| | |
|---|---|
| Onderwerp | Implementatie Wet inburgering 2021 |
| Aan | Dagelijks bestuur Ferm Werk, colleges en raden Ferm Werk gemeenten |
| CC | Ketenpartners WI2021 |
| Van | Gerard Kraaijkamp |
| Datum | September 2022 |

Door middel van dit memo informeert Ferm Werk over de stand van zaken van de invoering van de Wet inburgering 2021. De inhoud van dit memo is afgestemd met betrokken ketenpartners. De wet is van kracht sinds 1 januari 2022. In vergelijking met zijn voorganger (de Wet Inburgering 2013) geeft deze wet de gemeenten een grotere rol (de regierol) bij het organiseren van inburgeringstrajecten voor asielstatushouders en overige migranten waaronder gezinsmigranten. De wet heeft lang zijn schaduw vooruitgeworpen, de invoering is tot twee keer uitgesteld. In die periode zijn afspraken gemaakt tussen verschillende lokale ketenpartners. Die afspraken waarborgen dat goede inburgeringstrajecten kunnen worden aangeboden die nieuwkomers in staat stellen een plek te vinden binnen de samenleving en op de arbeidsmarkt.

Dit memo wordt u ook toegezonden omdat we als ketenpartners ons realiseren dat het nieuwe stelsel complex is, dat daarbij meerdere partijen betrokken zijn en dat er een achterstand is ontstaan wat betreft de informatievoorziening aan de gemeenteraden. Dit memo is gericht aan alle raden van de gemeenten die Ferm Werk opdracht hebben gegeven regie te voeren op de uitvoering van de Wet. Zoals u zult lezen gebeurt die uitvoering zo uniform mogelijk. Er zijn verschillen tussen gemeenten als gevolg van het aantal inburgeraars dat wordt verwacht, de arbeidsmarktregio waartoe de gemeente behoort en de ketenpartners die zijn betrokken.

In dit memo wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan
1. De hoofdlijnen van de nieuwe wet
2. Het implementatietraject en de regiefunctie
3. De betrokken partijen en de taakverdeling
4. De stand van zaken wat betreft de uitvoering

Voor wat betreft de details van de nieuwe wet en de onderdelen van inburgeringstrajecten verwijzen we naar de bijlagen. Daarnaast is op de website van Divosa veel informatie te vinden[1].

## 1. De hoofdlijnen van de nieuwe wet

De Wet inburgering 2021 verplicht asielstatushouders en overige migranten die vanaf 1 januari 2022 een verblijfsvergunning hebben gekregen en inburgeringsplichtig zijn geworden tot het volgen van een inburgeringstraject van nominaal drie jaar. De organisatie van dat traject is de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Het traject bestaat uit:
- Een overdracht van COA naar gemeente
- Een brede intake waaronder het afleggen van een leerbaarheidstoets uitmondend in een persoonlijk plan (Plan Inburgering en Participatie, PIP)
- Eén van de leerroutes (B1-route, Zelfredzaamheidsroute, Onderwijsroute)[2]
- Het Participatieverklaringstraject[3]
- De Module Arbeidsmarkt en Participatie
- Toeleiding naar betaald werk, instroom in het reguliere (beroeps)onderwijs of participatie in de Nederlandse samenleving.

[1] https://www.divosa.nl/onderwerpen/veranderopgave-inburgering
[2] De B1-route is gericht op afleggen van examens op het B1-taalniveau en de toeleiding naar betaald werk, de Z-route is gericht op A1-taalniveau en participatie in de samenleving, de O-route bereidt voor op instroom in het MBO, HBO of WO
[3] Een korte cursus over Nederlandse waarden en normen met ondertekening van een verklaring dat die onderschreven worden

De gemeente is verantwoordelijk voor het aanbieden van deze trajecten aan asielstatushouders. Daarbij is het streven duale trajecten aan te bieden waarbij taalontwikkeling en toeleiding naar participatie en werk hand in hand gaan. Vanuit de gedachte dat beheersing van de Nederlandse taal sneller tot stand komt als wordt geparticipeerd in de samenleving en/of op de arbeidsmarkt. Gezinsmigranten moeten bepaalde onderdelen zelf organiseren[4]. De leerroutes zijn regionaal aanbesteed en ingekocht. Per arbeidsmarktregio is er één aanbieder die het taalonderwijs binnen de leerroute uitvoert.
De inburgeringsplichtige asielstatushouder heeft recht op maatschappelijke begeleiding. Het gaat daarbij om praktische hulp bij het regelen van basisvoorzieningen zoals werk, wonen en inkomen.

Parallel aan de invoering van de Wet inburgering 2021 is de Participatiewet aangepast. Daarin is geregeld dat asielstatushouders die een uitkering levensonderhoud ontvangen gedurende de eerste 6 maanden worden ontzorgd. Dat betekent dat eerst vaste lasten (huur, gas-water-licht, zorgverzekering) worden betaald voordat het overige deel aan de uitkeringsgerechtigde wordt overgemaakt. In die 6 maanden moet de asielstatushouder ondersteund worden bij de financiële huishouding en moet worden bevorderd dat hij of zij financieel zelfredzaam wordt.

## 2. Het implementatietraject en de regiefunctie

Vanaf 2019 is nagedacht over het vormgeven van het lokale stelsel om de nieuwe wet te gaan uitvoeren. Er bestond al samenwerking tussen lokale ketenpartners om statushouders goed te laten integreren in de samenleving. En het lag voor de hand bij die samenwerking aan te sluiten en deze te intensiveren. In de verschillende gemeenten is overlegd over de nieuwe Wet en de uitvoering daarvan opgestart. Tegelijkertijd was er sprake van intensieve regionale trajecten wat betreft het aanbesteden van het taalonderwijs[5].

Bij die voorbereiding op de nieuwe wet ontstond een discussiepunt wat betreft de regie. Eigenlijk gaat het om twee soorten regie:

- De regie op de samenwerking binnen de keten: welke partij heeft de verantwoordelijkheid de samenwerking gestalte te geven en actie te ondernemen als blijkt dat de samenwerking stokt? Hieraan gekoppeld is de vraag welke partij verantwoording aflegt aan de opdrachtgevers (de gemeenten) en aan landelijke instanties zoals de Wet voorschrijft (DUO, CBS)
- De casusregie: welke partij heeft het totaaloverzicht over het inburgeringstraject van een nieuwkomer, wie monitort de voortgang en welke partij heeft uiteindelijk de bevoegdheid in te grijpen als het niet goed gaat?

De discussie over deze vraagstukken speelde niet in alle gemeenten een even grote rol maar achteraf kunnen we constateren dat de onduidelijkheid daarover in enkele gemeenten vertraging heeft opgeleverd in het implementatietraject. De discussie liet overigens onverlet dat alle betrokken lokale ketenpartners onderschreven dat samenwerken en gebruik maken van elkaars expertise van groot belang zijn voor een succesvolle integratie van asielstatushouders en gezinsmigranten.

Gezien de samenloop met de Participatiewet (verstrekken uitkering levensonderhoud, inzetten ontzorging, toeleiden naar werk en participatie) is vastgesteld dat Ferm Werk de rol van casusregisseur op zich neemt met dien verstande dat andere ketenpartners intensief worden betrokken.
Wat betreft de regie op de ketensamenwerking heeft het dagelijks bestuur Ferm Werk in september 2021 een bestuursopdracht[6] aan Ferm Werk verstrekt met de volgende omschrijving:

*“Breng uiterlijk 1 januari 2022 de implementatie en uitvoering van de nieuwe Wet inburgering bij de vier Ferm Werk gemeenten op één lijn daar waar gemeentelijke beleidskeuzes dit toelaten en creëer*

[4] Met name deelname aan het taalonderwijs binnen een leerroute. Ook hebben zij geen recht op maatschappelijke begeleiding
[5] In de regio Utrecht Midden (centrumgemeente Utrecht) voor de gemeenten Woerden, Montfoort en Oudewater, in de regio Midden Holland (centrumgemeente Gouda) voor de gemeente Bodegraven-Reeuwijk
[6] Zie bijlage

*ruimte voor onderscheid in dienstverlenging daar waar gemeenten die behoeven."*

Met deze bestuursopdracht waarbij de manager Werk & Participatie van Ferm Werk optrad als opdrachtnemer, kwam de regie op de ketensamenwerking feitelijk bij Ferm Werk te liggen.

De bestuursopdracht heeft in december 2021 geleid tot het vaststellen van een uitvoeringsplan Wet inburgering 2021 voor Ferm Werk[7]. Dat uitvoeringsplan geeft redelijk gedetailleerd weer welke taakverdeling is afgesproken tussen de ketenpartners die binnen elke gemeente actief zijn met het begeleiden van inburgeraars.
De afgelopen periode is dat uitvoeringsplan in onderling overleg tussen de ketenpartners verder uitgewerkt. Veel aandacht is uitgegaan naar het samenbrengen van uitvoerenden vanuit de verschillende ketenpartners. Het is geen geheim dat er verschil van mening kan bestaan over wat nu goede begeleiding is bij een inburgeringstraject. Uitvoerenden komen tot een verschillend oordeel op basis van het beeld dat zij hebben van de situatie van de inburgeraar en de organisatie waaruit men afkomstig is. Het gesprek daarover heeft geleid tot meer begrip voor elkaars zienswijze en het besef dat alle zienswijzen van belang zijn voor een goede begeleiding.

## 3. De betrokken partijen en de taakverdeling

Als het gaat om welke partijen betrokken moeten zijn, is op voorhand de keuze gemaakt dat het gaat om drie soorten organisaties. Naast Ferm Werk als uitvoeringsorganisatie Werk & Inkomen is een instantie van belang die zich bezighoudt met sociale activering en de poort is naar het inzetten van WMO-voorzieningen. En een instantie die de maatschappelijke begeleiding gedurende de eerste jaren na huisvesting verzorgt. In de verschillende gemeenten heeft dit geleid tot de volgende samenwerkende ketenpartners en taakverdeling[8]:

| | | Woerden | Bodegraven-Reeuwijk | Montfoort | Oudewater |
|---|---|---|---|---|---|
| **Werk & Inkomen** | uitkering, ontzorging, brede intake, PIP, voortgangsgesprekken, toeleiding naar participatie en werk, handhaving | Ferm Werk | Ferm Werk | Ferm Werk | Ferm Werk |
| **Sociaal domein** | WMO-voorzieningen, jeugdhulp, schuldhulpverlening, sociale activering | WoerdenWijzer | SAM Welzijn | SWOM | Stadsteam |
| **Maatschappelijke begeleiding** | begeleiding huisvesting, hulp bij basisvoorzieningen, bevordering financiële zelfredzaamheid | Vluchtelingensteunpunt Groene Hart | Vluchtelingenwerk BORE | Vluchtelingenwerk Montfoort | Vluchtelingensteunpunt Groene Hart |
| **Aanbieder leerroutes (taalonderwijs)** | uitvoering taalonderwijs B1- en Z-route | TopTaal | NL Training | TopTaal | Toptaal |

Vanzelfsprekend zijn er meer instanties betrokken bij de huisvesting en begeleiding van inburgeraars. Deze worden veelal via in het schema opgenomen instanties ingeschakeld. Met de opgenomen instanties zijn heldere afspraken gemaakt en is de samenwerking intensief. Met de door hen ingebrachte expertise kan optimaal maatwerk worden geleverd.

De intensieve samenwerking is geconcretiseerd door bij de te voeren gesprekken uit te gaan van het vier-ogen-principe. Bij de brede intake en de formele voortgangsgesprekken is naast de casusregisseur van Ferm Werk ook de maatschappelijk begeleider van de inburgeraar aanwezig. We zorgen ervoor dat beiden kunnen beschikken over alle relevante informatie. In dat kader is geregeld dat gegevens gedeeld kunnen worden overeenkomstig de privacywetgeving (AVG).

[7] Zie bijlage
[8] Zie voor een meer gedetailleerde taakverdeling het uitvoeringsplan (bijlage)

Binnen Ferm Werk is een uitvoeringsteam Inburgering geformeerd. In dat team werken consulenten samen met een trajectbegeleider en een accountmanager werkgeversdienstverlening. Dit zorgt er voor dat vanuit het team goede ondersteuning naar participatie en werk kan worden geboden.

Op basis van de grootte van de gemeenten en de te verwachten aantallen inburgeraars is de uitvoeringspraktijk niet in alle gemeenten hetzelfde. In Woerden en Bodegraven-Reeuwijk is afgesproken periodiek casuïstiekoverleg te hebben met deelname van in het schema genoemde ketenpartners. Dat casuïstiekoverleg monitort de voortgang van de individuele inburgeringstrajecten. Indien daar aanleiding toe bestaat worden interventies besproken zoals het bieden van extra ondersteuning, het inzetten van WMO-voorzieningen, jeugdhulp en/of schuldhulpverlening en ook het aanspreken van de inburgeraar op zijn/haar plichten en het opleggen van sancties. Met dien verstande dat de interventies erop gericht zijn te voorkomen dat sancties moeten worden opgelegd. Omdat Ferm Werk als casusregisseur eindverantwoordelijk is (en uitvoerder van de Participatiewet), neemt Ferm Werk uiteindelijk de beslissing.

Voor Montfoort en Oudewater geldt dat de te verwachten aantallen inburgeraars vallend onder de nieuwe Wet beperkt zijn. Het inrichten van een periodiek casuïstiekoverleg is voor deze gemeenten niet zinvol. Er is afgesproken dat een meer pragmatische aanpak wordt gehanteerd. We weten elkaar te vinden op het moment dat dat zinvol is. Het uitgangspunt van het vier-ogen-principe geldt overigens ook voor deze gemeenten in die zin dat meerdere partijen betrokken zijn bij de brede intake en de voortgangsgesprekken.

In het verlengde van de afgesproken taakverdeling zijn ook afspraken gemaakt over de dekking van de uitvoeringskosten en de kosten van de inzet van voorzieningen. Bij de uitvoeringskosten gaat het om de kosten van de extra inzet die consulenten en accountmanagers van Ferm Werk leveren. De gemeenten worden door het Rijk gecompenseerd voor deze kosten. De kosten van voorzieningen betreffen de inkoop van instrumenten zoals taalonderwijs en de Module arbeidsmarkt en participatie. Voor deze kosten krijgen gemeenten aanvullende middelen door middel van een specifieke uitkering (SPUK). In overleg is gekeken op welke wijze bereikt wordt dat de SPUK-middelen voldoende zijn om de inkoop van instrumenten te dekken. Op die wijze is bereikt dat de extra kosten in verhouding zijn met de extra inkomsten van de gemeente.

## 4. Stand van zaken wat betreft de uitvoering

Hiervoor is geschetst hoe de uitvoering van de Wet is voorbereid en welke afspraken daarover tussen de ketenpartners zijn gemaakt. Inmiddels is de Wet ruim een half jaar van kracht. We doen de eerste ervaringen op en die zijn positief. Er zijn echter nog betrekkelijk weinig mensen in onze gemeenten komen wonen die inburgeringsplichtig zijn onder de Wet inburgering 2021. De belangrijkste reden daarvoor is dat de doelgroep bestaat uit mensen die na 1 januari 2022 inburgeringsplichtig zijn geworden. In de AZC's verblijven nog veel mensen die vóór die datum een verblijfsvergunning hebben gekregen. Zij zijn eerst aan de beurt om gehuisvest te worden. Bekend is dat het daarbij veelal gaat om alleen-gaande statushouders en dat er weinig woningen voor deze categorie beschikbaar komen.

Bij het opstellen van dit memo waren de aantallen wat betreft de Wet inburgering 2021 zoals hieronder aangegeven. Daarbij merken we op dat de aantallen dagelijks veranderen.

| | Woerden | Bodegraven-Reeuwijk | Montfoort | Oudewater |
|---|---|---|---|---|
| Aantal gehuisveste volw. statushouders (WI2021) | 20 | 4 | 2 | |
| Aantal gehuisveste gezinsmigranten (WI2021) | 6 | 6 | 2 | 1 |
| Aantal afgelegde en geplande leerbaarheidstoetsen | 15 | 3 | 2 | |
| Aantal opgestarte brede intakes | 4 | | | |
| Aantal vastgestelde PIPs | 1 | | | |
| Aantal aanmeldingen taalonderwijs leerroutes | 1 | | | |

De eerste ervaringen met het uitvoeren van de nieuwe Wet zijn hoopgevend. Het lukt om de beschreven gezamenlijke begeleiding van een inburgeringsplichtige snel na huisvesting op te pakken. De periode tussen huisvesting en bijvoorbeeld het afleggen van een leerbaarheidstoets en het opstellen van een PIP is kort waardoor betrokkenen snel kunnen worden aangemeld bij de taalaanbieder.

Helaas zorgen onderstaande factoren er voor dat nog niet alles vlekkeloos verloopt:

- Landelijk is vertraging opgetreden door een fout van DUO. Om de fout te herstellen heeft het doorgeven van gegevens door DUO meer dan een maand stilgelegen
- Soms is onduidelijk of een persoon inburgeringsplichtig is volgens de oude Wet of volgens de nieuwe Wet. Sowieso roept de complexe regelgeving bij uitvoerenden behoorlijk veel vragen op
- Regionaal wordt nog gewerkt aan het beschrijven van de werkafspraken tussen de aanmeldende gemeenten en de taalaanbieders. Het proces van opstellen PIP en aanmelding bij de taalaanbieder verloopt daardoor nog niet optimaal
- Er bestaat nog onduidelijkheid over de onderwijsroute. In eerste instantie leverde de aanbesteding van dit taalschakeltraject geen aanbieders op omdat te weinig middelen beschikbaar werden gesteld. Dit landelijke probleem is voor het Rijk reden geweest aanvullende budgetten ter beschikking te stellen. Ondertussen zijn als tijdelijke oplossing afspraken gemaakt met o.a. de taalaanbieders in beide regio's
- Ook lokaal waren en zijn nog niet alle aspecten getackeld. Inmiddels zijn afspraken over taakverdeling, financiering van uitvoering en voorzieningen, en het uitwisselen van gegevens tussen ketenpartners bekrachtigd. We leggen de laatste hand aan het goed inrichten van registratiesystemen. Gaandeweg merken we dat bepaalde processen net iets anders moeten worden vormgegeven. Dat leidt tot kleine aanpassingen.

## 5. Concluderend

In dit memo hebben we inzicht gegeven in het implementatietraject en in de stand van zaken wat betreft de uitvoering van de Wet inburgering 2021. Beschreven is welke samenwerkingsafspraken tussen de betrokken ketenpartners zijn gemaakt en welke overeenkomsten en verschillen daarbij optreden in de vier gemeenten waarvoor Ferm Werk de Participatiewet uitvoert. Op beleidsmatig niveau zijn er nog enkele open eindjes die naar verwachting voor 1 januari 2023 worden gedicht. Daarbij gaat het om:

- Ondertekening convenant gegevensuitwisseling
- Vaststelling Verordening inburgering 2021
- Opname van periodieke rapportages in de gebruikelijke kwartaalrapportages van Ferm Werk

De samenwerking op uitvoeringsniveau verloopt intussen prima. Er is een open communicatie tussen ketenpartners op bais van vertrouwen. Daarbij zien we 2022 ook als een leerjaar. We hebben te maken met nieuwe, relatief complexe regelgeving en een nieuwe wijze van werken. We zorgen er voor dat betrokken inburgeringsplichtigen daar geen hinder van ondervinden. Dat vraagt veel van de betrokken organisaties en van de betrokken medewerkers. We monitoren intensief hoe de uitvoering verloopt en passen afspraken en processen aan als daar aanleiding toe bestaat.