

Adviesraad Sociaal Domein Gemeente Almelo.

Aan het College van Burgemeester en Wethouders
t.a.v. de heer E. van Mierlo
Haven Zuidzijde 30
7607 EW Almelo

Almelo, 14 juli 2022

Betreft: Advies t.a.v. concept beleidsregels Wet Inburgering 2021

Geachte heer van Mierlo,

Via dit schrijven wil de Adviesraad Sociaal Domein advies uitbrengen met betrekking tot het concept "beleidsregels Wet Inburgering 2021". We willen benadrukken dat hierover eerder in algemene zin al vragen zijn gesteld, waarvan verslag is gedaan in de notulen van 9 mei 2022.

Kaders wet inburgering

Vanaf 1 januari 2022 geldt de nieuwe Wet Inburgering (Wi2021). Een belangrijke wijziging ten opzichte van de vorige wet (Wi2013) is dat de regie hiervoor bij de gemeenten zelf komt te liggen. Op papier een kans, maar net als bij andere belangrijke decentralisaties staat en valt dit met de uitvoering door de gemeenten. Zoals eerder opgemerkt in de adviesnotitie voor het college met betrekking tot andere onderwerpen die onder de regie van de gemeente zijn komen te vallen, moet men waakzaam zijn voor dezelfde mechanismen die ook daar een rol lijken te spelen (redeneren vanuit kostenbesparingen, marktwerking en efficiëntie).

Ook de andere punten vanuit de brede notitie voor het nieuwe college, lijken op dit thema van toepassing. Dat wordt hieronder nader uitgewerkt.

Allereerst de kaders van de wet: deze sluiten aan bij eerdere bevindingen uit onderzoek naar integratiebeleid (Dagevos, Schans & Uiters, 2022):

- Brede intake en PIP
- Doorlopende lijn van AZC naar gemeente
- Taaleis van A2 naar B1
- Passende leerroutes (B1-route, onderwijsroute, Z-route)
- Module arbeidsmarkt en participatie (MAP)
- Financieel ontzorgen.

Binnen de kaders is de uitvoering ervan door de gemeenten zelf in te vullen, naar eigen inzicht (VNG, 2022). Gemeenteraadsleden hebben hier dan ook een belangrijke rol in. Daarbij is een succesvolle uitvoering van de nieuwe wet voor velen van belang. Niet alleen voor de inburgeraar, maar ook voor de gemeente. Succesvolle integratie kan namelijk veel problemen en kosten op de langere termijn voorkomen. Dat vraagt wel investering (zoals in het Duitse model al succesvol blijkt (zie bronvermelding, 1).

De nieuwe wet is er gekomen, om problemen die er in de vorige wet waren weg te nemen. Dit kan echter alleen een succes worden als de gemeente zorgt voor een goede uitvoering. En om voor een

goede uitvoering te kunnen zorgen is het belangrijk de volgende zaken mee te nemen.

Bron: Policy brief van SCP. 'In uitvoering' (zie bronvermelding, 2).

Het is belangrijk op te merken dat de gemeenten, los van de kaders vanuit de overheid, veel ruimte hebben om invulling te geven aan deze uitvoering en zij worden hiertoe nadrukkelijk opgeroepen.

Verder laten verschillende dossiers, een kennis- en databank vanuit de VNG dit ook zien (zie bronnenlijst 3 en 4).

Ons inziens zijn er voor de uitvoering van dit beleid een aantal onderwerpen waarvan wij hopen dat het college keuzes durft te maken, deze staan hieronder weergegeven met bronnen en vragen die daartoe hopelijk helpend zijn.

Visie op inburgeren

Een bestuurder is niet slechts een uitvoerder van de wet, maar heeft hopelijk ook een visie op wat hij graag wil bereiken voor de gemeente (zie bronnenlijst, 5). In de beleidsregels lijken veel keuzes op het visievlak nog niet gemaakt. Bovendien is het thema ook in de landelijke politiek een thema dat gekleurd is. Vaak wordt er gesproken over 'gelukszoekers', 'aanzuigende werking' en is er sinds 2001 in Nederland sprake van een streng asielbeleid, waarbij er vanuit wordt gegaan dat iemand het Nederlanderschap moet verdienen.

Dit strenge beleid heeft uiteindelijk niet geleid tot een betere integratie (onderzoeken naar asielstromen in 2014/2015 illustreren dit (zie bronnenlijst, 6), wat uiteindelijk voor gemeenten extra kosten met zich meebrengt (bijstandsuitkeringen, handhaving, schuldenproblematiek, hoge zorgkosten). Ter vergelijking ook de situatie in Duitsland, waar men meer bereikt met minder verplichten (zie bronnenlijst, 7).

Overigens is het een mensenrecht dat een vluchteling, op het moment dat deze die status heeft, niet anders behandeld mag worden dan een Nederlands ingezetene. Los van de politieke discussie heeft een gemeente dus de plicht om hen hetzelfde te behandelen als mensen die in Nederland wonen. Dit gaat dan onder andere om het recht op onderwijs, onderdak en werk (zie bronnenlijst, 8).

Los van deze meer fundamentele punten zou de gemeente ook iets aan de inburgeraars kunnen hebben. In het coalitieakkoord staat ook omschreven dat krapte op de arbeidsmarkt zorgt voor 'kansen voor de toekomst, waarin talent niet onbenut mag blijven'. Een kans dus ook voor inburgeraars (zie bronnenlijst, 9).

Om uiteindelijk goed invulling te kunnen geven aan het inburgeringsbeleid en te voldoen aan de doelen die de gemeente zich stelt is het belangrijk om in ieder geval een antwoord op de volgende vragen te hebben, zoals ook omschreven via de VNG:

- Wat is de visie op inburgering en integratie?
- Welke rol hebben nieuwkomers in de Almelose samenleving?
- Hoe ziet het inburgeringsaanbod eruit? Hoe worden taal en inburgering verbonden met werk, opleiding en participatie? Is er samenwerking met andere gemeenten en organisaties binnen de gemeente, bijvoorbeeld op het gebied van best practices?
- Hoe ziet de maatschappelijke begeleiding eruit? Denk aan duur, vorm en intensiteit.
- Hoe monitort de gemeente de voortgang van elke inburgeraar en hoe handhaaft ze die?
- Voor de uitvoering van de Wi2021 ontvangen gemeenten structureel rijksbudget. Ze kunnen daarnaast in de eigen begroting meer middelen vrijmaken zoals voor intensievere begeleiding of ondersteuning aan extra doelgroepen zoals gezinsmigranten. Wil de gemeente dit en zou dit wel of niet bij een visie passen?

- Hoe ervaren de inburgeraars in uw gemeenten het inburgeringsbeleid?
- Worden de doelstellingen bereikt?
- Wat wordt er gedaan met de groep die nog onder de oude regelgeving valt? Is er overgangsbeleid?
- Wat is de samenhang met andere beleidsterreinen zoals onderwijs en huisvesting?
- Meer algemeen: de groep is heterogeen; hoogopgeleid, analfabeet en er kan sprake zijn van allerlei uiteenlopende problematiek.

Brede intake en PIP

Op basis van de brede intake en de PIP en wat hierover in de beleidsregels is vastgelegd, heeft de adviesraad enkele vragen, te weten:

- Waaruit bestaat de brede intake?
In deze fase is het belangrijk om te kijken naar de startpositie van de inburgering plichtige en de ontwikkelmogelijkheden. Het is belangrijk om hierbij het volgende in ogenschouw te nemen:

Vanuit onderzoek naar Syrische vluchtelingen en integratie blijkt dat gezondheid een grote invloed heeft op het afronden van de inburgering (zie bronnenlijst, 10).

- Hoe wordt deze factor meegewogen in de brede intake?
- Wie voert de gesprekken en is er genoeg expertise om in te schatten of dit een mogelijke rol kan spelen?
- Is er hierin voldoende kennis van cultuurverschillen? (medische antropologie is een specifiek vakgebied)
- Meer breed gezien: Welke kennis, opleiding en ervaring is nodig om deze inschattingen goed te kunnen maken? Belangrijk hiervoor professionals met ervaring in te zetten. In de beleidsregels staat niets over kwaliteitseisen aan de intakekers en over welke expertise deze dienen te beschikken.

Er wordt gesproken over schema's en matrixen maar belangrijk hierbij is om te realiseren dat maatwerk belangrijk is en dat dit ook tijd kost. Intakes vragen ervaring en specialisatie van degenen die deze uitvoeren. Het voeren van open gesprekken werkt hierin ook beter dan het afwerken van een gestandaardiseerde vragenlijst. En helemaal beter dan door de commercie aangeboden software; het gaat immers om maatwerk en mensenwerk.

Met name fysieke en mentale gezondheid zijn (intercultureel) lastige leefgebieden om bij een brede intake in kaart te brengen en moeten vooral worden meegenomen bij de inschatting van mogelijkheden voor werk en inburgering voor korte en lange termijn. Klantmanagers zijn geen artsen, en vooral psychische klachten kunnen zich pas in een later stadium openbaar maken. Het adresseren van de psychische en fysieke gezondheid zou zich daarom vooral moeten richten op de mogelijkheden of belemmeringen die er zijn met het oog op werk, opleidingen en het volgen van het inburgeringstraject. Indien er beperkingen in het gesprek naar voren komen, kan daar rekening mee worden gehouden, bijvoorbeeld door een minder strak tijdschema bij het PIP. De gemeente kan ook verwijzen naar (medische) hulpverlening om nader te toetsen of onderbouwen, in het kader van medische vrijstelling.

Opvoeding en ouderschap spelen ook een belangrijke rol in het inburgeringstraject, echter wordt deze niet teruggezien. Terwijl het juist ouders zijn die met de vele, ook negatieve facetten van inburgering voor de kinderen te maken krijgen. In de brede intake pleiten we daarom om aandacht te hebben voor de rol van opvoeding en ouderschap en de situatie van de kinderen.

Een belangrijke factor die nog niet terug te vinden is in de beleidsregels is het financieel ontzorgen van de inburgeraar. De financiële situatie van deze personen is vaak complex en op het moment dat hier geen aandacht voor is, kan dit grote invloed hebben op het doorlopen van de inburgering (zie bronnenlijst, 11).

- Hoe gaat de gemeente hiermee om?

In ieder geval zou in een brede intake het volgende aan bod moeten komen:

- Leerbaarheidstoets
- Gevolgd onderwijs en werkervaring in land van herkomst
- Persoonlijke omstandigheden (fysieke en mentale gezondheid, gezinssituatie en sociale netwerk)
- Mogelijkheden om kind inburgeraar deel te laten nemen aan voor- of vroegschoolse opvang
- Taalniveau (en mogelijkheden verkennen los van taallessen waar aan het verbeteren van taal kan worden gewerkt. Vaak zijn informele structuren hier erg belangrijk voor).
- Mogelijkheden van arbeidsparticipatie (werknemersvaardigheden, werkervaring en praktische competenties)
- De mate van zelfredzaamheid. Een belangrijke factor, omdat bij veel begeleiding de gemeente te veel de regie neemt en soms niet loslaat, terwijl in andere gevallen de gemeente juist meer een regierol moet nemen (zie bronnenlijst, 12). Hiervoor kan de zelfredzaamheidsmatrix gebruikt worden, maar wie neemt deze af en is er voldoende expertise? Voorbeelden: CRIES-13, SGQ, PROTECT-vragenlijst.
- Financiële situatie
- Opvoeding en ouderschap
- Huisvesting

Een gemeente zou ervoor kunnen kiezen om als onderdeel van de brede intake al een intensiever voortraject in te zetten. Gezien bovenstaande, zou dit de moeite waard zijn om te onderzoeken.

Resumerend is de brede intake een belangrijk startonderdeel in het proces van inburgering en naar ons idee belangrijk, ook voor de uiteindelijke kans op succes. Een onderdeel dat niet door iedereen uitgevoerd kan worden (zie ook het punt onder expertise).

Een andere succesfactor is een zo kort mogelijke opvangperiode voor een goede start. Een artikel uit Binnenlands Bestuur laat zien dat de termijn waarin de intake wordt afgerond per gemeente verschilt. De doorlooptijd was in het kortste geval 4 weken en in het langste geval 15 weken. Het is belangrijk de tijd zo kort mogelijk te houden. Hoe korter de opvangprocedure en hoe zinvoller de tijdsbesteding in de opvang (taallessen, vrijwilligerswerk), des te beter de beheersing van het Nederlands en des te gunstiger de arbeidsmarktpositie. Het is dus belangrijk de brede intake zo snel mogelijk te starten. Hierin is de samenwerking met COA en andere instanties ook belangrijk.

- Hoe is de samenwerking met andere partijen geregeld
- En de overdracht?

Taaleis, leerroutes en MAP

Een goede brede intake is hiervoor de basis. Het is erg belangrijk hierin mee te nemen dat de groep heterogeen is: hoogopgeleid, analfabeet, de rol van psychische problematiek. De keuze voor welke taaleis reëel is (veel mensen halen dit niet, ook al niet toen het A2 was in plaats van B1), de leerroute die het beste past en de MAP is afhankelijk van informatie uit de brede intake.

- In hoeverre is hier zicht op hoe de situatie is in Almelo en wat nodig is voor burgerschap?
- Wat zijn de mogelijkheden om ook informeel taal te leren? De taalontwikkeling vindt vaak niet alleen plaats binnen de taallessen, maar juist ook informeel, door wijkcentra, vrijwilligerswerk, cursussen (zie ook het artikel van het SCP hierover (zie bronnenlijst, 13).
- Hoe is er zicht op de kwaliteit van de bureaus die taallessen aanbieden (in het verleden vaak een lastig punt gebleken)
- Hoe worden de mensen gekoppeld aan het werkveld? Is er daar sprake van samenwerkingsverbanden?
- Wat is de kwaliteit van de organisaties (onderwijs, arbeid) en hoe wordt die geborgd?

Monitoring

Er staat in de beleidsregels niet aangegeven hoe de uitvoering van de nieuwe wet wordt gemonitord, terwijl dit een belangrijke voorwaarde is om te weten of het gevoerde beleid daadwerkelijk succesvol is. Dat begint bij het goed kunnen onderbouwen van richtingskeuzes (zoals hiervoor al opgemerkt). Er gaan in een nieuwe wet dingen tegenvallen, daarom is het extra belangrijk goed te monitoren wat wel en niet werkt.

- Wanneer is het beleid geslaagd?
- Hoe is de monitoring op de individuele inburgeraar geregeld?
- Wat werkt wel en wat werkt niet?
- Wordt er tussentijds geëvalueerd en zo ja wat?

Het is belangrijk om goed effectenonderzoek te doen en daarnaast met name het proces goed te evalueren.

Namens de Adviesraad Sociaal Domein vragen wij aandacht voor bovengenoemde vragen en bijbehorende adviezen. Graag ontvangen wij uw reactie hierop.

Met vriendelijke groet,

André Witvers
Wvd. voorzitter

Rita ter Hedde
Secretaris

Bronnenlijst, nummering:

1. <https://www.socialevraagstukken.nl/inburgering-op-zn-duits-steunen-sancties-werken-niet/>
2. <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2021/09/09/in-uitvoering>.
3. <https://vng.nl/artikelen/raadgever-van-asiel-tot-en-met-integratie>
4. <https://vng.nl/praktijkvoorbeelden>
5. <https://vng.nl/artikelen/regie-op-inburgering-het-gemeentebestuur-aan-zet-een-terugblik>
6. <https://www.socialevraagstukken.nl/met-vallen-en-opstaan-naar-betere-inburgering/>
7. <https://www.socialevraagstukken.nl/inburgering-op-zn-duits-steunen-sancties-werken-niet/>
8. <https://mensenrechten.nl/en/node/891>
9. <https://www.almelo.nl/vvd-las-cda-en-d66-presenteren-coalitieakkoord>
10. <https://www.scp.nl/actueel/nieuws/2021/04/12/beleid-belangrijke-factor-goede-integratie-statushouders>
11. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/uitvoering-nieuwe-inburgeringswet-nog-niet-vlekkeloos>
12. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/begeleiding-bij-inburgering-moet-goed-gedoseerd-zijn>
13. <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2021/09/09/in-uitvoering>

Overige bronnen:

<https://vng.nl/nieuws/overzicht-van-de-wet-inburgering-2021-voor-raadsleden>
<https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/succes-van-inburgeringswet-niet-gegarandeerd>
<https://www.inburgeren.nl/nieuwsberichten/artikel.jsp?cid=tcm:94-140461-16#:~:text=Vanaf%201%20januari%202022%20geldt,belangrijke%20rol%20bij%20uw%20begeleiding>.
<https://www.socialevraagstukken.nl/integratie-is-noodzakelijke-aanvulling-op-inburgering/comment-page-1/>
<https://www.bnnvara.nl/zembla/artikelen/gaat-inburgeren-straks-beter-met-nieuwe-wet>