Gemeente Voorschoten

VOORBLAD Voorstel aan de Raad

Zaaknummer:	Z/20/39532/231074/2
Datum collegebesluit:	2 maart 2021
Datum commissievergadering:	18 maart 2021
Datum raadsvergadering:	1 april 2021
Soort Voorstel:	Adviesnota
Onderwerp:	Beleidsplan inburgering 2022-2025
Portefeuillehouder:	Wethouder De Bruijn
Programma:	6
Kernboodschap:	Met ingang van 1 januari 2022 treedt de nieuwe Wet inburgering in werking. Hierbij wordt de regie op het inburgeringstraject verlegd van de inburgeraar zelf (zoals onder de huidige wetgeving het geval is) naar de gemeente. De gemeente krijgt hiermee nieuwe taken en verantwoordelijkheden; hoe hier lokaal invulling aan wordt gegeven, is omschreven in het beleidsplan.
Bijlagen:	*Bijlage 1: beleidsplan inburgering 2022-2025* *Bijlage 2: advies Adviesraad Sociaal Domein Voorschoten* *Bijlage 3: reactie advies Adviesraad Sociaal Domein Voorschoten*
Beslispunten	1. De visie en de beleidskaders zoals verwoord in hoofdstuk 2 van het Beleidsplan inburgering 2022-2025 Voorschoten vast te stellen. 2. Het standpunt in te nemen dat, hoewel het uitgangspunt is dat de gemeente voldoende geld krijgt van het Rijk, de gemeente alles op alles zet om binnen het budget te blijven indien dit niet het geval blijkt. Daarbij wordt niet uitgesloten dat er wachtlijsten ontstaan. 3. In te stemmen met de reactie van het college op het advies van de Adviesraad Sociaal Domein Voorschoten en de antwoordbrief vast te stellen.
Relatie met:	☐ Agendapunt: *(bijv. een aangehouden stuk of een stuk wat nog moet komen of al geweest is)* ☐ Toezegging: ☐ Amendement/motie: ☐ Schriftelijke vragen:

Adviesnota aan de Raad

Beleidsplan inburgering 2022-2025

Samenvatting

Het huidige inburgeringsstelsel leidt landelijk in onvoldoende mate tot zelfredzaamheid en participatie. Statushouders blijven vaak langdurig afhankelijk van een bijstandsuitkering omdat zij de taal onvoldoende beheersen en daardoor minder kans hebben om mee te doen aan de samenleving. Bovendien zijn zij, dankzij hun kwetsbare en veelal slechte informatiepositie, vaak slachtoffer geworden van frauduleuze taalaanbieders.

De Wet inburgering is mede vanwege bovenstaande redenen herzien. Met ingang van 1 januari 2022 treedt de nieuwe wet in werking, met als doel de inburgering en integratie van nieuwkomers in de Nederlandse maatschappij te versterken. Participatie (op de arbeidsmarkt) heeft hierin een centrale rol. Waar gemeenten eerst weinig tot geen invloed hadden op de inburgering, krijgen zij nu de wettelijke verantwoordelijkheid hiervoor alsook de regie over het inburgeringstraject. Dit biedt de gemeente de kans om inburgering stevig te positioneren in het sociaal domein en het maatschappelijk veld.

Zowel de voorbereiding als de uitvoering van de nieuwe Wet inburgering wordt gezamenlijk opgepakt met de gemeenten Voorschoten en Wassenaar, waarbij de gemeente Leidschendam-Voorburg optreedt als uitvoeringsorganisatie. De raad is eerder geïnformeerd over de ontwikkelingen rondom de Wet inburgering middels een presentatie in de commissie Mens en Samenleving van 17 september 2020. Ook heeft de gemeenteraad een startnotitie vastgesteld op 1 oktober 2020; de uitgangspunten die daarin zijn vastgesteld, zijn tevens opgenomen in het beleidsplan.

<u>De nieuwe wet</u>
Het nieuwe inburgeringsstelsel wordt opgeknipt in drie taalleerroutes die ieder rekening houden met de capaciteiten en mogelijkheden van de inburgeraars. Deze drie leerroutes zijn de onderwijsroute (gericht op de doorstroom naar MBO, HBO of WO), de B1-route (gericht op een combinatie van taalonderwijs en participatie) en de zelfredzaamheidsroute (ook wel Z-route, gericht op taalonderwijs en participatie). Het verschil tussen de B1- en Z-route is dat inburgeraars die de Z-route volgen, geen inburgeringsexamen hoeven te doen. In plaats daarvan sluiten zij het traject af met een eindgesprek. De Z-route is met name bedoeld voor inburgeraars voor wie de B1-route en de onderwijsroute niet tot de mogelijkheden behoren, bijvoorbeeld vanwege een lagere leerbaarheid. Daarnaast dienen alle inburgeraars vanaf de start van hun traject kennis op te doen over de Nederlandse kernwaarden, maatschappij en arbeidsmarkt, in combinatie met gerichte inspanningen op participeren naar vermogen.

<u>Doelgroep</u>
De doelgroep van de nieuwe wet wordt gevormd door inburgeringsplichtigen die ná 1 januari 2022 inburgeringsplichtig worden. Onder inburgeringsplichtigen zijn twee subdoelgroepen te onderscheiden: statushouders en gezinsmigranten (partners uit het buitenland welke tevens inburgeringsplichtig zijn). De enige beschikbare indicatie van het te verwachten aantal inburgeringsplichtigen is af te leiden van de halfjaarlijkse taakstelling voor de huisvesting van statushouders. Niet al deze nieuwkomers zijn echter inburgeringsplichtig; ook minderjarigen en AOW-gerechtigden vallen onder de taakstelling. Zij vormen circa 33% van de taakstelling. In 2020 was de taakstelling voor het hele jaar 52 te huisvesten statushouders; voor 2021 is dit 118. De taakstelling voor 2022 wordt naar verwachting in oktober 2021 bekend gemaakt door het Rijk.

Visie

Het beleidsplan inburgering omschrijft de lokale visie op onder andere de positionering van inburgering en de regierol van de gemeente, en schetst de kaders waarbinnen de verdere lokale uitwerking van het inburgeringsstelsel plaats zal vinden. Daarbij zijn de volgende doelstellingen geformuleerd:

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

De regierol van de gemeente betekent concreet dat de gemeente verantwoordelijk is voor de begeleiding van het inburgeringsproces. Hieraan liggen vijf strategieën ten grondslag, die ter aanvulling op de wet zijn geformuleerd en centraal staan binnen de lokale vormgeving van de dienstverlening:

1. Maatwerk: door inburgeraars centraal te stellen, te leren kennen en een traject op maat te bieden, wordt de kans op slagen vergroot.
2. Effectief: de gemeente voert de regie over het inburgeringstraject en stimuleert, coacht en begeleidt de inburgeraar. Inburgeraars nemen niet onnodig lang deel aan een traject, maar bereiken zo snel mogelijk het hoogst haalbare niveau en participeren op de voor hen best passende manier. De inburgeraar is uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor het succesvol afronden van het inburgeringstraject. De gemeente verwacht dan ook optimale deelname en aantoonbare inzet van de inburgeraar.
3. Lokaal: activiteiten worden zoveel als mogelijk lokaal georganiseerd. Zo kan de verbondenheid met de woonomgeving vergroot worden en wordt de samenwerking met de lokale welzijnsorganisaties verstevigd.
4. Transparant: de gemeente biedt de inburgeraar duidelijkheid en transparantie met betrekking tot zijn of haar eigen traject, onder andere middels communicatie en passende dienstverlening. Tevens handhaaft de gemeente op het nakomen van afspraken.
5. Kwaliteit: middels inkoopafspraken, toezicht en handhaving waarborgt de gemeente de kwaliteit van het inburgeringstraject

Met bovenstaande doelstellingen en strategieën, wordt de inburgering zo lokaal mogelijk georganiseerd. De gemeente staat dicht bij de inburgeraar, neemt de tijd om hem of haar te leren kennen en stimuleert diegene om het maximaal haalbare te bereiken. Daarbij is ook aandacht voor de verbinding met het sociaal domein (niet alleen Werk en Inkomen maar ook bijvoorbeeld Wmo) en voor de doelgroepen die buiten de wet vallen[1]. De voornaamste groep daarbij is de 'en ondertussen'-groep: dit zijn inburgeraars die vóór 1 januari 2022 inburgeringsplichtig worden. De gemeente wil deze groep de kans bieden om ook gebruik te kunnen maken van het nieuwe aanbod aan taallessen. Omdat deze groep zelf verantwoordelijk is voor de financiën zijn zij echter vrij om zelf keuzes te maken waar zij hun inburgeringsaanbod inkopen. Volgend op het uitstel van de wet naar 1 januari 2022, wordt door het Ministerie van SZW bezien welke mogelijkheden er zijn om deze doelgroep alsnog te kunnen ondersteunen[2].

[1] Alleen inburgeraars die na ingang van de Wet inburgering inburgeringsplichtig worden, vallen ook daadwerkelijk onder deze nieuwe wet.
[2] Kamerbrief "Volop koersen op inwerkingtreding wet Inburgering per 1 januari 2022", Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 17 december 2020

Beoogd effect
Middels het Beleidsplan inburgering wil de gemeente inburgeraars ondersteunen om zo volwaardig mogelijk mee te kunnen doen aan de samenleving door zo snel mogelijk te participeren (het liefst via betaald werk) en het hoogst haalbare taalniveau (liefst minimaal B1) te halen.

Argumenten
1.1. De gemeenteraad stelt op deze wijze de kaders vast waarbinnen de Wet inburgering 2021 wordt uitgevoerd.
De gemeente krijgt met ingang van 1 januari 2022 de taak om uitvoering te geven aan de Wet inburgering. Middels dit beleidsplan stelt de gemeenteraad het kader vast waarbinnen deze uitvoering en ook de verdere uitwerking ervan plaatsvindt.

2.1. De gemeente wil grip houden op de uitgaven.
Het budget dat de gemeente ontvangt ten behoeve van de uitvoeringskosten, is niet gerelateerd aan de taakstelling van te huisvesten statushouders. In de meicirculaire 2020 is te lezen dat de middelen onder gemeenten verdeeld worden op basis van het aantal inwoners en het aantal personen met een niet-westerse migratieachtergrond. Dit impliceert dat bij de budgetverdeling niet vooruit maar juist terug wordt gekeken. Wel kan, wanneer er nieuwe gegevens beschikbaar zijn omtrent het inwoneraantal en het aantal inwoners met een migratieachtergrond, het budget via de circulaires worden bijgesteld.

Echter, de gemeente ontvangt ook een budget voor de inburgeringsvoorzieningen (waaronder de leerroutes). De taakstelling van de gemeente kan per jaar fluctueren. Divosa: "Bij een plotselinge verhoging van de asielinstroom die zo groot is dat niet redelijkerwijs verwacht mag worden dat gemeenten deze voorfinancieren, kan SZW na overleg met de VNG overgaan tot het verlenen van extra voorschotten.".

Inburgering heeft de kenmerken van een open einde-regeling. Het uitgangspunt is om de inburgering binnen de beschikbare middelen uit te voeren. In principe worden de middelen voor de inburgeringsvoorzieningen verstrekt op basis van het aantal gehuisveste statushouders. Na afloop van iedere uitvoeringsfase wordt het budget definitief vastgesteld op basis van het werkelijk aantal inburgeringsplichtigen in de gemeente. Er vindt dan een verrekening van het budget plaats. Zo wordt aangesloten bij de werkelijke inburgeringsopgave (bron: Divosa). Echter, dit geldt alleen voor de inburgeringsvoorzieningen. Ook is onduidelijk hoe deze systematiek zich verhoudt tot eerdergenoemde voorfinanciering, de kosten van de diverse leerroutes en eventuele verschillen in de instroom in de deze routes t.a.v. de inschatting van het Rijk versus de praktijk. Deze zaken kunnen er voor zorgen dat er gedurende de uitvoering een vraag naar aanvullend budget ontstaat. Indien dit budget om welke reden dan ook niet beschikbaar gesteld wordt door het Rijk, zal de gemeente (financiële) maatregelen moeten nemen. Daarbij wordt niet uitgesloten dat er wachtlijsten ontstaan.

3.1. De Adviesraad heeft een advies uitgebracht inzake het beleidsplan.
De Adviesraad heeft een formeel advies uitgebracht. De (ook in de voorbespreking) gedane suggesties zijn waar mogelijk overgenomen. De overige punten zijn eveneens van een reactie voorzien middels bijgevoegde antwoordbrief.

Kanttekeningen
Geen.

Communicatie/Inwonersparticipatie
Bij de totstandkoming van het beleidsplan zijn verscheidene stakeholders betrokken. Er zijn diepte-interviews gehouden met nieuwkomers om te achterhalen hoe zij hun inburgeringstraject

hebben ervaren en hoe deze ervaringen betrokken kunnen worden in de inrichting van het nieuw stelsel. Ook zijn er bijeenkomsten georganiseerd met maatschappelijke partners, de adviesraad en de gemeenteraad.

Het beleidsplan inburgering 2022-2025 is tevens besproken met de Adviesraad Sociaal Domein Voorschoten. Zij hebben een formeel advies uitgebracht, wat als bijlage toegevoegd is. Ook heeft het college hierop een reactie geformuleerd welke eveneens als bijlage is toegevoegd.

Financiën

Binnen het nieuwe inburgeringsstelsel wordt onderscheid gemaakt tussen een aantal verschillende budgetten, te weten de uitvoeringskosten en de kosten voor de inburgeringsvoorzieningen. Ook krijgen de gemeenten een budget ten behoeve van de invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel (voorbereidende werkzaamheden). Hieronder een schatting van de inkomsten en uitgaven per budget:

Invoeringskosten

De gemeenten ontvangen de volgende bedragen ten behoeve van de invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel. In 2021 is te besteden:

Invoeringskosten	
Gemeente	**Budget**
Leidschendam-Voorburg	€ 274.000
Voorschoten	€ 83.473
Wassenaar	€ 84.721
Totaal	**€ 442.194**

Een deel van dit budget wordt ingezet voor personeel (zoals de inhuur van een projectleider en een beleidsmedewerker). Tevens is een deel gereserveerd voor bijvoorbeeld het opleiden en werven van toekomstige consulenten. Daarnaast wordt een deel ingezet voor de organisatie van activiteiten, zoals een pilot brugklas (zie beleidsplan) en het ontwikkelen van communicatiemiddelen.

Uitvoeringskosten

Onder uitvoeringskosten valt de inzet van personeel ten behoeve van het uitvoeren van onder andere de brede intake en het opstellen van het PIP, de voortgangsgesprekken, handhaving, ontzorging, de begeleiding naar financiële zelfredzaamheid (welke niet per definitie zelf uitgevoerd hoeft te worden, maar welke wel onderdeel vormt van dit budget) inkoop en de vormgeving van het beleid en ondersteunende processen. Deze lasten zijn al in de begroting verwerkt.

Uitvoeringskosten							
Inkomsten (Integratie-uitkering SZW; op basis van de decembercirculaire 2020)				**Uitgaven (inschatting)**			
Wat	**Gemeente**	**2022**	**2023**	**Vast (per jaar)**	**Variabel 2022**	**Variabel 2023 (groep die in 2022 instroomde)**	**Variabel 2023 (nieuwe instroom)**
Uitkering SZW	Leidschendam-Voorburg	€ 281.027	€ 309.164	€ 57.550	€ 2.190 per statushouder; € 1.105 per gezinsmigrant	€ 1.140 per statushouder; € 935 per gezinsmigrant	€ 2.190 per statushouder; € 1.105 per gezinsmigrant
Uitkering SZW	Voorschoten	€ 81.525	€ 89.688				
Uitkering SZW	Wassenaar	€ 88.199	€ 97.029				
TOTAAL		**€ 450.751**	**€ 495.881**	-	-	-	-

Bovenstaand vast bedrag is de capaciteit die niet direct onderhevig is aan exogene ontwikkelingen (i.e. niet afhankelijk van de instroom). De variabele kosten zijn dit wel, waardoor deze zich lastig laten berekenen. De genoemde bedragen zijn gemiddelden, op basis van het kostenonderzoek van AEF. Per statushouder of gezinsmigrant kunnen deze bedragen dus nog wijzigen. Ook is de ondersteuning voor de doelgroep die in 2022 instroomt mogelijk intensiever dan die in de jaren erna. Voor de doelgroep die in 2023 instroomt, geldt naar verwachting hetzelfde. De gemeente is tevens wettelijk verplicht statushouders meer ondersteuning te bieden dan gezinsmigranten, waardoor de gemiddelde bedragen per doelgroep verschillen.

Een rekenvoorbeeld: Een fictieve taakstelling in 2022 van 200 statushouders (gelijk aan 2021) voor de drie gemeenten samen betekent dat er naar verwachting 140 inburgeringsplichtige statushouders instromen (70%, de overige 30% is minderjarig of AOW-gerechtigd en dus niet inburgeringsplichtig). Daarnaast vestigen zich jaarlijks circa 70 gezinsmigranten in de drie gemeenten samen. Dit leidt tot een verwachte uitgave van € 384.078 in 2022. Stel, deze taakstelling geldt eveneens voor 2023. Dan worden de verwachte uitgaven dat jaar circa € 454.000. In beide gevallen blijven de gemeenten binnen budget.

Inburgeringsvoorzieningen
Gemeenten krijgen ook budget voor de inburgeringsvoorzieningen binnen het inburgeringstraject. Het budget voor inburgeringsvoorzieningen is voor een groot deel afhankelijk van het aantal inburgeraars in de gemeente. Het budget is bedoeld om de verschillende onderdelen en modules te financieren. De hoogte van het budget moet nog bekend worden gemaakt. Onderstaande bedragen zijn gebaseerd op het kostenonderzoek van AEF wat ook door het Rijk gebruikt zal worden en dienen uitsluitend als richtlijn. Gemeenten hebben de mogelijkheid om binnen het budget andere bedragen te hanteren voor de diverse onderdelen en modules. In de verdere inrichting van het inburgeringsstelsel kan de gemeente er dan ook voor kiezen van deze richtlijn af te wijken.

Inburgeringsvoorzieningen		
Onderdeel	**Statushouder**	**Gezinsmigrant**
Leerroute	€ 10.000	-
MAP	€ 136	€ 195
Maatschappelijke begeleiding	€ 1.944	-
PVT	€ 216	€ 216
Tolkvoorziening	€ 417	€ 179
Totaal	**€ 12.713**	**€ 590**

Ook ten aanzien van bovenstaande tabel geldt dat gemeenten wettelijk verplicht zijn statushouders meer ondersteuning te bieden dan gezinsmigranten, waardoor zij voor gezinsmigranten minder budget ontvangen. Deze doelgroep blijft bijvoorbeeld zelf verantwoordelijk voor de inkoop en financiering van een leerroute.

Overig
Tot slot ontvangen gemeenten ook een nader te bepalen budget voor ICT-voorzieningen. De hoogte van dit budget is nog niet bekend gemaakt.

Risico's

Als voornaamste risico geldt dat de instroom van inburgeraars in de gemeente bijzonder sterk onderhevig is aan exogene ontwikkelingen. De gemeente heeft hier zelf geen invloed op. De taakstelling met betrekking tot de te huisvesten statushouders wordt door het Rijk opgelegd en is afhankelijk van het aantal inwoners per gemeente. Gemeenten kunnen in beperkte mate op

een verhoogde instroom anticiperen; asielmigranten moeten eerst hun vergunningprocedure doorlopen alvorens zij aan een gemeente gekoppeld worden. Daarmee ontstaat tussen het moment van het bekend maken van de taakstelling en de daadwerkelijke huisvesting van statushouders tijd voor een gemeente om bijvoorbeeld afspraken te maken met opdrachtnemers om de verhoogde instroom op te vangen. Het is echter niet mogelijk om op de samenstelling van de instroom te anticiperen.

Een tweede risico betreft de beperkte sturingsmogelijkheden van de gemeente wanneer het om resultaten gaat. De kwaliteit van het inburgeringsstelsel en de ingekochte trajecten wordt gewaarborgd door bij de inkoop duidelijke kwaliteitseisen en –criteria te stellen en goede werkafspraken met samenwerkingspartners te maken. Ook door het nemen van een duidelijke regierol richting de inburgeraar en deze te motiveren (en indien nodig, te sanctioneren), kan de gemeente bijdragen aan de kwaliteit van het stelsel en de wens voor de inburgeraar om het hoogst haalbare resultaat te bereiken. Dit laatste is echter ook afhankelijk van de inburgeraar zelf; de invloed van de gemeente blijft beperkt. Dit heeft mogelijk gevolgen voor het te ontvangen budget, daar het Rijk voornemens is om per 2026 een prestatiebekostiging in te voeren.

Vervolg
Een gedetailleerde uitwerking van de dienstverlening zoals omschreven in het inburgeringsbeleid, wordt opgenomen in het uitvoerings- en implementatieplan dat volgend op het beleid wordt opgesteld. Naar verwachting is dit in het eerste kwartaal van 2021 gereed. Tevens wordt een geactualiseerde verordening opgesteld, waarin onder meer de hoogte van boetes (in het kader van handhaving en sanctionering) worden opgenomen. Deze verordening wordt separaat ter vaststelling aan de raad voorgelegd.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders,

A. R. de Graaf,
gemeentesecretaris

Ch. B. Aptroot,
burgemeester

Besluit

Zaaknummer: Z/20/39532/231074/2

De raad der gemeente Voorschoten;

Gelet op de Wet inburgering 2021

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders van 2 maart 2021,

besluit:

1. De visie en de beleidskaders zoals verwoord in hoofdstuk 2 van het Beleidsplan inburgering 2022-2025 Voorschoten vast te stellen.
2. Het standpunt in te nemen dat, hoewel het uitgangspunt is dat de gemeente voldoende geld krijgt van het Rijk, de gemeente alles op alles zet om binnen het budget te blijven indien dit niet het geval blijkt. Daarbij wordt het college verzocht om, indien hierdoor wachtlijsten ontstaan, met de raad in gesprek te gaan over hoe hiermee om te gaan.
3. In te stemmen met de reactie van het college op het advies van de Adviesraad Sociaal Domein Voorschoten en de antwoordbrief vast te stellen.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering
van de raad der gemeente Voorschoten,
gehouden op 1 april 2021

de griffier,



Drs. B.J. Urban

de voorzitter,



Ch. B. Aptroot