

Aan
de gemeenteraad

Datum 15 december 2020
Zaaknummer InProces BBV: 2020-0166250
Betreft Vaststellen Beleidskader nieuwe Wet Inburgering

Vergadering van

Portefeuillehouder: Peter Heijkoop
Begrotingsprogramma Sociaal en Zorgzaam Dordrecht
Kernteam/Opgave: Opgaven - Zorgzame Stad
Auteur: Lesley Holstein
E-mail: sl.holstein@dordrecht.nl
Verantwoordelijke: Gemma Smid-Marsman
Openbaar: Ja

Voorgesteld besluit

het Beleidskader bij de Veranderopgave Inburgering vast te stellen;

voor de daarin opgenomen taken en werkzaamheden de rijksmiddelen beschikbaar te stellen die voor dit doel beschikbaar komen via het gemeentefonds en via specifieke uitkering van het ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid en de begroting dienovereenkomstig te wijzigen via begrotingswijziging nummer 221005;

de uitvoering van de taken, waarvoor de SDD de uitvoerende partij wordt, door middel van mandatering per 1 januari 2022 te beleggen bij de GR/SDD i.o.

Raadsvoorstel

Hoe zijn de bevoegdheden rond dit onderwerp verdeeld?

Per 1 januari 2022 krijgt de gemeente een nieuwe wettelijke verantwoordelijkheid, de inburgering van asielstatushouders en gezins- en overige migranten. Dan treedt de nieuwe Wet inburgering in werking, met daarin nieuwe gemeentelijke taken. Het college bereidt de besluitvorming hierover voor. Kaderstellende besluiten, mandatering en budgetrecht zijn bevoegdheden van de raad.

Wat is het doel?

De invoering van de nieuwe Wet inburgering was tot voor kort voorzien op 1 juli 2021, maar is recentelijk door de minister in de tijd verschoven naar 1 januari 2022. Aangezien we al stevig op koers waren naar 1 juli 2021 hebben we besloten, vanuit deze energie, door te gaan met de voorbereidingen en hiertoe de besluitvorming ten aanzien van het beleidskader, de financiën en de samenwerking u aan te bieden.

Het doel van de nieuwe wet is dat alle inburgeringsplichtigen (asiel-, gezinsmigranten en overige migranten) snel en volwaardig meedoen in de Nederlandse maatschappij, liefst via betaald werk. Inzet is dat inburgeringsplichtigen het voor hen hoogst haalbare taalniveau (liefst niveau B1) bereiken, in combinatie met gerichte inspanningen op participeren.

Dordrecht, Zwijndrecht, Papendrecht en Hendrik Ido Ambacht gaan dit in gezamenlijkheid ontwikkelen en uitvoeren, samen met de SDD. De inkoop van de inburgeringstrajecten gebeurt op de schaal van de zeven Drechtstedengemeenten, via het bureau inkoop van het SCD.

Bijgevoegd treft u het gezamenlijk opgestelde beleidskader van de vier gemeenten en de SDD. Daarin treft u een nadere uitwerking van de nieuwe taken en de wijze waarop wij daaraan invulling gaan geven vanaf 1 januari 2022.

Wat zijn per besispunt de argumenten en wat is hierop de toelichting?

1. Besispunt: Het Beleidskader bij de Veranderopgave Inburgering vaststellen

Argument:

Vaststellen van het beleidskader geeft groen licht om de invoering verder op te pakken conform de invulling van de nieuwe gemeentelijke taken en aanpak, zodat we op tijd gesteld staan om de nieuwe taken op 1 januari 2022 uit te voeren.

Toelichting:

De gemeenten krijgen de regie over de inburgering van asielstatushouders- en gezinsmigranten. Gemeenten worden verantwoordelijk voor de inkoop en aanbieden van inburgeringstrajecten en KNM (Kennis Nederlandse Maatschappij), het uitvoeren van een brede intake, het opstellen van een persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP), het inrichten van een ontzorgend stelsel, het bevorderen van de financiële zelfredzaamheid, het uitvoeren van de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP), het bieden van maatschappelijke begeleiding en het aanbieden van een Participatieverklaringstraject (PVT). In de nieuwe wet staan de taken beschreven. Het beleidskader is de nadere invulling hiervan, zoals de vier gemeenten samen met de SDD deze taken vanaf 1 januari 2022 gaan invullen.

De gemeenten en de SDD hebben gezamenlijk uitgangspunten geformuleerd. Uitgangspunten gericht op de samenwerking, de inhoud en de implementatie. Deze treft u in het beleidskader.

De vier gemeenten hebben elkaar gevonden op de inhoud. Deze gemeenten hebben een gedeelde kijk op de aanpak. Allen vinden het van belang dat de inburgering plaatsvindt binnen het bredere sociale domein. In het bijzonder in de relatie met de Participatiewet. De verbinding van beide wetten in de aanpak heeft meerwaarde in zowel het bevorderen van de taalverwerving en het taalniveau, als ook op het bevorderen van het sneller en duurzaam participeren in de maatschappij (bij voorkeur in een baan). Taal is nodig om te participeren en, andersom, het toepassen van taal in een werkcontext draagt bij aan het sneller leren van de taal. Vanuit deze gedeelde visie zien deze gemeenten een belangrijke taak weggelegd voor de SDD, als huidige uitvoerder van de Participatiewet en voor de uitvoering (sregie) op de nieuwe taken uit de inburgeringswet.

De SDD wordt de spin in het web. Verbindt de inburgering aan de Participatiewet (en andersom). Daarnaast verbindt zij deze aanpak ook aan andere domeinen die relevant zijn voor de participatie en het proces van inburgering van inburgeraars. De SDD zorgt dat daarop in de uitvoering geschakeld wordt, indien dat de individuele kansen vergroot of eventuele belemmeringen weg kan nemen. Binnen de eigen geledingen van de SDD bevindt zich al nuttig en relevant aanbod: team statushouders met dedicated regisseurs, de WMO, Schuldhulpverlening, Bijstandsverlening, relatie naar Baanbrekend, e.d.. Daarbuiten zijn key-partners het SWT en Vluchtelingenwerk. Hiertussen moeten korte lijnen zijn en snel geschakeld kunnen worden. Hiervoor worden, zoals nu al het geval is, dedicated regisseurs of aandachtsfunctionarissen benoemd waartussen afstemming kan plaatsvinden.

De gezamenlijke inzet is gericht op duurzame participatie. Het mooiste is dat iemand participeert op een plek (of meerdere plekken) in de samenleving en zich daar zelfstandig kan handhaven. Liefst in een betaalde baan die aansluit bij de individuele behoeften, capaciteiten en de maatschappelijke behoefte. Maar ook participatie in een vrijwilligersbaan, bij een vereniging, of anderszins maatschappelijke participatie, kan voldoende betekenisvol zijn en zorgen dat iemand naar vermogen meedoet en mee kan doen in de samenleving (bij hem/haar passend). In dat traject ondersteunen we en staan we naast de inburgeraar.

Vluchtelingenwerk behoudt de taken die zij nu ook al uitvoert in het kader van de vigerende inburgeringswet. Dat betreft het bieden van maatschappelijke begeleiding en het Participatieverklaringstraject. In de nieuwe wet komen deze taken in aangepaste vorm terug. De vier gemeenten laten deze taken bij Vluchtelingenwerk en vullen dat aan met een nieuwe taak uit de wet: het bevorderen van de financiële zelfredzaamheid. De vier gemeenten subsidiëren Vluchtelingenwerk hiervoor afzonderlijk, maar wel afgestemd op de duur, kosten en inhoud.

Tot slot zit er ook een praktische kant aan de samenwerking. Om een werkbaar en robuuste aanpak te hebben, dient er ook volume te zijn. De doelgroep is onderhevig aan fluctuaties. Met elkaar kunnen we meer volume creëren. Meer volume betekent meer maatwerk, meer aanbieders, hogere kwaliteit en betere prijs. Meer volume dempt ook eventuele nadelige effecten van te grote fluctuaties in de instroom van de leerroutes, met het risico op het verminderen van kwantiteit (afhaken aanbieders) en kwaliteit.

2. Beslispunt: de rijksmiddelen beschikbaar te stellen die voor dit doel en de uit te voeren taken beschikbaar komen via het gemeentefonds en via specifieke uitkering van het ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid en de begroting dienovereenkomstig te wijzigen via begrotingswijziging nummer 221005.

Argument:

Om de (voorbereiding op de) uitvoering op te kunnen pakken is het nodig om de rijksmiddelen die voor dit doel beschikbaar worden gesteld toe te voegen aan het betreffende product in de gemeentelijke begroting. Dit geeft het college de ruimte om de uitvoering verder op te pakken en middelen in te zetten op basis van in te dienen begrotingen van uitvoerende partijen (i.c. SDD en Vluchtelingenwerk).

Toelichting:

Gemeenten ontvangen middelen van het rijk om de nieuwe taken uit te kunnen voeren. De beschikbaar gestelde middelen zijn het resultaat van onderhandelingen tussen VNG en het rijk waarover eind april 2020 overeenstemming is bereikt. De middelen bestaan uit: invoeringskosten, uitvoeringskosten en programmakosten.

Het budget voor de invoeringskosten zijn in de meicirculaire 2020 al beschikbaar gesteld door het rijk. De hoogte van de rijksmiddelen voor de uitvoeringskosten zijn eveneens in de meicirculaire 2020 aangegeven vanaf 1 juli 2021 en de navolgende jaren. De vraag is wat het uitstel van de wet hiervoor betekent. Middelen voor programmakosten worden via een specifieke uitkering van het ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid beschikbaar gesteld. Ook hiervoor geldt dat nog niet duidelijk is wat het uitstel van de wetsinvoering hiervoor betekent.

Bij het onderdeel '*Hoe wordt dit betaald?*' gaan we nader in op de financiën.

3. Beslispunt: de uitvoering van de taken, waarvoor de SDD de uitvoerende partij wordt, door middel van mandatering per 1 januari 2022 te beleggen bij de GR/SDD i.o

Argument:

Aangezien de SDD het grootste deel van de nieuwe taken ten aanzien van inburgering gaat uitvoeren, dient hij hiertoe in staat te worden gesteld.

Toelichting:

De beoogde invoeringsdatum van de nieuwe Wet inburgering is verschoven naar 1 januari 2022. Dit valt samen met de beoogde oprichting van de nieuwe GR/SDD per 1 januari 2022. De bij de SDD te beleggen taken op het gebied van inburgering kunnen daarmee naadloos (ook voor een deel van de Drechtstedengemeenten) in de GR worden ondergebracht. Deze samenloop voorkomt dat voor de periode van 1 juli 2021 (de oorspronkelijk voorziene invoeringsdatum van de nieuwe Wet inburgering) tot de wijziging van de GR per 1 januari 2022 geen aparte juridische constructie hoeft te worden bedacht om de overdracht van taken op het gebied van inburgering te borgen. De exacte inrichting van de GR en de reikwijdte van de over te dragen taken (ook breder dan inburgering) zullen deel uitmaken van het proces dat in 2021 hieromtrent gaat lopen. Eventuele afstemming en besluitvorming over inburgering, voorafgaand aan de te mandateren nieuwe taken,

loopt via het opgerichte Bestuurlijke Overleg van de vier gemeenten en de gemeentelijke lijn. Voorbereidende activiteiten op de invoering van de Wet inburgering kunnen door de SDD worden gefaciliteerd binnen de reikwijdte huidige GR.

De gemeenten blijven eindverantwoordelijk en kaderstellend.

Wat zijn kanttekeningen en/of risico's bij dit voorstel?

Gemeenten zijn verplicht de nieuwe Wet inburgering uit te voeren. De risico's die we zien zijn:

- **Onvoldoende middelen**
De rijksmiddelen zijn gebaseerd op een in opdracht van SZW en VNG verricht onafhankelijk onderzoek van AEF (Andersson Elffers Felix; *Veldonderzoek kosten Wet inburgering*). Hierin is voldoende comfort, maar de vraag is of het in de praktijk binnen die financiële kaders blijft. Wanneer in de gemeente bijvoorbeeld sprake is van instroom van een relatief moeilijke doelgroep kan dit leiden tot hogere tolkkosten en begeleidingskosten dan vooraf in de rijksbudgetten mee is gerekend. Overigens kunnen we binnen de budgetten schuiven tussen de onderliggende taken en (onder)zoeken we ook naar interessante businesscases met een hoog maatschappelijk effect via integrale benadering van budgetten/domeinen. De VNG heeft met het Kabinet afgesproken om de uitvoering en de kostenontwikkeling te monitoren.
- **Landelijke besluitvorming niet consequent**
De landelijke besluitvorming is niet consequent. De invoeringsdatum is tot twee keer toe in de tijd verplaatst. Daarnaast is de lagere regelgeving (besluit en regeling inburgering) pas laat door het landelijke besluitvormingsproces. De planning is dat eind mei 2021 de regelgeving formeel wordt gepubliceerd.
- **Onvoldoende kunnen bewerkstelligen van een integrale aanpak**
Inburgeraars krijgen met veel domeinen te maken wanneer ze in de gemeente komen wonen. Binnen het vigerende systeem van de huidige inburgeringswet leidt dit tot veel problemen. Onze inzet is gericht op het maken van een integraal proces en aanpak. Het stroomlijnen van elke inburgeraar op de juiste route binnen die domeinen ligt in de uitvoering bij de SDD. De SDD voert regie. Het succes is mede afhankelijk van de verbinding die de regisseur kan bewerkstelligen met participatie (duale trajecten) en met de inzet van Vluchtelingenwerk, het SWT (indien nodig) en de taalaanbieder.
- **Frauduleuze markt**
Sinds een paar jaar komen regelmatig berichten naar buiten over frauduleuze handelingen bij taalaanbieders. Dit heeft er toe geleid dat sommige taalaanbieders hun keurmerk van Blik op Werk hebben verloren (stichting die in opdracht van het ministerie de kwaliteit toetst van de taalaanbieders). Nu gemeenten de regie weer krijgen staan we er zelf dichterbij op en kunnen we deze praktijken voorkomen en tegengaan. Blik op Werk blijft bestaan. Gemeenten kopen straks in voor asielstatushouders. Er zijn voortgangsgesprekken en -rapportages. Ook zullen we zelf kwaliteitscontroles uitoefenen. De reële verwachting is dat onder de nieuwe wet het kaf nog meer van het koren wordt gescheiden.

Welk (participatie)proces is doorlopen om tot dit voorstel te komen?

Het beleidskader is tot stand gekomen met de SDD, de andere drie Drechtstedengemeenten en diverse partijen die een rol vervullen in de uitvoering: enkele taalaanbieders via marktconsultatie, Vluchtelingenwerk, sociaal wijkteam, SDD, SCD (inkoop en juridisch). De komende periode gaan we de uitvoering met deze (en andere partijen) verder handen en voeten geven op basis van de uitgangspunten en de bouwstenen zoals opgenomen in het beleidskader. Inburgeraars gaan we betrekken. We denken hierbij aan de inzet en het betrekken van sleutelpersonen en ervaringsdeskundigen.

Wat zijn de belangrijkste gerelateerde besluiten?

Startnotitie nieuwe Wet inburgering 2021 - Startnotitie;
DSB brief standpunt positionering Wet inburgering - Raadsvoorstel;

Wat zijn de belangrijkste gerelateerde besluiten?

Dossiernummer 2491863 - Startnotitie nieuwe wet inburgering - 26/11/19 in raad

Dossiernummer 2520469 - Positionering wet inburgering - 28/01/20 in raad

Hoe wordt dit betaald?

Zoals bij beslispunt 2 is aangegeven ontvangen de gemeenten rijksmiddelen voor de nieuwe wettelijke taken. In het beleidskader wordt in hoofdstuk 4 hiervan een beeld geschetst. Onduidelijk is nog wat de nieuwe invoeringsdatum in financiële termen betekent. Hierover worden landelijk gesprekken gevoerd door de VNG. Zodra hierover meer informatie is zullen wij u daarover informeren.

De gemeenten ontvangen middelen voor invoeringskosten, uitvoeringskosten en programmakosten.

De invoeringskosten zijn incidenteel en bedoeld om kosten in de voorbereiding op de lokale implementatie te financieren. De gemeenten hebben in de meicirculaire 2020 middelen beschikbaar gekregen. De middelen zijn verdeeld op basis van inwoneraantal. De omvang van die middelen zijn gebaseerd op invoering van de wet op 1 juli 2021. Onduidelijk is nog of de latere invoering van de wet leidt tot aanpassing van deze middelen.

Gemeente	Budget invoeringskosten
Dordrecht	€ 236.214
Hendrik-Ido-Ambacht	€ 61.647
Papendrecht	€ 64.282
Zwijndrecht	€ 88.866
Totaal	€ 451.009

Kosten van de gemeenten betreffen voornamelijk inzet van beleids capaciteit. Het grootste deel van de invoeringskosten slaan neer bij de SDD in 2021. Dit gaat bijvoorbeeld over: projectmanagement, beleidsvoorbereiding, communicatie, werving en training personeel, inrichten processen, brieven en beschikkingen, etc.. Het is nog niet mogelijk om een compleet beeld hiervan te schetsen. Een aantal ontwikkelingen is namelijk nog niet duidelijk, zoals de kosten voor de implementatie van de ICT-ondersteuning en noodzakelijke ICT-koppelingen. Begin 2021 wordt een begroting van de invoeringskosten opgesteld. Het eerste beeld is dat voornoemde bedragen toereikend zijn. De kosten van de SDD in die begroting worden naar rato van de beschikbaar gestelde rijksbedragen door de gemeenten gedekt.

De uitvoeringskosten worden via de integratie-uitkering Inburgering (gemeentefonds) beschikbaar gesteld en hebben betrekking op het uitvoeren van: de brede intake, opstellen PIP, ontzorgen, financiële zelfredzaamheid en overige uitvoeringskosten (voortgangsgesprekken, handhaving, inkoopkosten, beleid- en ondersteunende processen). De rijksmiddelen zijn gebaseerd op een onderzoek naar de uitvoeringskosten door AEF (Andersson Elffers Felix; Veldonderzoek kosten Wet inburgering) en bedragen € 4.100,- per asielmigrant en € 2.700,- per gezinsmigrant.

De programmakosten worden via een specifieke uitkering (SPUK) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beschikbaar gesteld en hebben betrekking op de kosten van de leertrajecten, de MAP (Module Arbeid en Participatie), maatschappelijke begeleiding, PVT (Participatieverklaringstraject) en de inzet van tolken. De rijksmiddelen zijn gebaseerd op € 12.712,- per asielmigrant en € 589,- per gezinsmigrant.

Tot slot. De feitelijke omvang van de rijksmiddelen, in relatie tot de uitstelling van de wet, zal de komende periode duidelijk worden. Het door ons beschikbaar stellen van middelen ten behoeve van de invoering en uitvoering van de nieuwe taken geschiedt op basis van in te dienen begrotingen. Dit betreft de SDD en Vluchtelingenwerk. Daar waar het de SDD betreft worden budgetten beschikbaar gesteld volgens een sleutel tussen de vier gemeenten die gebaseerd is op

de onderlinge verhouding in de ontvangen rijksbudgetten. De beschikbaar gestelde rijksmiddelen worden hiertoe ingezet.

Wat is het vervolg op het raadsbesluit?

We gaan verder met de voorbereiding op de invoering van de wet inburgering op 1 januari 2022. De uitgangspunten en de genoemde richtingen bij de bouwstenen uit het beleidskader zijn daarin leading. Wij houden u op de hoogte van de voortgang. Zoals al aangegeven in de startnotitie over de nieuwe wet inburgering (26 november 2019 in de raad) gaat het college graag met u in gesprek via een themabijeenkomst.



De raad van de gemeente DORDRECHT;

gezien het voorstel van het college van Burgemeester en Wethouders van 15 december 2020 inzake Vaststellen Beleidskader nieuwe Wet Inburgering;

b e s l u i t :

het Beleidskader bij de Veranderopgave Inburgering vast te stellen;

voor de daarin opgenomen taken en werkzaamheden de rijksmiddelen beschikbaar te stellen die voor dit doel beschikbaar komen via het gemeentefonds en via specifieke uitkering van het ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid en de begroting dienovereenkomstig te wijzigen via begrotingswijziging nummer 221005;

de uitvoering van de taken, waarvoor de SDD de uitvoerende partij wordt, door middel van mandatering per 1 januari 2022 te beleggen bij de GR/SDD i.o.

Aldus besloten in de vergadering van

Bijlagen

1. Voorblad Begrotingswijziging 221005 Veranderopgave Inburgering.xlsx
2. BWN 221005 Veranderopgave Inburgering.pdf
3. Beleidskader VOI.pdf