

Uitvoeringskader Wet inburgering in de Arbeidsmarktregio Drenthe

Notitie met uitgangspunten



Inhoudsopgave

<i>Inhoudsopgave</i>	1
<i>Inleiding</i>	2
Proces	2
Leeswijzer	3
1. <i>De nieuwe inburgeringswet</i>	5
1.1 Het huidige inburgeringsstelsel	5
1.2 Het nieuwe inburgeringsstelsel	5
1.3 Doelgroep nieuwe inburgeringsstelsel	6
1.4 Inburgeringstraject per doelgroep	7
1.5 Ambitie gemeenten AMRD	8
1.6 Schatting aantal inburgeraars	8
1.7 Financieringsstromen	9
2. <i>Brede intake en PIP</i>	12
2.1 Wettelijke verplichting brede intake en PIP	12
2.2 Uitgangspunten AMRD brede intake en PIP	12
3. <i>Financieel ontzorgen</i>	14
3.1 Wettelijke verplichting financieel ontzorgen	14
3.2 Uitgangspunten AMRD financieel ontzorgen	14
4. <i>Maatschappelijke begeleiding</i>	16
4.1 Wettelijke verplichtingen maatschappelijke begeleiding	16
4.2 Uitgangspunten AMRD maatschappelijke begeleiding	16
5. <i>Leerroutes</i>	17
5.1 Wettelijke verplichtingen leerroutes	17
5.2 Uitgangspunten AMRD leerroutes	17
6. <i>PVT en MAP</i>	21
6.1 Wettelijke verplichtingen PVT en MAP	21
6.2 Uitgangspunten AMRD PVT en MAP	21
7. <i>Participatie</i>	22
7.1 Wettelijke verplichtingen participatie	22
7.2 Uitgangspunten AMRD participatie	22
8. <i>Randvoorwaarden</i>	24

Inleiding

Naar verwachting treedt op 1 januari 2022 de nieuwe Wet inburgering in werking¹. De grootste verandering ten opzichte van de huidige wetgeving is dat gemeenten de regie krijgen op de gehele inburgering. Inburgering moet een integraal onderdeel worden van het Sociaal Domein.

De gemeenten in de Arbeidsmarktregio Drenthe (AMRD) hebben besloten om op onderdelen van deze nieuwe wet gezamenlijk op te trekken. Het bestuur van de AMRD heeft op 22 januari 2020 onder andere besloten om:

1. Aan de individuele colleges voor te stellen om in te stemmen met het gezamenlijk oppakken van de onderdelen inkoop leerroutes, ontzorging en brede intake en Persoonsplan Integratie en Participatie (PIP);
2. Aan de individuele colleges voor te stellen de gemeente Emmen aan te wijzen als inkoopende gemeente en hiervoor een apart voorstel voor te leggen over de kosten en de dekking²;

De colleges van de gemeenten in de AMRD hebben allen besloten om hiermee in te stemmen. Dat betekent dat we op onderdelen gezamenlijk optrekken. Dat gebeurt op 2 manieren:

1. De inkoop van de leerroutes doen we gezamenlijk. Gezien de huidige aantallen in combinatie met de verplichte inkoop van drie verschillende leerroutes is dit voor de gemeenten in de AMRD noodzakelijk
2. Voor de onderdelen ontzorging en brede intake en PIP geldt dat we voornamelijk kennis en expertise willen bundelen. De gemeenten hebben allen dezelfde opdracht gekregen. Daardoor ligt het voor de hand om dit gezamenlijk af te stemmen. Niet als doel om per definitie alles hetzelfde uit te voeren, maar meer om van elkaar te leren en met elkaar te delen.

De afgelopen periode is er invulling gegeven aan de vraagstukken die er liggen met betrekking tot de opdracht van de colleges. Dit heeft geresulteerd in het voorliggende uitvoeringskader: een uitvoeringskader op hoofdlijnen die richting geeft aan hoe de gemeenten uitvoering gaan geven aan de nieuwe wet. Deze richting is nodig om de interne organisatie daar op af te stemmen, maar ook om aan externe partijen te laten zien wat wij als gemeenten beogen met de nieuwe wet. Daarnaast moet dit uitvoeringskader dienen als basis voor de inkoop van de leerroutes. De vertaling hiervan vindt namelijk plaats in het Programma van Eisen en overige aanbestedingsdocumenten.

De aanbesteding van de leerroutes zal medio april 2021 plaatsvinden. Naar verwachting is dan het aanbestedingsproces afgerond in september/oktober 2021.

Proces

Om de opdracht van de gemeenten uit te voeren, en om klaar te zijn vóór de invoering van de wet op 1 januari 2022, wordt er een proces doorlopen om hier invulling aan te geven. Er zijn drie verschillende werkgroepen opgericht. In elke werkgroep zijn alle gemeenten vertegenwoordigd. De werkgroepen rapporteren via de regiocoördinator statushouders van de AMRD aan de stuurgroep. De stuurgroep wordt gevormd door de bestuurlijk opdrachtgever (wethouder van Midden-Drenthe) en de programmamanager van de AMRD als ambtelijk opdrachtgever.

¹ Op 12 november 2020 werd bekend dat de Wet inburgering niet per 1 juli 2021 inwerking treedt, maar naar verwachting per 1 januari 2022. In dit uitvoeringskader wordt daarom van 1 januari 2022 uitgegaan.

² Voor de gemeente Coevorden geldt dat een apart besluit over mandatering van de gemeente Emmen niet nodig is gezien de lopende afspraken die beide gemeenten reeds hebben.

Werkgroep brede intake en PIP

In de werkgroep brede intake en PIP is in gezamenlijkheid met het COA gesproken over de invulling van de brede intake en de PIP (Persoonsplan Inburgering en Participatie). Het doel is om afspraken te maken hoe er invulling gegeven kan worden aan het zo snel mogelijk in beeld brengen van de toekomstige inwoner van de gemeente.

Werkgroep financieel ontzorgen

In de werkgroep financieel ontzorgen is in gezamenlijkheid gesproken over hoe er uitvoering gegeven kan worden aan de verplichte financiële ontzorging van asielmigranten. Gezien de grote verschillen in de uitvoering op het gebied van inkomensverstrekking en budgetbeheer is niet het doel geweest om tot een eensluidende manier van werken te komen. Wel is er gezocht naar gezamenlijke uitgangspunten in de financiële ontzorging.

Werkgroep inkoop leerroutes

In de werkgroep inkoop leerroutes wordt in gezamenlijkheid de inkoop van de leerroutes voorbereid. De gedachte hierbij is dat de gemeenten afzonderlijk een te klein volume aan inburgeraars hebben om dit zelfstandig te doen. Zeker in relatie tot de inkoop van drie verschillende leerroutes. In de werkgroep wordt gezorgd voor eenduidige inkoopvoorwaarden.

Opbrengst werkgroepen

De opbrengst van de werkgroepen is vertaald in het voorliggende uitvoeringskader. Om onze ideeën en uitgangspunten te toetsen én om draagvlak te creëren bij belanghebbenden, hebben we dit kader voorgelegd aan (een vertegenwoordiging van) de volgende partijen:

- Klantmanagers van de gemeenten
- Taalaanbieders
- (Oud)statushouders
- Voorzitters van de gemeentelijke cliëntenraden
- Werkgevers
- Maatschappelijk begeleiders van de doelgroep

De algemene conclusie van al deze bijeenkomsten was dat de uitgangspunten worden erkend en herkend. Hier en daar is in het stuk een aanscherping aangebracht. Daarbij merkten we dat er nieuwsgierigheid bestaat naar de verdere en concretere invulling van de genoemde onderwerpen. Enerzijds doen we dat op regionaal niveau (met name de inkoop van de taaltrajecten) en anderzijds moet er op lokaal niveau en lokale vertaling van dit uitvoeringskader opgesteld worden.

De gesprekken zijn allen in goede harmonie gevoerd, waarbij het opviel dat alle partijen (ondanks soms tegengestelde belangen) dezelfde doelen nastreven. Dat geeft voor gemeenten het benodigde vertrouwen om in gezamenlijkheid tot een betere invulling van de inburgering te komen dan tot op heden het geval!

Vervolgproces

Het voorliggende uitvoeringskader vormt de basis voor de verdere implementatie van de wet inburgering in de betreffende gemeenten in de AMRD. Waarbij er onderscheid gemaakt wordt in de onderdelen die op lokaal niveau nader worden uitgewerkt en wat de gemeenten in regionaal verband gaan doen. Dit laatste betreft met name het inkoopproces. In dit uitvoeringskader worden de gezamenlijke uitgangspunten geformuleerd op basis waarvan de implementatie wordt vormgegeven.

Leeswijzer

Dit uitvoeringskader start allereerst met een beschrijving van de nieuwe Wet inburgering waarin de belangrijkste onderdelen van de wet worden weergegeven. Hier wordt ook duidelijk wie de verschillende doelgroepen van de wet zijn en wat de gemeenten

daarvoor moeten doen. Tevens wordt inzicht gegeven in de financieringsstromen vanuit het Rijk.

Vervolgens worden de volgende onderdelen per hoofdstuk nader toegelicht en uitgewerkt:

1. Brede intake en PIP
2. Financieel ontzorgen
3. Maatschappelijke begeleiding
4. Leerroutes
5. PVT en MAP
6. Participatie

Elk inhoudelijk hoofdstuk start met een korte beschrijving van de wettelijke opdracht. Deze wettelijke opdracht wordt vervolgens vertaald in uitgangspunten die de gemeenten in de AMRD gaan hanteren. Hierbij wordt de ene keer aangegeven dat we dit gezamenlijk gaan oppakken en de andere keer dat de invulling hiervan een individuele gemeentelijke verantwoordelijkheid is.

Het uitvoeringskader beschrijft tot slot enkele randvoorwaarden die als advies worden meegegeven aan de individuele gemeenten. Het gaat hier bijvoorbeeld om het verstrekken van een reiskostenvergoeding en de inzet van kinderopvang.

1. De nieuwe inburgeringswet

1.1 Het huidige inburgeringsstelsel

Nederland kent sinds 1996 inburgeringsbeleid. Aanvankelijk alleen voor nieuwkomers en vanaf 1999 ook voor oudkomers. Het huidige stelsel geldt vanaf 2013. Hierin ligt de verantwoordelijkheid voor inburgering bij de inburgeringsplichtige. De inburgeringsplichtige is onder andere zelf verantwoordelijk voor het uitkiezen van een taalaanbieder en moet dit in beginsel ook zelf betalen. Wanneer iemand het niet zelf kan betalen dan kan er een lening bij DUO worden gesloten. De gemeente heeft op dit moment geen wettelijke rol in de inburgering.

Uit diverse onderzoeken van verschillende partijen (zoals de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, Kennisplatform Integratie & Samenleving en de landelijke ombudsman) blijkt dat het huidige inburgeringsstelsel niet voldoet. Inburgeraars hebben een ongunstige arbeidsmarktpositie, integreren onvoldoende, er is veel langdurige werkloosheid en een grote bijstandsafhankelijkheid.

1.2 Het nieuwe inburgeringsstelsel

In juli 2018 heeft minister Koolmees van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) aangekondigd dat het inburgeringsstelsel wordt aangepast. Gezien de conclusies uit de diverse onderzoeken wordt het inburgeringsstelsel omgevormd en krijgen gemeenten een veel nadrukkelijker rol in de uitvoering van de nieuwe wet. De regie komt bij de gemeenten te liggen. Gemeenten worden verantwoordelijk voor het inburgeringsaanbod en bieden daarom een inburgeringstraject aan. Daarmee kan de inburgering ook worden verbonden met andere relevante beleidsterreinen binnen het Sociaal Domein, zoals de Participatiewet.

In de kamerbrief van 25 juni 2019 schrijft minister Koolmees onder andere over het doel van de nieuwe Wet Inburgering:

'Iedereen doet mee, het liefst via betaald werk en daar moet de inburgering aan bijdragen. Dat is waar de inzet van de inburgeraar, de overheden en andere (maatschappelijke) partners op gericht is. Om deze doelstelling te bereiken wordt inburgering gepositioneerd als onderdeel van het brede sociaal domein. De regierol van gemeenten over de uitvoering wordt vastgelegd in de wet.

Het nieuwe stelsel zet in op een doorlopende lijn vanuit de opvang. Met taal vanaf dag één en het programma 'Voorbereiding op de inburgering' wordt hier in het AZC mee begonnen. 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. Gemeenten krijgen de taak om alle (bijstandsgerechtigde) asielstatushouders verplicht te ontzorgen gedurende zes maanden. Dit helpt deze inburgeraars om de focus bij aanvang van de inburgeringstermijn bij inburgering en participatie te leggen.'

Belangrijkste kenmerken nieuwe inburgeringsstelsel

Uitgangspunt van de nieuwe wet is daarmee dat iedereen op een zo hoog mogelijk niveau inburgert en naar eigen niveau zo goed mogelijk participeert in de Nederlandse samenleving, het liefst via betaald werk. De belangrijkste kenmerken van de nieuwe wet zijn:

- De wet geldt voor personen die vanaf 1 januari 2022 een verblijfsvergunning hebben ontvangen. Personen die vóór deze datum een verblijfsvergunning hebben ontvangen zijn inburgeringsplichtig op basis van de huidige Wet inburgering.
- De regie over de uitvoering van de inburgering komt naar de gemeente. De inburgeraar blijft zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan de inburgeringsplicht.

- Gemeenten voeren zo snel mogelijk een brede intake uit, bij voorkeur al tijdens het verblijf in het asielzoekerscentrum (AZC). De brede intake vormt, samen met een landelijk te ontwikkelen leerbaarheidstoets, de basis voor het persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP). Voor asielstatushouders (verder: statushouders) bestaat het PIP uit de onderdelen inburgering en participatie. Voor gezins- en overige migranten bestaat het PIP meestal uit alleen de inburgering. Dat komt omdat deze doelgroep veelal geen bijstandsafhankelijkheid kent.
- Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de maatschappelijke begeleiding en het financieel ontzorgen van statushouders. Er wordt planmatig gewerkt aan financiële zelfredzaamheid, waarbij gemeenten in het begin de huur en andere noodzakelijke kosten (zorgverzekering en gas, water en elektra) betalen vanuit de bijstand.
- Gemeenten moeten inburgeringstrajecten voor statushouders inkopen. Gezins- en overige migranten krijgen van de gemeenten wel een advies over het inburgeringstraject maar zijn zelf verantwoordelijk voor het inkopen hiervan.
- Een inburgeringstraject bestaat uit één van de drie leerroutes: de B1-route, de Onderwijsroute of de Zelfredzaamheidsroute (Z-route). Verder moet het traject in ieder geval de verplichte onderdelen Kennis Nederlandse Maatschappij (KNM), de Module Arbeidsmarkt & Participatie (MAP)³ en het Participatieverklaringstraject (PVT) bevatten. Gedurende de inburgering wordt het leren van de Nederlandse taal zoveel mogelijk gecombineerd met participatie (dualiteit).
- Gemeenten moeten voor alle inburgeraars de voortgang van de uitvoering van het PIP volgen en handhaven waar nodig. Er kunnen boetes worden opgelegd bij bijvoorbeeld onvoldoende inzet. Dit vraagt om een goede afstemming met de taalaanbieder(s) en inplannen van periodieke voortgangsgesprekken. DUO handhaaft op de inburgeringstermijn. Bij verwijtbare overschrijding van de inburgeringstermijn legt DUO een boete op.
- Gemeenten ontvangen een specifieke uitkering van het Rijk, bedoeld voor de financiering van het PVT en de MAP (voor alle inburgeringsplichtigen), van de maatschappelijke begeleiding en van het inburgeringsaanbod (beide alleen voor statushouders). Het jaarlijkse macrobudget wordt verdeeld op basis van een verdeelmodel, inclusief een prestatiebekostiging.

1.3 Doelgroep nieuwe inburgeringsstelsel

Inwoners uit de EU en de EER (EU landen plus Liechtenstein, Noorwegen en IJsland) hebben geen inburgeringsplicht. Dit geldt evenzo voor buitenlanders die in Nederland verblijven met een tijdelijk doel, bijvoorbeeld expats en buitenlandse studenten.

De inburgeringsplicht geldt voor iedere vreemdeling van 16 jaar tot de AOW-gerechtigde leeftijd die zich duurzaam in Nederland vestigt en een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd heeft.

In de nieuwe wet wordt er voor de uitvoering onderscheid gemaakt tussen twee groepen inburgeringsplichtigen: statushouders en gezins- en overige migranten.

Statushouders

Statushouders (ook wel vergunninghouders of asielmigranten genoemd) zijn asielzoekers die als vluchteling worden erkend en een verblijfsvergunning hebben gekregen. Statushouders worden door het COA (Centraal Orgaan opvang Asielzoekers) gekoppeld aan een gemeente. De gemeente heeft de verplichting om vervolgens geschikte woonruimte te vinden. Nagenoeg alle statushouders ontvangen bij vestiging in de gemeente een bijstandsuitkering op grond van de Participatiewet om in hun levensonderhoud te voorzien.

³ In de Onderwijsroute wordt de MAP gevormd door studie- en beroepskeuze

Statushouders kunnen hereniging aanvragen voor hun gezinsleden. Als zij in Nederland aankomen worden zij nareizigers genoemd, maar zij blijven statushouder en hebben daarmee dezelfde rechten en plichten als de gezinsleden in Nederland waar ze naar toe reizen.

Gezins- en overige migranten

Gezinsmigranten (ook wel huwelijksmigranten genoemd) zijn personen die naar Nederland komen om te trouwen met een in Nederland gevestigde partner. Een van de eisen om als Nederlander een gezinsmigrant naar Nederland te halen is dat er een zelfstandig inkomen verdiend moet worden. Er is dan per definitie geen sprake van een bijstandsuitkering. Daarom hoeft er in het PIP in principe niets geregeld te worden over participatie.

Als de gezinsmigrant uit een land komt waarvoor de inburgeringsplicht geldt, start de inburgering al in het land van herkomst. Zij leggen daar het basisexamen inburgering buitenland af. Eenmaal in Nederland dienen zij het inburgeringsexamen te halen. Op dit moment zijn gezinsmigranten minimaal in beeld bij gemeenten: aangezien ze veelal onderdeel uitmaken van een huishouden waar voldoende inkomen wordt vergaard, ontvangen ze namelijk geen bijstandsuitkering.

Naast de gezinsmigranten zijn er nog twee groepen met een inburgeringsplicht. Dit zijn geestelijk bedienaren (bijvoorbeeld imams) en personen met een verblijfsvergunning voor een niet-tijdelijk humanitair verblijfsdoel. Deze twee groepen worden samengevat onder de noemer 'overige migranten'.

In tegenstelling tot de statushouders, zijn de gezins- en overige migranten een nieuwe doelgroep voor de gemeenten. Statushouders zijn immers in beeld via de Participatiewet. Dit geldt niet voor de gezins- en overige migranten.

Turkse nieuwkomers

Momenteel zijn alleen Turkse statushouders verplicht om in te burgeren. Vanaf 1 januari 2022 geldt deze verplichting ook voor gezins- en overige migranten uit Turkije. De ondersteuning vanuit de gemeenten is voor Turken afhankelijk of men onder de doelgroep statushouder valt of onder de doelgroep gezins- en overige migranten. Zie hiervoor paragraaf 1.4.

Grotere doelgroep in nieuwe inburgeringsstelsel

Momenteel zijn gemeenten alleen betrokken bij inburgeraars met een uitkering, en wel enkel vanuit de Participatiewet. In de nieuwe wet zijn gemeenten ook verantwoordelijk voor inburgeringsplichtigen zonder uitkering. Dat betekent dat er in het nieuwe stelsel meer mensen in beeld komen bij de gemeente dan nu het geval is.

1.4 Inburgeringstraject per doelgroep

Het aanbod dat gemeenten moeten doen, verschilt voor statushouders en gezins- en overige migranten. Dit verschil is aangebracht omdat met name voor gezinsmigranten geldt dat er al een gezinslid hier in Nederland woont die de weg in de maatschappij kan wijzen. Daarnaast is de inschatting dat hun weerbaarheid en zelfredzaamheid groter is omdat zij geen vluchtgeschiedenis hebben.

De brede intake wordt opgestart zodra de inburgeringsplichtigen in beeld komen bij de gemeenten. Voor statushouders is dat het moment van koppeling aan de gemeente. De koppeling vindt doorgaans plaats wanneer iemand in het AZC verblijft. Voor gezins- en overige migranten wordt de brede intake opgestart bij inschrijving in de gemeente.

Voor beide doelgroepen biedt de gemeente dus de brede intake aan. Dit geldt ook voor het PIP en de overige verplichte onderdelen van de nieuwe wet. Ook wordt aan beide

groepen begeleiding geboden om de voortgang te volgen en kan er handhaving worden ingezet.

Het grote verschil tussen beide doelgroepen zit in het taaltraject: voor statushouders kopen de gemeenten een taaltraject in en gezins- en overige migranten moeten dit zelf inkopen. Deze doelgroep kan hierover wel advies krijgen van de gemeente. En daarbij willen de gemeenten de eis opnemen dat gezins- en overige migranten op dezelfde voorwaarden de inburgering kunnen volgen zoals de gemeenten dat contractueel hebben vastgelegd.

Per onderdeel van de nieuwe wet ziet dat er als volgt uit:

Aanbod	Statushouders	Gezins- en overige migranten
Brede intake en PIP	X	X
Financieel ontzorgen	X	
Maatschappelijke begeleiding	X	
Leerroutes (inclusief KNM en evt alfabetisering)	X	
PVT en MAP	X	X
Participatie	X	

1.5 Ambitie gemeenten AMRD

De ambitie die we in de AMRD stellen sluit aan op de bedoeling vanuit de nieuwe wet:

'We willen het nieuwe inburgeringsstelsel vooral benutten om de kansen van inburgeraars op volwaardige deelname aan de samenleving te vergroten. Op basis van de vijf subdoelen van de wet (tijdigheid, snelheid, maatwerk, dualiteit en kwaliteit) is de ambitie om inburgeraars op maat gesneden ondersteuning aan te bieden gericht op inburgering en participatie, zodat zij zo snel als mogelijk naar eigen vermogen (bij voorkeur in betaald werk) en uiteindelijk volwaardig aan de samenleving kunnen deelnemen en maatschappelijk zelfredzaam zijn.'

Dit betekent dat de inburgeraar op zijn of haar niveau het inburgeringstraject heeft afgerond, een baan of opleiding heeft die leidt tot financiële zelfredzaamheid (wanneer dit niet kan: een zinvolle dagbesteding) en ook op andere vlakken zelfredzaam is. Zelfredzaamheid is in dit kader gedefinieerd dat iemand in staat is om weloverwogen keuzes te maken ten aanzien van zijn of haar leven, op zowel de korte als de lange termijn. Het betekent niet dat iemand alles zelf kan organiseren, maar wel dat iemand weet wanneer hij of zij hierbij om hulp moet vragen en dat iemand weet bij welke instantie diegene daarvoor moet zijn.

1.6 Schatting aantal inburgeraars

Als we uitgaan van de huidige taakstelling over het gehele jaar 2020⁴ en de schatting (op basis van de leeftijdsverdeling in de AZC's) dat ongeveer 70% van de statushouders moet inburgeren, betekent dit dat jaarlijks ongeveer 137 statushouders inburgeringsplichtig worden. Daarbij wordt opgetekend dat de aantallen jaarlijks sterk fluctueren, omdat het aantal grotendeels afhankelijk is van de wereldwijde vluchtelingenstroom.

⁴ Dit is op basis van een landelijke taakstelling van 12.000 statushouders. In 2021 is de taakstelling naar verwachting 27.000. We verwachten dat 2021 een incidentele verhoging betreft dus in de document wordt met de aantallen van 2020 gerekend.

Dit aantal is nog exclusief de doelgroep gezins- en overige migranten. Op basis van de aantallen van de afgelopen jaren verwachten we dat er jaarlijks ongeveer 30 gezins- en overige migranten inburgeringsplichtig worden.

Het ministerie van SZW heeft op basis van de inburgeringsresultaten van de afgelopen periode een inschatting gemaakt van de verdeling van inburgeraars over de verschillende leerroutes. Deze is als volgt: 60% B1 route, 25% Onderwijsroute en 15% Z-route. De gemeenten in de AMRD betwijfelen deze verdeling.

Gezien de ervaringen van de afgelopen jaren denken de gemeenten dat het aandeel B1 te hoog is ingeschat en voor de Z-route te laag. Dit beeld wordt bevestigd door taalaanbieders in de schriftelijke marktconsultatie⁵. In de AMRD hanteren we daarom de volgende verdeling: 40% B1 route, 20% Onderwijsroute en 40% Z-route.

Wat hierbij nadrukkelijk opgemerkt moet worden is dat de grootte van het aantal inburgeraars een grove schatting is. Het exacte aantal hangt namelijk sterk samen met de veiligheid en stabiliteit in de wereld en de daarmee gepaard gaande vluchtelingenstroom naar Nederland.

1.7 Financieringsstromen

Het Rijk en de VNG hebben geruime tijd onderhandeld over de financiering van het nieuwe inburgeringsstelsel. De inzet van de VNG is geweest dat het Rijk voldoende middelen beschikbaar gaat stellen voor de invoering en de uitvoering van de nieuwe wet. Op basis van een onafhankelijk onderzoek van het bureau AEF zijn het Rijk en de VNG het uiteindelijk eens geworden over de benodigde middelen. De uitkomsten zetten we hieronder op een rij.

Hierbij merken we vooraf het volgende op: Alle onderstaande budgetten zijn gebaseerd op 1 juli 2021 als invoeringsdatum van de wet. Inmiddels weten we dat dit met een half jaar uitgesteld gaat worden. Wat de precieze consequenties voor alle onderstaande middelen is, is vooralsnog onduidelijk.

Incidentele middelen

De incidentele invoeringskosten zijn eenmalig uitgekeerd via de meicirculaire 2020. De verdeling van de incidentele invoeringskosten is gebaseerd op het aantal inwoners per gemeente.

Uitvoeringskosten (structureel)

Onder uitvoeringskosten vallen kosten voor: brede intake, PIP en voortgang, ontzorgen en overige uitvoeringskosten (zoals inkoop en beleidsondersteuning). Gemeenten zijn in de meicirculaire 2020 geïnformeerd over de verdeling van deze middelen. De middelen worden verstrekt via een integratie-uitkering binnen het gemeentefonds. De structurele uitvoeringskosten worden vanaf 2021 verstrekt en worden verdeeld op basis van het aantal inwoners en het aantal personen met een niet-westerse migratieachtergrond.

Kosten voor inburgeringsvoorzieningen (structureel)

Onder kosten voor inburgeringsvoorzieningen vallen de kosten voor de leerroutes, de module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP), maatschappelijke begeleiding, het participatieverklaringstraject (PVT) en de inzet van tolken. De kosten voor de inburgeringsvoorzieningen worden uitgekeerd via een SPUK (specifieke uitkering). De verdeling van deze SPUK-middelen wordt uitgewerkt in de lagere wet- en regelgeving behorende bij de Wet inburgering.

Financiële consequenties gemeenten AMRD

⁵ In juni 2020 hebben de gemeenten van de AMRD een schriftelijke marktconsultatie uitgeschreven waarin de taalaanbieders zijn bevraagd over de mogelijke invulling van de Wet inburgering.

Bovenstaand betekent voor de incidentele invoeringskosten en de structurele uitvoeringskosten het volgende voor de gemeenten in de AMRD⁶:

Gemeente	Bedrag 2020	Bedrag 2021	Bedrag 2022	Bedrag 2023 e.v.
Borger-Odoorn	50.510	31.899	70.896	77.994
Coevorden	70.639	46.249	102.789	113.081
De Wolden	47.998	30.251	67.234	73.966
Emmen	213.239	143.676	319.324	351.296
Hoogeveen	110.811	74.669	165.954	182.570
Midden-Drenthe	66.050	43.182	95.974	105.583

Voor de goede orde: het budget 2020 bestaat uit het budget voor de incidentele invoeringskosten. Dit budget is bedoeld tot de invoering van de wet op 1 juli 2021. Het budget over 2021 bevat de structurele uitvoeringskosten. Dit budget is ruim lager dan de budgetten over 2022 en verder. Dit heeft er mee te maken dat het budget voor 2021 voor slechts een half jaar is, in plaats van een heel jaar⁷.

Bovenstaande middelen worden zonder bestedingsvoorwaarden aan de gemeenten ter beschikking gesteld. Met andere woorden: gemeenten zijn vrij in de besteding ervan.

Onderstaand is een overzicht opgenomen welke vergoedingen het Rijk hanteert bij de verdeling van het macrobudget per inburgeringsplichtige. Of de vergoedingen overeenkomen met de kosten is met name afhankelijk van het aanbestedingstraject, de eisen die de gemeenten stellen en de offertes die de taalaanbieders uitbrengen. Welk bedrag elke gemeente afzonderlijk ontvangt is vervolgens afhankelijk van het werkelijke aantal inburgeringsplichtigen op 31 december van elk jaar. De verdeling is als volgt:

Onderdeel	Budget voor statushouders	Budget voor gezins- en overige migranten
Leerroutes ⁸	€ 10.000	-
MAP	€ 136	€ 195
Maatschappelijke begeleiding	€ 1.944	-
PVT	€ 216	€ 216
Ontzorgen	€ 900	-
Tolkenvoorziening	€ 417	€ 179

Op basis van bovenstaande tabel nog een aantal opmerkingen:

- Deze vergoedingen worden in de vorm van een SPUK (specifieke uitkering inburgeringsplichtigen) aan de gemeenten uitgekeerd. Hier zit wél een bestedingsvoorwaarde aan: er mag geschoven worden in de verdeling van de middelen maar ze moeten allemaal ten gunste komen aan inburgering. Zie ook de laatste bullet.
- De definitieve hoogte van de vergoedingen worden bij de vaststelling van de lagere regelgeving in het eerste kwartaal van 2021 bekend.
- De bedragen in bovenstaande tabel zijn indicatief en zijn ook niet normstellend bedoeld bij de inkoop van de leerroutes.

⁶ Bron: meicirculaire 2020

⁷ De informatie uit deze alinea is afkomstig uit de periode voordat bekend werd dat de invoering van de wet uitgesteld wordt naar 1 januari 2022. Omdat er op het moment van schrijven geen andere informatie bekend is, is er voor gekozen om deze tekst te laten staan

⁸ Inclusief KNM en eventuele alfabetisering

- Er mag geschoven worden tussen de vergoedingen
- Gemeenten ontvangen een budget dat grotendeels gebaseerd is op gerealiseerde aantallen inburgeraars. Het prestatiedeel van de financiering is gebaseerd op afgeronde inburgeringstrajecten. Er wordt voor de bekostiging niet gekeken naar het verloop van de inburgeringstrajecten of de snelheid waarmee ze zijn afgerond. Enkel het feit dat ze zijn afgerond is relevant voor de bekostiging.
- De gemeenten dienen via SiSa verantwoording af te leggen over de besteding van de middelen. Begin 2021 zal duidelijk worden wat het budget voor de gemeenten in de AMRD zal zijn. Dit is afhankelijk van de vaststelling van de lagere regelgeving van de wet.

Budget ICT

Voor de inrichting van ICT-systemen ontvangen gemeenten een apart budget. De hoogte hiervan is mede afhankelijk van een nog lopend onderzoek door VNG.

2. Brede intake en PIP

2.1 Wettelijke verplichting brede intake en PIP

Gemeenten moeten voor alle inburgeringsplichtigen een brede intake afnemen en een Persoonsplan Inburgering en Participatie (PIP) opstellen.

Brede intake

De brede intake vormt samen met de landelijk te ontwikkelen leerbaarheidstoets de basis voor het PIP dat voor elke inburgeringsplichtige moet worden opgesteld. Door middel van de brede intake wordt een beeld gevormd van de startpositie en ontwikkelmogelijkheden van de inburgeringsplichtige op het gebied van inburgering en participatie. De gemeente brengt deze informatie in kaart om vervolgens, zoveel mogelijk in samenspraak met de inburgeringsplichtige, invulling te geven aan het inburgeringstraject. In het geval van statushouders wordt de brede intake, bij voorkeur, al opgestart in het AZC. Voor gezins- en overige migranten is dat vanaf het moment van inschrijving in de gemeente.

Gemeenten kunnen grotendeels zelf bepalen hoe zij de brede intake vorm willen geven. Wel wordt in lagere regelgeving op hoofdlijnen vastgelegd welke onderdelen hierin aan bod dienen te komen. Deze regelgeving is nog niet bekend.

Persoonsplan Inburgering en Participatie (PIP)

Het PIP is het resultaat uit de brede intake. In dit plan wordt vastgelegd welke leerroute de inburgeringsplichtige dient te volgen en welke ondersteuning en begeleiding daarvoor nodig is. Voor statushouders komt hierbij de verplichting om op te nemen wat de rechten en plichten zijn op het gebied van de Participatiewet en de verplichting om mee te werken aan het financieel ontzorgen (zie hoofdstuk 3). Het PIP is een beschikking en daarmee niet vrijblijvend. Dat geldt voor zowel de inburgeringsplichtige als de gemeente.

Voor alle inburgeringsplichtigen geldt dat de PIP binnen 10 weken na inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP) in de gemeente afgegeven dient te worden.

2.2 Uitgangspunten AMRD brede intake en PIP

In de werkgroep brede intake en PIP is de wettelijke opdracht vertaald naar uitgangspunten die we gebruiken bij de uitvoering van de wet in de AMRD. Voor het COA is het ondoenlijk om invulling te geven aan de wensen van alle individuele gemeenten. Daarom is het COA toegevoegd aan de werkgroep zodat we eenduidigheid krijgen in de manier van uitvoering van de brede intake en PIP.

We hanteren de volgende uitgangspunten:

- Het eerste contact met de gekoppelde statushouder vindt zo veel als mogelijk plaats al tijdens het verblijf in het AZC. Dit hangt samen met het punt hieronder en daarbij is het voor de statushouder ook belangrijk dat diegene zo snel mogelijk een contactpersoon heeft bij de toekomstige woongemeente. Statushouders die we gesproken hebben bevestigen dit.
- Wij vinden het belangrijk dat iedere inburgeringsplichtige statushouder zo snel mogelijk start met inburgering gecombineerd met (een vorm van) werk. Om de startpositie en ontwikkelmogelijkheden van de inburgeringsplichtige statushouder in beeld te krijgen wordt er zo spoedig mogelijk -na koppeling aan de gemeente- een brede intake afgenomen. Bij voorkeur wordt deze brede intake afgenomen op het AZC. Als dat niet mogelijk is, dan zal de brede intake op een andere manier worden afgenomen, bijvoorbeeld op het gemeentehuis of digitaal.
- Er is een goede samenwerking tussen gemeenten en COA, waarbij een warme overdracht van informatie over de inburgeringsplichtige centraal staat.
- Op basis van de brede intake wordt in overleg met de inburgeringsplichtige een PIP opgesteld. Het opstellen van dit plan is maatwerk, waarbij de uitkomsten van de brede intake worden vertaald naar persoonlijke doelen van de

inburgeringsplichtige. Hierbij geldt dat de activiteiten zoveel mogelijk moeten passen bij de mogelijkheden en wensen van de inburgeringsplichtige en dat rekening wordt gehouden met zijn of haar omstandigheden.

- Gemeenten moeten bepalen wie de begeleiding en de handhaving van het PIP gaat uitvoeren oftewel wie de regie gaat voeren op de uitvoering van het PIP. De beantwoording van deze vraag hangt niet alleen af van de omvang van de organisatie, maar vooral ook van de wijze waarop de uitvoering van het sociaal domein is georganiseerd en van de expertise die op de verschillende terreinen aanwezig is. We beschouwen dit dan ook als een lokale keuze.
- De periode tot aan 1 januari 2022 gaan we gebruiken om alvast te experimenteren met deze nieuwe werkwijze. Dit doen de gemeenten in de AMRD in gezamenlijkheid en in afstemming met het COA.

3. Financieel ontzorgen

3.1 Wettelijke verplichting financieel ontzorgen

In de nieuwe inburgeringswet is opgenomen dat de gemeenten, waar het gaat om statushouders, verantwoordelijk worden voor het financieel ontzorgen. Financieel ontzorgen houdt in dat de gemeente de vaste lasten (huur, energiekosten, verplichte verzekeringen) direct doorbetaalt uit de bijstand. Dit moet worden gezien als een eerste stap naar zelfredzaamheid. Als de statushouder namelijk volledig in beslag wordt genomen door problematiek op financieel/administratief gebied, is het vaak niet meer mogelijk om stappen te zetten op de andere leefgebieden. Daarnaast is een periode van ontzorgen ook belangrijk in het voorkomen van schulden.

Voor gezins- en overige migranten is er geen verplichting tot financieel ontzorgen. Dit is ook niet nodig, omdat zij komen inwonen bij een gezinslid (referent) die de weg in de Nederlandse maatschappij kan wijzen en veelal een eigen inkomen heeft.

De periode van financieel ontzorgen duurt minimaal zes maanden. In deze periode moeten gemeenten ervoor zorgen dat de ontzorgde financieel zelfredzaam wordt.

3.2 Uitgangspunten AMRD financieel ontzorgen

Wanneer we statushouders huisvesten in de gemeente, maken we gebruik van een doorbetaling van de vaste lasten op de uitkering of budgetbeheer. De periode van financiële ontzorging en begeleiding naar financieel zelfredzaamheid moet er voor zorgen dat (1) alle statushouders voldoende financieel-administratief zelfredzaam zijn zodat ze de financiële zaken zelf kunnen regelen én (2) het bijdraagt aan een gezonde financiële start in de gemeente waardoor er stappen gemaakt kunnen worden op andere levensgebieden (bijvoorbeeld inburgering en arbeidsdeelname) en schulden worden voorkomen. Statushouders hebben hierdoor meer 'ruimte' in hun hoofd om met participatie bezig te gaan.

We hanteren de volgende uitgangspunten:

- Financieel ontzorgen duurt minimaal een half jaar en langer waar nodig.
- Het daadwerkelijk financieel ontzorgen vraagt om een lokale invulling van de individuele gemeente. We vinden het daarin wel belangrijk om zoveel mogelijk aan te sluiten bij (mogelijk) bestaande of toekomstige afspraken met lokale woningbouwcorporaties, energieleveranciers en zorgverzekeraars.
- We doen een aanbod voor financiële begeleiding op het moment dat een statushouder geen uitkering (meer) heeft, een gezinshereniger is of een AMV'er⁹ is. Bij verhuizing naar een gemeente buiten de AMRD stopt dit aanbod.
- In de begeleiding naar de financiële zelfredzaamheid willen we gezamenlijk optrekken door bijvoorbeeld in gezamenlijkheid groepscurssussen in te kopen en samen een meetinstrument te ontwikkelen die betrekking heeft op de ontwikkeling van de financiële zelfredzaamheid.
- We vinden dat het traject maatwerk moet zijn dat op elk moment in te zetten en te wijzigen is. Het idee is om bij de start vanuit drie groepen te werken (bijvoorbeeld op basis van leerroutes) om daarna te allen tijde individueel maatwerk te kunnen leveren. De intensiteit van de ondersteuning passen we aan op het niveau van de doelgroep.
- De regie ligt bij de gemeente, maar de verantwoordelijkheden en taken van iedere betrokken professional of vrijwilliger moeten duidelijk zijn.
- De ondersteuning moet praktisch zijn: leren door te doen.
- De maatschappelijke begeleiding heeft een belangrijke rol in het opbouwen van zelfredzaamheid op financieel-administratief vlak (onder regie van de gemeente).

⁹ Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling

Net als voor de brede intake en PIP geldt voor het onderdeel ontzorging dat we de periode tot 1 januari 2022 willen gebruiken om kennis en ervaring op te doen. De resultaten wisselen de gemeenten in de AMRD met elkaar uit.

4. Maatschappelijke begeleiding

4.1 Wettelijke verplichtingen maatschappelijke begeleiding

De nieuwe wet schrijft voor dat gemeenten statushouders maatschappelijke begeleiding moeten bieden, aanvangend op de dag dat de inburgeringsplichtige in de gemeente is ingeschreven. Overige migranten komen in het nieuwe stelsel niet in aanmerking voor de maatschappelijke begeleiding. Deze blijft voorbehouden aan statushouders, vanwege hun andere startpositie in Nederland. Door middel van de maatschappelijke begeleiding krijgen zij in de eerste periode na vestiging in de gemeente ondersteuning en begeleiding in praktische zaken en voorlichting over de leefgebieden in de Nederlandse samenleving. De begeleiding en hulp van statushouders is gericht op het vergroten van de kennis over hoe de Nederlandse samenleving praktisch is georganiseerd en staat ten dienste van het versterken van de zelfredzaamheid en participatie van de statushouder.

De maatschappelijke begeleiding moet in ieder geval bestaan uit:

1. Praktische hulp bij het regelen van basisvoorzieningen en bewegwijzering
2. Voorlichting over leefgebieden in de Nederlandse samenleving.

4.2 Uitgangspunten AMRD maatschappelijke begeleiding

Gemeenten kunnen de uitvoering van de maatschappelijke begeleiding op verschillende manieren beleggen. De gemeente kan er voor kiezen dit in eigen hand te houden en hiervoor eigen klantmanagers aan te stellen. Maar gemeenten kunnen er ook voor kiezen om de maatschappelijke begeleiding uit te laten voeren door een externe partner, zoals bijvoorbeeld VluchtelingenWerk of het algemeen maatschappelijk werk. Ons uitgangspunt is dat gemeenten hierin hun eigen keuzes kunnen maken, passend bij de lokale situatie, mogelijkheden en wensen.

Onderstaande uitgangspunten dienen daarom meer als advies aan de gemeenten in de AMRD:

- De duur en intensiteit van maatschappelijke begeleiding worden in het PIP vastgelegd. Een goede koppeling tussen financieel ontzorgen en maatschappelijke begeleiding is hierbij een logische gezien de nauwe samenhang tussen beide onderdelen.
- Werk toe naar een situatie waarin de statushouder naar verloop van tijd op dit vlak zelfstandig de weg kan vinden in de maatschappij. Dit wordt ook onderschreven door de statushouders die we gesproken hebben: de focus moet liggen op het zelfredzaam maken in plaats van het overnemen van taken.
- Indien er nog ondersteuning nodig is op het moment dat de maatschappelijke begeleiding is beëindigd, streven we ernaar om zoveel als mogelijk terug te vallen op reguliere voorzieningen, zoals bijvoorbeeld het algemeen maatschappelijk werk, welzijnswerk en het vrijwilligerswerk. De overdracht moet dan op lokaal niveau goed geregeld zijn.

5. Leerroutes

5.1 Wettelijke verplichtingen leerroutes

Gemeenten krijgen de wettelijke plicht te zorgen dat er aan de statushouder tijdig een inburgeringsaanbod wordt gedaan dat aansluit bij de uitkomsten van de verplichte leerbaarheidstoets en andere elementen die in het PIP zijn vastgelegd. De gemeente moet hiervoor verschillende leerroutes aanbieden:

1. Onderwijsroute
2. B1-route
3. Z-route (zelfredzaamheid)

In alle drie leerroutes is in ieder geval een taaltraject en de module Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM) opgenomen.

Aan gezins- en overige migranten hoeft de gemeente geen aanbod te doen. Wel dient de gemeente hen advies te geven over de geschikte aanbieders van trajecten in de regio, maar de gezins- en overige migranten betalen dit traject zelf.

5.2 Uitgangspunten AMRD leerroutes

In de werkgroep inkoop leerroutes wordt de inkoop van de leerroutes in regionaal verband voorbereid. Allereerst is op ambtelijk niveau geïnterviewd wat de gemeentelijke concept uitgangspunten zijn bij de inkoop van de leerroutes. Om deze ideeën te toetsen, taalaanbieders in de gelegenheid te stellen om mee te denken en om draagvlak te creëren is een schriftelijke marktconsultatie gedaan. Deze heeft plaatsgevonden in juni 2020. De opbrengst van de marktconsultatie nemen we mee in de uitgangspunten die we hieronder per leerroute benoemen.

We beginnen met een aantal algemene uitgangspunten en zullen daarna per leerroute onze uitgangspunten aangeven.

Gezamenlijke inkoop

De gemeenten in de AMRD hebben besloten om de inkoop van de leerroutes gezamenlijk te gaan doen. De inkoop zal plaatsvinden op de volgende routes, te weten:

1. B1-route
2. Onderwijsroute
3. Z-route

Hierbij geldt dat we voor het onderdeel alfabetisering¹⁰ gaan onderzoeken of (1) dit een apart in te kopen route is of (2) dit integraal onderdeel uitmaakt van de leerroutes. Na het gesprek met de taalaanbieders neigen we er naar om alfabetisering integraal onderdeel te laten zijn van de leerroutes. Dit wordt dan een optioneel aanbod binnen de leerroutes. Een en ander werken we nader uit in de aanbestedingsdocumenten.

Uitgangspunten gezamenlijk inkoop

De gemeenten hanteren voor de gezamenlijke inkoop onder andere de volgende uitgangspunten. De rest van de uitgangspunten werken we uit in de aanbestedingsdocumenten:

- Gezien de omvang van de opdracht (jaarlijkse verwachting van 137 trajecten x € 10.000 x de waarschijnlijke contractduur van vier jaren) wordt het een nationaal openbare aanbesteding.
- De inkoop van de leerroutes moeten binnen het Rijksbudget blijven.

¹⁰ Als de inburgeringsplichtige analfabeet of anders-gealfabetiseerd is, omvat het inburgeringsaanbod ook een alfabetiseringscursus als 'voortraject' van de daadwerkelijke leerroute.

- De gemeenten werken samen in regionaal verband. Daarbij zien we dat het voor sommige inburgeraars vanuit onze regio gemakkelijker zou kunnen zijn om de inburgering te volgen in plaatsen als Meppel, Hardenberg en Assen. Daarom wordt er contact met deze arbeidsmarktregio's gehouden om te regelen dat inburgeraars uit het werkgebied van de AMRD ook elders de inburgering kunnen invullen in de gevallen dat dit praktischer of beter is.
- Omgekeerd willen we dat inburgeraars vanuit andere regio's ook de mogelijkheid krijgen om gebruik te maken van ons inburgeringsaanbod in de gevallen dat dit praktischer of beter passend is.
- Specifiek voor de Onderwijsroute: de verwachting is dat er op Noord-Nederlandse schaal slechts enkele plaatsen zijn waar deze route aangeboden gaat worden. Ook daarom is het essentieel om met omliggende arbeidsmarktregio's in contact te staan en afspraken te maken.
- Er moet een flexibele instroom mogelijk zijn. Dat betekent dat op elk moment inburgeraars in een klas kunnen instromen.
- Er moet ruimte zijn voor flexibel onderwijs: intensiteit van lesuren op- en of afschalen, avondlessen, lessen op (werk)locatie etc.
- Gemeenten zijn verantwoordelijk om de drie leerroutes te regelen voor statushouders. Gezins- en overige migranten moeten het zelf regelen. Toch willen we aan de gecontracteerde aanbieder(s) de eis stellen dat gezins- en overige migranten onder dezelfde voorwaarden aan de leerroute kunnen deelnemen.
- Als de aanbestedingsprocedure doorlopen is dan zullen de gemeenten elk afzonderlijk een contract afsluiten met de gecontracteerde taalaanbieder(s).

Taal en participatie

De leerroute wordt vastgesteld in het PIP en bestaat enerzijds uit het leren van de taal (en KNM) en anderzijds uit participatie. Hierbij is het mogelijk om de taalcomponent en de participatiecomponent als aparte onderdelen te organiseren of juist als één traject in te kopen of te organiseren.

We zijn voornemens om het participatiedeel zelf te organiseren (los van de taalcomponent). Hiervoor geldt een aantal argumenten. Wellicht de belangrijkste is dat we als gemeenten nadrukkelijk zelf de regie willen blijven houden op de ontwikkeling en onze inburgeraars voortdurend in beeld willen houden. Voor de financiering van het participatiedeel doen we een beroep op het Participatiebudget.

Daarnaast ontvangt een groot deel van de inburgeringsplichtigen een uitkering in het kader van de Participatiewet, een taak die nadrukkelijk onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid valt. We willen deze beide wettelijke taken (Wet inburgering en Participatiewet) in synergie met elkaar uitvoeren. De gemeenten (en niet de taalaanbieder) zijn bij uitstek de partij die hier vanuit de Participatiewet de benodigde kennis en ervaring mee hebben aangezien we al jaren de Participatiewet c.q. de bijstandswet uitvoeren. Tenslotte is er meer maatwerk mogelijk als we het participatiedeel als gemeente zelf organiseren. Gezien de diversiteit van de doelgroep is dit van groot belang. Er zal in dit geval wel aandacht moeten zijn voor de afstemming tussen participatie en het lesrooster van het taaltraject.

Wat tot slot erg belangrijk is, is de overgang van inburgering naar volwasseneducatie. Met name vanuit de Z-route wordt er nieuwe aanwas verwacht. Een vloeiende overgang vanuit de inburgeringslessen naar volwasseneducatie is daardoor van groot belang.

B1-route

Omdat de achtergrond van inburgeringsplichtigen divers is, is maatwerk absoluut noodzakelijk. Voor de een is een intensief taaltraject van twintig uur per week het meest passend. De ander is wellicht meer gebaat bij een intensiteit van tien lesuren per week over een langere periode, omdat taallessen en werk worden gecombineerd. Om voor het noodzakelijke maatwerk ruimte te geven, wordt er wettelijk geen minimum of maximum

aantal wekelijkse lessen vastgelegd binnen de B1-route. In de B1-route kan ook sprake zijn van avondlessen, een combinatie met andere trajecten en/of diversiteit in de omvang van de groep. In samenspraak met de inburgeringsplichtige dient de gemeente te bepalen hoe intensief het traject zal zijn. Dit wordt vastgelegd in het PIP. Naast afspraken over formeel leren door middel van taalonderwijs kan de gemeente ook bepalen dat non-formeel leren, zoals een wekelijkse afspraak met een taalmaatje, onderdeel is van de B1-route.

Uitgangspunten inkoop B1-route

In de AMRD hanteren we de volgende uitgangspunten voor de inkoop van de B1-route:

- Vooralsnog is, op basis van ervaringen in de AMRD, de verwachting dat 40% van het aantal statushouders deze route gaat volgen.
- De B1-route is een duaal traject, waarbij de taalaanbieder verantwoordelijk is voor de inburgeringsvereisten en de gemeente voor het participatiegedeelte in het traject.
- Eerste periode intensieve taaltraining, zo snel mogelijk koppeling met de praktijk.
- Zoveel mogelijk koppeling van scholing (taal en werk) aan werkervaring. Benutten van mogelijkheden van praktijkleren. Docenten niet alleen in het klaslokaal
- Inzet van (vrijwillige) taalcoaches/taalmaatjes.
- Aanpak vergelijkbaar met aanpak voor banenafspraken (jobcoaching, extra aandacht voor koppeling met bedrijven door specifieke werkgeversaanpak gericht op betere matching).

Z-route

Voor inburgeringsplichtigen bij wie tijdens de intake wordt vastgesteld dat zij het niveau van de B1-route niet zullen halen, is er de Z-route. Deze Z-route vervangt de ontheffingsmogelijkheid van het huidige stelsel en zorgt ervoor dat iedere inburgeraar een passend aanbod naar vermogen krijgt. Naar verwachting van het ministerie zal 15% van de inburgeraars dit traject volgen. De gemeenten in de AMRD verwachten echter, op basis van de instroom van de afgelopen jaren, dat dit percentage hoger zal liggen.

Het aanbod in de Z-route moet zijn gericht op de Nederlandse taal, zelfredzaamheid, activering en participatie (waaronder betaald werk, vrijwilligerswerk, stage, arbeidsoriëntatie en arbeidstoeleiding). Daarnaast kan binnen de route ook worden ingezet op activiteiten in andere domeinen zoals onder andere financiën, gezondheid en sociaal netwerk, om het spreken van de Nederlandse taal en participatie te stimuleren. Doordat gemeenten per inburgeringsplichtige inzetten op een individueel afgestemd en betekenisvol traject wordt optimaal geïnvesteerd in de ontwikkelkansen van de deelnemer op zowel taal als participatie in de Nederlandse samenleving. De begeleiding van deze doelgroep gedurende het traject zal een stevige inzet van de gemeente vragen.

Uitgangspunten inkoop Z-route

In de AMRD hanteren we de volgende uitgangspunten voor de inkoop van de Z-route:

- Vooralsnog is, op basis van ervaringen in de AMRD, de verwachting dat 40% van het aantal statushouders deze route gaat volgen.
- De Z-route is een duaal traject, waarbij het leren van de taal wordt gecombineerd met participatieactiviteiten gericht op zelfstandigheid in het dagelijkse leven. De taalaanbieder is verantwoordelijk voor de inburgeringsvereisten met betrekking tot aanleren van de taal en de gemeente is verantwoordelijk voor het participatiegedeelte.
- Eerste periode intensieve taaltraining, zo snel mogelijk koppeling met de praktijk.
- Inzet van (vrijwillige) taalcoaches/taalmaatjes.

Onderwijsroute

De Onderwijsroute is voornamelijk bedoeld voor inburgeringsplichtigen jonger dan 28 jaar¹¹. Het doel van de route is om te worden voorbereid op instroom in het regulier onderwijs met studiefinanciering. Naar verwachting van het ministerie zal 25% van de inburgeraars dit traject gaan volgen.

Om te waarborgen dat de Onderwijsroute goed aansluit bij de beoogde vervolgopleidingen én de kwaliteit van hoog niveau is, wordt door het Ministerie voorgesteld de Onderwijsroute toe te voegen aan de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB), zodat de kwaliteitscontrole via de Onderwijsinspectie verloopt. Dit wijkt af van de kwaliteitscontrole van de B1- en Z-route. Dit verloopt namelijk via het keurmerk *Blik op Werk* en eventueel aanvullende eisen vanuit de gemeenten.

Omdat de inspectie op de kwaliteit van de Onderwijsroute onder verantwoordelijkheid komt van de onderwijsinspectie, ligt het voor de hand om de Onderwijsroute in te kopen bij onderwijsinstellingen.

Uitgangspunten inkoop Onderwijsroute

In de AMRD hanteren we de volgende uitgangspunten voor de inkoop van de Onderwijsroute:

- Vooral nog is de verwachting dat 20% van het aantal statushouders deze route gaat volgen.
- Voordat het Programma van Eisen wordt gepubliceerd stemmen we de inhoud van deze route af met de regio's Groningen (waar onder andere Assen onder valt) en Zwolle (waar onder andere Meppel en Hardenberg onder vallen).
- Er moet een soepele overgang plaatsvinden van de Onderwijsroute naar het mbo, hbo en/of wo.

¹¹ Formeel geldt er geen leeftijdsgrens voor de Onderwijsroute, maar in de praktijk zal dit wel veel worden gehanteerd aangezien dit samenhangt met het al dan niet recht hebben op studiefinanciering.

6. PVT en MAP

6.1 Wettelijke verplichtingen PVT en MAP

De nieuwe inburgeringswet schrijft voor dat het inburgeringstraject in ieder geval de verplichte onderdelen Kennis Nederlandse Maatschappij (KNM), de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) en het Participatieverklaringstraject (PVT) moet bevatten. Voor wat betreft KNM hebben we in hoofdstuk 5 reeds aangegeven dat deze module onderdeel is van de leerroutes.

Participatieverklaringstraject (PVT)

Alle inburgeringsplichtigen moeten in het kader van de inburgeringsplicht het participatieverklaringstraject afronden. Dit traject is bedoeld om inburgeringsplichtigen in een vroeg stadium kennis te laten maken met de kernwaarden van de Nederlandse samenleving. Het traject zal naar verwachting minimaal 12 uur moeten duren. Ook in de huidige Wet Inburgering is de gemeente al verantwoordelijk voor het aanbieden van het PVT.

Het participatieverklaringstraject bestaat in de nieuwe wet uit drie onderdelen:

1. Kernwaarden van de Nederlandse maatschappij (waarden, normen, rechten, plichten)
2. Een excursie die samenhangt met de Nederlandse democratie
3. Ondertekening van de Participatieverklaring.

Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP)

In het nieuwe stelsel krijgen gemeenten ook de verantwoordelijkheid om inburgeraars die de B1-route of de Z-route volgen, te begeleiden bij het oriënteren op de Nederlandse arbeidsmarkt. De oriëntatie is erop gericht om de competenties en arbeidskansen van de inburgeringsplichtige op de lokale arbeidsmarkt in beeld te brengen.

In de huidige Wet inburgering heet dit onderdeel Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA) en maakt het deel uit van het inburgeringsexamen. Met de nieuwe wet verandert dit en worden de gemeenten verantwoordelijk, omdat zij bekend zijn met het onderwerp participatie en met de lokale arbeidsmarkt.

Zowel het PVT als de MAP moeten binnen drie jaren na de start van de inburgeringsplicht worden afgerond en moeten door de gemeente worden aangeboden aan alle inburgeraars. In het PIP moet worden vastgelegd hoe dit wordt ingevuld.

6.2 Uitgangspunten AMRD PVT en MAP

Uitgangspunten uitvoering in de AMRD:

- De uitvoering van de PVT is momenteel al een reguliere taak van de gemeenten. De invulling van de PVT is sterk lokaal gebonden en daarom wordt dit verder niet op regionaal verband opgepakt.
- Voor de MAP geldt dat het logisch lijkt om ook dit onderdeel lokaal op te pakken. Aangezien dit een nieuw onderdeel van de wet is, gaan we in de AMRD een werkgroep oprichten om hier in gezamenlijkheid vorm en inhoud aan te geven. Het doel is dan niet om het in elke gemeente op dezelfde manier uit te voeren, maar wel om kennis en ervaring met elkaar te delen.

7. Participatie

7.1 Wettelijke verplichtingen participatie

De nieuwe Wet inburgering schrijft voor dat statushouders op een zo hoog mogelijk niveau de Nederlandse taal leren, dat zij richting werk worden geactiveerd en dat zij volwaardig aan de Nederlandse samenleving deelnemen.

De doelstellingen op deze verschillende onderdelen en het daaraan gekoppelde tijdspad worden vastgelegd in het PIP. Deze doelstellingen worden afgestemd op de persoon. Daarmee is het PIP altijd maatwerk, waarvan de uitvoering wordt bewaakt door de klantmanager als regisseur van het traject.

7.2 Uitgangspunten AMRD participatie

In de context van de nieuwe Wet inburgering onderscheiden we binnen participatie twee onderdelen:

1. Activering richting werk
2. Deelname Nederlandse samenleving

Participatie en taalvaardigheid beïnvloeden elkaar. Participeren vergroot de taalvaardigheid en een goede taalvaardigheid maakt participeren makkelijker. Hetzelfde principe geldt ook voor de beide onderdelen van participatie. Een hoger taalniveau vergroot de kans op werk (betaald en onbetaald) en maakt het gemakkelijker om deel te nemen aan de Nederlandse samenleving. En aan de andere kant helpen werk en deelname aan de samenleving bij het verbeteren van de taalvaardigheid. Omdat participatie en taalvaardigheid zo'n directe relatie hebben met elkaar, streven we naar duale trajecten: trajecten waarin het deelnemen aan één van de leerroutes en participatie gelijktijdig plaatsvinden.

Participatie heeft naast het verbeteren van de taalvaardigheid ook andere positieve effecten. Participeren is goed voor de gezondheid, helpt bij het voorkomen van eenzaamheid en maakt dat mensen zich nuttig en gewaardeerd voelen. Mensen die meedoen in de maatschappij, breiden hun sociale netwerk uit en zullen beter en sneller integreren in de Nederlandse samenleving. Hierdoor vergroten zij hun zelfredzaamheid en maken zij minder gebruik van professionele hulp en middelen.

Activering richting werk

Gezins- en overige migranten maken veelal deel uit van een huishouden waarin voldoende inkomen wordt vergaard. Daarmee hebben zij meer keuzevrijheid om te bepalen of er een participatiecomponent komt in het PIP en zo ja, waaruit deze dan bestaat. Gemeenten moeten hierin wel adviseren.

Indien gezins- en overige migranten willen werken en dit is toegestaan met het type verblijfsvergunning, dan kunnen gemeenten ervoor kiezen hierbij begeleiding te bieden. In dit geval zullen veelal de richtlijnen gelden die ook van toepassing zijn op Niet-Uitkerings-Gerechtigden (NUG-gers). De keuze die gemeenten hierin maken, beschouwen we als een lokale keuze.

Statushouders ontvangen na de huisvesting in de gemeente doorgaans wel een uitkering vanuit de Participatiewet. Daarmee wordt het uiteindelijke doel van de activering richting werk dat de statushouder uitkeringsonafhankelijk wordt. Voor deze doelgroep is activering richting werk dus een verplichting.

We begeleiden statushouders daarom actief richting werk. Hierbij gaat vanzelfsprekend de voorkeur uit naar betaald werk. Wanneer dit (nog) niet haalbaar is, wordt er gekeken naar de mogelijkheden van onbetaald werk, als opstap naar betaald werk. Dit is veelal vrijwilligerswerk, maar kan ook een werkervaringsplaats of stageplaats zijn. Op deze

onbetaalde werkplek kan gewerkt worden aan het verbeteren van de Nederlandse taal, kunnen Nederlandse werknemersvaardigheden worden aangeleerd en wordt een arbeidsritme opgebouwd.

We gaan samen met de statushouder op zoek naar een werkplek die past bij de mogelijkheden van de persoon en de lokale arbeidsmarkt. Ook parttime werk behoort hierbij tot de mogelijkheden. Ons uitgangspunt is dat statushouders zo snel als mogelijk en zoveel als mogelijk in hun eigen inkomen gaan voorzien. We gaan uit van de kortste weg naar passend en geschikt werk.

Werkgevers worden door gemeenten gefaciliteerd om ook daadwerkelijk werkplekken beschikbaar te kunnen stellen. Werkgevers geven aan dat daarbij het volgende van belang is:

- Er moet een goede informatievoorziening over de doelgroep zijn voor de werkgevers (welk proces moeten statushouders doorlopen, maar ook informatie over culturele aangelegenheden)
- Verwachtingen van de werkgever (bijvoorbeeld inzet op ontwikkeling werknemersvaardigheden, opdoen van werkervaring, leren Nederlandse taal) en mogelijkheden vanuit de gemeente moeten vooraf helder zijn
- Werkgevers willen graag ontzorgd worden in het proces rondom de invulling van de trajecten. Gemeenten hebben hier een faciliterende rol
- Er is behoefte aan werkgeverstrainingen over interculturele communicatie met statushouders. Dit zorgt voor (meer) wederzijds begrip, ook op de werkvloer

Om succesvol een werkplek te vinden en te behouden, zijn kennis en vaardigheden nodig. We ondersteunen statushouders bij het ontwikkelen van deze kennis en vaardigheden. Hierbij sluiten we zoveel mogelijk aan bij bestaande trainingen en activiteiten die worden ingezet voor overige werkzoekenden met een uitkering vanuit de Participatiewet. Daarbij denken we ook aan de inzet van leerwerkbedrijven als Stark, Emco en Menso. Ook voor statushouders geldt dat bijvoorbeeld jobcoaching kan worden ingezet wanneer er een betaalde werkplek is gevonden.

Wellicht ten overvloede merken we hierbij op dat participatie niet voorbehouden is aan alleen de man in het gezin. De activiteiten die we organiseren is per individu (man én vrouw). Waarbij we voor beide het hoogste doel nastreven: het vinden van betaald werk. De gemeenten Midden-Drenthe, Hoogeveen en De Wolden voeren momenteel een pilot uit gericht op vrouwelijke statushouders. De ervaringen die deze gemeenten opdoen worden gedeeld in de AMRD.

Deelname Nederlandse samenleving

Naast werk zijn er natuurlijk nog vele andere mogelijkheden om deel te nemen aan de Nederlandse samenleving. Ook deze aspecten dragen bij aan de inburgering. Denk bijvoorbeeld aan contact met de buren, lidmaatschap van een lokale sport- of cultuurvereniging of het bezoeken van een taalcafé.

Vanwege het belang van integratie vinden we het belangrijk dat statushouders ook op andere fronten dan werk zoveel mogelijk deelnemen aan de Nederlandse samenleving. Daarom worden in het PIP ook doelstellingen opgenomen rondom dit thema. Daarbij zoeken we nadrukkelijk aansluiting op het lokale aanbod. Maatschappelijk begeleiding heeft een belangrijke rol in de verbinding hiermee.

8. Randvoorwaarden

Om de nieuwe Wet inburgering uit te kunnen voeren is er in de AMRD een aantal randvoorwaarden geformuleerd. Deze randvoorwaarden vragen om een lokale invulling per gemeente.

Formatie klantmanagement en regievoering

Er moet een juiste inschatting gemaakt gaan worden voor de benodigde formatie op deze nieuwe wet uit te kunnen voeren. Allereerst zal besloten moeten worden waar de regievoering op de trajecten belegd gaat worden. Dit zal bij veel gemeenten bij een of meerdere klantmanagers belegd worden. Hier moet voldoende formatie voor aanwezig zijn. Dit geldt echter ook voor bijvoorbeeld de afdelingen inkomen, administratie, schuldhulpverlening, contractmanagement en beleid.

Voor regievoering geldt ook dat op lokaal niveau besloten moet worden wat precies regie betekent: wat doe je wel en wat doe je niet? Daar hoort bij dat er op lokaal niveau met samenwerkingspartners nadere afspraken gemaakt worden over de rol van deze partijen bij de uitvoering van de nieuwe wet.

Scholing klantmanagers

Nadat is bepaald wie de uitvoering van de nieuwe wet op zich gaat nemen, is het van belang dat de betrokken medewerkers worden geschoold. Naast scholing over de inhoud van de wet, zal er waarschijnlijk ook behoefte zijn aan instructie over aspecten als regievoering, interculturele communicatie, en het afnemen en opstellen van een brede intake en PIP. Onder andere Divosa biedt hier leertrajecten voor aan.

Goed cliëntvolgsysteem en koppeling met overige systemen

Het feit dat we als gemeenten verantwoordelijk zijn voor onder andere de coördinatie van de uitvoering van het PIP betekent ook dat we zaken moeten vastleggen in een cliëntvolgsysteem. De keuze voor de aanbieder van een goed cliëntvolgsysteem is een lokale keuze. Belangrijk hierbij is dat er een koppeling met het systeem van DUO nodig is.

Kinderopvang

Voor het zorgeloos kunnen doorlopen van het duale traject is het regelen van passende kinderopvang essentieel.

Reizen

De AMRD kenmerkt zich door een klein aantal grotere plaatsen met daarbij veel kleine kernen. Dit maakt dat we verwachten dat er relatief gezien veel reisbewegingen gaan ontstaan van woonplaats naar de plaats waar het duale traject wordt gevolgd. Het advies is dan ook om lokaal goede afspraken te maken over hoe het vervoer geregeld wordt. Het vergoeden van reiskosten is daarbij een overweging.

Monitoring

Elke individuele gemeente tekent haar eigen contract(en) met de taalaanbieder(s). Deze contracten zijn wel allemaal zo veel als mogelijk hetzelfde. Om te toetsen of de juiste kwaliteit wordt geleverd en de taalaanbieder(s) zich aan de afspraak houdt, moet er goede contractmanagement worden ingericht. Vooral nog is het uitgangspunt dat de gemeente dit zelf dient te regelen.

Er wordt in ieder geval een overlegstructuur ingericht waarbij er enerzijds op casusniveau overleg plaatsvindt over de voortgang van de individuele trajecten en op beleidsniveau over de voortgang van het contract c.q. de contracten. Ook vindt er blijvend overleg binnen de AMRD plaats over inburgering en participatie in algemene zin op uitvoerend- en beleidsmatig niveau.

Daarnaast worden de gemeenten geadviseerd om deel te nemen aan de landelijke benchmark statushouders van Divosa. Dit geeft een goed beeld van de resultaten van elke individuele gemeente ten opzichte van andere gemeenten in Nederland.