

Plan van Aanpak Regionale Veranderopgave Inburgering



Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Hoofdpijnen van de wetsveranderingen	4
2.1 Aanleiding	4
2.2 Kernpunten veranderende wet	4
2.2.1 Intensivering van leerroutes	4
2.2.2 Regie naar gemeenten	5
2.2.3 Brede intake en doorlopende lijn	5
2.2.4 Plan Inburgering en Participatie (PIP)	5
3. Huidige context / werkwijze Regio Alkmaar	6
3.1. Doelgroep: context	6
3.2. Basis- en vervolgp programma participatie en integratie	8
3.3. Ondertussen-groep statushouders	8
4. Opdracht Veranderopgave Inburgering	8
4.1 Opdrachtgever	8
4.2. Opdrachtnemer	9
4.3. Opdrachtformulering	9
4.4 Lokale kaders	9
4.5.1 Maatschappelijke opgave	9
4.5.2 Aandachtspunten	10
4.5.3 Opdrachtformulering	11
4.5.4 Financieel kader	12
4.6.5 Pilots	12
4.7.6 Risico's	13
5. Resultaten	14
6. Projectagenda aanpak en fasering*	14
6.1 Voorlopige bestuurlijke agenda	15

* Uitgebreide info zie bijlage 3

1 Inleiding

Voor u ligt de bestuurlijke opdracht veranderopgave inburgering. Op 1 januari 2021 treedt de gewijzigde Wet Inburgering in werking, waarbij gemeenten de regierol krijgen. Dit document is een vertaling van de opdracht die gemeenten van het Rijk krijgen in een regionale bestuurlijke opdracht. Gezien de omvang van de doelgroep en het beoogde maatwerk ligt het voor de hand om regionaal samen te werken. De regio Alkmaar werkt momenteel al intensief samen en heeft in gezamenlijkheid het huidige programma participatie en integratie ontwikkeld (zie bijlage 3 infographic). De veranderopgave inburgering betreft zowel statushouders als niet-statushouders (zie schema hieronder). In deze bestuurlijke opdracht is de doelgroep echter wel specifiek de 'statushouders'.

In dit document wordt eerst ingegaan op de inhoudelijke en procesmatige wijzigingen die de veranderopgave met zich meebrengt. Vervolgens wordt de huidige regionale context in beeld gebracht. Er wordt achtereenvolgens ingezoomd op het opdrachtgevers-opdrachtnemerschap, de opdrachtformulering, de mogelijke risico's en de beoogde resultaten. Tot slot wordt de projectaanpak en fasering beschreven. Een belangrijke toevoeging is dat dit een dynamisch document is en dat het continu zal worden aangescherpt met nieuwe informatie (vanuit het Rijk) en nieuwe inzichten.

Bij dit document zijn 4 bijlagen toegevoegd, te weten (1) schematische weergave gewijzigde wet (2) infographic programma integratie en participatie 2018 (3) agenda en fasering (4) uitgebreide data statushouders regio Alkmaar

Hieronder treft u een begrippenkader met belangrijke concepten die herhaaldelijk worden gebruikt in dit document.

Asielzoeker	Een vreemdeling die zijn land verlaten heeft en bij de Nederlandse overheid een asielaanvraag indient. Zodra de IND beslist dat de persoon is kwestie terecht bang is voor vervolging in eigen land krijgt hij/zij een asielvergunning. Vanaf dit moment is de persoon een statushouder en officieel erkend als vluchteling
Statushouder (asielgerechtigde)	Een persoon die een voorlopige of voorwaardelijke verblijfsstatus heeft in Nederland. Iemand heeft dan ook recht op een woning.
Gezinsmigrant (niet asielgerechtigde)	Partner of kind(eren) die overkomen naar Nederland om zich bij familie te voegen.
Inburgering	Een interactief proces waarbij de overheid een specifiek programma aanbiedt, dat vreemdelingen enerzijds laat wennen aan een nieuwe sociale omgeving, de Nederlandse taal leert en normen en waarden en er anderzijds toe bijdraagt dat de samenleving die personen als volwaardige burgers gaat erkennen, met als doel een volwaardige participatie van die personen in de samenleving.
Inburgeringsplichtigen	Dit zijn mensen die binnen 3 jaar de inburgering moeten halen. Het betreft statushouders en gezinsmigranten.
Integratie	Het opnemen in en volwaardig deel uit maken van de samenleving. Belangrijk is dat het van beide kanten komt. Elementen die integratie bevorderen zijn huisvesting, taal, gezondheid, deelname aan inburgering, werk, opleiding, meedoen aan maatschappelijke activiteiten, sport- en verenigingsleven, bezoek buurthuis, deelnemen aan ouderavonden op school en aan activiteiten op school waar kinderen van

	nieuwkomers onderricht krijgen, deelname aan culturele activiteiten, nabuurschap. Het openstellen van de samenleving (directe omgeving, buurt, wijk, stad/dorp, school- en werkomgeving, vereniging, buurthuis, wijkcentrum etc.)
Participatie	De actieve deelname aan de samenleving door middel van (vrijwilligers)werk, opleiding, maatschappelijke activiteiten. De doelstelling van de Participatiewet is om mensen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden, bij voorkeur naar regulier werk. Werk is voor veel mensen één van de meest aansprekende vormen van meedoen in de maatschappij. Wanneer mensen niet op eigen kracht kunnen participeren, is er een taak voor de gemeente weggelegd.

2 Hoofdpijnen wetsverandering

2.1 Aanleiding

De gewijzigde wet inburgering treedt op 1 januari 2021 in werking, een halfjaar later dan gepland. De nieuwe wet heeft grote gevolgen voor gemeenten, aangezien zij de regie zullen gaan voeren over de inburgering van statushouders. Uit een evaluatie in juni 2018 van de Wet Inburgering 2013 blijkt dat het stelsel diverse tekortkomingen kent die een effectieve inburgering belemmeren. Zo is er bijvoorbeeld onvoldoende prikkeling om op het hoogst mogelijke niveau de Nederlandse taal te leren of wordt de verbinding met participatie onvoldoende gemaakt, omdat de focus bij de nieuwkomers gericht is op hun inburgeringsplicht.

Er zijn een aantal belangrijke conclusies getrokken in de evaluatie die richting geven bij de invulling van de gewijzigde wet. Dit is aanleiding voor verbetering van het inburgeringsbeleid en is gebaseerd op het regeerakkoord 2017. Het Rijk blijft beleidsverantwoordelijk voor belangrijke onderdelen van de inburgering, zoals handhaving en centrale examinering. Daarnaast biedt het Rijk randvoorwaarden, (financiële) kaders en zorgt voor het waarborgen van de kwaliteit. De gemeenten krijgen echter een aanzienlijk grotere verantwoordelijkheid voor de groep inburgeraars en krijgt de mogelijkheid om veelal zelf invulling te geven aan de geschetste kaders van het Rijk.

2.2 Kernpunten van de gewijzigde wet

Een van de belangrijkste gevolgen van de wetswijziging is dat de regie naar de gemeenten gaat. Wat dit exact betekent voor gemeenten wordt hieronder toegelicht. In bijlage 1 staat dit tevens schematisch uitgewerkt.

Het uitgangspunt van de wet is: iedereen doet mee, het liefst via betaald werk. Momenteel komt dit uitgangspunt nog onvoldoende uit de verf. Om hier positief verandering in te brengen, komt het Rijk met een aantal voorstellen die vernieuwend zijn ten opzichte van het vorige stelsel:

2.2.1 Intensivering van de leerroutes.

De taaleis gaat van A2 naar B1. Dit is het taalniveau dat nodig is om een zo goed mogelijke startpositie op de arbeidsmarkt te hebben. Het is echter duidelijk dat niet iedereen het vermogen heeft om dit niveau te bereiken. Het uitgangspunt hier is dan ook dat iedereen op een voor hem of haar zo hoog mogelijk niveau inburgert en naar eigen vermogen zo goed mogelijk participeert in de Nederlandse samenleving. Om dit te realiseren worden drie leerroutes ontworpen. Route 1 ofwel de 'B1-route' is de norm. Alleen via een objectieve toets kan worden vastgesteld of iemand dit niveau niet kan halen.

Route 2 ofwel de 'Onderwijsroute' is voor inburgeringsplichtigen die nog een heel werkzaam leven voor zich hebben. De exacte maximumleeftijd voor deelname aan deze route wordt nog beslist door het Rijk, maar ter illustratie: circa 30% van de inburgeringsplichtigen is onder de 30 jaar en heeft arbeidspotentie. Route 3 ofwel de 'Z-route' is bedoeld voor mensen die een beperkt leervermogen hebben of

bijvoorbeeld analfabeet zijn en de norm van B1 niet zullen halen. Deze groep krijgt in het huidige stelsel vaak ontheffing. In het nieuwe stelsel worden geen ontheffingen meer gegeven. De exacte afbakening van de doelgroep die deze route zal doorlopen wordt nog vormgegeven.

2.2.2 **Regie naar gemeenten**

De inburgeraar is eigenaar van zijn/haar inburgering en hierbij komen verantwoordelijkheden kijken. Er wordt verwacht dat iemand zelf de verantwoordelijkheid draagt voor het zo snel mogelijk meedoen in de Nederlandse maatschappij door de taal te leren, (betaald) te werken en actief mee te doen in onze samenleving. De gemeente heeft ook haar eigen verantwoordelijkheden jegens de inburgeraar en deze worden flink uitgebreid met de vernieuwde wetgeving. Gemeenten krijgen de verantwoordelijkheid en dus de taak om inburgeraars te begeleiden en zullen de regie gaan voeren. Gemeenten krijgen de opdracht om alle statushouders (asielgerechtigden) de eerste zes maanden een ontzorgend stelsel te bieden. Dit wordt opgenomen als verplichting in de Participatiewet. Gemeenten betalen tijdens deze periode de vaste lasten uit de bijstand of bieden budgetbeheer aan. Daarnaast krijgen gemeenten de verantwoordelijkheid om het onderdeel Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA) decentraal in te vullen en aan te bieden; dit gebeurt nu al met de Participatieverklaring. De overige onderdelen van het inburgeringsexamen worden landelijk getoetst. De gemeenten worden verantwoordelijk voor de inkoop van inburgeringscursussen (taalscholen). Tot slot wordt de gemeente verantwoordelijk voor twee andere elementen, te weten de 'brede intake' en het 'plan inburgering en participatie'. Deze worden hieronder apart toegelicht.

Zowel door wettelijke verankering van belangrijke elementen als door de wijze van bekostiging aan gemeenten moet gegarandeerd worden dat gemeenten deze opdracht oppakken. Hierbij is het belangrijk dat gemeenten het handhavingsinstrumentarium in de Participatiewet ten volle benutten om de inburgering effectiever te maken. Zo heeft een statushouder een resultaatverplichting: er moet voldaan worden aan het inburgeringstraject binnen de hiervoor gestelde termijn. Verwijtbaar niet inburgeren heeft mogelijke consequenties, variërend van een boete tot het niet in aanmerking komen voor een sterker verblijfsrecht of bijvoorbeeld naturalisatie. Er zijn ook mensen die geen bijstandsuitkering hebben. Ook bij deze groep die niet onder de participatiewet valt zullen afspraken gemaakt in het PIP gemonitord moeten worden en nagekomen moeten worden.

2.2.3 **Brede intake en doorlopende lijn**

Het is van belang dat inburgeraars in een zo vroeg mogelijk stadium beginnen met activiteiten die de integratie en participatie stimuleren. In het huidige stelsel duurt het vaak te lang en gaat kostbare tijd verloren. Gemeenten krijgen de taak om zo vroeg mogelijk betrokken te zijn bij de inburgering zodra bekend is in welke gemeente de inburgeraar gehuisvest wordt. Voor de statushouder wordt een doorlopende lijn gecreëerd vanuit de opvang naar de vestiging in de woongemeente. Hierbij is het van belang -en dit gebeurt in deze regio vaak al goed- dat op het asielzoekerscentrum al activiteiten worden aangeboden die de doelgroep kan voorbereiden op het integreren in de samenleving. Denk aan de voorinburgering of vrijwilligerswerk (project Aan de Slag).

De brede intake wordt in het vernieuwde stelsel afgenomen door de gemeente, het liefst reeds op het AZC. Zo'n intake geeft een zo compleet mogelijk beeld van het individu zodat gekeken kan worden wat de startpositie is en wat de ontwikkelmogelijkheden zijn. De kaders van de brede intake worden nog ontworpen, maar er kan gedacht worden aan onderwerpen zoals leerbaarheid, opleiding, werkervaring, mate van zelfredzaamheid, gezondheid motivatie en interesses et cetera. Alle leefgebieden worden meegenomen en dit resulteert in een integrale aanpak.

2.2.4 **Plan Inburgering en Participatie (PIP)**

De zojuist genoemde brede intake markeert het startpunt van de inburgeraar waarin bepaald wordt welke van de drie leerroutes gevolgd gaat worden. Dit moet resulteren in een persoonlijk plan: het Plan Inburgering en Participatie (PIP). Zo'n plan wordt

opgesteld voor alle inburgeringsplichtige nieuwkomers¹. Dit plan is maatwerk: een persoonlijk programma voor het leren van de taal in combinatie met werk, vrijwilligerswerk, studie of stage. De gemeente voert voortgangsgesprekken met de inburgeringsgerechtigde gedurende de looptijd van het PIP. Belangrijk om te onderstrepen is dat dit persoonlijke plan niet vrijblijvend is; beide partijen committeren zich aan het PIP.

3 Huidige context/ werkwijze regio Alkmaar

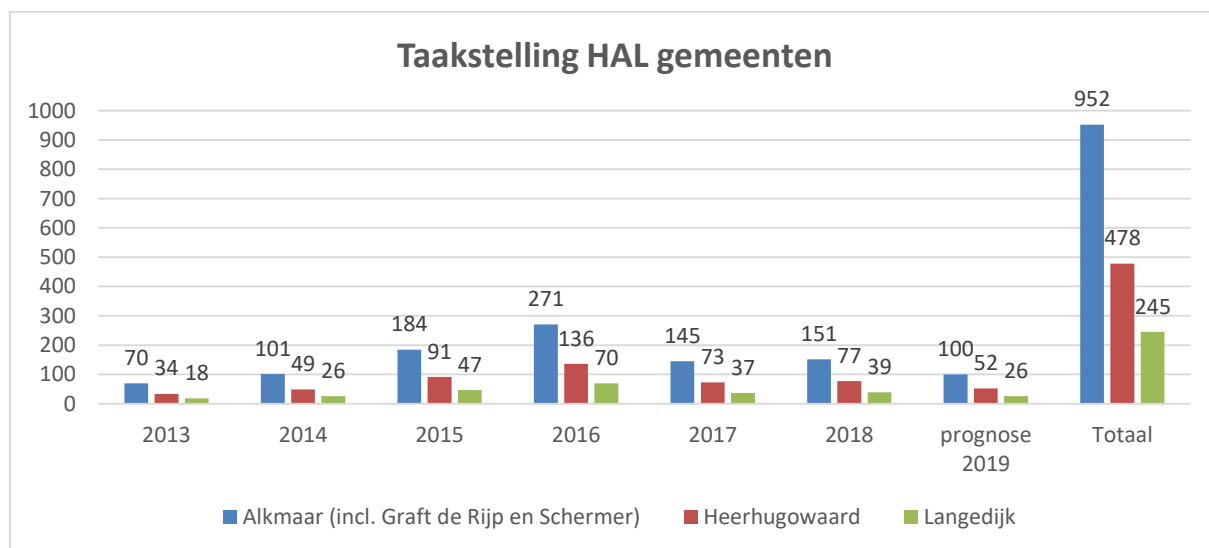
3.1 Doelgroep: regionale context

Het is belangrijk om voordat overgegaan wordt tot een opdrachtformulering te onderzoeken wat nu precies de doelgroep is in de regio. De gemeente Heerhugowaard heeft een AZC waarin maximaal 600 asielzoekers wonen. Er wordt getracht om zoveel mogelijk mensen - zodra een vergunning hebben gekregen- te huisvesten in de regio Alkmaar.

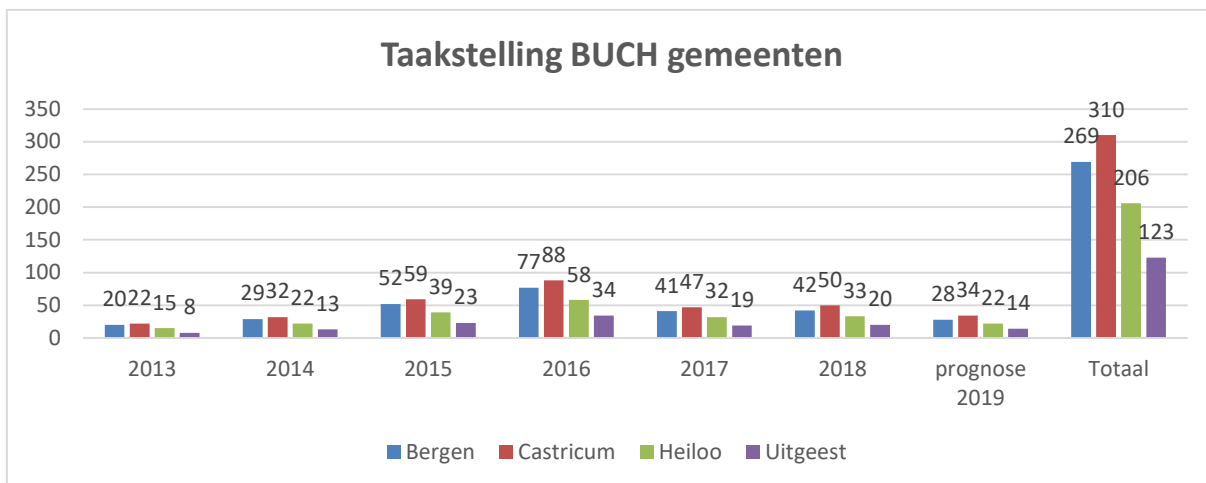
Hieronder ziet u relevante data van de regio Alkmaar. De data omvat de taakstelling van de regio Alkmaar, het aantal inburgeringsplichtigen en het aantal uitkeringsgerechtigden. Relevant is om aan te stippen dat het aantal statushouders in de nabije toekomst niet goed te voorspellen is. Dit is sterk afhankelijk van mondiale ontwikkelingen en Europese en landelijke grensmaatregelen. Volgens de laatste cijfers van de Immigratie-en Naturalisatiedienst (IND) blijft het aantal Syriërs dat asiel aanvraagt het hoogst. Daarnaast valt het op dat er een toename is van het aantal asielverzoeken uit Nigeria en Iran en een daling van het aantal Eritreeërs. Een schatting kan alleen gemaakt worden voor de aantallen statushouders die in 2019 gehuisvest moeten worden in de regio Alkmaar.

Gedurende de jaren 2013 t/m 2018 zijn 2307 statushouders gehuisvest in de regio Alkmaar. De taakstelling over het 1^e halfjaar 2019 is 188 personen. Voor heel 2019 is als taakstelling die van het 1^e halfjaar verdubbeld. In onderstaande 2 tabellen wordt de instroom per gemeente over genoemde periode in beeld gebracht.

De taakstelling was als gevolg van de vluchtelingenstroom in 2015 en 2016 op zijn hoogst. Vanaf 2017 is de taakstelling weer afgenomen, doch altijd nog hoger dan de periode voor 2015. De laatste jaren komen de meeste vluchtelingen uit Syrië en Eritrea.



¹ Dit geldt dus ook voor niet-asielgerechtigden. Dit is een andere doelgroep met andere behoeften. Dit wordt ook meegenomen door de regionale projectgroep, maar de focus ligt in deze opdracht op de asielgerechtigden.



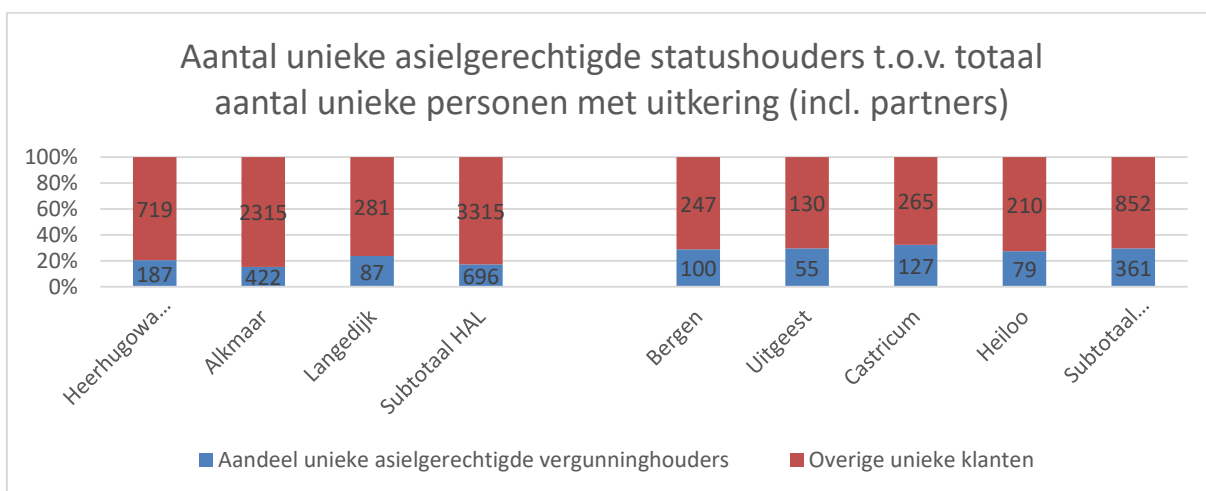
Inburgeringsplicht

Het aantal inburgeringsplichtigen is lager dan het eerdere genoemde aantal statushouders die zijn gehuisvest, omdat statushouders jonger dan 18 jaar niet inburgeringsplichtig zijn. Zij volgen dagonderwijs. Uit de betreffende grafieken in de bijlage blijkt, dat het aandeel inburgeringsplichtigen ieder jaar fluctueert.

Ongeveer 1250 statushouders zijn nog bezig met het inburgeringsprogramma. Het A2 niveau is onder de huidige Wet inburgering 2013 de primaire eis om te voldoen aan het inburgeringsprogramma. Het grootste deel van de statushouders, die aan de inburgeringsplicht hebben voldaan, voldoen aan deze eis. Er zijn relatief weinig statushouders die het B1 of het B2 niveau halen. Bij de wetswijziging wordt B1 examenniveau echter het uitgangspunt.

Participatiewet

Ongeveer 4011 inwoners zijn in de gemeenten Alkmaar, Heerhugowaard en Langedijk aangewezen op een uitkering om in de bestaanskosten te voorzien, waarvan 696 (18%) statushouders zijn. In de BUCH-gemeenten zijn dat 1213 inwoners, waarvan 361 statushouder zijn (30%).



Niet asielgerechtigde personen (gezinsmigranten en geestelijke bedienaren)

Over de referentieperiode van 2013-2018 zijn er ongeveer 470 niet asielgerechtigde personen komen wonen in de regio Alkmaar. Van deze groep moeten ongeveer nog 280 personen voldoen aan de inburgeringsplicht.

Voor meer informatie over de taakstelling, land van herkomst, inburgering en re-integratie/Participatiewet wordt verwezen naar bijlage 2 Gegevens statushouders.

3.2 Basis-en vervolgprogramma participatie en integratie

In mei 2017 is in de regio Alkmaar het integratie- en participatieprogramma voor statushouders gestart. Dit programma bestaat uit 2 delen, een basisprogramma van 6 maanden en een vervolgprogramma van 12 maanden.

Het basisprogramma start in het AZC voor statushouders die aan de gemeenten in de regio gekoppeld zijn. Het basisprogramma wordt onder regie van de gemeenten door Vluchtelingenwerk uitgevoerd.

Daarna wordt voor statushouders onder regie van de gemeenten een vervolgtraject ingezet. Het vervolgtraject wordt uitgevoerd door Thobs, Fith en de Werkmeester.

Aan het basisprogramma nemen statushouders deel die vanaf 1 mei 2017 zijn ingestroomd in de regio Alkmaar. Aan het vervolgprogramma doen ook statushouders mee die vóór 1 mei 2017 zijn ingestroomd in de regio Alkmaar, de zogenaamde 'oudkomers'. In bijgaande infographic (Bijlage 3) wordt de stand van zaken integratie en participatie statushouders weergegeven over de periode van 1 mei 2017 t/m 31 december 2018.

Over de periode van 1 mei 2017 t/m 31 december 2018 zijn door de regiogemeenten gezamenlijk 789 statushouders aangemeld bij Thobs, Fith en de Werkmeester voor een traject gericht op integratie, toeleiding naar werk, opleiding en/of vrijwilligerswerk. Inmiddels zijn 209 statushouders bemiddeld naar betaald werk en 45 personen naar een opleidingstraject. Bij de beoordeling van de cijfers moet meegewogen worden, dat vooral vanaf oktober/november 2017 de aanmeldingen hebben plaats gevonden en dat een groot deel van de trajecten in 2018 zijn gestart.

De contracten met de zojuist-genoemde partijen lopen tot 1 mei 2020. In het najaar 2019 vindt de evaluatie plaats.

3.3 De ondertussen-groep statushouders

In het kader van de wetwijziging is het van belang om nu al extra aandacht te besteden aan de groep die momenteel inburgert en de groep inburgeringsplichtige statushouders die tussen 2013-2016 de inburgering niet heeft gehaald. Een derde groep waar rekening mee gehouden dient te worden is de groep waarvan het maximale bedrag (10.000 EUR) van de DUO lening volledig besteed is, maar de inburgering niet succesvol is afgerond.

Om meer grip te krijgen op deze verschillende groepen is het belangrijk dat zij in beeld worden gebracht om te beoordelen welke (aanvullende) begeleiding nodig is. Hiervoor is samenwerking met Halte Werk, het sociaal team van de BUCH gemeenten, Vluchtelingenwerk, Fith, Thobs, de Werkmeesters en de taalaanbieders uit de regio Alkmaar noodzakelijk.

4 Opdracht veranderopgave inburgering

4.1 Opdrachtgever

De opdrachtgever is de Stuurgroep Veranderopgave Inburgering. Het besluit tot het inrichten van een stuurgroep is genomen tijdens het PORA d.d. 6 december 2018.

De volgende bestuurders vormen samen de stuurgroep:

Wethouder Bert Fintelman (bestuurlijk trekker)	Gemeente Heerhugowaard
Wethouder Marcel Reijven	Gemeente Langedijk
Wethouder Paul Verbruggen	Gemeente Alkmaar
Wethouder Yolanda Koster-Dreese	Gemeente Bergen
Wethouder Cecilia van Weel	Gemeente Uitgeest
Wethouder Falgun Binnendijk	Gemeente Castricum
Wethouder Elly Beens	Gemeente Heiloo

Deze wethouders hebben allen de portefeuille Participatiewet.

Deze stuurgroep kan gezien worden als het verlengde van Stuurgroep Taakstelling (actief van 2015-16) en de Stuurgroep Taakstelling, Integratie en Participatie (2016-2017). Op aanbeveling van laatstgenoemde, wordt indien gewenst een wethouder met de portefeuille onderwijs gevraagd deel te nemen aan de stuurgroep indien er inhoudelijke thema's aan de orde komen op het gebied van onderwijs.

4.2 Opdrachtnemer

Er is een regionale projectgroep samengesteld. In de regionale projectgroep zijn beleidsadviseurs vanuit de 7 betrokken gemeenten vertegenwoordigd. Het betreft beleidsadviseurs van de gemeente Heerhugowaard, Alkmaar, Langedijk en de BUCH.

Afhankelijk van het thema sluiten experts aan op uitnodiging bij de regionale projectgroep. De projectgroep zal ook een aantal aparte werkgroepen starten om bepaalde thema's uit te werken. Terugkoppeling vindt uiteraard plaats in de regionale projectgroep en aan de stuurgroep. Deze regionale projectgroep komt eens per maand bijeen (indien nodig frequenter) en bereidt gezamenlijk de stuurgroep voor zodat zij in staat zijn de colleges te adviseren om besluiten te nemen en middelen beschikbaar te stellen.

4.3 Opdrachtformulering

Het Rijk geeft de volgende doelstelling mee: Het einddoel is dat inburgering van nieuwkomers in Nederland ten dienste staat van het zo snel mogelijk participeren, liefst via betaald werk. Hoe hier globaal invulling aan gegeven wordt, heeft het Rijk reeds uiteengezet. Hierbij moet gedacht worden aan de brede intake, het PIP en een integraal inburgeringsprogramma. De concrete invulling van deze vernieuwende lijnen ligt bij de gemeenten. Inburgering moet een duurzame investering zijn van gemeenten, dat niet alleen ten dienste staat van de inburgeraar maar waarbij de hele samenleving baat heeft. Tijdens het inburgeringstraject moet de doelgroep tools krijgen die hen kan helpen om volwaardig mee te doen in de Nederlandse maatschappij. Eigen verantwoordelijk staat voorop, maar de gemeente heeft een duidelijke, sturende, faciliterende en ondersteunde rol.²

4.4 Lokale kaders

Het is in deze opdracht van groot belang om de lokale kracht per gemeente te benutten. Zo sluit dit plan van aanpak aan bij het beleidskader Participatie waar de gemeente Alkmaar momenteel aan werkt. De gemeente Heerhugowaard actualiseer haar integrale strategisch beleidskader sociaal domein voor. Bij de BUCH-gemeenten raakt dit onderwerp het Actieplan Participatie. Alle gemeenten zien een link met de maatschappelijke opgave wat betreft het VN-verdrag Handicap die de overheid verplicht om te zorgen voor een inclusieve samenleving. Er zit een verschil in formulering per gemeente, maar er zijn overeenkomsten te ontdekken in wat de gemeente wil voor haar inwoners: een samenleving waarin de inwoners centraal staan en zich betrokken voelen. Zelfredzaamheid en eigen regie is het uitgangspunt, maar inwoners die het niet alleen kunnen krijgen de passende ondersteuning.

4.5.1 Maatschappelijke opgave

Om het einddoel van integratie en participatie te bereiken, hanteert de stuurgroep de volgende centrale maatschappelijke opgave:

Statushouders in de regio Alkmaar krijgen vergelijkbare kansen als niet-statushouders. Ze doen actief mee in de maatschappij, het liefst via betaald werk. Op onderdelen wordt een extra inspanning geleverd om bijvoorbeeld de achterstand in taal bij nieuwkomers te verminderen en kennis van onze gemeenten en samenleving bij nieuwkomers te vergroten. Hierbij wordt aangesloten op de leefwereld van de statushouder. Zij voelen zich in hun nieuwe woonplaats veilig, thuis en nuttig. Mensen hebben zelf de regie over hun leven (her) vinden en worden hierbij ondersteund door de gemeente en betrokken partners. Een goede integratie- en participatieaanpak is nodig voor de stabiliteit en draagkracht van de samenleving.'

De gemeenten hebben er belang bij om een statushouder zo effectief mogelijk op weg te helpen en te ondersteunen bij de integratie en participatie in de samenleving. Hierbij is het hele sociaal domein betrokken, niet alleen de participatiewet. De statushouder maakt als het ware een transformatie door van vluchteling tot volwaardig inwoner van de gemeente.

De statushouder wordt ondersteund/begeleid van aankomst in de gemeente totdat hij/zij zelfstandig genoeg functioneert in de samenleving. Zelfstandigheid kan heel breed gezien worden. Huisvesting, het halen van het inburgeringsexamen, het hebben van een sociaal netwerk, het benutten van talenten en zelfontplooiing bijvoorbeeld op school, het kunnen voorzien in eigen levensonderhoud,

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/02/15/kamerbrief-tussenstand-veranderopgave-inburgering>

een gebalanceerd leven leiden waarin rekening wordt gehouden met lichamelijke en geestelijke gezondheid. Deze onderdelen staan in directe relatie met elkaar. Door het ontwikkelen van een integrale aanpak, proberen gemeenten de statushouder hiermee te helpen.

De projectgroep werkt de komende periode aan de ontwikkeling van een programma dat kan worden aangeboden aan statushouders. Dit programma wordt dermate ontwikkeld, waarbij maatwerk het uitgangspunt is.

4.5.2 Aandachtspunten

Leefwereld versus systeemwereld

De evaluatie van de Wet Inburgering 2013 (Wi 2013)³ die in 2018 is verschenen heeft de veelzeggende titel 'Inburgering: leefwereld versus systeemwereld'.

De uitgangspunten van de Wi 2013 zijn gebaseerd op aannames die in de praktijk maar deels realistisch lijken. De drie belangrijkste zijn (1) De inburgeraar is goed in staat zijn eigen weg te vinden in het stelsel en zelfstandig te bepalen hoe hij aan zijn inburgeringsplicht voldoet ('eigen verantwoordelijkheid') (2) Wanneer inburgeraars op een vrije consumentenmarkt zelf een inburgeringscursus inkopen, worden cursusinstellingen geprikkeld om een passend aanbod en een goede prijs-kwaliteitverhouding aan inburgeraars te bieden (3) De resultaatsverplichting onder de Wi2013 en het bijbehorende sanctie-instrumentarium stimuleren inburgeraars om te voldoen aan de inburgeringsplicht. Deze drie foutieve vooronderstellingen kunnen richting geven aan de dienstverlening die de gemeente voor ogen heeft met ingang van de nieuwe wet. Gemeenten moeten hun best doen om te achterhalen wat de doelgroep nodig heeft en daar vervolgens aansluiting bij zoeken in de vorm van maatwerk.

De samenleving speelt hier echter ook een rol in. Denk hierbij aan werkgevers of inwoners die mensen wegwijs maken in de buurt.

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en inburgeraar voor het inburgeringstraject is niet statisch. In eerste instantie dient de gemeente de doelgroep te 'ontzorgen' en kan er qua zelfredzaamheid niet veel verwacht worden. Deze eerste periode is er een relatief grote investering nodig van de overheid. Er kan van een inburgeraar pas verwacht worden dat een goede start gemaakt wordt met de inburgering zodra de levensbehoeften op orde zijn.

Jonge statushouders (kinderen tot 18 jaar)

Een specifieke doelgroep waarop gewezen moet worden is de vluchtelingenkinderen. Het is niet zo dat deze groep per definitie kwetsbaar is. Verschillende factoren -voorafgaand, tijdens en na de migratie- bepalen en beïnvloeden de mate van kwetsbaarheid. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat deze doelgroep een verhoogd risico heeft op psychosociale problemen en dat vaak eenmaal in Nederland niet direct de juiste zorg komt. Onbekendheid met de zorg in Nederland en drempels om hulp te zoeken spelen een essentiële rol.

Een extra kwetsbare doelgroep onder de vluchtelingenkinderen zijn de amv's: alleenstaande minderjarige vluchtelingen. Deze kinderen ervaren aanzienlijk meer problemen, bijvoorbeeld traumatische stressreacties en het hebben meegemaakt van stressvolle gebeurtenissen.

Vervolgens de overgang naar het 18^e jaar levert in de praktijk nogal eens problemen op. Het risico is dat deze groep onvoldoende zelfredzaam is en dat zij zonder begeleiding van instanties uit beeld raken, in de noodopvang belanden of gaan zwerven (eventueel met als gevolg overlast en criminele activiteiten).

Een heterogene en homogene groep

Statushouders zijn een heterogene groep mensen met verschillende culturen, talenten en levensverhalen. Hun levensloop vertoont echter veel gelijkenissen vanaf het moment van migratie en de zoektocht naar een nieuw en zeker bestaan in Nederland. Zij staan ook voor dezelfde uitdagingen, zoals het leren van een nieuwe taal, omgaan met andere normen en waarden, een mogelijke devaluatie van diploma's en vaardigheden en een nieuwe en onbekende omgeving. Bovendien moeten mensen onvrijwillig en vaak plotseling hun huis en haard verlaten, waarbij traditionele familiebanden, de eigen identiteit en het vertrouwde netwerk onzeker worden.

Betrokken partijen bij statushouders

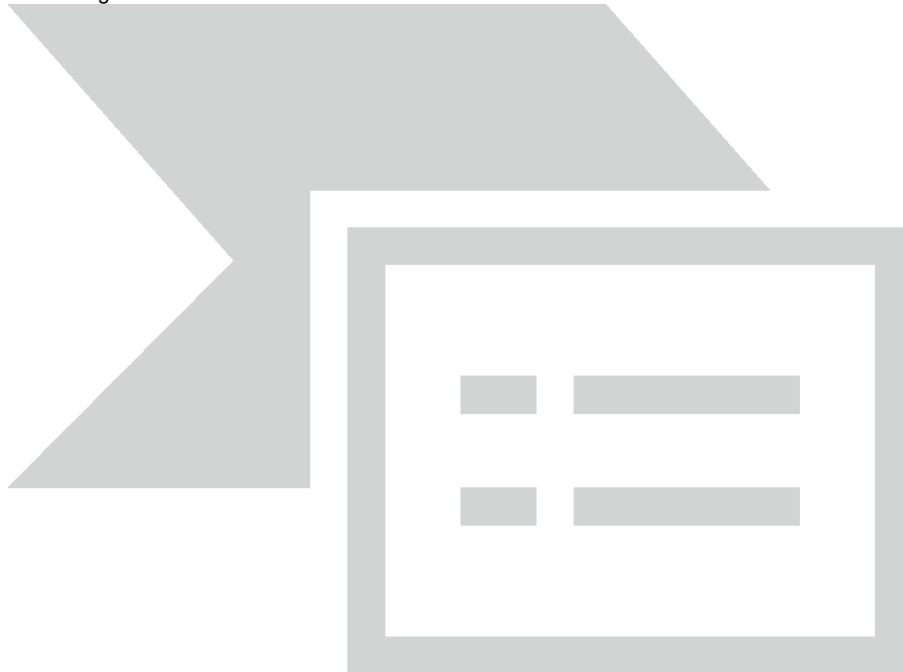
De statushouder heeft tijdens het proces van integratie en participatie contacten met een breed scala aan organisaties en mensen. Hierbij kan gedacht worden aan de IND, het AZC, Vluchtelingenwerk,

³ <https://www.Rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/06/27/evaluatie-van-de-wet-inburgering-2013>

de gemeente, taalschool, re-integratiebureaus, de welzijnsorganisatie, onderwijsinstellingen, vrijwilligersorganisaties et cetera. Onderstaande afbeelding benadrukt nog eens goed dat de veelheid aan betrokken instanties waar een statushouder mee te maken krijgt.

De gemeente heeft momenteel in dit proces de regierol en heeft als verantwoordelijkheid zorg te dragen voor een harmonieus aanbod aan de statushouder. Bij de uitwerking van de opdracht zal gekeken worden welke organisaties nodig zijn om de maatschappelijke opgave van participatie en integratie van de statushouder optimaal te realiseren. Specifiek wordt hierbij aandacht gevraagd voor de positie van de lokale vrijwilligersorganisaties en verenigingen. Zij hebben, omdat zij midden in de lokale samenleving staan, een prominente rol bij de integratie van de statushouder. Zij kunnen daarom een grote bijdrage leveren aan een actieve deelname van de statushouder aan vrijwilligerswerk, deelname aan activiteiten buurthuis, wijk, (sport)vereniging etc.

Afbeelding netwerk statushouder



4.5.3 Opdrachtformulering

De stuurgroep geeft de projectgroep de volgende opdracht:

Ontwikkel een integraal programma voor statushouders met als uitgangspunt de hierboven beschreven maatschappelijke opgave dat op de ingangsdatum van de nieuwe wet of zoveel eerder als mogelijk geïmplementeerd kan worden

Onderstaande deelonderwerpen worden meegenomen in de opdracht, waarbij het Rijk kaders zal bieden. Deze onderwerpen worden concreter uitgewerkt, waarbij indicatoren voorgesteld zullen worden. In de vervolgfase zal nader uitgewerkt worden hoe onderstaande deelopdrachten vorm zullen krijgen.

- Ontwikkel een format met criteria voor de brede intake
- Formuleer een aanpak voor de uitvoering van de brede intake
- Ontwikkel een format met criteria voor het PIP
- Formuleer een aanpak voor de uitvoering van het PIP
- Ontwikkel een voorstel voor het ontzorgen van de statushouder
- Ontwikkel een voorstel voor de inkoop(strategieën)
- Breng het financieel kader (zodra bekend) in beeld
- Formuleer een aantal scenario's voor de invulling van de leerroutes en de wijze van inkoop van de leerroutes
- Formuleer een aantal scenario's voor de begeleiding van statushouders naar werk

- Ontwikkel een plan voor de aanpak voor de groep die nu inburgerd, inclusief een begroting voor 2019 en 2020
- Stel de voorlopige begroting voor 2021 op
- Ontwikkel een voorstel voor een aantal pilots die in 2019 en 2020 kunnen worden uitgevoerd
- Ontwikkel een aantal scenario's voor het beleggen van de regierol op uitvoeringsniveau
- Ontwikkel een format voor monitoring en evaluatie

4.5.4 Financieel kader

Vanaf 1 januari 2021

De financiering van de aanpassingen van het inburgeringsstelsel zullen worden gerealiseerd binnen de huidige financiële kaders van het Rijk. De exacte hoogte van de bijdrage is nog niet bekend. Momenteel krijgt de gemeente 2370 EUR per statushouder voor de maatschappelijke begeleiding. Daarnaast beschikken gemeenten over middelen uit het participatiebudget voor deze doelgroep. Voor de bekostiging van de gemeenten wordt gedacht aan een vorm van prestatiebeloning. Hoe dit eruit gaat zien, wordt nog vormgegeven.

Wel is al meegegeven dat de minister een aanbodsplicht voor gemeenten overweegt op te nemen in de wet, waarbij het gemeenten vrij staat op welke wijze het aanbod tot stand wordt gebracht. Het benodigde aanbod zal deels zelf door de gemeente aangeboden kunnen worden, maar voor bepaalde onderdelen (bijvoorbeeld inburgeringscursussen) zullen gemeenten op de markt moeten inkopen. Bij het organiseren van het aanbod hebben gemeenten onder andere de keuze uit: inbesteden, overheidsopdracht en open-house.

Ondertussen: gemeenten krijgen extra geld

Het kabinet stelt in 2019 en 2020 tijdelijk €20 miljoen beschikbaar per jaar aan gemeenten voor de ondersteuning en begeleiding van inburgeraars. Deze bijdrage vanuit de overheid worden gedekt uit de extra middelen uit het Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst'.

De middelen aan gemeenten worden beschikbaar gesteld aan gemeenten via een decentralisatie-uitkering (zie onderstaande tabel). De middelen voor 2019 zullen worden verstrekt in de meicirculaire Gemeentefonds 2019. Met deze aanvullende financiering moeten gemeenten actief aan de slag met het inburgerings- en taalverwervingsproces van inburgeringsplichtigen. Tevens worden gemeenten op deze wijze alvast voorbereid op hun toekomstige regie.

Gemeente	Decentralisatie-uitkering 2019
Bergen	34.000EUR
Uitgeest	15.700EUR
Heiloo	26.000EUR
Castricum	41.000EUR
Heerhugowaard	65.000EUR
Alkmaar	126.000EUR
Langedijk	32.000EUR

4.5.5 Pilots

Pilot Brede Intake/PIP in samenwerking met Pilots Regionale Samenwerking Participatiewet

De regio Alkmaar heeft de ambitie om een aantal pilots te draaien, waaronder een pilot 'brede intake en PIP'. De regionale projectgroep zoekt bij het ontwikkelen van deze pilot nauwe aansluiting bij de projectgroep die onderdeel is van de 'Pilot Regionale Samenwerking Participatiewet'. De gemeenten van de regio Alkmaar op het gebied van samenwerking Participatiewet besloten de mogelijkheden te optimaliseren om mensen naar vermogen perspectief te bieden en deel te laten nemen in de samenleving. Door middel van drie pilots die uitgevoerd gaan worden, wordt inzicht verworven welke structuur het meest passend is om antwoord te geven op de vraag hoe we dat perspectief zo goed mogelijk gezamenlijk kunnen bieden. Tegelijkertijd dient dit zo efficiënt mogelijk georganiseerd te worden, waarbij een robuuste duurzame weerbare organisatie nodig is om in te kunnen spelen op conjunctuurontwikkelingen. Dit vraagt van gemeenten en het huidige WNK Personeelsdiensten dat de koers verlegd wordt naar samenwerking die nog meer gericht is op ontwikkelingsmogelijkheden van inwoners. Onderdelen van twee van de drie pilots in het kader van de regionale samenwerking

Participatiewet ('Mens in beeld' en het 'Vergroten mogelijkheden statushouders') raken op uitvoeringsniveau de opdracht van de veranderopgave inburgering waardoor tijdige aansluiting noodzakelijk is. Met name bij de pilot 'Vergroten mogelijkheden statushouders' zijn raakvlakken te zien. De samenwerking is reeds van start gegaan. Het plan van aanpak wordt eind juni gepresenteerd aan de stuurgroep regionale samenwerking participatiewet. De stuurgroep Veranderopgave Inburgering wordt op de hoogte gehouden.

Pilot OpenEmbassy

De pilot OpenEmbassy biedt richting aan gemeenten bij beleidsontwikkeling op basis van kwantitatieve en kwalitatieve data. Kennis vanuit de praktijk biedt kansen om het beleid voor deze doelgroep zo goed mogelijk in te vullen. Er is een online helpdesk waar statushouders 24/7 vragen kunnen stellen (offline contact kan ook), er worden taalmaatjes gekoppeld aan statushouders en al deze interacties zorgen voor data-gestuurde kennis, en kwalitatief onderzoek/advies. Het doel is uiteindelijk op systeemniveau een bijdrage te leveren om tot een zo goed mogelijke dienstverlening voor de doelgroep te komen.

Deze pilot zal dan ook met name in de verkenningsfase en de analyse-fase ingebed worden in de regionale projectgroep. Deze pilot wordt regionaal ingezet vanaf juni 2019 en duurt een jaar.

Deze pilot betreft ook de huidige inwoners, bijvoorbeeld door het werven van vrijwilligers.

Evaluatieonderzoek huidige programma participatie en integratie

De regionale projectgroep heeft een aanvraag ingediend voor de regio Alkmaar bij het Ministerie van SZW voor een evaluatieonderzoek naar het lopende programma participatie en integratie.

Met de evaluatie wil de regio Alkmaar antwoord krijgen op de kernvragen: *Wat werkt goed, wat werkt minder goed, voor welke doelgroepen, hoe werkt het en onder welke voorwaarden?*

De evaluatie van het integratie- en participatieprogramma richt zich op de realisatie van de (sub)doelen en het resultaat, zowel kwalitatief als kwantitatief. De gemeenten dienen -indien de aanvraag gehonoreerd wordt- een offerte-aanvraag in waaruit blijkt dat een aanbestedingsprocedure volgt waar minimaal 3 onderzoeksbureaus worden gevraagd om een offerte uit te brengen. Er is sprake van cofinanciering, waarbij het Rijk 90% (max €50.000,-) betaalt en gemeenten zelf minimaal 10% financieren. Het verzoek is inmiddels gehonoreerd. Er wordt momenteel gewerkt aan het opstellen van de offerte.

4.5.6 Risico's

Er zijn een aantal risico's te benoemen in het kader van de regionale invulling van de veranderopgave inburgering.

1. Financiële middelen

Het is nog niet bekend welke middelen het Rijk structureel vrij gaat maken voor de gewijzigde wet inburgering. Het Rijk stelt ook een prestatiebekostiging voor. Hoe dit vorm gaat krijgen is nog niet bekend. Momenteel krijgt de gemeente 2.370 EUR per statushouder. Hiervan wordt de maatschappelijke begeleiding door Vluchtelingenwerk in deze regio betaald. Het is nog niet bekend of gemeenten op een additioneel bedrag kunnen rekenen. Dit geldt ook voor de bijdrage vanuit de participatiewet. Daarnaast kunnen inburgeringsplichtigen (statushouders en overige mensen) moemnteel een lening afsluiten bij DUO voor 10.000 EUR. Hiervan wordt het inburgeringstraject bekostigd. De verantwoordelijkheid en de middelen verschuiven bij de gewijzigde wet echter naar gemeenten. Wat dit betekent voor de financiering DUO is tevens nog niet bekend.

2. Regionale samenwerking en besluitvorming versus couleur locale

De gemeenten trekken regionaal op waar mogelijk. In haar uitvoering is het echter denkbaar dat lokale partners ook een rol krijgen.

3. Draagvlak in de samenleving

Gemeenten krijgen vanaf 2021 de regie over de inburgering. Dit betekent dat zij een passend en kwalitatief goed programma moeten ontwikkelen, waarin de doelgroep zo goed mogelijk ondersteund wordt. Het is echter ook van belang om de verantwoordelijkheid breder te trekken dan alleen de gemeenten en haar contractpartners. Zo zullen werkgevers meer ontvankelijk moeten zijn om de doelgroep een kans te bieden op (betaald) werk. Daarnaast doet de gemeente in wezen ook een beroep op haar inwoners. Het is van groot belang dat er voldoende vrijwilligers zijn om de doelgroep op weg te helpen, maar meer in het algemeen is een welkome houding gewenst. Dit is geen vanzelfsprekendheid en hier zal samen met maatschappelijke partners in geïnvesteerd moeten worden de komende periode.

4. Balans tussen complexiteit en tijdsplanning

De veranderopgave is een complexe en veelzijdige opgave. Hoewel de vertraging van de ingang van de wet de gemeenten wat meer tijd biedt om het nieuwe programma vorm te geven, is het tempo toch aanzienlijk hoog.

5 Resultaten⁴

- Een format met criteria voor de brede intake
- Een aanpak voor de uitvoering van de brede intake
- Een format met criteria voor het PIP
- Een aanpak voor de uitvoering van het PIP
- Een voorstel voor het ontzorgen van de statushouder
- Een voorstel voor de inkoop(strategieën)
- Een aantal scenario's voor de invulling van de leerroutes en de wijze van inkoop van de leerroutes
- Een aantal scenario's voor de begeleiding van statushouders naar werk
- Het draaien van verscheidene pilots en de opbrengsten hiervan gebruiken voor de integrale aanpak
- Een plan voor de aanpak voor de groep die nu inburgerd, inclusief een begroting voor 2019 en 2020
- De voorlopige begroting voor 2021 op
- Een voorstel voor een aantal pilots die in 2019 en 2020 kunnen worden uitgevoerd
- Een aantal scenario's voor het beleggen van de regierol op uitvoeringsniveau
- Een format voor monitoring en evaluatie

6 Project aanpak/fasering: zie bijlage

De regionale projectgroep, bestaande uit betrokken beleidsadviseurs, zal werkgroepen met experts gaan organiseren waarin de focus op een specifiek thema gelegd wordt. In de projectaanpak (bijlage 2) staan de thema's benoemd. Momenteel worden de werkgroepen vormgegeven.

⁴ De specificatie van deze resultaten volgt. De regionale projectgroep werkt aan het concreet en meetbaar maken van de beoogde resultaten en zal dit te zijner tijd voorleggen aan de stuurgroep.

Voorlopige bestuurlijke agenda

Onderwerp	Besluitvorming	Wie	Wanneer	Risico
Stuurgroep verandering Inburgering	1.Pilot OpenEmbassy	PORA	Maart 2019	
Pilot OpenEmbassy	Intentieverklaring + Implementatie pilot OpenEmbassy	Colleges	April 2019	
Stuurgroep	1.Vaststellen plan van aanpak verandering 2.Intentieverklaring Pilot OpenEmbassy	Leden stuurgroep	Mei 2019	Regionale verschillen
Werkbezoek	Huidige partners programma integratie en participatie	Leden stuurgroep	Juni 2019	
Evaluatie huidige programma	Middelen + goedkeuring offerte	Colleges	Juni 2019	
Reservering begroting 2020	Begroting 2020	Colleges	Augustus 2019	Regionale verschillen + onzekerheid beschikbare middelen Rijk
Stuurgroep	1.Model mogelijk programma 2.Voortgang pilots	Leden stuurgroep	September 2019	
Stuurgroep	1.Lokale/regionale inkoop 2.Aanbestedingswesen	Leden stuurgroep	November 2019	Regionale verschillen
Huidige basis-en vervolgprogramma	Vervolg contracten huidige partners voor min. halfjaar	Colleges	December 2019	
Stuurgroep	1.Besluitvorming aanbestedingen	Leden stuurgroep	December 2019	
Aanbestedingen	Besluitvorming aanbestedingen	Colleges	December 2019	tijdsplanning
Stuurgroep	Gunningen	Leden stuurgroep	Juni 2020	
Gunningen	Gunningen voor programma	Colleges	Juli 2020	