

1 Regionaal beleidskader Nieuwe wet inburgering West Friesland

Startnotitie

1.1 Inleiding

De gemeenten in Westfriesland zijn een gezamenlijk voorbereidingstraject gestart op de Nieuwe wet Inburgering. Op dit moment is het wetgevingstraject nog niet afgerond en is er nog grote onduidelijkheid over de financiële middelen die de gemeenten gaan ontvangen voor de uitvoering. Daarnaast is recent bekend gemaakt dat de beoogde invoeringsdatum van de nieuwe inburgeringswet met een half jaar opschuift, naar 1 juli 2021. Ondanks deze onzekerheden is het noodzakelijk om richtinggevend beleidspunten van de gemeenten vast te gaan stellen, zodat het tijdig gestarte voorbereidingstraject voortgang kan houden. De beleidspunten vormen de basis voor het uitvoeringstraject naar een aanbod voor de inburgeraar. Het inrichtingstraject en inkooptraject voor een aanbod beslaat meerdere maanden. Het tijdig vaststellen van beleidspunten draagt bij aan een voorbereidingstraject wat gericht is op het realiseren van de beleidspunten van de gemeenten.

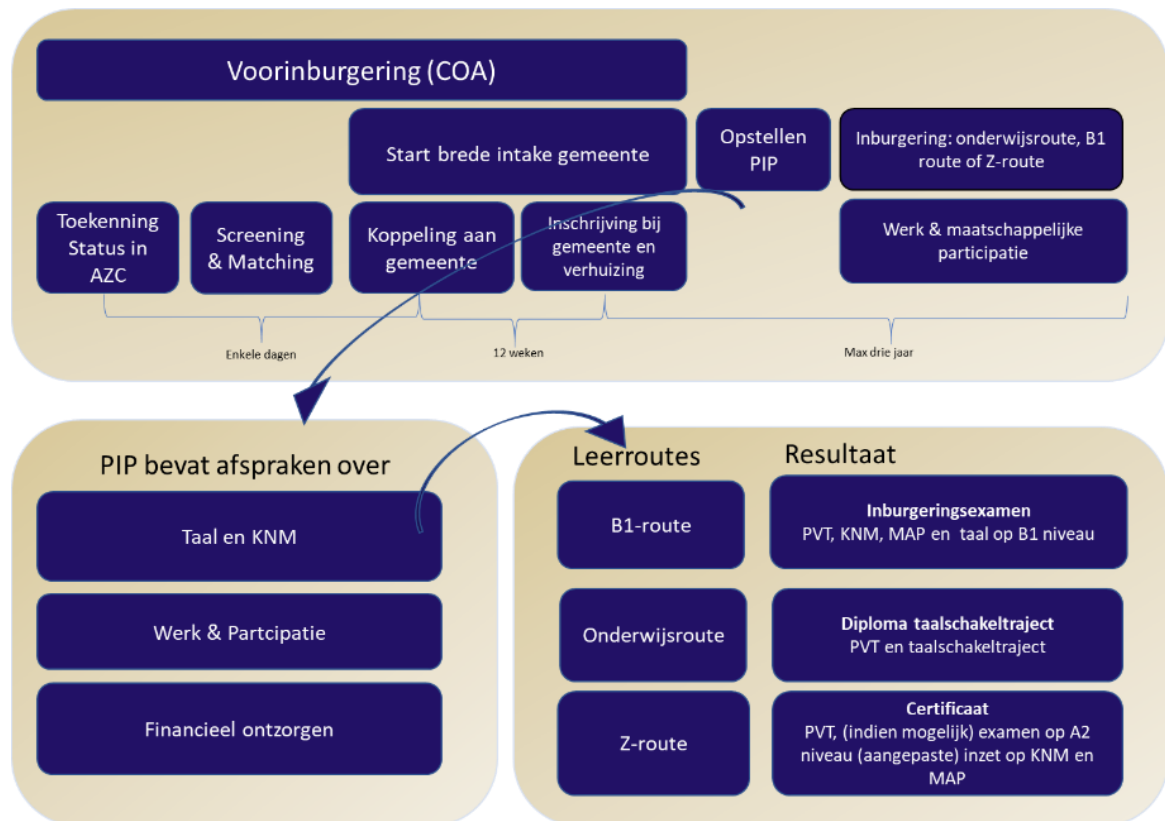
RadarAdvies heeft in een gespreksronde langs wethouders, leidinggevend en beleidsmedewerkers van de zeven Westfrieze gemeenten en WerkSaam (augustus/september 2019), ten behoeve van het opstellen van de scenario's voor de nieuwe wet inburgering, de beleidsvisie van de Westfrieze gemeenten onderzocht. Ook hebben de gemeenten in het kader van een multicriteria analyse, aan de hand waarvan de scenario's beoordeeld zijn, zich gebogen over uitgangspunten voor bestuur & beleid, de cliënt, de uitvoering en de bedrijfsvoering. Voor deze startnotitie met beleidspunten is gebruik gemaakt van de in dit proces gegenereerde inzichten.

1.2 Leeswijzer

Onderstaand schetsen we een beleidskader bestaande uit acht beleidspunten. Voorafgaand aan de beleidspunten schetsen we de context en bedoeling van de nieuwe wet inburgering. We sluiten de startnotitie af met een overzicht van de vervolgstapen.

1.3 Context: de nieuwe wet inburgering

De doelstelling van de nieuwe wet 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 verschillende 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.



Figuur 1: Fasen van het nieuwe inburgeringsstelsel 2021 -

PIP = Plan Inburgering en Participatie PVT = participatieverklaring MAP = module arbeidsmarkt & participatie KNM = kennis Nederlandse maatschappij

1.4 Nieuwe rollen, nieuwe taken

De nieuwe wet inburgering kent een aantal nieuwe taken aan gemeenten toe. De belangrijkste is dat met de stelselherziening gemeenten de regierol krijgen:

- Over het individuele traject van de inburgeraar;
- Over het totaalaanbod (zoals maatschappelijke begeleiding, taal, werk) wat aan de inburgeraar wordt aangeboden.

Deze rol hebben gemeenten op dit moment niet. De nieuwe wet inburgering schrijft specifieke werkwijzen voor aan gemeenten voor de uitvoering van de inburgering. Zo is het verplicht om een brede intake uit te voeren, een persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP) op te stellen, voortgangsgesprekken te voeren en de ingezette trajecten handhaven. Ook moeten de gemeenten inburgeringsplichtige asielmigranten 'financieel ontzorgen' door hun vaste lasten uit hun uitkering door te betalen.

Qua aanbod aan inburgeraars moeten er drie verschillende leerroutes tot stand komen met verplichte onderdelen (taal, kennis Nederlandse maatschappij (KNM), participatieverklaringstraject (PVT) en module Arbeidsmarkt en participatie (MAP). De termijnen (3 jaar) en eindtermen voor de leerroutes zijn een gegeven. Het Rijk stelt de eindtermen en DUO beoordeelt het halen van de eindtermen van de inburgering. De gemeenten zijn echter verantwoordelijk voor de inkoop en kwaliteitscontrole van het inburgeringsaanbod/de verschillende leerroutes.

In de bijlage is beschreven hoe de inburgering op dit moment is georganiseerd in Westfriesland.

1.5 Ambitie

De Westfrieze gemeenten hebben een gezamenlijke ambitie geformuleerd:

Aan iedere inburgeringsplichtige, met ingang van de Nieuwe wet inburgering (1 juli 2021) een kwalitatief goed passende leer-werkroute kunnen bieden, waarmee hij/zij integreert en participeert naar vermogen in de Westfrieze samenleving.

In de geformuleerde ambitie staat het bieden van een 'kwalitatief goed passende leer-werkroute' centraal. Een 'kwalitatief goed passende leer-werkroute' biedt aan de inburgeringsplichtige een *onderling samenhangend aanbod* waarmee de inburgeraar op een bij hem/haar passend niveau:

- Taalvaardigheden verwerft om zich in de Nederlandse te kunnen handhaven en te kunnen participeren;
- Sociale zelfredzaamheid verwerft om in de Nederlandse maatschappij te kunnen participeren;
- Economische zelfredzaamheid verwerft door arbeidsparticipatie en door kennis en begrip van het Nederlandse stelsel .

De Westfrieze gemeenten zetten in op het *integraal verbinden* van inburgering en participatie/werk in trajecten die maximaal 3 jaar beslaan. Een soepel verlopende klantreis voor de inburgeraar, waarbij de inburgeraar de meest optimale route naar werk/participatie en inburgering bewandelt, is bij het inrichten van de uitvoering en bij het maken van keuzes een belangrijke leidraad voor de gemeenten.

1.6 Beleidsuitgangspunten

Onderstaand zijn acht beleidsuitgangspunten geformuleerd op basis waarvan het voorbereidingstraject van de nieuwe wet inburgering verdere kaders meekrijgt zodat het traject verder ingericht kan worden.

1. Regionaal beleidskader en uitvoering (o.a. gezamenlijke inkoop)

De Westfrieze gemeenten bereiden gezamenlijk de nieuwe wet inburgering voor. Het uitgangspunt voor de gemeenten is om zoveel mogelijk een gezamenlijke koers te varen bij de uitvoering van de nieuwe wet inburgering. Om de ambitie van de gemeenten voor de inburgeraar te realiseren biedt het bundelen van krachten en capaciteit de beste garantie voor een integraal aanbod aan de inburgeraar. Een gezamenlijk afgestemd beleidskader geeft uitwerking aan deze wens.

De gemeenten realiseren een regionaal aanbod van leerroutes. Voor de uitvoering van leerroutes (o.a. taal, PVT, KNM, leerwerktrajecten) stellen de gemeenten een programma van eisen op zodat beleidsgestuurde inkoop plaats kan vinden. In het op te stellen programma van eisen krijgen de doelstellingen en beleidsuitgangspunten van de gemeenten een plek.

De Westfriese gemeenten realiseren een regionaal aanbod van leerroutes op basis van meerjarige afspraken. De aard van de afspraken wordt nader uitgewerkt in de te sluiten overeenkomsten met aanbieders. Hierbij is te denken aan: financiering, personele inzet en de beïnvloedbaarheid van kosten en resultaten voor de individuele gemeenten.

2. Verbind regionale uitvoering met lokale activiteiten

Voor de gemeenten is het belangrijk dat de inburgeraar 'landt' in de gemeente waar hij zich vestigt. Dit betekent dat in elke inburgeringsroute oog voor een lokaal component gewenst is. Het lokale component gaat over de participatie en zorg. Het betreft bijvoorbeeld de inzet van lokale vrijwilligers, de inzet van het lokale welzijnswerk of de bibliotheek, de inzet van het wijkteam. Regionale uitvoering van de nieuwe wet inburgering is te allen tijde op onderdelen verbonden met lokale uitvoering.

3. Uitvoering door professionals en vrijwilligers

Professionals en vrijwilligers leveren een eigenstandige bijdrage aan het inburgeren. De inburgeraar is gebaat bij professionaliteit en continuïteit in de begeleiding. Tegelijkertijd is volledig professionaliseren van de inburgeringstrajecten geen begaanbare route vanwege de hoge begeleidingsintensiteit die vaak nodig is.

De gemeenten maken een onderscheid tussen de taken die door professionals en vrijwilligers uitgevoerd worden in het kader van de nieuwe wet inburgering. De taken van professionals zijn taken die bijdragen aan continuïteit van het inburgeringstraject en die cruciaal zijn voor de voortgang van het inburgeringstraject.

Ten opzichte van de huidige situatie kan dit betekenen dat er een verschuiving van taken plaatsvindt tussen professionals en vrijwilligers. Bijvoorbeeld, bij de maatschappelijke begeleiding is de afgelopen jaren de inzet van vrijwilligers een knelpunt geweest. Sommige vrijwilligers waren onvoldoende gericht op zelfredzaamheid en ook kon niet altijd de professionaliteit worden geboden die in een bepaalde situatie gewenst is. Hoorn werkt met professionele maatschappelijk begeleiders.

De taken van vrijwilligers concentreren zich op: het 'landen' en participeren in de lokale samenleving, basisvaardigheden voor het deelnemen aan de Nederlandse maatschappij en het extra oefenen van taalvaardigheid. Denk hierbij aan bijvoorbeeld het inschrijven op school, bij een huisarts en kennismaken met het sportaanbod en bibliotheek.

Een nadere taakafbakening tussen waar professionele ondersteuning op gewenst is en wat door vrijwilligers geboden kan worden is een onderdeel van het voorbereidingstraject op de nieuwe wet inburgering.

4. Werk en participatie: samen met de WerkSaam intensiveren

De nieuwe wet inburgering beoogt een grotere verwevenheid tot stand te brengen tussen inburgeren en maatschappelijk participeren door werk/onderwijs/participatie omdat zo snel mogelijk volwaardig participeren de beste vorm van integratie in de samenleving is. Voorkomen moet worden dat inburgeraars onevenredig lang uitkeringsafhankelijk blijven.

In het verleden is de keuze gemaakt om de uitvoering van de Participatiewet en de WEB in de GR WerkSaam te beleggen. Gezien deze samenhang in taken ligt het voor de hand om de WerkSaam intensief bij de uitvoering van de nieuwe wet inburgering te betrekken. Een sterke rol van WerkSaam in de uitvoering van de nieuwe wet inburgering doet recht aan het uitgangspunt van de gemeenten om verbinding aan te brengen tussen inburgering en werk/participatie.

De taken die WerkSaam uitvoert in het kader van de Participatiewet en de WEB vertonen overeenkomsten en raakvlakken met de nieuwe taken die gemeenten krijgen in het kader van de nieuwe wet inburgering. Nieuwe taken zijn bijvoorbeeld: het uitvoeren van een brede intake, het opstellen van een PIP en het bewaken van de voortgang van het PIP. De huidige professionals van WerkSaam voeren overeenkomstige taken uit, zoals: het inschatten van iemands mogelijkheden, dit omzetten naar een persoonlijk actieplan en de voortgang monitoren door begeleiding. Een rechtstreeks raakvlak in taakuitoefening zit in de taken die WerkSaam uitvoert in de begeleiding naar werk van uitkeringsgerechtigden. WerkSaam heeft ervaring en expertise opgebouwd met de begeleiding van statushouders naar (vrijwilligers)werk.

Ook verstrekt WerkSaam namens de gemeenten de bijstandsuitkeringen, aan een aanzienlijk deel van de inburgeraars. Een andere nieuwe taak voor gemeenten wordt het inhouden van vaste lasten op de uitkering en deze doorbetalen gedurende een periode van zes maanden aan de betreffende instanties (o.a. zorgverzekeraar, nutsbedrijven). Uit de huidige taken van WerkSaam volgt dat zij deze nieuwe taak voor hun rekening kunnen nemen, omdat WerkSaam de partij is die de uitkeringen verstrekt.

5. Individueel casemanagement

Inburgeraars hebben met verschillende instanties/afdelingen en regelingen te maken: zoals de inburgeringsplicht (o.a. maatschappelijke begeleiding, taalvaardigheid, kennis Nederlandse maatschappij (KNM)), de eisen die de Participatiewet stelt met betrekking tot participatie/werk (via WerkSaam), de verstrekking van bijzondere bijstand en schuldhulpverlening (via de gemeenten) en eventueel interventies door een wijkteam (gemeenten).

Gezien de veelheid van partijen waarmee de inburgeraar te maken heeft, is een beleidsuitgangspunt voor de gemeenten het inrichten van individueel casemanagement (één inburgeraar/één gezin, één plan) gedurende het volledige inburgeringstraject zodat de inburgeraar een aanspreekpunt heeft voor alle onderdelen van het inburgeringstraject. Dit aanspreekpunt heeft kennis van de persoonlijke situatie van de inburgeraar en de doelstellingen van het inburgeringstraject. De individuele casemanager bewaakt ook de klantreis van de inburgeraar.

Een tweede reden voor individueel casemanagement komt voort uit de in het voorbereidingstraject opgestelde klantreis. Er is gesproken met uitvoerders en

inburgeraars en nagegaan welke onderdelen soepel verlopen en waar verbeteringen mogelijk zijn. De klantreis maakt duidelijk dat er op dit moment geen sprake is van integrale samenhang voor de inburgeraar tussen verschillende trajectonderdelen (zoals maatschappelijke begeleiding, taal, werk). Individueel casemanagement zorgt voor een soepele klantreis.

Een derde reden voor individueel casemanagement 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 worden door de casemanager (voortgangsgesprekken in de nieuwe wet inburgering). Regie en monitoring op inburgering is noodzaak.

De vraag beantwoorden waar het individueel casemanagement belegd wordt is onderdeel van het voorbereidingstraject.

6. Inburgering als een duurzame investering, vraagt gedegen klantkennis aan de voorkant

De inburgeringsroutes moeten leiden tot optimale participatie van inburgeraars in de Westfriese samenleving. De gemeenten willen preventief werken en zetten in op het voorkomen en escaleren van problematiek. Om dit te bereiken is het belangrijk om te investeren in de kop van het proces zodat een goede inschatting van de mogelijkheden gemaakt kan worden met een aansluitend passende route. 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.

7. Samenstellen leerroutes: inburgerings- en werk/participatieverplichtingen zijn integraal afgestemd op elkaar

Er ontstaan drie verschillende leerroutes (B1 route, onderwijsroute, Z-route). Voor elke leerroute wensen de gemeenten een integraal, afgestemd aanbod te realiseren waarbij de verschillende elementen niet volgtijdelijk, maar gelijktijdig in onderlinge afstemming aangeboden worden. De gemeenten hechten veel waarde aan deze integraliteit en maatwerk voor de inburgeraar. Praktisch betekent het dat taalscholing en werk/vrijwilligerswerk zo georganiseerd wordt dat aan beide trajecten in dezelfde periode deelgenomen kan worden. De elementen versterken elkaar hierdoor.

8. Reële kosten

De ambities en beleidsuitgangspunten van de gemeenten worden in evenwicht gebracht met de bijdragen die de gemeenten ontvangen van het Rijk voor de uitvoering van de nieuwe wet inburgering. Het in het vooruitzicht gestelde bedrag is na een lobby vanuit de Vereniging van Nederlandse Gemeenten verhoogd. Op dit moment in de tijd is er nog onvoldoende bekend over de exacte bijdragen die de gemeenten gaan ontvangen. Het

toetsen en in evenwicht brengen van de ambities zal in een later stadium van de voorbereiding plaatsvinden. Later in het proces zal een beleidskader voor de nieuwe wet inburgering opgesteld worden waarin de regionale beleidsdoelstellingen gekoppeld worden aan de financiële mogelijkheden.

1.7 Vervolgproces

Met het vaststellen van de startnotitie regionale beleidsuitgangspunten kan verder invulling gegeven worden aan het voorbereidingstraject van de nieuwe wet inburgering.

Dit voorbereidingstraject bestaat nog uit meerdere vervolgstappen die voor een deel gelijktijdig en voor een deel na elkaar genomen zullen worden. Hieronder staan de vervolgstappen kort weergegeven. Zoals uitvoeringsscenario's voorleggen en vaststellen, meerjarig beleid met doelstellingen vaststellen, regionale inkoop van leerroutes realiseren, implementatie voorbereiden en planning voor de besluitvorming uitlijnen.

1.7.1 Vaststellen uitvoeringsscenario

RadarAdvies heeft op verzoek van de gemeenten drie uitvoeringsscenario's op hoofdlijnen beschreven. In het 2e kwartaal van 2020 komt RadarAdvies met een vierde scenario. Voor dit scenario voorziet RadarAdvies in een financiële uitwerking van de uitvoeringskosten die de nieuwe wet inburgering met zich meebrengt. Dit document is bedoeld om richting te geven aan de bestuurlijke besluitvorming over de uitvoering van de nieuwe taken.

1.7.2 Meerjarig beleid met doelstellingen

Na het vaststellen van de beleidsuitgangspunten volgt een traject waarin de gemeenten gezamenlijk meerjarig de beleidsdoelstellingen invullen en nader specificeren. Om dit traject te kunnen lopen is het noodzakelijk dat het wetgevingstraject verder ingevuld is. De conceptwet en de lagere regelgeving worden vermoedelijk in de zomer van 2020 aan de kamer aangeboden. Onderdeel van het wetgevingstraject is grotere duidelijkheid over de financiële bijdragen aan de gemeenten.

1.7.3 Regionale inkoop van leerroutes

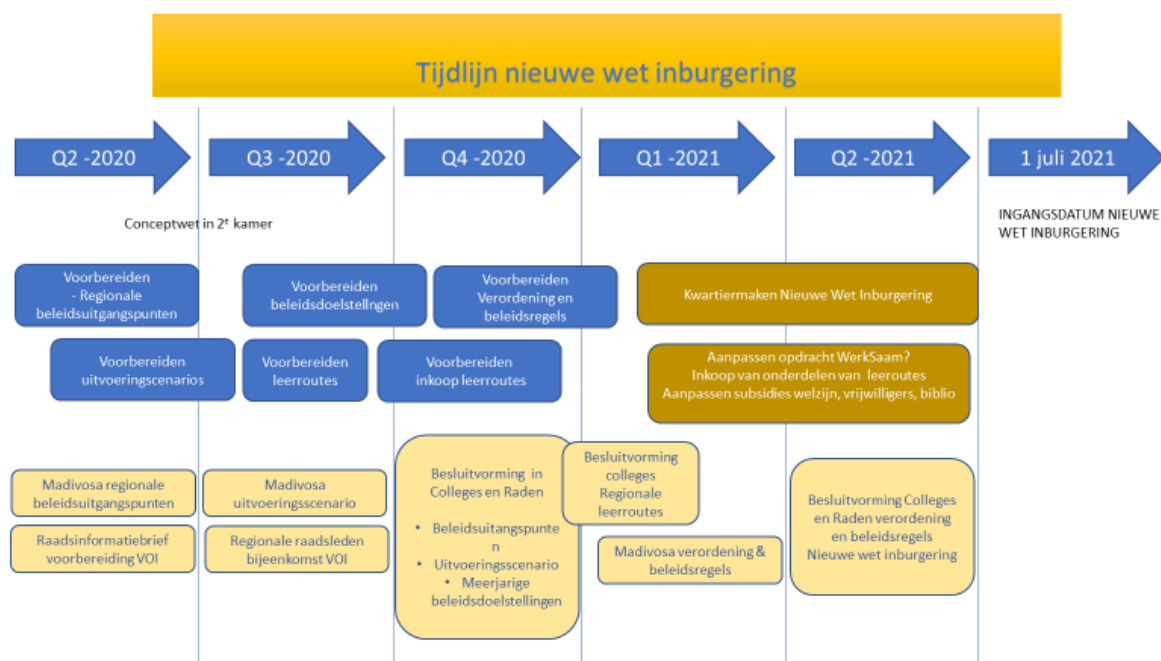
Bovenregionaal is een traject gestart om de regio te faciliteren met het voorbereiden van de inkoop van de leerroutes. De opbrengsten van dit traject worden gebruikt om de regionale inkoop voor te bereiden. Het gaat dan bijvoorbeeld om het opstellen van een programma van eisen en de wijze waarop het inkoopproces verder ingevuld gaat worden. De regionale werkgroep vergunninghouders doet een inkoopvoorstel in het 3e kwartaal van 2020 en draagt zorg voor een tijdige uitvoering.

1.7.4 Implementatietraject nieuwe taken en inrichting van de uitvoering

Na besluitvorming over de inrichting van de nieuwe taken kan het implementatietraject rondom de nieuw uit te voeren taken in gang gezet worden door de projectleider inburgering.

1.7.5 Vervolg

Het voorbereidings- en vaststellingstraject bestaat uit een aantal stappen. Elke stap wordt voorbereid door de projectgroep vergunninghouders in samenwerking met de projectleider nieuwe wet inburgering. In onderstaand schema is te zien welke stappen er op welk moment gezet worden ter voorbereiding op de nieuwe wet inburgering.



Bijlage: huidige organisatie inburgering in Westfriesland

Brede Intake

- De zeven Westfrieze gemeenten hebben WerkSaam de opdracht gegeven de pilot met betrekking tot de brede intake / pip uit te voeren. De pilot is gericht op minimaal 40 deelnemers en loopt van 1 augustus 2019 tot 1 augustus 2020. In verband met de huidige corona-maatregelen is de verwachting dat deze pilot enkele maanden langer zal doorlopen dan gepland.
- Op dit moment maakt WerkSaam gebruik van het NOA- Assessment¹¹ bij het in kaart brengen van de leerbaarheid van haar klanten. Dit assessment bestaat uit verschillende onderdelen, zoals: een persoonlijke achtergrond en zelfredzaamheidsvragenlijst, een vragenlijst PTSS (Post Traumatische Stress Stoornis), een vragenlijst emotionele weerbaarheid, 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.

Regulier

- Er zijn op dit moment zes regionale taalaanbieders actief, te weten: Fiolet, TCI Compiti, Wereldcollege, JAR-opleidingen, Stichting EDINOVA 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 Westfrieze gemeenten, WerkSaam, Vrijwilligerspunt Hoorn en de Stichting Lezen & Schrijven.

Onderwijs

- 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.
- 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.

Zelfredzaamheid

- Ontheffing: Er kan ontheffing aangevraagd worden als een inburgeringsplichtige een inburgeringscursus of alfabetiseringscursus heeft gedaan, maar hier ondanks aantoonbaar geleverde inspanningen niet in slaagt. DUO beslist in de huidige wet of een ontheffing gerechtigd is.
- WerkSaam biedt beschutwerk plekken.
- WerkSaam organiseert ook taalpleinen waar mensen terecht kunnen voor hulp met het lezen, schrijven en rekenen.

- Het taalhuis biedt ondersteuning als taalniveau bij WerkSaam onvoldoende blijkt.