

Beleidsplan inburgering

Startnotitie

Z/20/39532/203415



Aanleiding

Het college heeft de gemeenteraad eerder geïnformeerd over de ontwikkelingen rondom de Wet inburgering 20..¹ middels een informatiebrief (als bijlage toegevoegd). In deze brief zijn de aanleidingen tot wijziging van het inburgeringsstelsel uiteengezet, maar zijn ook de zorgen met betrekking tot landelijke ontwikkelingen (met name het krappe tijdspad) gedeeld. Destijds werd uitgegaan van een inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2021, deze datum is enkele maanden na het toezenden van de informatiebrief gewijzigd naar 1 juli 2021.

Door enerzijds het uitstellen van de wet en anderzijds de coronacrisis, de planning zoals eerder opgenomen in de informatiebrief ook gewijzigd; deze wordt verderop toegelicht. Middels deze startnotitie wordt de gemeenteraad enerzijds meegenomen in de recente ontwikkelingen en worden tevens de kaders ten behoeve van de verdere beleidsontwikkeling ter bespreking aangeboden.

In de Wet inburgering 20.. zijn al veel zaken vastgelegd met betrekking tot de inrichting en uitvoering van het inburgeringsstelsel. Voor een aantal punten geldt dat deze nog in meer detail worden uitgewerkt in de lagere regelgeving. De beleidsruimte die de nieuwe wet biedt, beperkt zich op basis van de memorie van toelichting behorend bij de nieuwe wet dan ook tot het zorgen voor een passend aanbod (en dan met name de realisatie van een tijdige start) en de vormgeving van de begeleiding en ondersteuning van inburgeringsplichtigen tijdens het inburgeringstraject. Op kaderstellend niveau is de ruimte dus beperkt. Wel is het mogelijk om uitgangspunten zoals voorgesteld in deze startnotitie te bepalen.

Korte toelichting Wet inburgering 20..

Per 1 juli 2021 krijgen gemeenten de regie op de inburgering. Daarbij moet niet alleen de maatschappelijke begeleiding georganiseerd worden, maar moet de gemeente de inburgeraar² ook een inburgeringstraject (een combinatie van een leerroute en diverse ondersteunende modules) kunnen bieden. De Wet inburgering 20.. vormt daarmee een sterk contrast met de huidige Wet inburgering (2013), waarbij de inburgeraar zelf verantwoordelijk is voor zijn of haar traject. De gemeente speelt hier, zeker in verhouding tot het nieuwe inburgeringsstelsel, slechts een zeer kleine rol in.

Het nieuwe stelsel heeft als doelstelling dat iedereen meedoet in de maatschappij, het liefst via betaald werk, en zet in op een doorlopende lijn vanuit de opvang. De regierol van gemeenten in deze doorlopende lijn begint met een brede intake. Leren en participeren gaan hand in hand en beide aspecten worden in een persoonlijk plan opgenomen. Ook komen er drie leerroutes in het nieuwe stelsel:

- **Onderwijsroute:** gericht op het behalen van een Nederlands schooldiploma voor een goede startpositie op de arbeidsmarkt. Na een taalschakeltraject worden jonge inburgeraars daarom zo snel mogelijk doorgeleid naar een Nederlandse opleiding
- **B1-route:** om het mogelijk te maken dat de meeste inburgeraars zo snel mogelijk, maar maximaal binnen drie jaar, taalniveau B1 behalen en hun perspectief op de arbeidsmarkt vergroten, wordt het leren van de taal gecombineerd met (vrijwilligers)werk
- **Zelfredzaamheidsroute (Z-route):** voor mensen voor wie de onderwijs- of B1-route buiten bereik ligt, komt er een leerroute waarbij iedereen leert zich in

¹ Zo genoemd omdat het nog een wetsvoorstel betreft, welke nog door de Eerste Kamer moet worden vastgesteld en daarna moet worden gepubliceerd in het Staatsblad.

² Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen statushouders (incl. gezinshereniging) en gezinsmigranten. Gemeenten moeten verplicht een traject verzorgen voor statushouders; voor gezinsmigranten zijn alleen een aantal onderdelen verplicht. Zij blijven zelf verantwoordelijk voor het inkopen van een leerroute; de gemeenten kan hierbij echter wel adviseren.

de maatschappij te redden. Er worden geen ontheffingen op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen meer verleend. Ook alfabetisering valt binnen de Z-route

In aanvulling op bovenstaande leerroutes, zijn er ook een aantal verplichte modules die inburgeringsplichtigen moeten afronden. Hierbij kan gedacht worden aan het Participatieverklaringstraject (gericht op de Nederlandse kernwaarden) en de Module Arbeidsmarkt en Participatie (voorlichting over de Nederlandse arbeidsmarkt).

Stand van zaken

Het uitstel van de wet geeft alle betrokken partijen, zo ook gemeenten, meer tijd voor een gedegen voorbereiding. Desondanks wordt de uitwerking van een aantal onderdelen van het nieuwe inburgeringsstelsel nog verwacht, zoals de lagere regelgeving (de verdere uitwerking van de wet) en de doorberekening van een gedeelte van het reeds landelijk bekendgemaakte budget naar individuele gemeenten.

In de eerdere informatiebrief zijn een aantal naast bovengenoemde onzekerheden ook een drietal vraagstukken benoemd, te weten een eventuele uitbreiding van de doelgroep van het nieuwe inburgeringsstelsel, welke onderdelen in eigen beheer worden uitgevoerd en welke worden uitbesteed, en welke (boven)regionale samenwerking wordt gezocht. Wat betreft de eerste twee punten geldt dat eerst meer inzicht in de mogelijkheden nodig is alvorens hier een antwoord op gegeven kan worden. Deze punten worden nog uitgewerkt (zie ook het onderdeel 'beleidsplan'). Op het derde punt wordt hieronder verder ingegaan.

Koers

De gemeente Voorschoten heeft, samen met de gemeenten Leidschendam-Voorburg en Wassenaar, de afgelopen periode diverse samenwerkingsscenario's in kaart gebracht en geanalyseerd op aspecten als uitvoering, benodigde capaciteit, reisafstand, volume, de verwachte kosten en de mogelijkheden met betrekking tot de samenwerking met lokale maatschappelijke partners. Ter ondersteuning aan deze beoordeling is tevens een marktconsultatie uitgevoerd, waarop diverse marktpartijen hebben gereageerd. Scenario's die in overweging zijn genomen, betroffen onder andere een samenwerking die zich beperkte tot het samenwerkingsverband van de gemeenten Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar, een samenwerking met regio's als Haaglanden en Holland-Rijnland, en andere regionale samenwerkingsvormen zoals die op het niveau van de arbeidsmarktregio.

Op basis van bovenstaande analyse is op het gebied van de onderwijsroute de samenwerking op bovenregionaal niveau gekozen. Naar verwachting komt slechts een klein deel van de inburgeraars in aanmerking voor deze route, en op deze wijze wordt voldoende volume gegenereerd. In het geval van de gemeente Voorschoten betekent dit een samenwerking met de Leidse regio.

Voor de overige leerroutes (de B1- en Z-route) wordt de samenwerking gezocht met de gemeenten Leidschendam-Voorburg en Wassenaar. Met de twee laatstgenoemde gemeenten wordt al geruime tijd samengewerkt in de voorbereiding op de invoering van de nieuwe wet. Uit eerdergenoemde analyse en marktconsultatie is gebleken dat deze routes door de drie gemeenten gezamenlijk en zo lokaal mogelijk georganiseerd kunnen worden. Tevens kan op deze wijze de verbinding met de maatschappelijke partners en lokale voorzieningen op een optimale wijze worden georganiseerd.

Aantallen

Jaarlijks heeft de Wet inburgering 20.. naar verwachting betrekking op de volgende aantallen:

Gemeente	Verwachte instroom statushouders (incl. minderjarigen en AOW- gerechtigden³	Verwachte instroom gezins- en overige migranten⁴
Leidschendam- Voorburg	56	50
Voorschoten	20	10
Wassenaar	20	20
Totaal	96	70

Uit de eerdergenoemde marktconsultatie blijkt dat een aanzienlijk deel van de aanbieders verwacht dat ongeveer de helft van de statushouders die t.z.t. instromen in de B1-route geplaatst kan worden. De andere helft kan, naar inschatting van een groot deel van de aanbieders, verdeeld worden over de onderwijsroute en de Z-route. De exacte verdeling over de twee laatstgenoemde routes wisselt sterk per partij, maar lijkt gemiddeld genomen vrij evenredig uit te vallen.

Kaders

Op landelijk niveau gelden met name de Wet inburgering 20.. en de Participatiewet als kader. De nieuwe Wet inburgering heeft als doel ervoor te zorgen dat de inburgering van nieuwkomers eraan bijdraagt dat zij zo snel mogelijk meedoen in Nederland, het liefst via betaald werk. Inburgeringsplichtigen bereiken het voor hen hoogst haalbare taalniveau en kennis van de Nederlandse maatschappij, in combinatie met gerichte inspanningen op participeren naar vermogen vanaf de start van het inburgeringstraject. De kwaliteitseisen tijdige start, snelheid, maatwerk, dualiteit en deugdelijkheid liggen hieraan ten grondslag, zoals ook opgenomen in de memorie van toelichting bij de nieuwe wet.

Op lokaal niveau worden daarop volgend onderstaande uitgangspunten voor de verdere uitwerking c.q. het beleidsplan voorgesteld. Deze uitgangspunten zijn opgesteld op basis van de uitgangspunten en doelstellingen van het Beleidsplan Sociaal Domein alsook het coalitieakkoord. Deze worden via deze startnotitie ter bespreking aangeboden aan de gemeenteraad, waarmee enerzijds de ruimte ontstaat om deze uitgangspunten nog aan te vullen en anderzijds een kader gesteld wordt waarbinnen het beleidsplan verder wordt uitgewerkt alvorens het plan eind 2020 aan de gemeenteraad wordt voorgelegd.

Uitgangspunten

- Effectief: de gemeente voert de regie over het inburgeringstraject en organiseert daarbij een doorlopende lijn. Er zijn geen hiaten. Inburgeraars nemen niet onnodig lang deel aan een traject, maar bereiken zo snel mogelijk het hoogst haalbare niveau en nemen op de voor hen best passende manier deel aan de maatschappij. Iedereen doet dus mee. Daartoe neemt de gemeente ook de regie richting de maatschappelijke partners en faciliteert een optimale samenwerking hiertussen. Ook wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande dienstverlening op de diverse onderdelen van het nieuwe stelsel, zoals re-integratie. Waar nodig wordt deze doorontwikkeld.

³ Op basis van de taakstelling voor de tweede helft van 2020, is het jaarlijks aantal te huisvesten statushouders bijgesteld naar 20 in plaats van 18 (zoals eerder vermeld in de informatiebrief). Naar verwachting is circa 33% van de statushouders die instromen niet inburgeringsplichtig (minderjarig of AOW-gerechtigd).

⁴ Ten aanzien van de informatiebrief die eerder aan de gemeenteraad van Voorschoten verzonden is, moet worden opgemerkt dat abusievelijk is opgemerkt dat er jaarlijks circa 20 gezinsmigranten zich in Voorschoten vestigen. Dit aantal moet jaarlijks circa 10 zijn.

- Lokaal: voor wat betreft de B1- en onderwijsroute wordt uitgegaan van een zekere mate van zelfredzaamheid van de inburgeraar. De verwachting is dat zij in staat zullen zijn zelfstandig naar een locatie af te reizen om onderwijs te volgen. De onderwijsroute wordt bovenregionaal georganiseerd, waarmee de reisafstand voor deze route waarschijnlijk het grootst zal zijn. De B1-route wordt zoveel als mogelijk binnen de gemeentegrenzen van de gemeenten Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar georganiseerd. Voor de zelfredzaamheidsroute geldt dat de dienstverlening zo lokaal mogelijk wordt uitgevoerd. Dit zowel ten behoeve van de inburgeraar, maar ook vanwege de nabijheid zowel de ondersteunende organisaties alsook voorzieningen als de bibliotheek.
- Transparant: binnen de gemeentelijke dienstverlening neemt transparantie richting de inwoner een prominente positie in. Zo ook voor wat betreft de inburgering. Door het maken van heldere afspraken en inzicht in het eigen traject, weet de inburgeraar waar hij of zij aan toe is en wat hij of zij van de gemeente mag verwachten.
- Maatwerk: maatwerk wordt centraal gesteld binnen het nieuwe inburgeringsstelsel. De inburgeraar volgt taalonderwijs en participeert daarnaast op de voor hem of haar best passende wijze. De gemeente neemt de tijd om de inburgeraar te laten landen, te leren kennen en zet in overleg met de inburgeraar het best passende traject in.

Eventuele toevoegingen op bovenstaande punten moeten binnen de kaders van het nieuwe stelsel passen. Daarnaast moet bezien worden hoe toevoegingen verwerkt kunnen worden in de verdere uitwerking, daar binnen het samenwerkingsverband uit wordt gegaan van zoveel mogelijk uniformiteit in beleid en uitvoering. Tot slot moet worden opgemerkt dat het wijzigen of schrappen van uitgangspunten kan leiden tot een versoberde inrichting van het inburgeringsstelsel.

Beleidsplan

Er zijn geen wettelijke vereisten gesteld aan het beleidsplan. Er zal in ieder geval aandacht zijn voor de volgende onderdelen:

- De Wet inburgering 2013, de verschillen met de Wet inburgering 20.. en de mogelijkheden met betrekking tot de bestaande groep statushouders die niet onder de nieuwe wet komt te vallen (de zogeheten 'en ondertussen' groep).
- De visie op de inburgering, de invulling van de regierol van de gemeente, (regionale) samenwerking en samenwerking met maatschappelijke partners.
- De inrichting van het nieuwe inburgeringsstelsel.
- Aanpalend beleid, zoals het Re-integratie- en Participatiebeleid 2019-2022, de Wet taaleis en de Wet educatie en beroepsonderwijs, maar ook aan randvoorwaarden als kinderopvang, vervoer/reiskosten, et cetera.
- Beheersmaatregelen, waaronder financiën, risico's, privacy en de monitoring en evaluatie van het beleidsplan.

Procesvoorstel

Gedurende de beleidsontwikkeling worden ook de adviesraden van de drie gemeenten betrokken en wordt bezien hoe de input bij maatschappelijke partners⁵ opgehaald kan worden. Deze input van deze partijen alsook de gemeenteraden wordt vervolgens verwerkt in het beleidsplan. Via het beleidsplan geeft de raad het college tevens de randvoorwaarden mee voor de inrichting van de diverse onderdelen van het inburgeringsstelsel.

⁵ Met maatschappelijke partners worden de maatschappelijke organisaties bedoeld die inburgeraars ondersteunen bij hun deelname aan de maatschappij. Denk daarbij aan de maatschappelijke begeleiding zoals deze nu door Vluchtelingenwerk wordt vormgegeven, of ondersteuning op het gebied van geldzaken en regelgeving zoals bijvoorbeeld SMOW deze nu verzorgt.

Naast een beleidsplan wordt ook een verordening opgesteld. Daarbij geldt dat dit in ieder geval voor het vaststellen van de boetebedragen die samenhangen met schendingen van de in de beschikking opgenomen afspraken wettelijk vereist is.

Planning

De planning voor de komende periode is als volgt:

Periode	Activiteit
September 2020	- Bespreken startnotitie in gemeenteraden Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar - Input ophalen bij maatschappelijke partners gemeenten Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar - Bijeenkomst met adviesraden gemeenten Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar
September/oktober 2020	- Input gemeenteraden, adviesraden en maatschappelijke partners verwerken in beleidsplan - Eind oktober: beleidsplan ter vaststelling aanbieden aan colleges gemeenten Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar (behandeling op 3 november 2020)
November/december 2020	- Behandeling beleidsplan in commissies gemeenten Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar - Vaststelling beleidsplan door gemeenteraden Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar
December 2020	- Opstellen verordening
Januari 2020 en verder	- Implementatie beleidsplan (aanpassen dienstverlening, inrichten systemen, etc.) - Informeren gemeenteraden over uitkomsten inkoop - Behandeling en vaststelling verordening in gemeenteraden

Hoewel tussentijds de voortgang wordt gemonitord en waar nodig de uitvoering wordt bijgesteld, wordt 2 jaar na ingangsdatum van de Wet inburgering 20.. een evaluatie van het beleidsplan alsook de implementatie opgesteld. Er is voor een langere periode gekozen omdat de verwachting is dat nagenoeg alle inburgeraars die onder het nieuwe stelsel vallen op een eerder moment nog volop met hun traject aan de slag zijn en er dus nog geen resultaten zijn.

Participatie

Maatschappelijke partners en de adviesraden van de drie gemeenten zijn eerder uitgenodigd voor een informatiebijeenkomst, waarbij zij input hebben kunnen leveren ten behoeve van de beleidsontwikkeling. Daarbij zijn ideeën en suggesties gedaan met betrekking tot de inrichting van het nieuwe inburgeringsstelsel en de mogelijke rollen van maatschappelijke partners hierbinnen. Ook is de problematiek binnen het huidige inburgeringsstelsel besproken. In september wordt een vervolg gegeven aan de eerdere bijeenkomst voor maatschappelijke partners. Bezien wordt hoe de huidige doelgroep betrokken kan worden.