, een overzicht van de huidige situatie omtrent inburgering in Westfriesland en ten slotte een visuele representatie van de klantreis.

[2] Adviesaanvraag VNG wetsvoorstel Wet Inburgering (16 september 2019). *Vereniging van Nederlandse Gemeenten.* Verkregen op: https://vng.nl/files/vng/brieven/2019/20190916_brief-kabinet_adviesaanvraag-vng-wetsvoorstel-wet-inburgering.pdf

2 De Veranderopgave inburgering voor Westfriesland

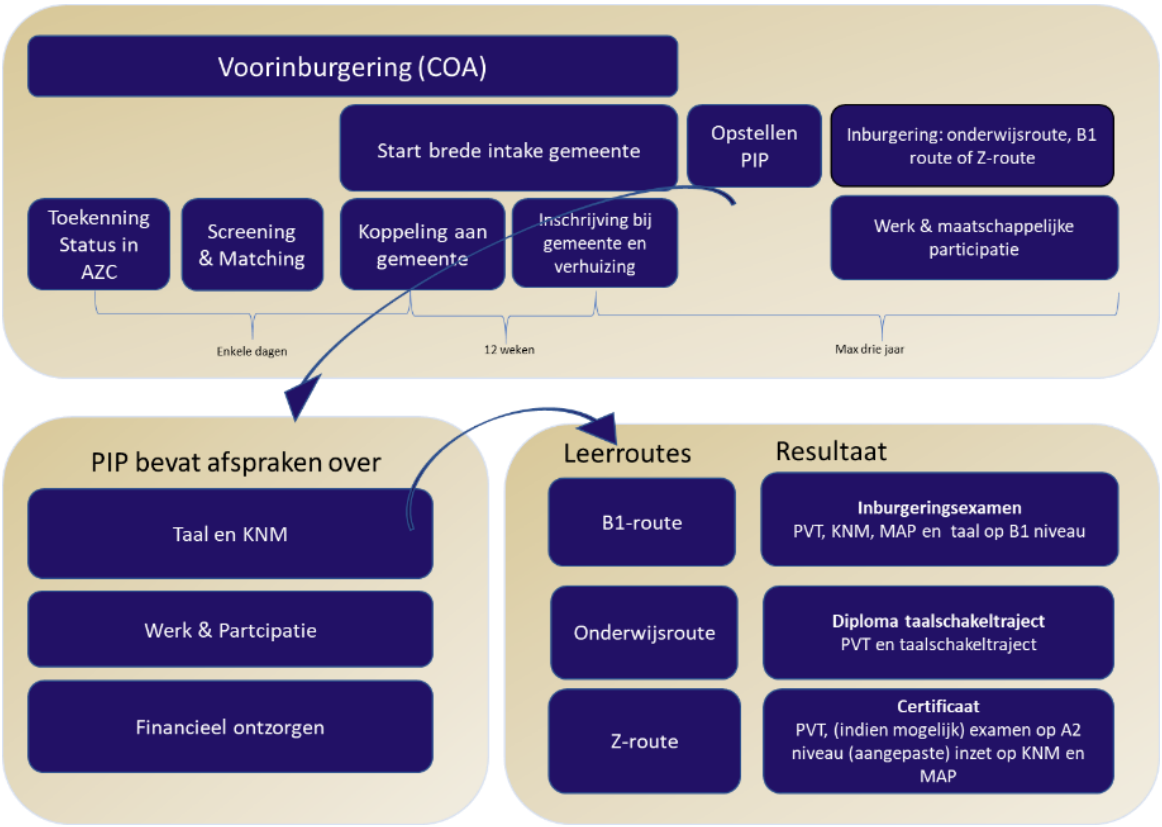
2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we eerst een schets van de nieuwe taken die op de gemeenten afkomen ten gevolge van de VOI. Dit doen we door een overzicht te geven van de invulling van de nieuwe inburgeringsroutes en in te gaan op de nieuwe rol van de gemeente hierin.

In het tweede deel van dit hoofdstuk gaan we specifieker in op de situatie in Westfriesland. De veranderopgave verschilt immers per gemeente, zowel in omvang als qua inhoud. Het hangt af van lokale omstandigheden en de huidige manier van werken. De rolinvulling naar de toekomst hangt af van het gewenste totaalplaatje. We geven een overzicht van de bestaande structuren, beschrijven de getalsmatige omvang van de VOI (wat is de taakstelling voor de komende jaren?) en sluiten af met de ervaringen van inburgeraars met het huidige inburgeringsstelsel in de vorm van een klantreis.

2.2 Opdracht VOI

De doelstelling van de Veranderopgave inburgering is om voor alle inburgeraars een passende manier te vinden om zo snel mogelijk te participeren in de samenleving. Om dit te realiseren wordt onder andere ingezet op een tijdige start van het proces, op maatwerk en op dualiteit (combineren van het leren van taal en participatie). Er zijn drie onderscheiden, nieuwe inburgeringsroutes ontwikkeld. De inburgeringsroutes (leerroutes) zijn samengesteld uit zowel bestaande als uit nieuwe onderdelen. In onderstaand schema zijn de nieuwe fasen van het inburgeringsproces visueel weergegeven. Een uitvoerige beschrijving van de inhoud van deze verschillende (deels nieuwe) onderdelen staat in bijlage 3.



Figuur 1: Fasen van het nieuwe inburgeringsstelsel 2021

2.3 Omvang VOI – Nieuwe rollen, nieuwe taken

De omvang van de VOI bestaat uit het verschil tussen wat er nu al is en wat uitvoering van de VOI vraagt van gemeenten. Om hier zicht op te krijgen gaan we in onderstaande zowel in op wat uitvoering van de VOI van gemeenten vraagt en op dat wat hiervan in Westfriesland op dit moment al georganiseerd is.

Een nieuwe rol voor gemeenten is de regierol. De stelselherziening geeft gemeenten de regie over de inburgeraar en over het totaalaanbod wat gedaan wordt aan de inburgeraar. Deze rol hebben gemeenten op dit moment niet. Nieuwe taken die voortvloeien uit deze regierol zijn enerzijds: het aanbod doen aan de inburgeraar, monitoren van de voortgang en handhaving en sanctionering. De VOI geeft gemeenten een procesbeschrijving voor de organisatie van de inburgering, met verplichte onderdelen (brede intake, taal, participatieverklaringstraject, KNM), termijnen en eindtermen. Het volledige proces neemt maximaal drie jaar in beslag. Het Rijk/DUO beoordeelt het halen van de eindtermen van de inburgering. Tegelijkertijd worden gemeenten verantwoordelijk voor de inkoop en kwaliteitscontrole van het inburgeringsaanbod/de verschillende leerroutes.

De regierol die bij de gemeenten terechtkomt kan uitgesplitst worden naar drie vormen van regie: beleidsregie, uitvoeringsregie en cliëntregie. We maken dit onderscheid omdat de regie, taken en verantwoordelijkheden van de gemeenten op deze drie verschillende niveaus liggen.

Bijvoorbeeld: beleidsregie gaat over de vraag met welke doelen de gemeenten de VOI uitvoert (het waarom). Uitvoeringsregie gaat over de vraag welke partij de opdrachtgever is voor bijvoorbeeld het vormgeven van de leerroutes (het hoe). Cliëntregie gaat over de vraag wie het aanbod aan de inburgeraar doet en wie de individuele monitoring en handhaving en sanctionering waarborgt.

Hieronder bespreken we de omvang en implicatie van deze verschillende vormen van regie.

2.4 Beleidsregie

De beleidsregie bestaat uit het formuleren van maatschappelijke doelen en beslissen over de manier waarop de doelen gerealiseerd worden (bijvoorbeeld inkoop of eigen uitvoering) realiseren. Voor de VOI betekent dit dat in beginsel de individuele gemeente keuzes maakt over de te behalen doelen, resultaten, middelen en voorwaarden voor de uitvoering van de VOI. De gemeente is eindverantwoordelijk voor de VOI en legt hierover verantwoording af aan het Rijk.

De beleidsregie voor de VOI kan door de gemeenten elders neergelegd worden, bijvoorbeeld in een regionaal samenwerkingsverband, zoals de GR WerkSaam. We werken bij de scenario's de verschillende invullingen van beleidsregie uit.

2.5 Uitvoeringsregie

De uitvoeringsregie voor de VOI gaat over de verantwoordelijkheid voor uitvoering, de inkoop en de monitoring de kwaliteit van het inburgeringsaanbod dat wil zeggen de drie leerroutes en het taalaanbod. Uitvoeringsregie gaat over de vraag waar het opdrachtgeverschap voor de uitvoering is belegd. Welke partij schakelt uitvoerders in en maakt afspraken over de wijze van uitvoeren en verantwoording over de uitvoering van (onderdelen) van de VOI? De gemeenten kunnen zelf individueel uitvoeren of opdrachtgever zijn, gezamenlijk uitvoeren en/of inkopen of de uitvoering en inkoop bij een derde partij, zoals een GR, beleggen. Voor de uitvoering van de VOI moet besloten worden welke onderdelen lokaal, bovenlokaal of regionaal opgepakt worden en welke manier van contract financiering gekozen wordt (bijvoorbeeld beleidsgestuurde contractfinanciering of contractmanagement).

De kern van de veranderopgave zit op uitvoeringsregie. Dit houdt in dat keuzes gemaakt moeten worden over de inrichting van de uitvoering, het inkoopproces, over een heldere opdrachtformulering (met goede kwaliteitscriteria), over de manier van sturen en kwaliteitsbewaking. Hierbij is door het Rijk al vast gelegd dat gemeenten alleen aanbod mogen inkopen dat voldoet aan het keurmerk Blik op Werk[3]. Vervolgens is het ook aan gemeenten om zicht te houden op de kwaliteit. Bij signalen van

[3] Dit geldt alleen voor de B1-route en de Z-route. Voor de Onderwijsroute is de constructie net anders. De taalschakeltrajecten worden waarschijnlijk onderdeel van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). Ook bestaat straks de mogelijkheid om als aanbieder een taalschakeltraject af te ronden met een erkend diploma. Dit maakt dat de Inspectie van het Onderwijs de kwaliteit van dit aanbod zal waarborgen.

misstanden of op basis van eigen controle/onderzoek kunnen gemeenten handhaven en indien nodig samenwerkingen beëindigen.

We werken bij de scenario's verschillende invullingen van uitvoeringsregie uit.

2.6 Cliëntregie

Cliëntregie gaat over de vraag wie het contact onderhoudt met de individuele inburgeraar, de voortgang van het traject bewaakt, hierover intervenieert en hierover rapporteert.

In het nieuwe stelsel krijgen gemeenten de taak om op cliëntniveau goede inburgering te faciliteren en om in het gehele inburgeringstraject de voortgang en ontwikkeling te monitoren en handhaven. Een van de taken die hieruit voortvloeit is het voeren van periodieke voortgangsgesprekken met inburgeraars. Deze gesprekken zijn voor de vergunninghouders verplicht en zijn bedoeld om inzicht te krijgen in (de kwaliteit van) het inburgeringstraject en de gemaakte vorderingen. Hierbij is zowel aandacht voor de inzet van de vergunninghouder als voor de kwaliteit en beschikbaarheid van ondersteuning en lesaanbod, welke randvoorwaarden zijn om afgesproken doelen te kunnen bereiken. Dit gaat bijvoorbeeld ook om rooster technische (on)mogelijkheden om werk en taal te combineren of andere belemmeringen die maatwerk in de weg kunnen staan.

Vooralsnog wordt er in de wet uitgegaan van minimaal twee voortgangsgesprekken in het eerste jaar. De gemeente wordt hierbij ook geacht om relevante informatie over de vergunninghouder op te halen vanuit andere perspectieven, zoals de werkgever of de cursusinstelling.

Het uitgangspunt is dat het PIP niet vrijblijvend is en dat verwijtbaar niet inburgeren consequenties heeft. Het is de verantwoordelijkheid van gemeenten om hierop te handhaven. Het PIP krijgt de vorm van een beschikking. Dit maakt het mogelijk voor gemeenten om het verwijtbaar niet nakomen van het PIP te sanctioneren op basis van een bestuurlijke boete uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Hiermee wordt voortgebouwd op de taken die gemeenten al hebben voor bijstandsgerechtigden op basis van de Participatiewet (onder andere op het gebied van taal, medewerkingsplicht en tegenprestatie).

Indien uit de gesprekken naar voren komt dat de vergunninghouder wel inzet toont, maar hij of zij door andere oorzaken geen (voldoende) vorderingen kan maken is het ook aan de gemeente om hier actie op te ondernemen en de belemmeringen weg te nemen. Uiteindelijk ziet DUO erop toe dat de inburgering tijdig is afgrond.

Informatie-uitwisseling met DUO in het kader van handhaving en sanctionering inburgeringsplicht
De handhaving en sanctionering op het inburgeringsresultaat, de zogenaamde inburgeringsplicht, zal middels mandaat door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) bij DUO worden belegd. Om DUO in de gelegenheid te stellen deze taak goed uit te voeren wordt van gemeenten verwacht dat zij informatie aan

hen overdragen. Dit gaat ten eerste om de afspraken die in het PIP zijn vastgelegd. Daarin is immers ook het precieze eindresultaat overeengekomen. Ten tweede is het aan de gemeenten om DUO te informeren over de mate van inspanning die de inburgeringsplichtige tijdens zijn traject heeft gepleegd, zodat onderscheid gemaakt kan worden tussen verwijtbaar en niet verwijtbaar nalaten van de inburgeringsplicht.

2.7 Samenhang VOI en uitvoering Participatiewet

De ambitie van de VOI is een snellere integratie in de Nederlandse samenleving. Dit wordt bereikt door een duaal aanbod te doen waarin een combinatie gemaakt wordt tussen werk/participatie en taal.

Veel vergunninghouders doen een beroep op een uitkering. Bij het opstellen van het PIP ligt het voor de hand om nauw aan te sluiten bij het aanbod wat gemeentelijk is ontwikkeld voor werk & participatie. Ook het financieel ontzorgen van de vergunninghouder verloopt via de uitkeringsadministratie. Na de verplichte periode kan het ontzorgen, indien nodig, op basis van een individuele afweging door de gemeente voortgezet worden op basis van de mogelijkheden die de Participatiewet nu al biedt (in de vorm van artikel 57 van de Participatiewet).

Verder wordt het handhavingsinstrumentarium van de Participatiewet nadrukkelijk gezien als een manier om de voortgang van de leerroutes te monitoren. Het gaat dan om:

- De inspanningsverplichting (artikel 18b van de Participatiewet)
- De taaleis bepaalt dat de statushouder moet voldoen aan de verwachtingen die van hem verwacht mogen worden bij het verwerven van vaardigheden in de Nederlandse taal. (Artikel 18b lid 6 sub a van de Participatiewet)

3 De huidige situatie

3.1 Huidige situatie in Westfriesland

3.1.1 Bestaande structuren

Huidige beleidsregie

De gemeenten zijn op dit moment verantwoordelijk voor de huisvesting, maatschappelijke begeleiding, het participatieverklaringstraject, uitkering en werk/participatie voor inburgeraars. De beleidsregie hierop ligt grotendeels bij de individuele gemeenten. In de regio is er sprake van regionale afstemming, maar de beslissingen over de koers, resultaten en inzet van middelen worden lokaal genomen.

De uitvoering van de Participatiewet en de WEB zijn hierop een uitzondering, deze is in een Gemeenschappelijke Regeling belegd. De gemeenten besluiten in GR verband over koers en inzet van middelen. Een uitzondering hierop is de beleidsregie op de bijzondere bijstand en de schuldhulpverlening. Deze hebben de gemeenten bij zichzelf gehouden.

Huidige uitvoeringsregie

De uitvoeringsregie is op meerdere plaatsen belegd. Waar de gemeenten zelf uitvoeren valt uitvoeringsregie en uitvoering samen. Waar de gemeenten anderen laten uitvoeren ligt de regietaak bij de gemeente of regionaal en ligt de uitvoering extern bij een publieke of private partij.

Sommige onderdelen voeren de gemeenten zelf uit, zoals: huisvesting, de bijzondere bijstand, de schuldhulpverlening en de Wmo taken. De maatschappelijke begeleiding voert de gemeente Hoorn zelf uit. De andere zes gemeenten hebben maatschappelijke begeleiding gezamenlijk ingekocht bij Vluchtelingenwerk Nederland. Het participatieverklaringstraject is door de zeven gemeenten gezamenlijk ingekocht bij Fiolet, een private aanbieder. Hoewel er nog geen sprake is van een formele onderwijsroute heeft de gemeente Hoorn, wel in samenwerking met het Horizon College een leerroute ontwikkeld.

Huidige cliëntregie

De cliëntregie is gesplitst over meerdere partijen. De gemeenten voeren de cliëntregie op huisvesting, bijzondere bijstand, schuldhulpverlening en Wmo inzet. De GR WerkSaam voert de cliëntregie over het inkomen en werk/participatie. In de bestuurlijke interviews is het gesprek gevoerd over de wijze waarop de individuele gemeenten tegen de regietaken van de VOI aankijken.

3.1.2 Uitvoering van inburgering: huidig aanbod voor inburgeraars

- **Brede intake:** Ter voorbereiding op de VOI hebben de zeven Westfriese gemeenten landelijke middelen toegekend gekregen om een pilot met de brede intake uit te voeren. De brede intake is een verplicht onderdeel van de VOI en leidt tot een PIP. De GR WerkSaam voert de brede intake voor de gemeenten uit. Hoofdaanvrager is Hoorn en de regionale werkgroep vergunninghouders doet de projectorganisatie. De pilot is gericht op minimaal 40 deelnemers en loopt van 1 augustus 2019 tot 1 augustus 2020. Door het uitvoeren van de pilot doen de Westfriese gemeenten waardevolle ervaring op met wat de brede intake kan en moet brengen aan de inburgeraar, uit welke elementen hij moet bestaan en hoeveel capaciteit nodig is om de brede intake uit te voeren.
- **Taalaanbod:** Er zijn op dit moment zes regionale taalaanbieders actief, te weten: Fiolet, TCI Compiti, Wereldcollege, JAR-opleidingen, Stichting EDINOVA en Horizon College. In het huidige stelsel hebben de gemeenten geen betrokkenheid en verantwoordelijkheid voor het taalaanbod. De inburgeraar schakelt zelf de taalaanbieder in. Met uitzondering van het Horizon College zijn de taalaanbieders nog afwachtend met de voorbereiding/inrichting van hun aanbod voor de VOI. De taalaanbieders vragen aandacht voor het taalniveau dat bereikt moet worden (voor hoeveel inburgeraars is B1 reëel?), de kritische massa voor een groep gecombineerd met aantal startmomenten.

  Onderwijsroute Horizon College: Aanvullend is er informeel aanbod via de bibliotheken en het Taalhuis in de vorm van onder andere taalcafés en taalmaatjes. Het Taalhuis is een samenwerking van de Westfriese gemeenten, WerkSaam, Vrijwilligerspunt Hoorn en de Stichting Lezen & Schrijven. Het Taalhuis biedt ondersteuning als het taalniveau bij WerkSaam onvoldoende blijkt. WerkSaam organiseert ook taalpleinen waar mensen terecht kunnen voor hulp met lezen, schrijven en rekenen. Op dit moment kan dit aanbod niet gebruikt worden door inburgeraars omdat ze door het Rijk uitgesloten zijn van het Wet educatie beroepsonderwijs (WEB) aanbod. De taalschakeltrajecten worden opgenomen in de WEB.
- **Zelfredzaamheidsroute:** Ontheffing wordt aangevraagd als inburgeringsplichtige een inburgeringscursus of alfabetiseringscursus heeft gedaan, maar hier ondanks aantoonbaar geleverde inspanningen hier niet in slaagt. DUO beslist nu of een ontheffing gerechtigd is.
- WerkSaam biedt beschut werkplekken.
- Pilot vrijwilligerspunt – Fiolet.

3.1.3 Concluderend met betrekking tot het aanbod

De uitvoering van de inburgering Westfriesland laat een versnipperd beeld zien, overigens geldt dit voor de meeste gemeenten in Nederland. De opgave vanuit de VOI

is om duale trajecten te bieden en om logische leerroutes samen te stellen. Er is in de regio een infrastructuur van uitvoerders die een bijdrage kunnen en willen leveren aan het uitvoeren van de veranderopgave. De uitvoeringsregie op een afgestemd integraal aanbod en het vormgeven van de kwaliteitscontrole is de uitdaging voor de West Friese gemeenten in de VOI.

3.1.4 Getalsmatige omvang veranderopgave in WFR

Afhankelijk van het aantal vergunningen dat wordt verleend stelt het Rijk ieder half jaar een taakstelling op voor het aantal te huisvesten vergunninghouders per gemeente. Deze taakstelling gaat in het nieuwe inburgeringsstelsel ook bepalen voor hoeveel inburgeringstrajecten de gemeente verantwoordelijk wordt.

Sinds de piek in 2015 zijn de asielaanvragen landelijk gedaald. Dit is ook terug te zien in de taakstellingen in Westfriesland. Waar de taakstelling voor alle Westfriese gemeenten samen in 2016 nog 535 inburgeraars groot was, gaat het in 2019 om 150 mensen, waarvan er 50 aan Hoorn gekoppeld worden[4]. Het landelijk totaal voor 2019 is 12.000. De verdeling over de gemeenten voor 2019 is als volgt.

Koggenland	Opmeer	Medemblik	Stede Broec	Enkhuizen	Drechterland	Hoorn
16	8	32	16	14	14	50

3.1.5 Taakstelling 2019

De aantallen zijn aan verandering onderhevig, een crisis in de wereld met een nieuwe vluchtelingenstroom leidt tot een ophoging. Desondanks geven de huidige aantallen wel een beeld van de omvang van het benodigde aanbod in het kader van de VOI in Westfriesland. Regionaal is er een huisvestingstaakstelling van 150 personen in 2019. Van deze 150 personen is ongeveer de helft volwassen en inburgering plichtig

Het aantal inburgeraars kan een afwegingscriterium zijn bij de scenario's. Een minimumaantal deelnemers voor een taalklas kan bijdragen aan een effectieve uitvoering van het inburgeringstraject voor de individuele inburgeraar en richtinggevend zijn bij de keuze om aanbod lokaal of juist regionaal aan te bieden.

3.2 De klantreis van de inburgeraar in 2019

In oktober hebben elf inburgeraars hun klantreis gedeeld. De eerste sessie was met vier inburgeraars uit Hoorn, de tweede sessie was met zeven inburgeraars uit de andere gemeenten[5]. In totaal kwamen drie deelnemers uit Eritrea, de andere deelnemers waren afkomstig uit Syrië. De deelnemers vormden een diverse groep op

[4] Dit aantal is recent aangepast naar aanleiding het lagere aantal vergunningen dat wordt afgegeven dan verwacht, zie https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2019/04/03/taakstelling-huisvesting-vergunninghouders-eerste-helft-2019

[5] De inburgeraars waren woonachtig in Stede Broec, Koggenland, Opmeer& Drechterland.

het gebied van geslacht, opleidingsniveau, leeftijd en aankomstjaar in Nederland. Kortom, de achtergrond en ervaring van de deelnemende inburgeraar was divers.

Voorbereidend op het gesprek met de inburgeraars is er gesproken met professionals van Vluchtelingenwerk, WerkSaam en de gemeenten Hoorn, Koggenland, Medemblik. In deze sessie zijn de verschillende contactmomenten tussen inburgeraars en uitvoerders in kaart gebracht. Tijdens de klantreissessies stonden twee vragen centraal:

- Met welke partijen heeft de inburgeraar, in welke fase van het inburgeringsproces contact?
- Hoe heeft de inburgeraar dit contact ervaren?

De contactmomenten en de antwoorden op deze vragen zijn verwerkt in een visuele klantreis. Deze visuele klantreis is te vinden in bijlage 5.

De sessies laten zien dat elke inburgeraar anders is. De ervaringen van de verschillende inburgeraars zijn dan ook uiteenlopend. Toch zijn er een aantal gemeenschappelijke punten die breed gedeeld worden door de groep:

- In het eerste jaar wordt de begeleiding als weinig intensief ervaren. De inburgeraar heeft het gevoel veel zelf uit te moeten zoeken zonder over de juiste informatie of taalvaardigheden te beschikken om dit goed te kunnen. Dit is in het bijzonder het geval voor inburgeraars die geen familieleden in Nederland hebben en geen Engels spreken. Tegelijkertijd geeft de inburgeraar aan ook te willen leren om dingen zelf te kunnen doen. Een verbeterpunt zou dus zijn om intensievere begeleiding te bieden gedurende het eerste jaar. Daarbij is het belangrijk dat niet alles uit handen wordt genomen maar dat de inburgeraar ook leert om het zelf te doen. Op deze manier kan zelfredzaamheid gestimuleerd worden.
- De inburgeraar gaat er vaak vanuit dat de gemeente – zodra inburgeraars uit het AZC komen – aan ‘alle’ wensen kan voldoen. De werkelijke situatie valt daarin vaak tegen. Ook gaven verschillende inburgeraars aan dat er bij aankomst beloftes zijn gedaan die niet zijn waargemaakt. Denk aan een belofte over het verzoek voor een andere woning. De inburgeraars geven aan duidelijkheid te willen over wat ze wel en niet kunnen verwachten en welke hulp beschikbaar is. Het is belangrijk om als gemeente duidelijk te zijn over wat de inburgeraar wel en niet kan verwachten. Zo worden er geen beloftes gedaan die niet waargemaakt kunnen worden.
- Veel inburgeraars geven aan snel aan het werk te willen. Het aanbod voldoet vaak niet aan de verwachtingen van inburgeraars. Vooral hoogopgeleide inburgeraars geven aan geen passend aanbod te kunnen krijgen. De inburgeraar mist hierin maatwerk en een langetermijnplanning. Men begrijpt dat de taal leren en ervaring opdoen belangrijk is, maar wil ook toewerken naar een passende baan. Ook op dit gebied is het managen van de verwachting van inburgeraars dus belangrijk.

Tegelijkertijd is het belangrijk om perspectief te bieden om op lange termijn een passend(er) aanbod te kunnen doen.

- Het is volgens de inburgeraars niet haalbaar om binnen drie jaar het inburgeringsexamen te halen. Zeker in het geval van B1 niveau. Dit heeft te maken met de lage intensiteit van de taallessen (2 maal in de week 3 uur). Ook zorgen de beperkte mogelijkheden om te werken ervoor dat de inburgeraar weinig Nederlands kan oefenen in de praktijk. De grote niveauverschillen binnen klassen worden ook als een beperking genoemd. De inburgeraars zouden graag willen dat de indeling van groepen beter aansluit bij de motivatie en de leeftijd. Er is dus behoefte aan intensievere taalles in passende groepen met meer mogelijkheden om het Nederlands te oefenen in de praktijk. Aansluitend zou er meer toezicht moeten komen op de kwaliteit van het aanbod.
- De inburgeraar geeft aan veel praktische hulp te ontvangen, bijvoorbeeld bij het begrijpen van de post. Tegelijkertijd geeft de inburgeraar aan dat er meer aandacht nodig is voor de geestelijke gezondheid. De inburgeraar geeft aan bezig te willen blijven en snel te willen meedoen in de maatschappij. Door bezig te zijn krijgen negatieve gedachten niet alle ruimte. Om de inburgeraar te ondersteunen met het verwerken van trauma en stress is het belangrijk om voldoende zinvolle dagbesteding te bieden.
- De rol van vrijwilligers wordt erg gewaardeerd en als zinvol gezien. Naast Vluchtelingenwerk geven de inburgeraars aan veel gehad te hebben aan familieleden, vrienden en buren. Bijzonder is de dankbaarheid die ze voelen voor de burgers van Westfriesland. Het is belangrijk om deze rol van buren, vrienden en familieleden niet te onderschatten. Er zijn efficiëntere taak- en rolverdelingen mogelijk tussen professionals en vrijwilligers.
- De inburgeraar geeft aan dat vaak vanuit het systeem en algemeen wordt gekeken naar een vraag of probleem van de inburgeraar. De inburgeraar mist soms dat er goed gekeken wordt naar de specifieke omstandigheden. Er is behoefte aan meer huisbezoeken waar goed gekeken wordt naar de omstandigheden van de inburgeraar. De menselijke maat en een constructieve houding is belangrijk bij het bieden van maatwerk bij vragen of problemen.
- Er wordt zeer positief gesproken over de administratieve ondersteuning in het begin en de onderlinge communicatie tussen verschillende partijen. Wel geven inburgeraars aan het lastig te vinden dat niet elke gemeente dezelfde regelingen hanteert. Onder inburgeraars leidt dit tot verwarring en gevoelens van frustratie. Sommige inburgeraars hebben het idee dat het voordelen heeft om in een bepaalde gemeente te wonen ten opzichte van de andere. Duidelijke uitleg over de verschillende regelingen kan bijdragen aan het begrip over deze onderlinge verschillen.

4 Visie van de gemeenten en afwegingscriteria

De Westfriese gemeenten hebben een gezamenlijke ambitie:

> Aan iedere inburgeringsplichtige, met ingang van de nieuwe Wet inburgering (1 januari 2021) een kwalitatief goed passende leer-werkroute kunnen bieden, waarmee hij/zij integreert en participeert naar vermogen in de Westfriese samenleving.

Over de manier waarop het realiseren van deze ambitie het best gestalte kan krijgen zijn met de zeven gemeenten, WerkSaam en het bestuur van WerkSaam in augustus en september 2019 gesprekken gevoerd. Aan deze gesprekken hebben bestuurders, afdelingshoofden, coördinatoren van zorg/wijkteams en beleidsmedewerkers deelgenomen.

De visie van de gemeente op inburgering biedt context, uitgangspunten en handvatten bij het maken van strategische, tactische en operationele keuzes op het gebied van inburgering. Onderstaand gaan we in op de hoofdlijnen die we uit de interviews gehaald hebben en werken we naar een afwegingskader voor de scenario's.

Iedereen onderschrijft volledig de achtergrond en de doelstelling van de veranderopgave inburgering. Op inhoud en doelen, zoals: de regie terug naar de gemeenten en sterk verbinden van inburgering en participatie, bestaat er breed draagvlak voor de stelselwijziging. Op de organisatie van het stelsel (brede intake, PIP, 3 leerroutes, financieel ontzorgen) sluiten de gemeenten zich grotendeels aan bij de landelijke aandachtspunten. De financiële middelen, die door het rijk beschikbaar worden gesteld zijn voor alle gemeenten bepalend. De regionale ambities en de manier waarop er uitvoering aan gegeven wordt moeten passen binnen de budgetten die beschikbaar gesteld worden. De gemeenten zien geen ruimte voor extra investeringen. Op dit moment worden de middelen als ontoereikend ervaren. Het in evenwicht brengen van de ambitie van het Rijk met de beschikbare middelen is ook één van de onderhandelingspunten voor de VNG.

De gemeenten streven naar een kwalitatief goed aanbod, aansluitend bij de verschillen tussen de inburgeraars. Ten aanzien van de nieuwe taken (regie, monitoring en handhaving/sanctionering en leerroutes & kwaliteitsbewaking) het volgende:

- **Regie en monitoring op inburgering is noodzaak:** individueel casemanagement. Inburgeraars hebben met verschillende instanties/afdelingen en regelingen te maken: zoals de inburgeringsplicht (o.a. maatschappelijke begeleiding), de eisen die de Participatiewet stelt aan participatie/werk (via WerkSaam), de verstrekking van bijzondere bijstand en schuldhulpverlening (via de gemeenten) en voor sommigen is er ook sprake van interventies door een wijkteam (gemeenten). Gezien de veelheid van partijen waarmee de inburgeraar te maken krijgt is individueel casemanagement (één inburgeraar/één gezin, één plan) wenselijk gedurende het inburgeringstraject. Een tweede reden hiervoor is dat inburgeraars

vaak op meerdere momenten dezelfde informatie moeten leveren. Individueel casemanagement kan bijdragen, mits aangevuld met afspraken over informatieoverdracht naar andere partijen, aan het verminderen van de uitvraag. Aangezien de omstandigheden van de inburgeraar zullen veranderen en er wijzigingen ten opzichte van het PIP gemaakt zullen worden zullen de individuele trajecten ook gemonitord moeten worden (voortgangsgesprekken in de VOI). Over waar de uitvoering van de cliëntregie en monitoring het best belegd kan worden verschillen de gemeenten.

- **Handhaving: vooral richten op niet-willers:** De gemeenten willen zich in principe richten op het op een passende manier faciliteren van de inburgeraar. Handhaving en sanctioneren zou alleen ingezet moeten worden voor 'niet-willers' die willens en wetens het inburgeringstraject traineren.
  Waar de uitvoering van de handhaving op inburgering het best belegd kan worden is niet expliciet in de gesprekken aan de orde gekomen.
- **Samenstellen leerroutes:** inburgerings- en werk/participatieverplichtingen zijn afgestemd op elkaar, gemeenten nauw betrokken bij 1e vormgeving van leerroutes. Er ontstaan drie verschillende leerroutes. Voor elke leerroute is het belangrijk om een integraal, afgestemd aanbod te realiseren waarbij de verschillende elementen niet volgtijdelijk, maar gelijktijdig in onderlinge afstemming aangeboden worden. Bij het realiseren van het 1e aanbod van leerroutes willen de gemeenten nauw betrokken zijn. De tendens in de gesprekken neigt naar een regionaal aanbod van leerroutes. De betrokkenheid van de gemeenten kan bestaan uit: inkoop door de zeven gemeenten gezamenlijk of aan de voorkant kwaliteitseisen opstellen en de feitelijke inkoop elders neerleggen. Voor het realiseren van de leerroutes zijn verschillende modellen de revue gepasseerd: per leerroute een hoofdaannemer en onderaannemers, de leerroutes realiseren beleggen bij één partij (bijvoorbeeld WerkSaam) en een onderscheid aanbrengen tussen het realiseren van de leerroute B1 en onderwijs (bij WerkSaam) en de Z-route (bij de gemeente).
- **Kwaliteitsbewaking leerroutes:** nauwe betrokkenheid van gemeenten
  Of de inburgeraar in staat zal zijn om zijn inburgeringsroute te voltooien is afhankelijk van zijn inzet én van de kwaliteit van het aanbod wat de gemeenten doen. De gemeenten vinden het belangrijk om zicht te houden op de kwaliteit van het aanbod en dit te monitoren.
- **PIP/Brede intake- Inburgering als een duurzame investering, vraagt gedegen klantkennis aan de voorkant:** De inburgeringsroutes moeten leiden tot optimale participatie in de Westfriese samenleving. Om dit te bereiken is het belangrijk om te investeren in de kop van het proces. Gedegen klantkennis wordt vergaard via de brede intake en vastgelegd in het PIP op maat. Inburgering en participatie/werk moeten in een zo vroeg mogelijk stadium integraal verbonden worden. Inhoudelijk is er overeenstemming tussen de gemeenten. Waar de uitvoering

belegd zou moeten worden en hoe de taakverdeling tussen de gemeente en andere partijen ligt in de uitvoering van de brede intake en het opstellen van de PIP zijn er verschillen tussen de gemeenten.

- **Maatschappelijke begeleiding professionaliseren:** De inzet van vrijwilligers in de maatschappelijke begeleiding is de afgelopen jaren een knelpunt geweest. Enerzijds gaat het om de visie van sommige vrijwilligers (onvoldoende gericht op zelfredzaamheid), anderzijds om de beschikbaarheid van vrijwilligers(onvoldoende). De kwaliteit van de maatschappelijke begeleiding heeft hieronder geleden. Verdere professionalisering van de maatschappelijke begeleiding is voor de gemeenten die samenwerken met Vluchtelingenwerk een wens. Hoorn werkt reeds met een professionals.
- **Balans professionals en vrijwilligers:** Alle gemeenten erkennen dat professionals en vrijwilligers een eigenstandige bijdrage leveren aan het inburgeren. Volledig professionaliseren van het inburgeringstraject is geen begaanbare route vanwege de hoge kosten. De inzet van vrijwilligers wordt vooral als ondersteunend ervaren bij het participeren in de lokale samenleving en het extra oefenen van taalvaardigheid.
- **Uitvoering lokaal en regionaal:** Voor de gemeenten is het belangrijk dat de inburgeraar 'landt' in de gemeente waar hij zich vestigt. Dit betekent dat in elke route een lokaal component komt te zitten. De lokale component gaat over participatie en zorg. Het betreft de inzet van lokale vrijwilligers, de inzet van het lokale welzijnswerk of de bibliotheek en de inzet van het wijkteam.
  Daarnaast voeren gemeenten lokaal het armoedebeleid uit.
  De gemeenten verschillen onderling van inzicht over de mate waarin de nieuwe inburgeringstaken (regie, monitoring, handhaving en uitvoering brede intake/PIP en leerroutes) lokaal dan wel regionaal vormgegeven moeten worden. Er is overeenstemming dat regionale uitvoering te allen tijde verbonden moet worden met de lokale uitvoering. Er is ook overeenstemming dat een regionaal aanbod meerjarig afgesproken zou moeten worden.
  Wel vinden allen het wenselijk om 'flexibele' afspraken te maken met de zeven gemeenten, vanwege de gezamenlijke verplichtingen die worden aangegaan en de financiering daarvan. Dit betreft personele inzet, langdurige contracten en kosten voor regionale voorzieningen die niet direct beïnvloedbaar zijn.
  Sommigen gemeenten hebben ook expliciet aandacht gevraagd voor het lokaal aanbieden van de leerroutes. Met name de Z-route. Maar ook voor de B1 route in combinatie met werk en participatie.
- **Regionale uitvoering werk door WerkSaam:** De gemeenten hebben in de GR WerkSaam de uitvoering van de Participatiewet en de WEB belegd. Het gros van de inburgeraars ontvangt een uitkering via WerkSaam. Eén van de opdrachten aan WerkSaam is het bieden van werksettings en het realiseren van arbeidsparticipatie. Dat WerkSaam de partij is die het onderdeel

arbeidsparticipatie onder haar hoede neemt staat buiten kijf. Ook gezien de inzet van de wet om inburgering en werk nauwer met elkaar te verbinden.
Uit de huidige taken van WerkSaam volgt ook dat zij gedurende de eerste 6 maanden het financieel ontzorgen voor hun rekening nemen (inhouden en doorbetalen vaste lasten op uitkering). De bijdrage aan de financiële zelfredzaamheid van WerkSaam of een andere partij is niet besproken gedurende de interviews. Er bestaan verschillen van inzicht tussen de gemeenten over de rol van WerkSaam met betrekking tot de uitvoering van de nieuwe onderdelen van de VOI.

4.1 Afwegingscriteria scenario's VOI Westfriesland

Aan de hand van de regionale interviews zijn afwegingscriteria voor de scenario's opgesteld. De afwegingscriteria zijn voorgelegd en besproken met de projectleider en de regionale projectgroep vergunninghouders. Vervolgens zijn de afwegingscriteria ingezet in de multicriteria-analyse.

	Omschrijving criterium
Bestuur en beleid	1. Bestuurlijke eenduidigheid – mate waarin sprake is van een heldere bestuurlijke structuur voor aansturing van de VOI-taken (duidelijkheid over wie bestuurlijk waarover gaat)
	2. Ruimte voor lokale keuzes (autonomie, lokale identiteit) – mate waarin variatie tussen gemeenten mogelijk is in de taakuitvoering
	3. Aansluiting bij lokale sociale infrastructuur – mate waarin de VOI-taken verweven zijn in de lokale sociale infrastructuur
	4. Democratische legitimiteit – mate waarin gemeenteraad directe invloed heeft
	5. Uitvoering binnen VOI-middelen – mate waarin uitvoering binnen de door het rijk voor inburgering beschikbaar gestelde middelen mogelijk is
Uitvoering	1. Eenduidigheid opdrachtgeverschap – mate waarin sprake is van in regionaal verband bij één orgaan belegd opdrachtgeverschap voor het volledige VOI-takenpakket
	2. Gebundelde inkoop en contractmanagement – mate waarin inkoop, contractmanagement en kwaliteitsbewaking van de uitvoering voor het volledige VOI-takenpakket integraal georganiseerd zijn (d.w.z. geen verschillen tussen onderdelen van het VOI-takenpakket in organisatie inkoop, contractmanagement en kwaliteitsbewaking)
	3. Preventie – mate waarin de uitvoering is ingericht op het voorkomen van escalatie van problematiek
	4. Integraliteit – mate waarin inburgering, werk en participatie onderling verweven zijn
	5. Flexibiliteit – mate waarin in de uitvoering aanpassingen in werkwijzen afhankelijk van omvang en aard van de doelgroep mogelijk zijn (vermogen om aanbod aan te passen aan wat zich in de praktijk voordoet m.b.t. aantallen en kenmerken vergunninghouders)

Cliënten	1. Integraliteit aanbod (taal-werk-opleiding) – mate waarin trajectonderdelen voor de cliënt efficiënt in de tijd te combineren zijn
	2. Gestroomlijnde klantreis – mate waarin dubbelingen in de uitvraag bij vergunninghouders en tegenstrijdige eisen van uitvoerende professionals kunnen worden voorkomen
	3. Maatwerk op cliëntniveau (inhoudelijk) – mate waarin trajectonderdelen op specifieke cliëntbehoeften kunnen worden afgestemd (vorm en inhoud trajectonderdelen zijn mede afhankelijk van individuele cliëntbehoeften)
	4. Maatwerk op cliëntniveau (randvoorwaardelijk) – mate waarin trajectonderdelen laagdrempelig/lokaal aangeboden kunnen worden (waardoor bijv. reistijd beperkt wordt)
	5. Lokale verbinding – mate waarin de cliënt contacten opdoet in zijn directe omgeving
Bedrijfsvoering	1. Efficiënte uitvoering – mate waarin er evenwicht is tussen cliëntaantallen, ambities en uitvoeringskosten
	2. Schaalbaarheid – mate waarin VOI-taakonderdelen gebundeld kunnen worden in volledige functies (voorkomen van versnippering, waarbij een functie voor beperkt deel VOI-taken betreft)
	3. Implementatiekosten – omvang van de kosten voor de overgang naar de nieuwe situatie (het gaat hier dus om de eenmalige overgangskosten)
	4. Beïnvloedbaarheid kosten – mate waarin gemeenten de uitvoeringskosten direct/eigenstandig kunnen beïnvloeden

5 De scenario's

Voor de uitvoering van de VOI in Westfriesland zijn verschillende scenario's voorstelbaar. We hebben drie scenario's onderscheiden, met de volgende werktitels:

De scenario's

1. Scenario 1: het opplusscenario
2. Scenario 2: het integratiescenario
3. Scenario 3: het uitbestedingsscenario

Om tot een advies te komen voor een voorkeursscenario is met de projectgroep vergunninghouders een multicriteria analyse uitgevoerd op basis van de afwegingscriteria. Deze is vervolgens toegepast op de drie scenario's waardoor per scenario een afweging gemaakt kon worden op de voor- en nadelen van het scenario.

We beschrijven de drie scenario's op hoofdlijnen.

5.1 Scenario 1: Opplusscenario

5.1.1 Globale omschrijving van het scenario

In het opplusscenario bouwen de gemeenten voort op de uitvoering zoals die op dit moment gestalte heeft gekregen. De governance en rolverdeling tussen de partijen wijzigt zich niet. Daar waar het schaalvoordelen biedt, trekken de gemeenten gezamenlijk met elkaar op en stemmen zij regionaal af.

5.1.2 De regie

- **De beleidsregie**: De individuele gemeenten voeren de beleidsregie op de VOI. De gemeenten stellen de koers en de middelen vast die beschikbaar gesteld worden om de beoogde doelen te bereiken.
- **Uitvoeringsregie:** In beginsel ligt de uitvoeringsregie VOI bij de individuele gemeenten. De gemeenten maken individuele keuzes over de uitvoering van de verschillende deeltaken van de VOI. Hieronder valt ook de mate waarin ze met elkaar samenwerken. Op onderdelen zullen de gemeenten gezamenlijk optrekken (bijvoorbeeld inkoop leerroutes), op andere onderdelen kiezen zij voor een eigen koers (bijvoorbeeld maatschappelijke begeleiding). Net als in de huidige situatie stemmen de gemeenten uitvoeringszaken af in de projectgroep vergunninghouders. De afstemming over het regionale aanbod vindt plaats in Madivosa.
  De regionale projectgroep vergunninghouders blijft gehandhaafd en krijgt als opdracht het gezamenlijke regionale aanbod te realiseren door inkoop van

leerroutes. Gezien de betrokkenheid van de projectgroep vergunninghouders bij het realiseren van het aanbod verzorgen zij ook, namens de individuele gemeenten, de kwaliteitsbewaking voor de leerroutes.

- **Cliëntregie:** De cliëntregie ligt bij de individuele gemeente. Hierin kiest elke gemeente een eigen vorm/werkwijze die past bij de lokale situatie. Elke gemeente besluit individueel al dan niet samen te werken met andere gemeenten in de regio op onderdelen of volledig.
  Vanuit de huidige situatie geredeneerd is het voorstelbaar dat Hoorn de cliëntregie zelf voert en de andere gemeenten de cliëntregie gezamenlijk vormgeven. De cliëntregie kan bij een gemeentelijke of regionale casemanager inburgering komen te liggen met als taak de bewaking van de uitvoering van de PIP. Het is denkbaar dat de taak verweven wordt in reeds bestaande functies, zoals die van de maatschappelijk begeleiders, de taak in een wijkteam te beleggen of via klantmanagers van WerkSaam.
  De cliëntregie bestaat uit: opstellen PIP, monitoren uitvoering PIP, handhaving en sanctionering. Voor zover de gemeenten de taak laten uitvoeren door een externe partij verzorgt deze de terugkoppeling over de voortgang naar de individuele gemeenten.

5.1.3 De totstandkoming & uitvoering van het aanbod

- **Brede intake, opstellen PIP**: De huidige pilot wordt, nadat 40 PIP-plannen zijn opgesteld, geëvalueerd. De uitkomst van de evaluatie van de pilot is richtinggevend voor de inrichting van de brede intake en het opstellen van de PIP door de gemeenten. WerkSaam voert namens de gemeenten de brede intake/opstellen PIP uit in de deze pilot. De werkwijze kan bij een positieve evaluatie worden voortgezet.
  Waar de gemeenten in gezamenlijkheid naar streven is dat de werkwijze bij de brede intake en de PIP regionaal eenduidig wordt vormgegeven. Argumenten hiervoor zijn dat het PIP de basis is voor de leerroutes. Het vervolgaanbod in leerroutes komt regionaal tot stand. Bovendien voeren de gemeenten werk/participatie gezamenlijk uit. Een eenduidige en afgestemde werkwijze aan de kop van het proces draagt voor de inburgeraar bij aan het vaststellen van een haalbare en passende inburgeringsroute. Tegelijkertijd biedt een gezamenlijk vormgegeven brede intake/PIP-mogelijkheden om regionaal het noodzakelijke aanbod leerroutes te monitoren.
- **Maatschappelijke begeleiding:** De gemeente Hoorn werkt met professionals die bij de gemeenten in dienst zijn. Deze professionals begeleiden de inburgeraar gedurende het eerste jaar. Een afweging voor de gemeente is om de cliëntregie voor het volledige inburgeringstraject bij de maatschappelijk begeleiders te beleggen.

De andere gemeenten investeren in verdere professionalisering van de maatschappelijke begeleiding en blijven dit gezamenlijk uitvoeren. De uitvoering van de maatschappelijk begeleiding voor zes Westfriese gemeenten wordt opnieuw ingericht. Zelf gaan uitvoeren dan wel professionaliseren door externe inhuur met ondersteuning van vrijwilligers in een mentorrol zijn beiden een optie.

- **Inburgeringstraject/leerroutes:** Op dit moment ligt de organisatie van het taalaanbod buiten de gemeenten. Er zijn in de regio een aantal commerciële aanbieders actief en het Horizon College. Het werk/participatieaanbod ligt grotendeels bij WerkSaam. Lokaal bieden gemeenten ook een participatieaanbod. Beleidsinhoudelijk is een afgestemd, integraal aanbod het doel van de gemeenten. Vanuit deze gedachte ligt het voor de hand om een gezamenlijke aanbesteding/inkoop van leerroutes bij externe aanbieders in gang te zetten. Hierbij worden verschillende delen van het inburgeringstraject door verschillende partijen uitgevoerd. Gezien de rol van WerkSaam in het bieden van werk/participatiemogelijkheden is het aanbod wat tot stand komt (met name reguliere route en onderwijsroute) afgestemd op het aanbod van WerkSaam.

5.1.4 Regionaal komen er drie leerroutes tot stand:

- **Reguliere route:** (leidt tot examen op B1-, B2- of A2-niveau): raamovereenkomst met beperkt aantal aanbieders.
- **Onderwijsroute:** Hoofdrol Horizon College.
- **Z-route:** In regionaal verband in samenwerking met het Horizon College en WerkSaam vormgeven, waarbij lokale welzijnsinstellingen ook nadrukkelijk uitgenodigd worden om een aanbod te doen. Voor het PVT organiseren de gemeenten een aparte aanbesteding/inkoop in regionaal verband gelijktijdig met aanbesteding van de taalcomponent.
  WerkSaam verzorgt voor de regio Westfriesland het MAP-aanbod.
  De kwaliteitsbewaking van het aanbod ligt bij de contractmanagers van de leerroutes in samenspel met degenen die het individuele casemanagement voeren.
- **Financiële ontzorgen:** De regeltaak die voortkomt uit de VOI, namelijk gedurende een periode van 6 maanden de vaste lasten doorbetalen, ligt volledig in het verlengde van de huidige werkzaamheden van WerkSaam voor de Participatiewet. Dus WerkSaam houdt onder andere huurkosten in op de uitkering, betaalt onder andere woningcorporaties en verstrekt leefgeld aan de vergunninghouder. Financiële zelfredzaamheid stimuleren, na 6 maanden van vaste lasten doorbetalen, wordt (mits er middelen voor zijn) als taak binnen elke leerroute ondergebracht.

5.1.5 Organisatorische gevolgen van het scenario

De gemeenten houden in essentie dezelfde rol die ze nu hebben. De gemeenten kiezen individueel voor: eigen uitvoering, een taak bij de GR neerleggen of inkoop. Net als in de huidige situatie komt een deel van het aanbod regionaal tot stand. Voor het regionale aanbod stellen de gemeenten de middelen beschikbaar zodat inkoop kan plaatsvinden.

Voor zover de gemeenten taken bij de GR WerkSaam neerleggen kan deze taak als een zogenaamde Plustaak ingericht worden. Deze constructie doet recht aan de behoefte van de gemeente om afspraken te kunnen maken over verantwoording en rapportage die past bij de gemeente.

Twee taken vragen een gezamenlijke investering in de voorbereiding van de VOI, namelijk: de evaluatie van de pilot PIP en daaropvolgende besluitvorming over de inrichting. Ook vergt de voorbereiding op de inkoop van de leerroutes een gezamenlijke investering in het vaststellen

5.2 Scenario 2: integratiescenario

5.2.1 Globale omschrijving van het scenario

In het integratiescenario verstevigen de gemeenten de gezamenlijkheid. De aantallen inburgeringsplichtigen en de wens tot het bieden van een integraal aanbod zijn leidend in het gezamenlijk optrekken en inrichten van de uitvoering waar dat kan en meerwaarde heeft. De gemeenten realiseren gezamenlijk een regionaal inburgeringsteam. Het regionale inburgeringsteam voert de brede intake/PIP uit, maatschappelijke begeleiding, voortgangsgesprekken PIP, handhaving en sanctionering. De medewerkers van het regionale inburgeringsteam werken gebiedsgericht, waardoor ze ook in de lokale netwerken kunnen participeren. Cliënten uit dezelfde gemeenten zijn zoveel mogelijk in dezelfde caseload ondergebracht. In de uitvoering worden een aantal taken met elkaar vervlochten.

De gemeenten kopen gezamenlijk de leerroutes in. De gemeenten vullen met name op taal en participatie lokaal aan.

5.2.2 De regie

- **De beleidsregie:** De individuele gemeenten voeren de beleidsregie op de VOI. De gemeenten stellen de koers en de middelen vast die beschikbaar gesteld worden om de beoogde doelen te bereiken.
- **Uitvoeringsregie:** In beginsel ligt de uitvoeringsregie VOI bij de individuele gemeenten. De uitvoeringsregie op de brede intake, maatschappelijke begeleiding en cliëntregie is afhankelijk van de ‘ophanging’ van het regionale team. Het is mogelijk dat één gemeente namens de andere gemeenten de uitvoeringsregie op zich neemt. De wijze waarop zal nader vastgelegd moeten worden in bestuurlijke

afspraken.
De uitvoeringsregie op de leerroutes kan georganiseerd worden door de regionale projectgroep vergunninghouders. De afstemming over het regionale aanbod vindt plaats in Madivosa. Gezien de betrokkenheid van projectgroep vergunninghouders bij de inkoop van het aanbod verzorgen zij ook, namens de individuele gemeenten, de kwaliteitsbewaking voor de leerroutes.

- **Cliëntregie:** De cliëntregie ligt bij het regionale inburgeringsteam met terugkoppeling naar de individuele gemeente over voortgang. De gemeenten geven gezamenlijk vorm aan een uniforme werkwijze.

5.2.3 De totstandkoming & uitvoering & kwaliteitsbewaking van het aanbod

- **Brede intake, opstellen PIP en maatschappelijke begeleiding en cliëntregie:** De werkwijze rondom individuele cliënten wordt regionaal eenduidig vormgegeven en verdergaand geprofessionaliseerd. De met cliëntregie samenhangende taken en brede intake/PIP en maatschappelijke begeleiding worden geïntegreerd in één regionaal werkend team. Het regionale team van uitvoerders voert de voortgangsgesprekken en verzorgt de handhaving en sanctionering en rapporteert de voortgang aan de individuele gemeenten.
  De uitvoering is belegd bij medewerkers die in dienst zijn van de gemeenten. Zij worden gedetacheerd naar een regionaal werkend team.
  Het regionale team heeft verder als taak om voor participatie een lokaal netwerk te onderhouden waarbij vrijwilligers ingezet worden in een mentorrol. De coördinatie van de inzet van mentoren wordt regionaal georganiseerd, bij één van de gemeenten belegd of uitbesteed aan VWN
- **Inburgeringstraject/leerroutes:** De gemeenten zetten gezamenlijk een aanbesteding in voor de inkoop van leerroutes. Elk van de drie leerroutes wordt geïntegreerd vormgegeven, taal en werk/participatie wordt in één traject ondergebracht met een duur van maximaal drie jaar. PVT en MAP worden zo mogelijk geïntegreerd in één aanbod aan de inburgeraar. Elke leerroute kent een hoofdaannemer en onderaannemers bij de uitvoering van de leerroute. De aanbieders worden regionaal gecontracteerd. Het is voorstelbaar dat WerkSaam acteert als hoofdaannemer in de reguliere route en het Horizon College als hoofdaannemer voor de onderwijsroute.
  De zelfredzaamheidsroute vraagt een sterkere gemeentelijke inzet waardoor het voorstelbaar is dat de gemeenten voor deze route vooral samenwerking met lokale partijen zoeken en de taalcomponent regionaal vormgeven.
  De kwaliteitsbewaking van de leerroutes ligt op de plek waar het contractmanagement voor de leerroutes is ondergebracht.
- **Financieel ontzorgen:** De regeltaak die voortkomt uit de VOI, namelijk gedurende een periode van 6 maanden de vaste lasten doorbetalen, ligt volledig in het

verlengde van de huidige werkzaamheden van WerkSaam voor de Participatiewet. Dus WerkSaam houdt o.a. huurkosten in op de uitkering, betaalt onder andere woningcorporaties en verstrekt leefgeld aan vergunninghouder.
Het stimuleren van financiële zelfredzaamheid wordt ondergebracht als module in de verschillende leerroutes.

5.2.4 Organisatorische gevolgen van het scenario

Er is op dit moment geen regionaal inburgeringsteam met het beschreven takenpakket. Een optie is om het regionale inburgeringsteam formeel en qua aansturing onder te brengen bij een van de zeven gemeenten en dat de gemeente medewerkers detacheren naar het inburgeringsteam. De gemeenten sluiten een overeenkomst met de uitvoerende gemeenten, formuleren een opdracht aan het regionale inburgeringsteam en stellen de middelen voor uitvoering beschikbaar.

Een substantieel deel van het aanbod komt regionaal tot stand. Voor het regionale aanbod stellen de gemeenten de middelen beschikbaar zodat inkoop kan plaatsvinden. De regionale inkooporganisatie ondersteunt de projectgroep vergunninghouders bij het realiseren van het aanbod.

5.3 Scenario 3: Uitbestedingsscenario

5.3.1 Globale omschrijving van het scenario

De gemeenten brengen de Veranderopgave inburgering onder binnen de GR WerkSaam op dezelfde wijze als waarop de gemeenten de Participatiewet bij de GR WerkSaam ondergebracht hebben.

5.3.2 De regie

- **De beleidsregie:** De GR WerkSaam voert namens de gemeenten de beleidsregie op de VOI. De gemeenten stellen de koers en de middelen vast die beschikbaar gesteld worden om de beoogde doelen te bereiken. In de GR WerkSaam worden de afspraken gemaakt over de doelstellingen en de resultaten van de VOI. De middelen die ter beschikking gesteld worden om de VOI uit te voeren worden overgedragen aan de GR WerkSaam.
- **Uitvoeringsregie:** De GR WerkSaam krijgt van de gemeenten de opdracht om het inburgeringsaanbod vorm te geven. Voor een deel voert de GR WerkSaam taken zelf uit, voor een deel koopt de GR WerkSaam het aanbod in bij externe aanbieders.
- **Cliëntregie:** De GR WerkSaam voert de cliëntregie namens de gemeenten uit en rapporteert aan de gemeenten de voortgang van de inburgering.

5.3.3 De totstandkoming & uitvoering & kwaliteitsbewaking van het aanbod

- **Brede intake, opstellen PIP:** De GR WerkSaam voert in de pilot de brede intake voor de gemeente uit, stelt het PIP op en stelt met de inburgeraar de passende leerroute vast. De ervaringen uit de pilot worden ingezet om de brede intake en het opstellen van de PIP verder te optimaliseren. Ook worden de ervaringen gebruikt om vast te stellen welke formatieve inzet nodig is om tot een passend PIP te komen.
- **Maatschappelijke begeleiding:** De maatschappelijke begeleiding voert de GR WerkSaam zelf uit of koopt de GR WerkSaam in bij een externe partij. Bepalend is een professionele uitvoering met voldoende lokale verbinding.
- **Inburgeringstraject/leerroutes:** De GR WerkSaam zet een aanbesteding uit voor de inkoop van leerroutes. Elk van de drie leerroutes wordt geïntegreerd vormgegeven, taal en werk/participatie wordt in één traject ondergebracht met een duur van maximaal drie jaar. Werk en participatie zijn leidend. Voor elke leerroute ontwikkelt de GR WerkSaam een aanbod in huis. Voor specifieke trajectonderdelen, zoals taal en PVT contracteert WerkSaam aanbieders die bij de uitvoering ondersteunen. Voor de zelfredzaamheidsroute wordt intensief met de individuele gemeenten samengewerkt. De kwaliteitsbewaking van de leerroutes ligt bij de GR WerkSaam.
- **Financieel ontzorgen:** De regeltaak die voortkomt uit de VOI, namelijk gedurende een periode van 6 maanden de vaste lasten doorbetalen, ligt volledig in het verlengde van de huidige werkzaamheden van WerkSaam voor de Participatiewet. Dus WerkSaam houdt o.a. huurkosten in op de uitkering, betaalt o.a. woningcorporaties en verstrekt leefgeld aan vergunninghouder.

5.3.4 Organisatorische gevolgen van het scenario

Het takenpakket van De GR WerkSaam wordt uitgebreid met de VOI. De GR kan aangepast worden door op eenzelfde wijze als de Participatiewet en de WEB de VOI onder te brengen in de GR.

Voor de GR heeft de uitbreiding van het takenpakket mogelijk tot gevolg dat er formatie-uitbreiding nodig is.

6 Multicriteria analyse en conclusies

Aan alle gemeenten is gevraagd een score toe te kennen aan de 19 verschillende afwegingscriteria op een schaal van 1 tot 3. Elke gemeente heeft elk criterium een individuele score toegekend. Vervolgens is het gemiddeld gewicht per criterium van de gemeenten gezamenlijk vastgesteld. In een gezamenlijke werksessie met de werkgroep vergunningshouders (exclusief WerkSaam) zijn vervolgens de scenario's per criterium geordend waarbij het scenario wat het beste scoorde op een criterium 3 punten kreeg. Een scenario wat het minste scoorde 1 punt. Wanneer een scenario vergelijkbaar scoorde is gezamenlijk vastgesteld welk gewicht toegekend ging worden en is een vergelijkbaar gewicht meerdere malen toegekend.

Onderstaand staat de gemiddelde score per scenario, per hoofdcriterium weergegeven.

Criteria cluster	Gemiddeld gewicht	Opplus-scenario	Integratie-scenario	Uitbestedings-scenario
Bestuur en beleid (5 criteria)	2,20	24,71	22,00	18,14
Uitvoering (5 criteria)	2,49	15,29	27,57	31,71
Cliënt (5 criteria)	2,83	25,57	31,29	28,57
Bedrijfsvoering (4 criteria)	2,29	16,57	16,57	19,71
Totaal	2,45	82,14	97,43	98,14

Toelichting

- Voor elk criterium is het gewicht bepaald door de door de gemeenten toegekende gewichten te delen door 7. In kolom 2 is het gemiddelde gewicht weergegeven van de criteria in het betreffende cluster.
- In de overige kolommen is per cluster van criteria de totaalscore van het betreffende scenario weergegeven. Dat is de optelsom van de scores per criterium binnen het cluster. De score per criterium is de vermenigvuldiging van de in de werksessie toegekende punten op het criterium (hoe 'scoort' het scenario op het criterium, op een schaal van 1 tot 3) met het gewicht van het criterium.

De multicriteria-analyse geeft geen eenduidige uitkomst. Het opplusscenario springt er met name uit op de voor bestuur en beleid geformuleerde criteria omdat het in hoge mate de individuele gemeenten invloed geeft op de beleidsvoering en uitvoering van de VOI. In de totaalscore voor het scenario scoort het opplusscenario het laagste.

Het integratiescenario scoort het hoogst op de cliëntcriteria. Het uitbestedingsscenario op uitvoeringscriteria en bedrijfsvoering. De totaalscore voor het integratiescenario en het uitbestedingsscenario is vrijwel vergelijkbaar.

Vanuit de inhoudelijk opgave van de gemeenten met betrekking tot de VOI levert doorgaan op de huidige voet, uitgewerkt in het opplusscenario, een versnippering op dat geen recht doet aan de inhoudelijke opgave waarbij de gemeenten wensen in te zetten op een inhoudelijk sterk aanbod aan inburgeraars. De uitvoering van de VOI brengt nieuwe taken met zich mee die leidt tot een herbezinning op de taakverdeling waarbij de gemeenten de balans zoeken tussen individuele invloed en gezamenlijkheid en professionalisering.

6.1 Bespreking Madivosa

De scenario's en de resultaten van de multicriteria-analyse zijn besproken in een bijeenkomst van Madivosa op 7 november. Er is onvoldoende draagvlak bij een aantal gemeenten om de volledige VOI bij de GR WerkSaam onder te brengen. Wel is er draagvlak voor een grotere rol van de GR WerkSaam in de uitvoering van de VOI dan beschreven in het integratiescenario. Merendeels wensen de gemeenten een sterke lokale verbinding bij het uitvoeren van de maatschappelijke begeleiding en de Z-route.

Vanuit Madivosa is verzocht een synthese tot stand te brengen tussen het integratie- en het uitbestedingsscenario, waarbij de sterke punten uit beide scenario's gecombineerd worden en verdiepend uitgewerkt worden. De klantreis is belangrijke input voor het vormgeven van de inburgeringsroutes en niet de structuureisen van de VOI.

6.2 Conclusie: een eerste aanzet tot een synthese-scenario

6.2.1 Globale omschrijving van het scenario

In het synthesescenario realiseren de gemeenten een regionaal inburgeringsteam. De medewerkers van het regionale inburgeringsteam werken gebiedsgericht, waardoor ze onderdeel kunnen zijn van lokale netwerken en daarin participeren. Cliënten uit dezelfde gemeenten zijn zoveel mogelijk in dezelfde caseload ondergebracht.

Het regionale inburgeringsteam voert de brede intake/PIP uit, maatschappelijke begeleiding, voortgangsgesprekken PIP, handhaving en sanctionering.

De gemeenten kopen gezamenlijk de leerroutes in. De GR heeft een voorkeurspositie bij de uitvoering van de leerroutes. Wat zij niet kunnen bieden wordt aanvullend ingekocht. De wensen van de gemeenten om taal en participatie lokaal aan te vullen en uit te voeren worden bij de inkoop als randvoorwaarden geformuleerd.

6.2.2 De regie

- **De beleidsregie:** De individuele gemeenten voeren de beleidsregie op de VOI. De gemeenten stellen de koers en de middelen vast die beschikbaar gesteld worden om de beoogde doelen te bereiken.
- **Uitvoeringsregie:** In beginsel ligt de uitvoeringsregie VOI bij de individuele gemeenten. De uitvoeringsregie op de brede intake, maatschappelijke begeleiding

en cliëntregie is afhankelijk van de 'ophanging' van het regionale team. Het is mogelijk dat één gemeente namens de andere gemeenten de uitvoeringsregie op zich neemt. De wijze waarop zal nader vastgelegd moeten worden in bestuurlijke afspraken. De uitvoeringsregie op de leerroutes ligt bij de regionale projectgroep vergunninghouders in samenspraak met WerkSaam. De afstemming over het regionale aanbod vindt plaats in Madivosa. Afhankelijk van hoe de rol van WerkSaam ingevuld wordt ligt de kwaliteitsbewaking bij de individuele gemeenten of bij WerkSaam.

- **Cliëntregie:** De cliëntregie ligt bij het regionale inburgeringsteam met terugkoppeling naar de individuele gemeente over voortgang. De gemeenten geven gezamenlijk vorm aan een uniforme werkwijze.

6.2.3 De totstandkoming & uitvoering & kwaliteitsbewaking van het aanbod

- **Brede intake, opstellen PIP en maatschappelijke begeleiding en cliëntregie:** De werkwijze rondom individuele cliënten wordt regionaal eenduidig vormgegeven en verdergaand geprofessionaliseerd. De met cliëntregie samenhangende taken en brede intake/PIP en maatschappelijke begeleiding worden geïntegreerd in één regionaal werkend team. Het regionale team van uitvoerders voert de voortgangsgesprekken en verzorgt de handhaving en sanctionering en rapporteert de voortgang aan de individuele gemeenten.
  De uitvoering is belegd bij medewerkers die in dienst zijn van de gemeenten. Zij worden gedetacheerd naar een regionaal werkend team.
  Het regionale team heeft verder als taak om voor participatie een lokaal netwerk te onderhouden waarbij vrijwilligers ingezet worden in een mentorrol. De coördinatie van de inzet van mentoren wordt regionaal georganiseerd, bij één van de gemeenten belegd of uitbesteed aan VWN
- **Inburgeringstraject/leerroutes:** De gemeenten zetten gezamenlijk een aanbesteding in voor de inkoop van leerroutes. Elk van de drie leerroutes wordt geïntegreerd vormgegeven, taal en werk/participatie wordt in één traject ondergebracht met een duur van maximaal drie jaar. PVT en MAP worden zo mogelijk geïntegreerd in één aanbod aan de inburgeraar. In beginsel is WerkSaam hoofdaannemer voor de leerroutes en worden er onderaannemers ingeschakeld bij de uitvoering van de leerroute. De aanbieders worden regionaal gecontracteerd. De zelfredzaamheidsroute vraagt een sterkere gemeentelijke inzet waardoor het voorstelbaar is dat de gemeenten voor deze route vooral samenwerking met lokale partijen zoeken en de taalcomponent regionaal vormgeven.
  De kwaliteitsbewaking van de leerroutes ligt op de plek waar het contractmanagement voor de leerroutes is ondergebracht.

- **Financieel ontzorgen:** De regeltaak die voortkomt uit de VOI, namelijk gedurende een periode van 6 maanden de vaste lasten doorbetalen, ligt volledig in het verlengde van de huidige werkzaamheden van WerkSaam voor de Participatiewet. Dus WerkSaam houdt o.a. huurkosten in op de uitkering, betaalt o.a. woningcorporaties en verstrekt leefgeld aan vergunninghouder.
  Het stimuleren van financiële zelfredzaamheid wordt ondergebracht als module in de verschillende leerroutes.

6.2.4 Organisatorische gevolgen van het scenario

Er is op dit moment geen regionaal inburgeringsteam met het beschreven takenpakket. Een optie is om het regionale inburgeringsteam formeel en qua aansturing onder te brengen bij één van de zeven gemeenten en dat de gemeente medewerkers detacheren naar het inburgeringsteam. De gemeenten sluiten een overeenkomst met de uitvoerende gemeenten, formuleren een opdracht aan het regionale inburgeringsteam en stellen de middelen voor uitvoering beschikbaar.

Een substantieel deel van het aanbod komt regionaal tot stand. Voor het regionale aanbod stellen de gemeenten de middelen beschikbaar zodat inkoop kan plaatsvinden. De Regionale inkooporganisatie ondersteunt de projectgroep vergunninghouders bij het realiseren van het aanbod.

6.3 Uitbreiding en verdieping van het synthese-scenario

In een vervolgtraject zal het synthese-scenario verder uitgewerkt worden. Het gaat dan om het:

1. Nader onderzoeken van de vormgeving en taken van een regionaal inburgeringsteam rekening houdend met een soepele klantreis
2. De juridische ophanging van een regionaal inburgeringsteam;
3. Conceptueel uitwerken van leerroutes gebruikmakend van ervaringen elders in het land zodat we een kwalitatief goede inkoop kunnen realiseren;
4. De wijze van inkoop verdiepend uitwerken;
5. Een inschatting maken van de kosten (eenmalige implementatiekosten en uitvoeringskosten);
6. Een voorstel uitwerken waarover besluitvorming kan plaatsvinden in de individuele gemeenten over het voorkeursscenario

Bijlage 1: Geraadpleegde documenten

- Aantal overige inburgeringsplichtigen januari 2017 t/m juni 2019. *Gemeente Koggenland.*
- Aanvraagformulier pilot PIP. *Gemeente Hoorn* (2019).
- Begroting pilot PIP. *Gemeente Hoorn* (2019).
- Begroting 2019. *WerkSaam Westfriesland* (2018).
- Begroting 2020. *WerkSaam Westfriesland* (2019).
- Beleidsplan Sociaal Domein 2019-2022. *Gemeente Medemblik.*
- Beleidsplan WerkSaam 2018-2021. *WerkSaam Westfriesland.* (2018).
- Beleidsregels bijzondere bijstand. *Gemeente Koggenland* (2019).
- Beleidsregels bijzondere bijstand. Bijlage kostensoorten. *Gemeente Koggenland* (2019).
- Beleidsregels bijzondere bijstand. Schema beoordeling recht op bijzondere bijstand. *Gemeente Koggenland* (2019).
- Besluit verlenen subsidie juridisch spreekuur 2019 stichting Vluchtelingenwerk. *Gemeente Hoorn* (2018).
- Bijlage hoofdlijnen veranderopgave inburgering.
- Collegevoorstel formatie Maatschappelijke Begeleiding Nieuwkomers. *Gemeente Hoorn* (2018).
- Collegevoorstel project “Nieuw in Nederland”. *Gemeente Hoorn* (2019).
- Convenant pilotprogramma veranderopgave inburgering SZW. *Westfriesland* (2019).
- Deelresultaat dwarsverbanden. *Regionale werkgroep vergunninghouders Westfriesland (*2018).
- Eindverantwoording project Screening en Matching vergunninghouders. *Arbeidsmarktregio Noord-Holland Noord* (2018).
- Financiën asielbeleid 2017-2019. *Gemeente Hoorn.*
- Getekend raadsbesluit verhoging inkomensgrens per 1 januari 2019. *Gemeente Hoorn* (2018).
- Gemeenschappelijke Regeling WerkSaam Westfriesland. *Westfriesland* (2015).
- Getekende beleidsregels bijzondere bijstand. *Gemeente Medemblik* (2018).
- Gezondheidsprofiel gemeente Drechterland. *Westfriesland* (2018).
- Gezondheidsprofiel gemeente Enkhuizen. *Westfriesland* (2018).
- Gezondheidsprofiel gemeente Hoorn. *Westfriesland* (2018).
- Gezondheidsprofiel gemeente Koggenland. *Westfriesland* (2018).
- Gezondheidsprofiel gemeente Medemblik. *Westfriesland* (2018).
- Gezondheidsprofiel gemeente Opmeer. *Westfriesland* (2018).
- Gezondheidsprofiel gemeente Stede Broec. *Westfriesland* (2018).

- Handreiking Intake Jeugdgezondheidszorg (JGZ) voor statushouderskinderen. *Kennisdelingsprogramma Gezondheid Statushouders* (2018).
- Jaarrapportage 2018. *WerkSaam Westfriesland.*
- Kamerbrief hoofdlijnen veranderopgave inburgering. *Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* (2018).
- Kamerbrief stand van zaken veranderopgave inburgering. *Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* (2019).
- Kamerbrief tussenstand veranderopgave inburgering. *Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* (2019).
- Mandaatbesluit pilot brede intake en PIP. *Westfriesland.*
- Memo lokale inzet op re-integratie en extra middelen voor vergunningshouders. *Gemeente Koggenland* (2019).
- Memo Notitie 'Uitgangspunten en opties met betrekking tot de integratie en participatie van (oud) vergunninghouders'. *Gemeente Koggenland* (2017).
- Notitie ambities en condities maatschappelijke begeleiding. *Regionale werkgroep vergunningshouders Westfriesland* (2018).
- Notitie samenwerking op huisvesting vergunninghouders Westfriesland. *Regionale werkgroep vergunningshouders Westfriesland* (2018).
- Notitie uitgangspunten en opties integratie en participatie van (oud) vergunningshouders. *Gemeente Koggenland* (2017).
- Notitie verbeterpunten integratie en participatie. *Regionale werkgroep vergunningshouders Westfriesland* (2018).
- Offerte Participatietrajecten 'light traject'. *Fiolet Taaltrainingen* (2018).
- Offerte Participatietrajecten. *Fiolet Taaltrainingen* (2018).
- Ontwikkeling taakstelling vanaf 2013. *Regionale werkgroep vergunningshouders Westfriesland* (2018).
- Organogram WerkSaam Westfriesland. *WerkSaam Westfriesland.*
- Overeenkomst maatschappelijke begeleiding gemeente Koggenland *Vluchtelingenwerk Nederland* (2018).
- Overzicht aanbod trajecten via WerkSaam Westfriesland. *Gemeente Koggenland.*
- Overzicht geldstromen nieuwkomers. *Gemeente Medemblik.*
- Overzicht ideeën integratie en participatie vanuit startsessie. *Gemeente Koggenland.*
- Overzicht ideeën verbetering taalniveau vanuit startsessie. *Gemeente Koggenland.*
- Overzicht projecten VluchtelingenWerk 2017. *Gemeente Koggenland* (2017).
- Participatieverklaringstraject WF7 2016 Raamovereenkomst. *Westfriesland en Fiolet Taaltrainingen* (2016).
- Plan van aanpak gezondsheidsbevordering statushouders Westfriesland. *Westfriesland (2018).*
- Plan van aanpak integratie en participatie van vergunningshouders. *Gemeente Koggenland* (2016).

- Plan van aanpak pilot PIP. *Gemeente Hoorn* (2019).
- Projectopdracht Veranderopgave Inburgering. *Westfriesland (*2019).
- Projectopdracht Westfriese vergunninghouders. *Westfriesland* (2017).
- Raadsbesluit inkomensondersteuning vanaf 2015. *Gemeente Hoorn* (2014).
- Raadsbrief opvang alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv'ers). *Gemeente Hoorn* (2016).
- Raadsvoorstel verhoging inkomensgrens inkomensondersteuning. *Gemeente Hoorn* (2018).
- Regionale raamovereenkomst Vluchtelingen werk. Concept bijlage maatschappelijke begeleiding. *Westfriesland* (2019).
- Regionale raamovereenkomst Vluchtelingen werk. Bijlage 2: overeenkomst maatschappelijke begeleiding. *Westfriesland* (2018).
- Rijksbeoordelingsbrief pilotvoorstel Veranderopgave Inburgering. *Gemeente Hoorn* (2019).
- Samenwerkingsovereenkomst alleenstaande minderjarige vreemdelingen. *Gemeente Hoorn en Parlan Jeugd & Opvoedhulp* (2016).
- Taakstelling 2013-half 2019. *Westfriesland.*
- Toelichting beleidsregels bijzondere bijstand. *Gemeente Medemblik* (2018).
- Verslag bijeenkomst Werk en vluchtelingen ongekend talent. *Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*.
- Voorstel deelresultaten projectgroep vergunningshouders. *Westfriesland* (2018).

Bijlage 2: Geïnterviewde personen

- Bart Nootebos (Wethouder bij gemeente Stede Broeck)
- Bo Mantel (Coördinator Wijkteam Opmeer)
- Carla Swart (Afdelingshoofd Welzijn & Zorg van gemeente Koggenland)
- Con Bakker (Beleidsmedewerker Armoedebestrijding en Participatiewet bij gemeente Hoorn)
- Dagelijks Bestuur WerkSaam
- Dagmar Goos (Coördinator Wijkteam gemeente Medemblik)
- Dana Lancaster (Teamleider beleid gemeenten SED)
- Daniëlle Gelinck (Manager Beleid & Juridische Zaken bij WerkSaam)
- Dirk te Grotenhuis (Wethouder van gemeente Drechterland)
- Dirk Kuipers (Wethouder van gemeente Medemblik)
- Dorus Luyckx (Wethouder van gemeente Enkhuizen)
- Erica Schneiders (Teamleider ontwikkelcoaches bij WerkSaam)
- Ester de Boer (Lid regionaal projectteam en ambtelijk strategisch beleidsmedewerker voor dit dossier van de gemeente Koggenland)
- Gerda Schoenmaker (Teamleider bij Vluchtelingenwerk)
- Halil Basyurt (Teamleider inkomenscoaches bij WerkSaam)
- Heidi van Schagen (Beleidsmedewerker bij gemeente Opmeer)
- Jasmijn Goossens (Beleidsmedewerker SED)
- Kholoud Al Mobayed (Wethouder van de gemeente Hoorn)
- Lydia Groot (Wethouder bij gemeente Stede Broeck)
- Marjolijn Dolle (Algemeen directeur bij WerkSaam)
- Martin Koomen (Afdelingshoofd Zorg & Welzijn bij gemeente Opmeer)
- Martine Putten (teamleider bij Vluchtelingenwerk)
- Michiel Pijl (Burgemeester van gemeente Drechterland)
- Robert Tesselaar (Wethouder van gemeente Opmeer)
- Ruud Luiks (Sectorhoofd Samenlevingszaken bij gemeente Opmeer)
- Sabine van Eck (Hoofd Maatschappelijke Begeleiding gemeente Medemblik)
- Sabine van Wessel (Coördinator Zorgteam Koggenland)
- Saida El Jarroudi (Beleidsambtenaar, gemeente Hoorn)
- Siedsanna Holwerda (Teamleider inkomenscoaches bij WerkSaam)
- Tanja Sneekes (Projectleider Maatschappelijke Begeleiding en Raadadviseur van gemeente Medemblik)
- Wendy Stam (Beleidsmedewerker bij WerkSaam) (onder voorbehoud) Hans Lahnstein (Beleidsmedewerker bij WerkSaam)
- Wim Bijman (portefeuillehouder van gemeente Koggenland)

Bijlage 3: Veranderopgave Inburgering in hoofdlijnen

De Verander opgaven Inburgering (VOI) genoemd, leidt tot een grote stelselwijziging waarbij gemeenten een regierol krijgen en nieuwe inburgeringsroutes zijn ontwikkeld. Deze leerroutes zijn samengesteld uit zowel bestaande als uit nieuwe onderdelen. De doelstelling van de nieuwe wetgeving is voor iedereen een passende manier vinden om zo snel mogelijk te participeren in de samenleving. Er wordt onder andere ingezet op een tijdige start van het proces, op maatwerk en op dualiteit (combineren van leren van taal en participatie).

De VOI bevat de volgende onderdelen:

- **Voorinburgering:** Het nieuwe stelsel zet in op een doorlopende lijn vanuit de opvang. Met taal vanaf dag één en het programma ''Voorbereiding op de inburgering'' wordt hier in het AZC mee begonnen. Het COA wordt verplicht deze voorbereiding op de inburgering aan te bieden. De regierol van gemeenten start na het afronden van de brede intake.
- **Brede intake:** Zo vroeg mogelijk in het proces, waar mogelijk al in het AZC, wordt een uitgebreid beeld gevormd van de situatie van de asielstatushouder. Hierbij wordt onder ander gekeken naar iemands achtergrond, iemands competenties, werknemersvaardigheden, motivatie, interesse, leerbaarheid en zelfredzaamheid. Ook wordt er gekeken naar sociale- en gezondheidsaspecten die van invloed kunnen zijn op het inburgeringstraject. Een belangrijk onderdeel hiervan is de leerbaarheidstoets die aan moet geven welk taalniveau haalbaar is voor de inburgeraar binnen de inburgeringstermijn (drie jaar). De minister hecht eraan dat dit een onafhankelijke toets is die voor alle inburgeraars gelijk te beoordelen is. Welke partij(en) deze toets gaat afnemen en hoe de uitkomsten meegenomen zullen worden in het PIP is nog niet duidelijk.
- **Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP):** Naar aanleiding van de brede intake stelt de gemeente een persoonlijk plan gericht op het leren van de taal in combinatie met werk, vrijwilligerswerk, studie of stage. Inburgeraars zijn verplicht hieraan mee te werken, ook als ze geen uitkering ontvangen. In deze PIP worden afspraken gemaakt over taal en KNM (via een van de drie leerroutes), manier van participeren, ontzorgen en over de randvoorwaarden en duur van dit traject. Het PIP is voor beide partijen, de inburgeraar en de gemeente verplichtend.
  Nieuw in het stelsel zijn ook de tussentijdse voortgangsgesprekken[6] die de gemeente houdt om de vorderingen te monitoren en tijdig te evalueren of de gekozen route ook daadwerkelijk passend is.

[6] In de eerste 10 maanden vinden er minimaal twee gesprekken plaats tussen de inburgeraar en de gemeente.

- **Drie leerroutes met eigen leerdoelen:** Het leenstelsel wordt afgeschaft en vervangen door gemeentelijke inkoop van leerroutes. Aan de hand van de brede intake wordt binnen zes weken na huisvesting door de gemeente een keuze gemaakt in een van de drie leerroutes. Bij alle drie de routes wordt er zoveel mogelijk een combinatie gezocht tussen het leren van de Nederlandse taal, andere inburgeringsverplichtingen en werk.
- **B1-route:** De B1 route bereid inburgeraars voor op het inburgeringsexamen. Het taalniveau van dit examen wordt verhoogd van A2 naar B1, om zo de inburgeraars een zo goed mogelijke startpositie op de arbeidsmarkt mee te geven.
- **De onderwijsroute**: Deze route is gericht op jonge inburgeraars tot 28 jaar die zich voorbereiden op vervolgonderwijs. Deze route bestaat uit het volgen van een taalschakeltraject, waarbij naast taallessen Nederlands (gericht op B1- of B2-niveau) aandacht is voor andere vakken en vaardigheden, zoals rekenen, Engels, computervaardigheden en competenties die relevant zijn voor instroom op de arbeidsmarkt (oriëntatie op beroepen, assertiviteit en initiatief nemen). De verplichting om de module Arbeidsmarkt en Participatie af te ronden is niet van toepassing op de inburgeringsplichtige die het taalschakeltraject volgt of heeft afgerond.
  Het taalschakeltraject kan worden ingekocht bij private onderdelen van onderwijsinstellingen en andere private partijen.
- **Zelfredzaamheidsroute (Z-route):** De Z-route is voor mensen voor wie de onderwijs- of B1route buiten bereik ligt. In het huidige stelsel krijgt deze groep vaak ontheffing. In deze nieuw route is er een (hogere) urennorm en worden er afspraken gemaakt over het aantal uren dat besteed wordt aan taal en het aantal uren dat besteed wordt aan participatie. Het doel is dat ook deze groep leer deel te nemen aan de maatschappij. De route wordt afgesloten met een certificaat[7].
- **Toetsing:** De taalonderdelen en het onderdeel Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM) van het inburgeringsexamen blijven centraal getoetst worden. De eindtermen van het onderdeel KNM worden opnieuw bezien en indien nodig gemoderniseerd.
- **Module arbeidsmarkt & Participatie (MAP):** Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het aanbieden van oriëntatie op en ondersteuning bij deelname aan de (lokale) arbeidsmarkt aan te bieden. Denk hierbij aan het aanleren van vaardigheden om een baan te zoeken. Deze module vervangt het huidige aanbod Oriëntatie op de Arbeidsmarkt (ONA). Het grootste verschil is dat de nieuwe module meer praktisch en minder theoretisch van aard is.
- **Participatieverklaring (PVT):** Het PVT bestaat sinds 2017 en is in zoverre geen nieuw onderdeel van de VOI. Er is echter gekozen om het PVT in het nieuwe

[7] Artikel 9, lid 2

stelstel te intensiveren. De minimale duur wordt 12 in de plaats van 4 uur en naast het tekenen van de verklaring is deelname aan een excursie nu ook onderdeel van het traject.

- **Financiële zelfredzaamheid en ontzorgen:** Gemeenten betalen gedurende de eerste 6 maanden waarin de statushouder begeleid wordt naar financiële zelfredzaamheid de vaste lasten uit de bijstand, zoals huur en energiekosten en de verplichte verzekeringen. De statushouder ontvangt wat resteert en ontvangt bovendien toeslagen.

Nog lopende discussies met betrekking tot VOI

De nieuwe wettekst van de VOI is nog niet definitief. Naar aanleiding van de internetconsultatie van de conceptwettekst zijn er 63 reacties gepubliceerd[8]. Onderwerpen die van belang zijn:

Totale regie
In de nieuwe wet krijgt de gemeente een regierol, maar worden er wel delen van de inburgering op voorhand al bij andere partijen belegd. De VNG stelt in haar brief aan de minister dat dit niet strookt en dat ze als gemeenten ook de regie willen krijgen over de voorinburgering, over de handhaving op het resultaat van de inburgering (en niet alleen op de inspanningsverplichting) en over de leerbaarheidstoets. Het COA ziet dit overigens anders en stelt dat het juist efficiënt is als NT2 docenten vanuit het COA zowel de leerbaarheidstoets als de voorinburgering vormgeven[9].

Andere bekostigingssystematiek
Op dit moment staat in het voorstel om te werken met prestatiebekostiging, waarbij gemeenten gefinancierd worden op basis van de mate waarin inburgeraars succesvol hun traject afronden. De VNG merkt op dat dit niet strookt met het feit dat de minister ook stelt dat inburgeraars zelfverantwoordelijk blijven voor het succesvol afronden van het traject. Gemeenten zouden in hun ogen dan ook enkel afgerekend kunnen worden op basis van de mate waarin ze inburgeraars kwalitatief goed faciliteren bij hun inburgeringstraject.

Ontzorgen
Op dit moment is voorgesteld om iedere inburgeraar 6 maanden financieel te ontzorgen. In lijn met de aandacht voor maatwerk in de rest van de wetgeving stelt de VNG voor om ook de duur van dit ontzorgen maatwerk te maken en de beslissing van de gewenste duur bij de gemeenten te laten.

Gezinsmigranten, Taalschakeltrajecten en tussentijdse termijnen PIP
Tot slot pleit de VNG voor een inburgeringsstelsel onder regie van de gemeenten waar ook de gezinsmigranten onder vallen, om het aanbieden van taalschakeltrajecten bij

[8] https://www.internetconsultatie.nl/veranderopgave_inburgering/reacties/datum/7
[9] https://www.coa.nl/nl/actueel/nieuws/coa-basis-voor-inburgering-in-azcs

onderwijs te beleggen (in plaats van bij gemeenten) en om geen tussentijdse termijnen op te nemen in de PIP.

Middelen
Er is nog onduidelijkheid over de middelen die vanuit het Rijk naar de gemeenten zullen gaan voor voorbereiding, implementatie en uitvoering van de nieuwe inburgeringswet. Wel is inmiddels aangekondigd dat het CPB[10] een kosten onderzoek zal doen naar de gevolgen van de nieuwe Wet inburgering als gevolg van de onderhandelingen met de VNG.

Tot slot moet de minister ook nog een keuze maken of regionale samenwerking verplicht wordt gesteld. Ook moet de wijze waarop de geautomatiseerde gegevensuitwisseling plaats gaat vinden (ICT-structuur) nog ontwikkeld worden.

[10] https://vng.nl/sites/default/files/2019-11/rapport_veldonderzoek_kosten_wet_inburgering-2019.pdf

Bijlage 4: huidige organisatie inburgering in Westfriesland

Brede Intake

- De zeven Westfriese gemeenten doen gezamenlijk een pilot met betrekking tot de brede intake die wordt uitgevoerd door WerkSaam. De pilot is gericht op minimaal 40 deelnemers en loopt van 1 augustus 2019 tot 1 augustus 2020
- Op dit moment maakt WerkSaam gebruik van het NOA- Assessment[11] bij het in kaart brengen van de leerbaarheid van haar klanten. Dit assessment bestaat uit verschillende onderdelen: een persoonlijke achtergrond en zelfredzaamheidsvragenlijst, een vragenlijst PTSS (Post Traumatische Stress Stoornis), een vragenlijst emotionele een taaltest Nederlands, een taaltest Engels, een vragenlijst over arbeidsmotivatie en werk-zoekgedrag, een vragenlijst die ingaat op iemands persoonlijkheid evenals een competentietest. Bovendien levert het assessment ook informatie op over de eerder opgedane werkervaring en genoten opleiding in het land van herkomst en over hoe iemand de toekomst voor zich ziet.

Leerroutes

- Er zijn op dit moment zes regionale taalaanbieders actief, te weten: Fiolet, TCI Compiti, Wereldcollege, JAR-opleidingen, Stichting EIDNOVA en Horizoncollege.
- Kwaliteitscontrole en Fraude: de certificerende instelling Blik op Werk voert sinds september 2018 financiële audits uit om beter zicht te krijgen op de financiële huishouding van de taalscholen en om maatregelen te kunnen treffen als daar aanleiding toe is.
- Aanvullend is er informeel aanbod via de bibliotheken en taalhuis in de vorm van o.a. taal cafés en taalmaatjes. Het Taalhuis is een samenwerking van de Westfriese gemeenten, WerkSaam, Vrijwilligerspunt Hoorn en de Stichting Lezen & Schrijven.

Onderwijsroute

- Combi-traject of taalschakeltraject: WerkSaam, Fiolet en Horizon College zijn een combi-traject Entreeopleiding en inburgering gestart voor jongeren onder de 30 jaar. De taalschakeltrajecten worden opgenomen in de Wet educatie beroepsonderwijs (WEB).
- Bijscholen: Jongeren die geen diploma hebben, maar wel een opleiding willen volgen en A2 niveau hebben krijgen training.

[11] NOA is een psychologisch advies- en onderzoeksbureau dat nauw samenwerkt met de sectie sociale en organisatiepsychologie, Vrije Universiteit Amsterdam.

- BBL-opleiding in de zorg: WerkSaam en het ROC bieden samen een driejarige opleiding Helpende Zorg en welzijn Niveau 2 aan in samenwerking met het ROC.

Zorgroute

- Ontheffing: Er kan ontheffing aanvraagt worden als inburgeringsplichtige een inburgeringscursus of alfabetiseringscursus heeft gedaan, maar hier ondanks aantoonbaar geleverde inspanningen hier niet in slaagt. Het DUO beslist nu of een ontheffing gerechtigd is.
- WerkSaam biedt beschutwerk plekken.
- WerkSaam organiseert ook het taalpleinen waar mensen terecht kunnen voor hulp met het lezen, schrijven en rekenen.
- Het taalhuis biedt ondersteuning als taalniveau bij WerkSaam onvoldoende blijkt.

Bijlage 5 Klantreis

Bij het opstellen van de klantreis zijn drie fasen te onderscheiden.

1. Het vaststellen van de verschillende contactmomenten door uitvoerend professionals

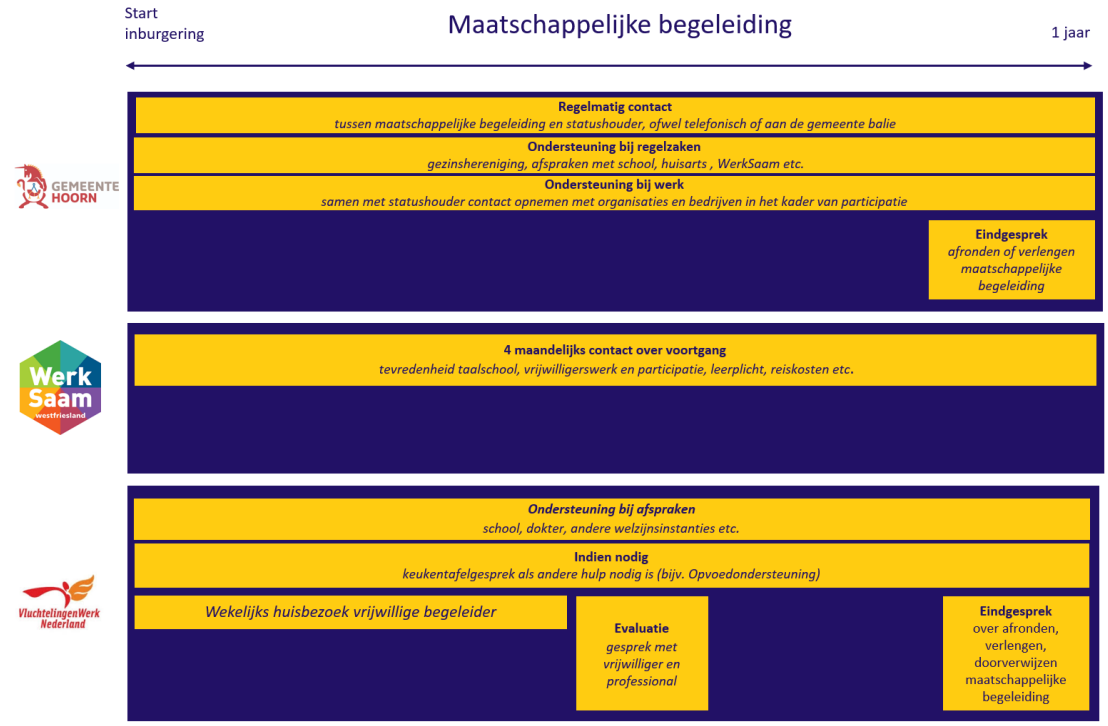
In de sessie met de uitvoerend professionals zijn de verschillende contactmomenten tussen inburgeraar en professionals in kaart gebracht. Dit is gedaan middels het opstellen van een tijdlijn met belangrijke contactmomenten in de begeleiding van de inburgeraar. In de sessie zijn er twee tijdlijnen gemaakt:

- Een voor de gemeente Hoorn
- Een voor de overige gemeenten (WF 6)[12] en Vluchtelingenwerk

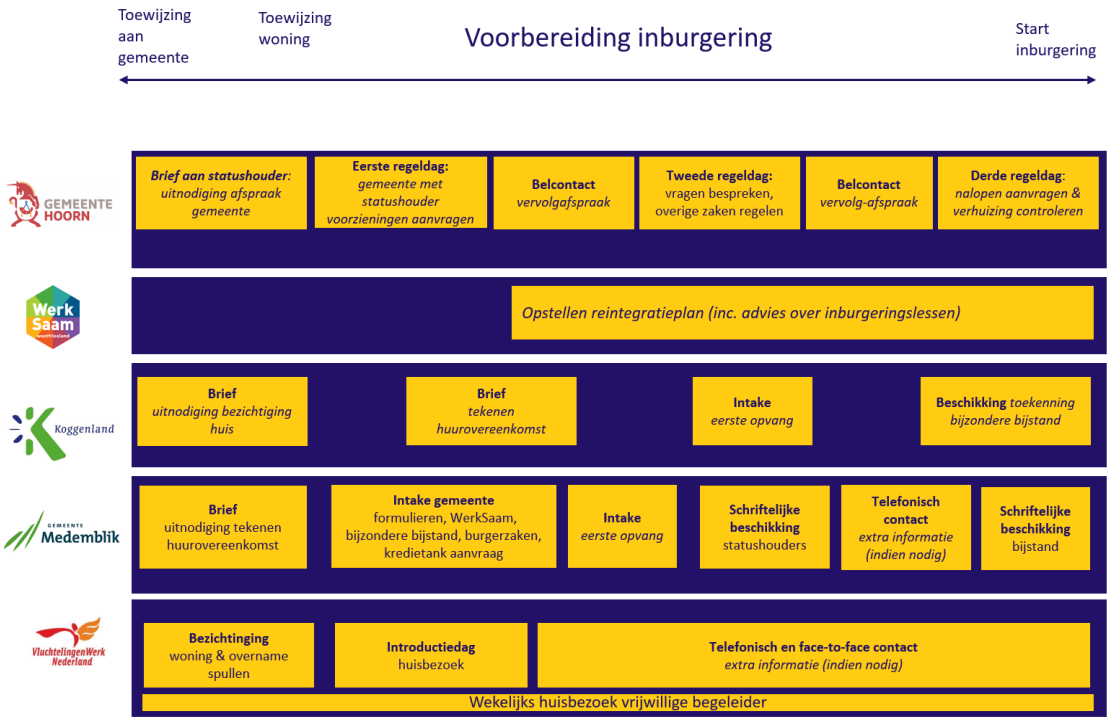
De professionals van de betreffende gemeenten, Vluchtelingenwerk en WerkSaam gaven aan dat niet elke inburgeraar precies dezelfde maatschappelijke begeleiding krijgt. Dit is afhankelijk van in welke gemeente de inburgeraar verblijft (belangrijk voor bijvoorbeeld de bijzondere bijstand) en wat zijn of haar persoonlijke situatie is (opleidingsniveau, taalbeheersing, familiesituatie, psychiatrische problematiek). De nadruk lag daarom vooral op de essentiële contactmomenten in de verschillende fases die alle inburgeraars doorlopen in de gemeenten doorlopen en dus voor allen van belang zijn. Koggenland en Medemblik vertegenwoordigen de bovengenoemde WF 6 gemeenten in de afbeelding, omdat de werkprocessen hier nagenoeg hetzelfde zijn. De uitkomsten hiervan zijn verwerkt in de onderstaande schema's. Een aantal belangrijke momenten worden hier beschreven (onder andere toewijzing aan gemeente, start inburgering). De contactmomenten van verschillende partijen zijn onder de tijdlijn weergegeven. Deze contactmomenten zijn samengevat in de volgende afbeeldingen:

[12] Medemblik, Koggenland, Stede Broec, Enkhuizen, Drechterland en Opmeer.

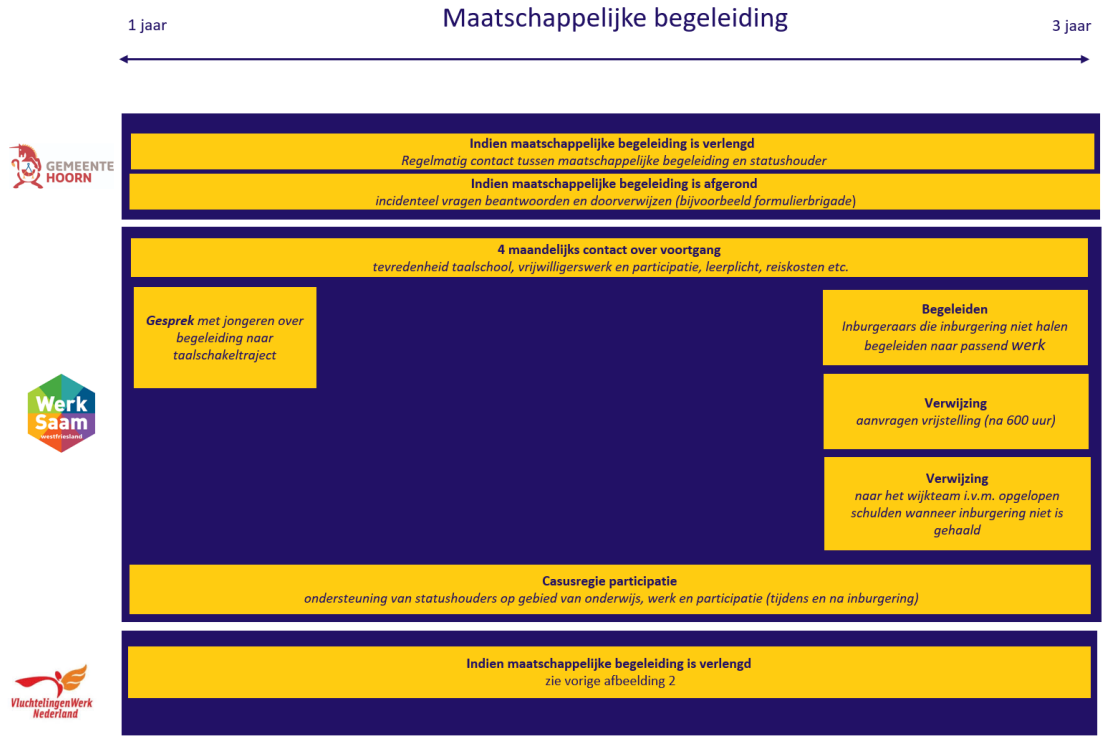
Afbeelding 1



Afbeelding 2



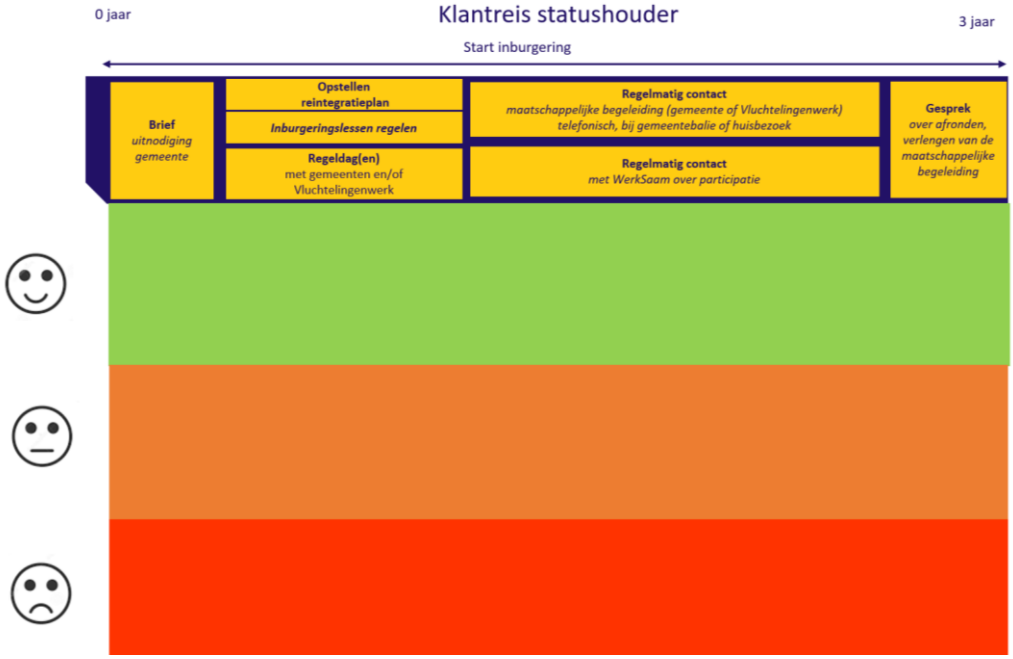
Afbeelding 3



2. Het vaststellen van de verschillende contactmomenten door de inburgeraar

Op basis van de drie fasen van afbeelding 1, 2 en 3 is de inburgeraar gevraagd naar de contactmomenten in die fase en hoe die zijn ervaren. Waar nodig zijn de, door professionals geformuleerde, contactmomenten aangevuld en aangescherpt. Deze meer algemene contactmomenten vormen de bovenste regel van de klantreis. De ervaringen kunnen simpelweg worden ingedeeld in positief, neutraal en negatief zoals in *smileys* aangegeven in de onderstaande afbeelding. Deze afbeelding dient ter illustratie.

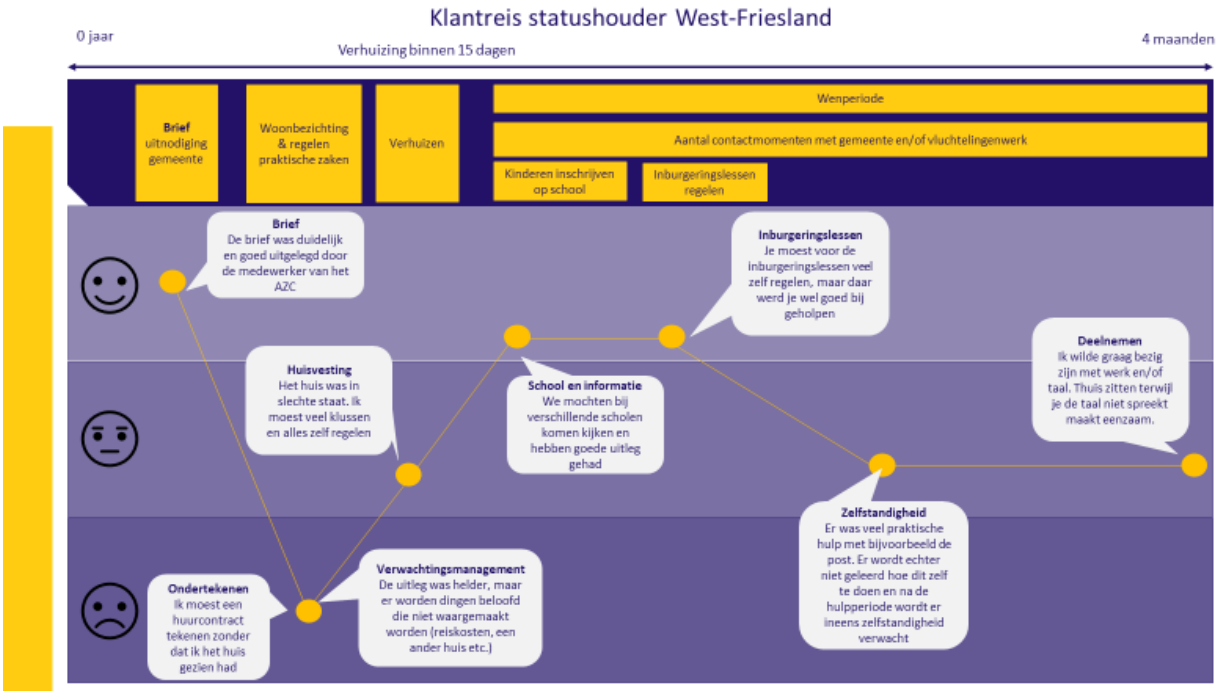
Afbeelding 4 - Legenda



3. De ervaring van de inburgeraar toevoegen aan de contactmomenten

Bij de verschillende contactmomenten is gevraagd ‘hoe’ de inburgeraar dit heeft ervaren. Hierin is gekeken naar de algehele ervaring van de groep. Afbeelding 5 en 6 geven een lijn weer die laat zien hoe wisselend tevreden inburgeraars zijn over een bepaald contactmoment. De anekdotes lichten deze beoordeling verder toe. Elke inburgeraar heeft een andere ervaring, maar de klantreis illustreert in grote lijnen hoe er gedacht wordt over de verschillende contactmomenten.

Afbeelding 5



Afbeelding 6

