Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Nota van Uitgangspunten Opgave Inburgering

Beleidsveld	Asiel en Integratie
Organisatieonderdeel	Maatschappelijke Ontwikkeling
Opsteller	Marije Top
Kenmerk	8004431
Vergaderdatum Raad	Volgt
Geheim	Nee

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. De Nota van Uitgangspunten Opgave Inburgering vast te stellen als Utrechts kader voor de implementatie van de nieuwe inburgeringswet, met als belangrijke uitgangspunten:
   a. Dat de ambitie is dat nieuwkomers zich thuis voelen in Utrecht
   b. Dat de gemeente de ambitie heeft om Welkomhuizen, een begeleidingsteam en een kansrijke start vorm te geven en daarnaast plussen op de leerroutes en alle doelgroepen zoveel mogelijk te laten profiteren van wat we inrichten.
   c. Dat de gemeente werkt volgens de leidende principes:
      - We doen het samen
      - Voor iedereen
      - Leefwereld centraal
      - Integratie en participatie vanaf dag 1
      - Uitgaan van de mogelijkheden en talenten van de inburgeraar
      - Eenvoud en toegankelijkheid
      - Lokaal wat kan, regionaal wat meerwaarde heeft
   d. Dat de gemeente het nieuwe inburgeringsstelsel opbouwt door lerend te ontwikkelen en in januari 2024 besluit over de definitieve inrichting.
   e. Dat de gemeente in regionaal verband taalonderwijs inkoopt volgens de beschreven inkoopstrategie.
   f. Dat de gemeente sturing en verantwoording van inburgering vormgeeft door te werken vanuit het Utrechts sturingsmodel.
   g. Dat de beschikbare budgetten, in combinatie met de Rijksbijdrages voor uitvoeringskosten en programmakosten, het kader vormen waarin de gemeente de ambitie realiseert.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

Samenvatting
Op 1 juli 2021 gaat de nieuwe inburgeringswet in. Hiermee komt de regie op inburgering naar de gemeente. Met dit voorstel stelt de raad de Utrechtse ambitie en de eerste kaders voor uitvoering en inkoop vast.

Context
Aanleiding
Op 1 januari 2022 treedt de nieuwe wet inburgering in. Met deze wet krijgt de gemeente regie op inburgering voor nieuwkomers. Na meermaals uitstel, heeft de tweede kamer in juni 2020 ingestemd met de nieuwe wet. Ook wordt de wet nader uitgewerkt in algemene maatregelen van bestuur (amvb).

Toelichting voorgestelde Nota van uitgangspunten
De nieuwe inburgeringswet geeft de mogelijkheid om Utrechtse praktijkervaring en successen uit bijvoorbeeld Plan Einstein integraal onderdeel te maken van een nieuw inburgeringsstelsel in Utrecht. De gemeente Utrecht heeft een hoge ambitie, die verder gaat dan de wettelijke taken. De gemeente bereidt dit voor in een context waarbinnen veel nog onduidelijk is en waarin de financiële middelen beperkt zijn.

Consequenties uitstel van de wet
Gedurende de behandeling van dit voorstel is de inwerkingtreding van de wet uitgesteld van 1 juli 2021 naar 1 januari 2022. Uitstel van de wet vraagt om aandacht voor alle groepen waarvoor de nieuwe wet niet van toepassing is (hierna te noemen ondertussengroep) en die te maken blijven houden met het huidige stelsel. Voor de ondertussengroep willen we de bestaande inzet en zo mogelijk versterken. Zowel voor doorzetten van het huidige aanbod als voor extra inzet is incidenteel budget nodig, in ieder geval voor de termijn van 3 jaar (inburgeringstermijn). We onderzoeken nu wat deze kosten zijn en in hoeverre ze kunnen worden opgevangen binnen de huidige kaders. Daarnaast loopt er op dit moment een lobby richting rijk op 1. extra budget voor de ondertussengroep, 2. budget voor gemeentelijke voorbereidingskosten en 3. start van de wet op 1-1-2022 (en niet later). We verwachten in februari 2021 te weten wat de uitkomst van de lobby is. Op basis van de uitkomst van de lobby kan een keuze gemaakt worden voor één van de volgende scenario's:

- We behouden het huidige aanbod voor de ondertussengroep. Indien de bestaande budgetten in combinatie met compensatie onvoldoende uitvalt wordt dit als knelpunt gemeld in de eerste of tweede berap 2021.
- We behouden het huidige aanbod voor de ondertussengroep, plus we starten een aantal onderdelen uit de ambitie al op per 1-7-2021. Denk bijvoorbeeld aan begeleiding vanuit een multidisciplinair team, welkomhuis light en een programma kansrijke start.
- Een derde scenario om ook al eerder te starten met taalonderwijs in onze opdracht, is al afgevallen. Dit is juridisch en financieel niet haalbaar. Echter door het taalconvenant worden inburgeraars nu al zoveel mogelijk verwezen naar bonafide taalscholen en ook via deze weg kunnen frauderende taalscholen worden bestreden.

Tot en met februari onderzoeken we de financiële en juridische haalbaarheid de eerste twee scenario's. Uw raad wordt hierover per brief geïnformeerd.

Inkoop taalonderwijs
De gemeente bereidt zich voor op het inkopen van Taalonderwijs in drie leerroutes. Daar kan niet op onze eigen inzet of bestaande contracten worden voortgebouwd.

Inkoopconvenant
De U16 gemeenten trekken samen op in de inkoop van taalonderwijs voor de 3 leerroutes die ingericht moeten worden. Het college heeft een inkoopconvenant vastgesteld, waarin een voorbehoud is opgenomen dat de raad van Utrecht akkoord is met de nota van uitgangspunten voor het taalonderwijs. In het inkoopconvenant zijn onderlinge afspraken tussen Utrecht en de regiogemeenten

vastgelegd en de voorwaarden waarbinnen gezamenlijke inkoop plaats kan vinden. De gemeenten uit de U16-regio die mee willen doen met de inkoop door de gemeente Utrecht laten in de periode oktober – december 2020 hun Colleges instemmen met het inkoopconvenant. Als de Utrechtse raad akkoord is met nota van uitgangspunten zal de gemeente Utrecht het taalonderwijs inkopen, ook namens de deelnemende U16-gemeenten. Binnen deze planning kunnen nieuwe inburgeraars vanaf 1 januari 2022 gebruik maken van taalonderwijs.

Toelichting afhandeling toezeggingen
De afgelopen periode en tijdens de commissievergadering M&S van 10 december 2021 zijn er toezeggingen gedaan aan de raad op het onderwerp inburgering. Deze toezeggingen hebben we als volgt terug laten komen:

- Commissie M&S van 23-02-2017: toezegging 17/T48: “De wethouder komt uiterlijk in april 2017 terug op de vraag of er doelstellingen kunnen worden gesteld t.a.v. het aantal statushouders dat vrijwilligerswerk doet.” Hierover hebben we in document opgenomen dat we statushouders stimuleren om vrijwilligerswerk te doen, bijvoorbeeld om als ervaringsdeskundige nieuwe inburgeraars ondersteunen. Hier hebben we geen specifieke doelstellingen voor opgenomen, omdat we dit voor andere Utrechters ook niet doen.
- Commissie M&S van 26-06-2019: toezegging 19/T251: “De wethouder zegt toe om de raad voor het einde van 2019, bij het aanbieden van de notitie voor de aanpak lokale inburgering, de suggestie om het langdurig volgen van statushouders, mee te nemen, dan wel aan te geven waarom dit niet in het voorstel past.” Dit is opgenomen in het document onder monitoring. We volgen statushouders gedurende hun inburgeringstraject van drie jaar. Daarnaast onderzoeken we de mogelijkheden om hen langduriger te volgen binnen de AVG.
- Commissie M&S van 30-10-19: toezegging 19/T445: “De wethouder zegt toe dat in de inburgeringsnota die juli 2020 aan de raad wordt aangeboden, wordt meegenomen: informatievoorziening over wonen, werken en studeren in Utrecht (eerste stappen daartoe) voor mensen met een verblijfsvergunning en de vereniging vrijwilligers.” Hierover is in de Nota van Uitgangspunten opgenomen dat inburgeraars direct gaan werken aan hun inburgering, zodra zij status krijgen. Vanaf dat moment start de begeleiding en daarmee worden zij ook eerder geïnformeerd over voorzieningen en aanbod in de stad. Daarnaast spelen de Welkomhuizen een belangrijke rol in toegankelijke informatievoorziening. Bovendien staat in het document dat nieuwkomers een inburgeringsroute op maat krijgen, waaronder de mogelijkheid van de onderwijsroute.
- Commissie M&S van 10-12-2021: Toegezegd is relevante lessen en aandachtspunten uit de rapportage ‘psychosociale ondersteuning van statushouders in Haarlem/Zandvoort (december 2019)’ mee te nemen. De volgende lessen zijn verwerkt:
    - Een brede integrale aanpak, persoonlijke begeleiding en outreachend werken. Dit willen we borgen in Utrecht door alle begeleiders met verschillende expertise in één team aan één plan op alle levensgebieden (het PIP) te laten werken.
    - Inzetten sleutelpersonen. Psychische gezondheid en stress is een belangrijk thema, maar er is ook een taboe en een andere kijk op gezondheid. Ervaringsdeskundigen worden nu al ingezet en dat gaan we versterken in samenspraak met de inburgeringscoalitie.
    - Preventie en voorlichting. Het team begeleiding vervult een rol in preventie, bijvoorbeeld door tijdig te signaleren en de juiste zorg in te schakelen voordat problematiek verergert. We willen ook op andere manieren zorgen voor goede voorlichting tijdens de Kansrijke Start en in de Welkomhuizen.
- Commissie M&S van 10-12-2021: Toegezegd is in gesprek te gaan met de HU over studieuitval doordat studerende statushouders het vereiste taalniveau niet halen. Het vereiste taalniveau om succesvol een opleiding bij de HU te kunnen volgen is B2 niveau. Het komt helaas vaker voor dat studenten bij de HU uitvallen of studievertraging oplopen doordat het taalniveau te laag is. Er worden gesprekken gevoerd met de HU (in samenwerking met UAF en ROC midden Nederland) om de groep die dreigt uit te vallen door een te laag taalniveau beter in beeld te krijgen. En om te

bekijken wat er mogelijk extra nodig is om studievertraging of uitval tot het minimum te beperken. Bij het vormgeven van de onderwijsroute onder de nieuwe Wet Inburgering zorgen we ervoor dat de inburgeraar bij aanvang van een opleiding optimaal wordt voorbereid op het kunnen voltooien van een studie bij de HU. Hieraan is aandacht besteed in de toegevoegde alinea over de ondertussengroep.

- Commissie M&S van 10-12-2021: Toegezegd is de mogelijkheid om gecombineerde trajecten uit te breiden naar de sectoren onderwijs en politie.
    - Onderwijs: We zijn en gaan aan de slag in alle sectoren waar tekorten zijn. De HU, de gemeente Utrecht, het Onderwijspact en het UAF hebben sterk ingezet op een speciale lerarenroute binnen de pre-bachelor van de HU. Dit schooljaar zijn in september 2020 4 deelnemers gestart met lerarenroute I (instroom in deeltijdopleiding) en 5 deelnemers met lerarenroute II (onderwijsbevoegdheid). Onze ervaringen tot nu toe hebben geleerd dat het onderwijs geen eenvoudige sector is voor inburgeraars om aan de slag te gaan. Het Nederlandse onderwijssysteem is uniek en -ook als men al docent was in het land van herkomst- wijkt het vaak bijzonder veel af van het onderwijssysteem in het land van herkomst. De belemmeringen zijn daarom niet alleen het hoge benodigde taalniveau en de hoge opleidingseisen in Nederland, maar ook de omgangsvormen in de klas tussen leraar en leerling en de westerse manier van denken. Trajecten die een goede oriëntatie geven op het lesgeven in Nederland zijn daarom van groot belang voor mensen die leraar willen worden in Nederland. Ook is het zinvol om mensen die al eerder kunnen starten in een andere rol binnen het onderwijs een goede kennismaking te laten doorlopen, zodat zij een zo goed mogelijk beeld hebben van het onderwijs waar zij les willen geven. We blijven deze mogelijkheden onderzoeken.
    - Politie: Om als politieagent/ handhaver of beveiliger aan de slag te kunnen is de Nederlandse nationaliteit nodig, die een kandidaat pas krijgt na minimaal 5 jaar in Nederland te zijn. De termijn van 5 jaar is te lang, omdat een inburgeringstraject 3 jaar duurt en juist in die periode ingezet wordt op inzet in kansrijke beroepsprofielen. Dit kan daardoor geen sector zijn waar actief op wordt ingezet vanuit de gecombineerde trajecten.

Beoogd effect
Inburgeraars in Utrecht weten zich welkom en thuis en krijgen dezelfde kansen als iedere andere Utrechter. Niet voor niets zijn ‘plaats voor iedereen’ en ‘plek voor iedereen’ en ‘werk voor iedereen‘ belangrijke thema’s in het coalitieakkoord. We bereiken dit door meer werk te maken van inburgering. Samen, dus nieuwe Utrechters zelf met gemeente, partners en andere Utrechters.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad
De raad is eerder over de Opgave Inburgering geïnformeerd in de volgende brieven:
Raadsbrief Uitstel wet inburgering (november 2020)
Raadsbrief planning opgave inburgering (mei 2020)
Raadsbrief stand van zaken inburgering (februari 2020)
Raadsbrief Utrechtse aanpak vooruitlopend op nieuw stelsel (maart 2019)
Raadsbrief hoofdlijnen Veranderopgave Inburgering (juli 2018)

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico’s

Beslispunt	
1	De nota van uitgangspunten Thuis in Utrecht vast te stellen als Utrechts kader voor de implementatie van de nieuwe inburgeringswet, met als belangrijke uitgangspunten: a. Dat de ambitie is dat dat nieuwkomers zich thuis voelen in Utrecht b. Dat de gemeente de ambitie heeft om Welkomhuizen, een begeleidingsteam en een kansrijke start vorm te geven en daarnaast plussen op de leerroutes en alle doelgroepen zoveel mogelijk te laten profiteren van wat we inrichten.

	c. Dat de gemeente werkt volgens de leidende principes: - We doen het samen - Voor iedereen - Leefwereld centraal - Integratie en participatie vanaf dag 1 - Uitgaan van de mogelijkheden en talenten van de inburgeraar - Eenvoud en toegankelijkheid - Lokaal wat kan, regionaal wat meerwaarde heeft d. Dat de gemeente het nieuwe inburgeringsstelsel opbouwt door lerend te ontwikkelen en in januari 2024 besluit over de definitieve inrichting. e. Dat de gemeente in regionaal verband taalonderwijs inkoopt volgens de beschreven inkoopstrategie. f. Dat de gemeente sturing en verantwoording van inburgering vormgeeft door te werken vanuit het Utrechts sturingsmodel. g. Dat de beschikbare budgetten, in combinatie met de Rijksbijdrages voor uitvoeringskosten en programmakosten, het kader vormen waarin de gemeente de ambitie realiseert.
Argumenten	
1.1	<u>Goede Inburgering is belangrijk voor Gezond Stedelijk Leven voor iedereen</u>
	Utrecht wil een stad zijn waar iedereen zich thuisvoelt, mee kan doen en zichzelf kan zijn. Een hoge ambitie op Inburgering draagt hieraan bij. Omdat de inburgeraar zich sneller thuisvoelt en mee kan doen, maar ook omdat we inzetten op ontmoeting met andere Utrechters en elkaar kennen en begrip voor elkaar.
1.2	<u>Met deze ambitie, leidende principes en uitvoering voeren we fundamentele verbeteringen in het inburgeringsstelsel door</u>
	Door te investeren in Inburgering zetten we in op een goede toekomst voor nieuwkomers in Utrecht. De gemeente investeert in een snelle start, welkom en ontvangst, ontmoeting en elkaar leren kennen, en maatwerk passend bij de talenten van de inburgeraar. En daarnaast op betere aansluiting op het reguliere bestaande aanbod. Dit alles leidt tot snellere en duurzame (financiële) zelfredzaamheid van inburgeraars en daarmee tot een verwachte kostenbesparing op de lange termijn. Bovendien kan de gemeente met betere inburgering het potentieel en talent dat naar onze stad komt nog meer ten goede laten komen van de stad.
1.3	<u>De ambitie en uitvoering worden gedragen door de stad</u>
	De inhoud van het document bouwt voort op het stadsgesprek over de inburgering van vluchtelingen in 2016 en is verder uitgebouwd op basis van de werkconferentie in maart 2020, gesprekken met partners en ervaringsdeskundigen en input/ meedenkkracht uit inburgeringscoalitie en klankbordgroep de Stem.
1.4	<u>Regionale inkoop levert schaalvoordelen op</u>
	In U16 verband is afgesproken samen te werken in de inkoop van taalonderwijs en Kennis Nederlandse Maatschappij (KNM), omdat dit schaalvoordelen biedt en de verwachting is hierdoor een betere kwaliteit taalonderwijs te kunnen inkopen. Regionale inkoop is afhankelijk van instemming van de Utrechtse raad met de inkoopstrategie.
1.5	<u>Lerend ontwikkelen maakt het mogelijk om te onderzoeken welke inrichtingskeuzes het meest effectief zijn voor het realiseren van de ambities.</u>
	Het nieuwe inburgeringsstelsel wordt, in lijn met het Utrechts Sturingsmodel, in een periode van twee jaar lerend ontwikkelend opgebouwd. Op die manier wordt onderzocht hoe wettelijke taken en ambities zo goed mogelijk in de praktijk kunnen worden gebracht. Ook wordt onderzocht hoe de inzet van verschillende Utrechtse organisaties goed kan worden verbonden aan de nieuwe taken van de gemeente. De gemeente begint 1 januari 2022 door nieuwe en bestaande gemeentelijke taken met elkaar te verweven en te

	verbinden in combinatie met (bij te stellen) nog lopende contracten bij of samenwerkingen met partners in de stad. Na een periode van twee jaar zet de gemeente op basis van de ervaringen opdrachten in de markt die passen bij de Utrechtse lokale samenleving en die bijdragen aan onze ambitie. Op basis daarvan vindt definitieve inrichting plaats.
Kanttekeningen/Risico's	
1.1	<u>Het is nog niet zeker of het lukt om de ambities budgettair neutraal te realiseren.</u>
	We voeren onze ambities uit binnen het budgettair kader van de nieuwe wet. Dit zal vergen dat wij een maximale inspanning moeten leveren om slim in te kopen en moeten zoeken naar oplossingen en mogelijkheden binnen de beschikbare middelen. De aanbesteding van de leerroutes is een belangrijke mijlpaal, omdat we dan duidelijkheid hebben op een aanzienlijk deel van de kosten en daarmee de beschikbare ruimte. Wij zullen in dit proces alle mogelijkheden verkennen binnen de financiële spelregels van de gemeente Utrecht en het bijstellen van onze ambitie zien wij als een laatste draaiknop. De geraamde kosten en baten zijn gebaseerd op prognoses. De rijksbijdrage voor gezinsmigranten is aanzienlijk lager dan de rijksbijdrage voor asielstatushouders, voor een deel omdat de taken verschillen. Maar voor de taken die hetzelfde zijn, worden de kosten even hoog ingeschat en is de dekking lager. Daarmee lopen we een risico als het aantal gezinsmigranten hoog uitvalt.
1.2	<u>De tijd om de inkoop van taalonderwijs voor te bereiden is beperkt</u>
	De wet is door de Tweede Kamer vastgesteld in juni en in januari 2022 gaat de nieuwe wet in. Door de beperkte tijd die er is om dit uit te werken, is in U16 verband door colleges al een inkoopconvenant gesloten voorafgaand aan besluitvorming van de Utrechtse raad. Het inkoopconvenant met praktische afspraken over de inkoop en een financieel kader, is gesloten onder voorbehoud van vaststelling van de inkoopstrategie door de Utrechtse raad. Als uw raad niet instemt of om wijzigingen vraagt, heeft dit mogelijk consequenties voor het regionale inkoopconvenant. Dit zou betekenen dat dit inkoopconvenant opnieuw moet worden voorgelegd aan de U16-colleges. Het streven is om ook in dat geval de inkoop op 1 januari 2022 af te ronden, mocht dat niet lukken dan wordt tijdelijke alternatieve oplossing uit gewerkt, waarmee wel aan wettelijke verplichtingen kan worden voldaan per 1 januari 2022
1.3	<u>Het gebruik van bestaande voorzieningen kan onder druk komen te staan.</u>
	Nieuwe Utrechters zijn ook Utrechters die gebruik kunnen maken van al het aanbod in de stad, maar door bestaand en regulier aanbod meer met elkaar te verweven kan er wel extra druk op de voorzieningen komen te staan. De gemeente monitort of dat gebeurt en zal waar nodig maatregelen nemen.

Beslispunt

Financiën

Het landelijke budget wordt aangepast op basis van de verwachte instroom asielmigranten en gezinsmigranten. Op basis van de inschatting van de instroom voor de gemeente Utrecht verwachten we circa 2,4 miljoen euro rijksmiddelen te ontvangen in het laatste halfjaar van 2021 en 6,5 miljoen euro in 2022. Zoals hiervoor beschrijven zien wij dit budget kaderstellend voor de nieuwe dienstverlening die wij moeten bieden, terwijl bestaande voorzieningen ook voor deze nieuwe groep een oplossing zal bieden.

Vervolg

Wanneer de huidige financiële kaders toch ontoereikend blijken, wordt uw raad geïnformeerd.

Het monitoren van het inburgeringsstelsel gebeurt met het Utrechts Sturingsmodel (sturen op basis van gedeelde waarden en leren en verbeteren in dialoog). Met partners en ervaringsdeskundigen onderzoeken we welke beperkte set indicatoren een beeld geven van het succes of de verbeterpunten van onze aanpak. Samen met hen gaan we deze cijfers periodiek duiden.

Participatie
Deze opgave geven we in co-creatie vorm. Daarom is een werkconferentie georganiseerd en daar is een inburgeringscoalitie opgericht, waarvoor partners, maar ook ervaringsdeskundigen en bewoners voor zijn uitgenodigd. We werken samen met de inburgeringscoalitie aan verdere invulling van het nieuwe stelsel. Daarnaast zijn er ook gesprekken gevoerd met bijvoorbeeld De Stem (klankbordgroep met ervaringsdeskundigen), ouders van It's my child (ouders, verbonden aan de internationale schakelklas) en wetenschappelijke experts.

Communicatie
Communicatie voor inburgeraars die vanaf 1 januari 2022 gaan inburgeren wordt nog ontwikkeld. We werken samen met inburgeraars zelf, de inburgeringscoalitie, ervaringsdeskundigen en andere partners aan een gemeenschappelijke communicatiestrategie en uitvoering om ervoor te zorgen dat de nieuwe inburgeraars goed geïnformeerd worden over waar ze terecht kunnen en hoe zij ondersteund worden bij hun inburgeringstraject in Utrecht.

Bijlagen
Bijlagen besluitvorming
- Nota van uitgangspunten Opgave Inburgering
- Regionaal inkoopconvenant

Bijlagen informatief
-