



**Rekenkamercommissie
Hulst Terneuzen**



Rapport Quick scan Inburgering Hulst en Terneuzen

In hoeverre zijn de gemeenten Hulst en Terneuzen adequaat toegerust voor het (laten) uitvoeren van de taken die zij, als gevolg van de nieuwe Wet Inburgering, per 1 januari 2022 opgelegd kregen?

25 oktober 2022

Rekenkamercommissie gemeente Hulst en Terneuzen
Samenstelling
Dhr. drs. R. Blacquièrre (voorzitter)
Dhr. K. Kort
Mw. Dr. P.S. Verhoeven

Contactgegevens
Stadhuis gemeente Hulst, ter attentie van de griffier
Grote Markt 21
4561 EA Hulst
Telefoon: 0114-389123
E-mail: D.Van.Bunder@gemeentehulst.nl

INHOUDSOPGAVE

pag.

HOOFDSTUK 1	INLEIDING	2
1.1	Inleiding.....	2
1.2	Leeswijzer	2
HOOFDSTUK 2	INHOUD VAN DE QUICK SCAN	3
2.1	Aanleiding	3
2.2	Doelstelling	3
2.3	Vraagstelling	3
2.4	Inhoudelijke afbakening	4
HOOFDSTUK 3	AANPAK VAN DE QUICK SCAN	5
3.1	Quick scan als specifieke vorm van onderzoek	5
3.2	Stapsgewijze uitvoering van de quick scan	5
HOOFDSTUK 4	DE OVERGANG VAN DE OUDE NAAR DE NIEUWE WET	6
4.1	'Oude' Wet inburgering 2013	6
4.2	Veranderopgave Inburgering	6
4.3	'Nieuwe' Wet Inburgering	6
HOOFDSTUK 5	VOORBEREIDING DOOR DE GEMEENTEN	8
5.1	Specifieke uitgangspositie	8
5.2	Vastgelegde ambitie.....	8
5.3	Globale aanpak in de voorbereiding.....	9
5.4	Wijze ambtelijke uitwerking en besluitvorming colleges en raden	9
HOOFDSTUK 6	GEMEENTELIJK STELSEL INBURGERING.....	11
6.1	Indicatie aantal betrokken inburgeraars	11
6.2	Contouren van het nieuwe primaire stelsel inburgering	11
6.3	Contouren van het nieuwe ondersteunende stelsel inburgering	13
6.4	Praktijk 'in ontwikkeling'	15
HOOFDSTUK 7	ANTWOORD OP DE VRAAGSTELLING	16
7.1	Centrale vraagstelling	16
7.2	Deelvragen.....	16
HOOFDSTUK 8	AANBEVELINGEN	19
HOOFDSTUK 8	BESTUURLIJKE REACTIES	20
HOOFDSTUK 9	NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE	23
BIJLAGEN	24
Bijlage A:	Lijst afkortingen.....	24
Bijlage B:	Taakuitvoering nieuwe stelsel inburgering.....	25
Bijlage C:	Interviews.....	30
Bijlage D:	Geraadpleegde bronnen	32

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1 Inleiding

Per 1 januari 2022 trad een nieuwe Wet Inburgering in werking. De Nederlandse gemeenten kregen meer en nieuwe taken inburgering. Zo ook de gemeenten Hulst en Terneuzen. De Rekenkamercommissie Hulst Terneuzen (RKCHT) besloot tot het uitvoeren van een quick scan inburgering¹. De RKCHT wil juist in de beginfase een quick scan uitvoeren naar de inrichting van de nieuwe taken binnen de gemeenten. Centraal hierin staat de mate waarin de gemeenten toegerust zijn op de nieuwe wet. Kees Kort, lid van de RKCHT, voerde de quick scan uit.

1.2 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk komt in hoofdstuk 2 de *inhoud van de quick scan* aan bod. Eerst komt de aanleiding in beeld, aansluitend de doelstelling, de centrale vraagstelling en aanvullende deelvragen. Dit hoofdstuk sluit af met een inhoudelijke afbakening.

In hoofdstuk 3 komt de *aanpak van de quick scan* aan bod. Eerst komt de quick scan als specifieke onderzoeksvorm in beeld. Aansluitend krijgt de stapsgewijze uitvoering aandacht.

In hoofdstuk 4 komt de *overgang van de oude naar de nieuwe wet* in beeld. Alle gemeenten in Nederland geven uitvoering aan deze overgang. Achtereenvolgens krijgen aandacht een globale beschrijving van de 'oude' Wet Inburgering 2013, de Veranderopgave Inburgering en de 'nieuwe' Wet Inburgering.

In hoofdstuk 5 komt de *voorbereiding door de gemeenten Hulst en Terneuzen op de uitvoering van de nieuwe wet* in beeld. Eerst krijgen de specifieke uitgangspunten van de gemeenten, de vastgelegde ambitie en de globale aanpak in de voorbereiding aandacht. Tot slot komen de wijze van ambtelijke uitwerking en de besluitvorming in colleges en raden in beeld.

In hoofdstuk 6 komt het tot nu toe gerealiseerde *gemeentelijk stelsel inburgering* voor Hulst en Terneuzen in beeld. Dit hoofdstuk start met een indicatie van het aantal betrokken inburgeraars. Vervolgens komen per gemeentelijke taak de contouren van de uitvoering in beeld. Aansluitend krijgen enkele elementen uit het ondersteunend stelsel aandacht. Aan de orde komen de rolverdeling tussen samenwerkingspartners, de overlegstructuur, de monitoring van voortgang en resultaten en de financiële begroting. Dit hoofdstuk sluit af met de waarneming 'praktijk in ontwikkeling'.

In hoofdstuk 7 staan de *antwoorden op de onderzoeksvragen*. Eerst de centrale vraagstelling, vervolgens de deelvragen. De onderzoeker formuleerde de antwoorden op basis van de inzichten die in het onderzoek naar voren kwamen. De antwoorden hebben een concluderend karakter c.q. zijn te lezen als conclusies van de quick scan.

In hoofdstuk 8 staan de *aanbevelingen*. In hoofdstuk 9 staan de *bestuurlijke reacties* van de gemeente Hulst en Terneuzen. Tot slot staat in hoofdstuk 10 het *nawoord van de Rekenkamercommissie*.

In de bijlagen zijn opgenomen:

- A: een lijst met afkortingen
- B: een nadere uitwerking van de taakuitvoering in het nieuwe stelsel
- C: een overzicht van geïnterviewde personen en gehanteerde items binnen de interviews
- D: een overzicht van geraadpleegde documenten.

¹ Een quick scan is een beperkt onderzoek. Zie onder 3.1 voor nadere toelichting op deze vorm van onderzoek.

HOOFDSTUK 2 INHOUD VAN DE QUICK SCAN

In dit hoofdstuk komt de inhoud van de quick scan in beeld. Eerst komt de aanleiding in beeld, aansluitend de doelstelling, de centrale vraagstelling en aanvullende deelvragen. Dit hoofdstuk sluit af met een inhoudelijke afbakening.

2.1 Aanleiding

Een nieuwe Wet Inburgering is vanaf 1 januari 2022 van kracht. Deze nieuwe wet gaat gepaard met een 'Veranderopgave Inburgering' voor gemeenten. Deze wet legt, ten opzichte van de voorgaande Wet Inburgering 2013, meer en nieuwe taken bij de gemeenten. Er wordt gesproken over 'een kleine vorm van decentralisatie'. Dit ter vergelijking met de 'grote decentralisatie' per 1 januari 2015 waarbij taken maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg, werk en inkomen en passend onderwijs vanuit het rijk naar de gemeenten over gingen. Bij die 'grote decentralisatie' ging veel goed. Ook ging veel niet goed. Aan decentralisatie zijn risico's gekoppeld. De RKCHT wil juist in de beginfase een quick scan uitvoeren naar de inrichting van de nieuwe taken inburgering binnen de gemeenten Hulst en Terneuzen.

2.2 Doelstelling

Deze quick scan brengt de nieuwe gemeentelijke opgave inburgering in beeld. Aansluitend komen in beeld de wijze waarop de gemeenten Hulst en Terneuzen zich hebben voorbereid op deze veranderopgave en de mate waarin zij toegerust zijn op de uitvoering van de taken die hierbij horen.

2.3 Vraagstelling

Als *centrale vraagstelling* formuleerde de RKCHT:

In hoeverre zijn de gemeenten Hulst en Terneuzen adequaat toegerust voor het (laten) uitvoeren van de taken die zij, als gevolg van de nieuwe Wet Inburgering, per 1 januari 2022 opgelegd kregen?

Toelichting

'Adequaat' betekent binnen deze quick scan aansluitend bij 1) de Veranderopgave Inburgering en 2) de taken uit de nieuwe Wet Inburgering. De Veranderopgave Inburgering voorziet in een set van uitgangspunten en richtlijnen die het rijk aanreikte in de aanloop naar de nieuwe wet. De nieuwe Wet Inburgering voorziet vervolgens meer specifiek in de verplicht uit te voeren taken.

Aanvullend op de centrale vraag formuleerde de RKCHT de volgende *deel vragen*:

1. Welke visie en beleidskaders, behorend bij de nieuwe Wet Inburgering, zijn door de gemeenten vastgesteld?
2. Hoe zijn de gemeenteraden betrokken bij de voorbereiding en inrichting van het nieuwe stelsel inburgering?
3. Hoe zijn de, uit de Wet Inburgering voortkomende taken, sluitend belegd in de uitvoering?
4. Hoe is een cultuur-sensitieve uitvoering van taken gewaarborgd?

Toelichting

Tot de veranderopgave Inburgering behoort een cultuur-sensitieve aanpak. Cultuur-sensitief werken houdt in dat de uitvoerende professional bekend is met de effecten die culturele en levensbeschouwelijke achtergronden hebben op het gedrag van inburgeraars. De professional anticipeert op deze effecten.

Om de cultuur-sensitiviteit van gemeenten voor inburgeraars te vergroten kunnen onder meer ervaringsdeskundige sleutelfiguren worden ingezet. Deze personen maken gebruik van hun eigen vluchtachtergrond en/of hun kennis van de taal en cultuur uit het land van herkomst.

5. Hoe is voorzien in passende ondersteuning voor de zogenaamde 'Ondertussengroep' en inburgeraars aan het Einde van de Lening Inburgeringsplicht (ELIP)?

Toelichting

De zogenoemde 'ondertussengroep' zijn inburgeraars die nog inburgering-plichtig zijn onder oude wet inburgering. Het rijk riep de gemeenten op om hen zoveel mogelijk in de geest van de nieuwe wet te ondersteunen.

Om hun kosten te kunnen betalen krijgen statushouders vanuit de oude wet een lening via DUO ter hoogte van € 10.000,- . Bij het tijdig behalen van het inburgeringsexamen wordt deze lening omgezet in een gift. Een deel van de inburgeraars zijn aan het *Einde van hun Lening en nog steeds Inburgering-plichtig (ELIP)*. Bij het niet tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht blijft de lening bij hen achter als schuld. Op meerdere manieren zijn deze inburgeraars kwetsbaar. Het rijk riep de gemeenten op om hen zo passend mogelijk te ondersteunen.

6. In hoeverre hebben betrokken samenwerkingspartners vertrouwen in de passende uitvoering van de taken?
7. In hoeverre passen de begrote kosten van invoering en uitvoering binnen de, vanuit het rijk beschikbaar gestelde, budgetten?
8. Welke kansen en welke risico's signaleren de gemeenten bij de uitvoering van deze nieuwe taken?

2.4 Inhoudelijke afbakening

Deze quick scan richt zich op het (laten) uitvoeren van taken vanuit de nieuwe Wet Inburgering. *Niet* tot de quick scan behoren gemeentelijke taken verbonden aan:

- het voortraject, zijnde onder meer de vestiging van statushouders en de hierbij horende taakstelling
- de integratie van inburgeraars in de samenleving na het voldoen aan de inburgeringsplicht
- eventuele aanvullende ondersteuning vanuit onder meer de WMO.

HOOFDSTUK 3 AANPAK VAN DE QUICK SCAN

In dit hoofdstuk komt de aanpak van de quick scan aan bod. Eerst komt de quick scan als specifieke onderzoeksvorm in beeld. Aansluitend krijgt de stapsgewijze uitvoering van deze quick scan aandacht.

3.1 Quick scan als specifieke vorm van onderzoek

Een quick scan is een beperkt onderzoek binnen een organisatie of van een bepaald product. De quick scan voorziet in een globale evaluatie, waarbij de belangrijkste kenmerken, kansen, knelpunten en verbetermogelijkheden worden benoemd. De quick scan maakt gebruik van globale beelden en inzichten die bij actoren leven en die uit relevante documenten naar voren komen.

Met dit type onderzoek kan in een kort tijdsbestek een beeld geschetst worden. Dit is een *andere* methode dan het uitvoeren van een uitgebreid onderzoek, waarbij dieper op materie wordt ingegaan en waarbij tevens veelal gebruik wordt gemaakt van meer empirisch wetenschappelijke onderzoekssystematiek. De quick scan voorziet niet in het nadrukkelijk en / of meervoudig op consistentie toetsen van feiten. Deze quick scan levert bevindingen op die voortkomen uit beelden en inzichten die iteratief uit documenten en interviews naar voren komen. De resultaten van de quick scan kunnen aanleiding zijn tot een uitgebreidere analyse c.q. feitenonderzoek.

3.2 Stapsgewijze uitvoering van de quick scan

Op voorstel van de RKCHT stemde de begeleidingscommissie op 8 maart 2022 in met de uitvoering van de quick scan inburgering, ook met de geformuleerde vraagstelling. Onderstaande stappen zijn achtereenvolgens genomen.

Een eerste introductie van de quick scan inburgering vond plaats in een gesprek met de gemeentesecretaris van Hulst en die van Terneuzen. Zij selecteerden vanuit de gemeente de bij inburgering betrokken 'expertmedewerkers' en introduceerden hen bij de onderzoeker. Expertmedewerkers zijn medewerkers die binnen de gemeenten actief zijn bij de voorbereiding, het ontwerp, de inrichting en deels de uitvoering van het nieuwe stelsel inburgering. De onderzoeker voerde een startgesprek met deze medewerkers. Aansluitend op dit gesprek leverden de medewerkers relevante interne documenten aan. Ook introduceerden de medewerkers de onderzoeker bij betrokken externe samenwerkingspartners.

Na bestudering van de primair aangeleverde documenten startte de onderzoeker een interviewreeks.

- Allereerst voerde de onderzoeker aan de hand van een itemoverzicht interviews met de gemeentelijke expertmedewerkers. Voor de gehanteerde items zie bijlage C.
- Vervolgens vonden aan de hand van een separate itemlijst interviews plaats met 1) de leidinggevenden van externe organisaties waaraan de gemeenten een uitvoeringsopdracht verstrekten en 2) twee vrijwilligers die vanuit de gemeente Terneuzen de maatschappelijke begeleiding uitvoeren. Voor de gehanteerde items zie bijlage C.
- Tot slot voerde de onderzoeker met eerder geïnterviewde expertmedewerkers inburgering van de gemeenten vervolginterviews uit aan de hand van 'nog open einden'.

De geïnterviewden droegen aanvullende documenten over aan de onderzoeker.

Op basis van de informatie uit de interviews en de aangeleverde documenten maakte de onderzoeker een eerste versie van het rapport op. Een interne review binnen de RKCHT vond plaats. De onderzoeker verwerkte de reacties van de RKCHT op inhoud en presentatie in een nieuwe versie. De ambtelijke hoor en wederhoor bij beide gemeenten vond vervolgens plaats. De onderzoeker verwerkte de resultaten van de ambtelijke hoor en wederhoor en voegde de conclusies en aanbevelingen toe aan het rapport. Opnieuw vond een interne review binnen de RKCHT plaats.

Vervolgens legde de RKCHT de nieuwe versie van het rapport ter bestuurlijke hoor en wederhoor voor aan de colleges van beide gemeenten. De RKCHT voegde de ontvangen bestuurlijke reacties van de gemeenten Hulst en Terneuzen toe aan het eindrapport. Ook voegde de RKCHT een nawoord toe. De quick scan sluit af met een presentatie van de belangrijkste bevindingen aan de betrokken raadscommissies van de gemeente Hulst en Terneuzen. Na bespreking in de raadscommissies vindt behandeling in de gemeenteraden plaats.

HOOFDSTUK 4 DE OVERGANG VAN DE OUDE NAAR DE NIEUWE WET

In dit hoofdstuk komt de overgang van de oude naar de nieuwe wet in beeld. Alle gemeenten in Nederland geven uitvoering aan deze overgang. Achtereenvolgens krijgen aandacht een globale beschrijving van de 'oude' Wet Inburgering 2013, de Veranderopgave Inburgering en de 'nieuwe' Wet Inburgering.

Onderstaande beschrijving is een samenvatting door de onderzoeker van informatie uit de geraadpleegde documenten met betrekking tot de Veranderopgave Inburgering. Zie bijlage D voor een weergave van de documenten.

Zowel de oude als de nieuwe wet inburgering maken binnen de grep van inburgeraars onderscheid tussen statushouders en gezinsmigranten.

- *Statushouders* zijn mensen die als asielzoeker in Nederland aankwamen en een verblijfsstatus kregen. Tot de statushouders behoren ook hun familieleden die via gezinshereniging toegang kregen tot Nederland.
- *Gezinsmigranten* zijn mensen die van buiten Europa in Nederland komen wonen bij hun partner of een ander familielid. Mensen die vanuit Turkije naar Nederland verhuizen zijn in de oude wet niet, maar in de nieuwe wet wèl, inburgerings-plichtig.

Een deel van de inburgerings-verplichtingen geldt alleen voor statushouders.

4.1 'Oude' Wet inburgering 2013

Het belangrijkste uitgangspunt van de Wet inburgering 2013 was indertijd dat de inburgeraar zelf verantwoordelijk is voor diens inburgeringstraject. Een nieuwkomer beslist zelfstandig hoe deze inburgert, kiest inburgeringscursussen uit en meldt zich aan voor examens. Ook betaalt deze zelf de kosten.

Voor de financiering van taal- en inburgeringsonderwijs kon de inburgeraar een lening afsluiten bij DUO. Als een statushouder het examen tijdig behaalt wordt de lening omgezet in een gift. Het rijk voert de handhaving bij deze wet uit.

De taak van de gemeente onder de Wet Inburgering 2013 bestond nagenoeg alleen uit het (laten) uitvoeren van maatschappelijke begeleiding voor statushouders. Vanuit de aanpalende Participatie Wet had de gemeente de taak statushouders waar mogelijk te begeleiden naar werk.

4.2 Veranderopgave Inburgering

Breed, van het kabinet tot inburgeraars zelf, was er onvrede over het oude stelsel. Dit werkte niet. Veel inburgeraars, zeker de statushouders, waren onvoldoende in staat tot de nodige zelfwerkzaamheid. Te weinig inburgeraars leerden de taal. Te weinig inburgeraars kregen tijdig (betaald) werk. Cursustijd belemmerde deelname aan werk of andere opleidingen. Binnen het uitvoeringstelsel waren er te veel perverse prikkels die leidden tot wankwaliteit en fraude bij taalaanbieders. In de woorden van de minister: 'dit stelsel is failliet'.

De Veranderopgave Inburgering voorziet in een set van uitgangspunten en richtlijnen die het rijk aanreikte in de aanloop naar de nieuwe wet. De regie op de uitvoering van inburgeringstaken kwam hiermee (na 2013 weer terug) bij de gemeenten. Inburgeraars krijgen begeleiding 'dichtbij en opmaat'. Het doel van de wet is dat inburgeraars zo snel en goed mogelijk de Nederlandse taal leren en zo snel mogelijk in de Nederlandse samenleving participeren, het liefst met betaald werk.

4.3 'Nieuwe' Wet Inburgering

Gemeenten zijn vanaf 1 januari 2022 breed verantwoordelijk voor de begeleiding en ondersteuning van inburgeraars. De wet voorziet in taken die de gemeenten uit moeten (laten) voeren, zie

onderstaand schema. Alle taken zijn van toepassing op statushouders. Niet alle taken zijn van toepassing op gezinsmigranten. Voor een nadere beschrijving van de taken zie hoofdstuk 6.

<i>Taken</i>	<i>Van toepassing op statushouders</i>	<i>Van toepassing op gezinsmigranten</i>
Brede intake en leerbaarheidstoets	X	X
Opstellen PIP, begeleiding en ondersteuning	X	X
Financiële ontzorging	X	
Maatschappelijke begeleiding	X	
Leerroutes en Kennis Nederlandse Maatschappij (KNM)	X	
Participatieverklaringstraject (PVT)	X	X
Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP)	X	X

Het rijk stelt onderscheiden budgetten ter beschikking aan de gemeenten ter dekking van kosten (zie hiervoor hoofdstuk 6.4).

HOOFDSTUK 5 VOORBEREIDING DOOR DE GEMEENTEN

In dit hoofdstuk komt de *voorbereiding door de gemeenten* Hulst en Terneuzen op de uitvoering van de nieuwe wet in beeld. Eerst krijgen de specifieke uitgangspositie van de gemeenten, de vastgelegde ambitie en de globale aanpak in de voorbereiding aandacht. Tot slot komen de wijze van ambtelijke uitwerking en de besluitvorming in colleges en raden in beeld.

Onderstaande beschrijving is gebaseerd op de informatie verkregen uit de bestudeerde documenten en gevoerde interviews. Zie bijlage C voor een overzicht van de geïnterviewden. Zie bijlage D voor een weergave van de documenten.

5.1 Specifieke uitgangspositie

Bij veel gemeenten in Nederland waren tot 2022 inburgeraars slechts beperkt in beeld. Zowel de gemeente Hulst als Terneuzen weken hiervan af. Ook in het oude stelsel ondersteunen en begeleiden zij inburgeraars relatief intensief, voor een belangrijk deel vanuit de Participatie Wet. Ook stemden medewerkers vanuit de gemeenten reeds veelvuldig af, en werkten samen met, de twee regionale taalaanbieders aan inburgeraars PIBLW en Scalda.

De gemeente Hulst werkte samen met VluchtelingenWerk voor de maatschappelijke begeleiding² en Hulst voor Elkaar voor de integratie en maatschappelijke ondersteuning. In Terneuzen voerden vrijwilligers, onder aansturing van consultants uit de gemeente zelf, de maatschappelijke begeleiding uit. Aanvullend zette in voorkomende gevallen de gemeente Terneuzen integratieactiviteiten en maatschappelijke ondersteuning³ in via Aan-z.

De overgang van het oude stelsel naar het nieuwe stelsel is voor de gemeenten Hulst en Terneuzen minder omvangrijk en massief dan voor veel andere gemeenten in Nederland.

5.2 Vastgelegde ambitie

In de aanloop naar de nieuwe wet stelden de Zeeuws-Vlaamse gemeenten in 2020 gezamenlijk een missie, visie en 'Wat we willen bereiken?' op. Zie hieronder de tekst.

Missie en visie

De Zeeuws-Vlaamse gemeenten maken werk van de nieuwe wet Inburgering, zodat statushouders en gezinsmigranten vlot en zonder schulden integreren in onze samenleving. Het liefst via duurzaam werk. Met onze goed opgeleide consultants stellen we de individuele inburgeraar, en niet de regels, centraal. Hiervoor stellen we een individueel plan op passend bij de capaciteiten en persoonlijke omstandigheden van de inburgeraar. We bieden geruime tijd intensieve maatschappelijke begeleiding en bouwen deze ondersteuning pas af als de inburgeraar voldoende zelfredzaam is.

Wat willen we bereiken?

- "Zachte landing": de inburgeraar tijd geven om te wennen aan, en kennis te maken met, de nieuwe omgeving en ervaringen te verwerken.
- Ontzorgen: inburgeraars voldoende ondersteunen met financiële en organisatorische zaken om schulden te voorkomen en zelfredzaamheid te bevorderen.
- Maatwerk: een persoonlijk plan (PIP) afgestemd op de talenten van de inburgeraar en het bieden van een passende leerroute.
- Integraal: een PIP waarbij aandacht is voor alle relevante levensdomeinen met concreet geformuleerde doelen. Aandacht voor zorg en psychisch welbevinden.
- Motiveren: inburgeraars via intensieve maatschappelijke begeleiding motiveren om zo snel mogelijk te integreren in de Zeeuws Vlaamse samenleving, het liefst via duurzaam betaald werk.
- Activeren: inburgeraars coachen om zich te ontwikkelen zodat ze naar vermogen de regie op hun leven en financiën kunnen oppakken.

² 'Maatschappelijke begeleiding' voorziet in hulp bij huisvesting, vestiging in de gemeente en thuis raken in de samenleving.

³ Maatschappelijke ondersteuning duidt op de inzet van WMO-voorzieningen waar nodig.

5.3 Globale aanpak in de voorbereiding

De Zeeuwse gemeenten en Goeree Overflakkee stemden vanaf 2019 onderling af in de voorbereidingen op de nieuwe Wet Inburgering. Een regionaal coördinator ondersteunde de gemeenten. Het rijk stelde Divosa in staat om voor elke arbeidsmarktregio een coördinator inburgering in te zetten. De gemeenten Hulst en Terneuzen namen actief deel aan deze provinciale voorbereiding. Betrokken medewerkers van de gemeenten oriënteerden zich hierbinnen op de opgaven, state-of-the-art, mogelijke aanpak, oplossingen en voorbeelden van instrumenten.

Vanuit dit regionale samenwerkingsverband trokken de Zeeuwse gemeenten in 2019 – 2021 ook samen op in de Europees gesubsidieerde pilot 'Nieuwe Zeeuwen'. Hier werden nieuwe inzichten en ervaringen opgedaan bij het begeleiden van inburgeraars.

Aansluitend trokken in het bijzonder de drie Zeeuws-Vlaamse gemeenten Hulst, Sluis en Terneuzen samen op bij de verdere opzet en inrichting van het nieuwe stelsel. Zij stelden de samen ambitie op, zie hierboven onder 5.2. Ook werkten zij de leerroutes nader uit samen met de taalaanbieders PIBLW en Scalda.

Meer concrete uitwerking en bijpassende besluitvorming vond lokaal plaats. Het nieuwe stelsel inburgering binnen de gemeenten Hulst en Terneuzen kreeg een relatief vergelijkbare uitwerking.

5.4 Wijze ambtelijke uitwerking en besluitvorming colleges en raden

De genomen besluiten over het nieuwe stelsel inburgering vormen het sluitstuk van dit hoofdstuk. Binnen het mandaat vond ambtelijke voorbereiding en nadere uitwerking van besluiten plaats. De colleges en gemeenteraden namen de besluiten

Wijze ambtelijke voorbereiding en uitwerking

De ambtelijke uitwerking verloopt in beide gemeenten nagenoeg op dezelfde, en voor de gemeenten reguliere, wijze:

- 'vanuit de lijn' ontvangen betrokken functionarissen, zowel beleidsmedewerkers als uitvoerend medewerkers, relevante opdrachten en aanwijzingen
- betrokken functionarissen voeren deze opdrachten uit en ontwikkelen hierbinnen inzichten en aanzet tot koers, probleemsignalen en oplossingen
- 'via de lijn' komen inzichten, koers, probleemsignalen en oplossingen tot stand binnen de grenzen van het mandaat. Daar waar aan de orde vindt doorgeleiding plaats naar besluitvorming door colleges en gemeenteraden.

Besluitvorming binnen de colleges

Hieronder de *expliciete* besluitvorming binnen de colleges van Hulst en Terneuzen.

<i>Gemeente Hulst</i>		<i>Gemeente Terneuzen</i>	
7-7-2020	Instemming uitgangspunten Kerngroep Veranderopgave Inburgering	6-7-2021	Kennisname nieuwe Wet Inburgering en ter beschikking stellen budget.
20-7-2021	Principebesluit inkoop leerroutes en modules	24-8-2021	Voorlopig besluit inkoop leerroutes nieuwe Wet Inburgering
14-12-2021	Inkoop Maatschappelijke Begeleiding en Eurowijzer		
31-5-2022	Definitief besluit inkoop leerroutes en modules		
Periodiek zond de afdeling Wonen, Werken en Samenleving memo's aan het college over voorbereiding op de nieuwe Wet Inburgering.			

Bij de colleges kwam meer *impliciet* inburgering-gerelateerde besluitvorming tot stand bij de behandeling van programma-, beleids- en jaarplannen, begrotingen, normen- en toetsingskader, perioderapportages en behandeling van circulaire vanuit het rijk.

Behandeling en besluitvorming binnen de gemeenteraden

Hieronder de *expliciete* besluitvorming binnen de gemeenteraden van Hulst en Terneuzen.

<i>Gemeente Hulst</i>		<i>Gemeente Terneuzen</i>	
24 -2-2022	Vaststelling Verordening participatie, inkomen en inburgering.	6-7-2021	Kennisname nieuwe wet en ter beschikking stellen budget.

Ook binnen de raden vond *impliciet* behandeling van, en besluitvorming op, inburgering-gerelateerde onderwerpen aan de orde bij programma-, beleids- en jaarplannen, begrotingen, normen- en toetsingskader, perioderapportages en behandeling van circulaire van het rijk.

Nadere toelichting

De gemeente Hulst nam inburgering op in een verordening. De gemeente Terneuzen koos ervoor om geen inburgeringaspecten op te nemen in de Verordening Sociaal Domein. Vooral nog stelde de gemeente Terneuzen ook geen specifiek inburgering-gerelateerde beleidsregels vast omdat de wet zelf hiervoor voldoende handvaten biedt.

Beide gemeenten oriënteren zich nog op nadere invulling van 'handhaving'. Het samengaan en afstemmen van de handhavingsinstrumenten vanuit de Participatie Wet en de Wet Inburgering vraagt hierbij aandacht. De gemeente Hulst nam handhaving wel reeds op hoofdlijnen op in de Verordening Participatie, inkomen en inburgering.

HOOFDSTUK 6

GEMEENTELIJK STELSEL INBURGERING

In dit hoofdstuk komt het gerealiseerde gemeentelijk stelsel inburgering voor Hulst en Terneuzen in beeld. Dit hoofdstuk start met een indicatie van het aantal betrokken inburgeraars. Deze indicatie is gebaseerd op documenten over instroom en taakstelling. Vervolgens komt per gemeentelijke taak de contouren van de ingerichte taakuitvoering in beeld. Een meer gedetailleerde weergave van de taakuitvoering is opgenomen in bijlage B. Aansluitend krijgen enkele elementen van het ondersteunend stelsel aandacht. Aan de orde komen de rolverdeling tussen samenwerkingspartners, de overlegstructuur, de monitoring van voortgang en resultaten en de financiële begroting. Dit hoofdstuk sluit af met de waarneming 'praktijk in ontwikkeling'. Het nieuwe stelsel inburgering in Hulst en Terneuzen is nog niet 'in beton gegoten'.

De beschrijvingen zijn gebaseerd op de informatie verkregen uit de gevoerde interviews (zie bijlage C) en bestudeerde documenten (zie bijlage D).

6.1 Indicatie aantal betrokken inburgeraars

Aantal inburgeraars

DUO verstrekt 'Voortgangscijfers Inburgering'. Op basis van peildatum 1 januari 2022 blijkt de volgende instroom van inburgeraars in 2020 en 2021:

	<i>Gemeente Hulst</i>		<i>Gemeente Terneuzen</i>	
	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>
<i>Instroom statushouders</i>	13	22	31 á 35	42
<i>Instroom gezinsmigranten</i>	Aantal te klein om te tonen	Aantal te klein om te tonen	11 á 15	19
<i>Totaal</i>	<i>Circa 15</i>	<i>Circa 25</i>	<i>Circa 46</i>	<i>61</i>

Aantal statushouders

De gemeenten krijgen vanuit het rijk een taakstelling opgelegd bij het vestigen van statushouders. Voor Hulst bedraagt de taakstelling in 2022 38 statushouders, voor Terneuzen bedraagt de taakstelling 73 statushouders. Naar verwachting zijn 70% van de statushouders 18 jaar en ouder en hiermee inburgering-plichtig.

Prognose

Het 'aantal inburgeraars onder begeleiding' c.q. de caseload zal sterk fluctueren. Uitgaande van een inburgeringstermijn van drie jaren per inburgeraar en bovenstaande cijfers kan een grove prognose van de caseload gemaakt worden. Deze prognose voorziet voor gemeente Hulst in een gemiddelde caseload van 90 inburgeraars (80 statushouders en 10 gezinsmigranten). Voor de gemeente Terneuzen voorziet deze prognose in een gemiddelde caseload van 200 inburgeraars (150 statushouders en 50 gezinsmigranten).

6.2 Contouren van het nieuwe primaire stelsel inburgering

Zowel in Hulst als in Terneuzen vult de gemeente bij inburgering de beleidsregie en delen van de uitvoeringsregie in. Op onderdelen vindt opdrachtverstrekking aan externe partners plaats. Hieronder komen per taak de contouren van het nieuwe stelsel in beeld.

1. Brede intake met afname van de leerbaarheidstoets

Het inburgeringsproces start met een brede intake van de inburgeraar op een breed scala aan leefgebieden. In beide gemeenten verzorgen specifiek aangestelde consultants⁴, functionerend vanuit de gemeente zelf, deze brede intake. Vanaf het moment dat er contact tussen de inburgeraar en de consultant mogelijk is dragen zij zorg voor 'een vlot en warm onthaal'.

Onderdeel van de brede intake is het afnemen van een leerbaarheidstoets. Beide gemeenten stelden gecertificeerde consultant(en) aan voor het afnemen van de leerbaarheidstoets en beschikken over de

⁴ De gemeente Hulst heeft een team inkomensconsultanten en reïntegratie-consultanten. Een aantal van hen hebben inburgering als aandachtsgebied. Tussen hen is volop afstemming. Er zijn dus geen specifieke inburgeringsconsultanten in dienst.

nodige faciliteiten om deze leerbaarheidstoets af te nemen.

2. Opstellen persoonlijk plan inburgering en participatie, begeleiding en ondersteuning

In aansluiting op de brede intake komt voor de inburgeraar een persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP) tot stand. Dit plan heeft de status van een beschikking. De inburgeraar is zelf verantwoordelijk voor het opvolgen van diens plan. De inburgeraar krijgt hierbij begeleiding en ondersteuning.

Beide gemeenten werken met een format PIP. De consulent stelt het PIP samen met de inburgeraar op. De consulent stemt vooraf af met de taalaanbieder. In Terneuzen stemt de consulent ook af met de maatschappelijk begeleider.

De betrokken consulenten houden per statushouder zicht op de voortgang en behaalde resultaten. Zij voeren periodiek voortgangsgesprekken met de inburgeraar. Ook stemmen zij individuele voortgang en resultaten af met de maatschappelijk begeleider en de taalschool.

De gemeenten Hulst en Terneuzen staan, in vergelijking met veel andere gemeenten in Nederland, reeds onder de oude wet intensief in contact met inburgeraars op weg naar taalbeheersing en werk. Beide gemeenten voelden hiermee in de praktijk beperkt tot geen noodzaak om extra begeleiding in te zetten voor de 'ondertussengroep'. Hierbij helpt dat het hele proces van huisvesting tot en met toeleiding naar werk binnen hetzelfde team belegd is.

De potentieel kwetsbare inburgeraars met Einde Lening nog Inburgering-plichtig (ELIP) zijn bij de gemeente Hulst niet volledig en sluitend in beeld. Wel ontvangt de gemeente van de scholen waar inburgeraars onderwijs krijgen een melding als de lening ten einde loopt. De gemeente Hulst volgt deze melding op naar bevind van zaken. De gemeente Terneuzen maakt gebruik van melding van ondersteuningsaanbod aan deze groep via DUO.

3. Financiële ontzorging

In beide gemeenten vindt verplichte inhouding plaats van vaste lasten op de uitkering van statushouders gedurende minimaal zes maanden. Voor zover nodig vindt intern afstemming tussen betrokken consulenten plaats. De inburgeraar krijgt tevens een training financiële zelfredzaamheid.

4. Maatschappelijke begeleiding statushouders

Maatschappelijke begeleiding' voorziet statushouders in hulp bij het 'thuis raken in de samenleving'. De gemeente Hulst belegt maatschappelijke begeleiding gedurende twee jaren vanaf vestiging bij de lokale afdeling van VluchtelingenWerk Nederland (VW). De begeleiding door VW bestaat uit één jaar intensieve en methodisch gestructureerde individuele begeleiding, groepsactiviteiten en spreekuur en indien nodig aangevuld met een jaar minder intensieve begeleiding. Uitvoering geschiedt door een team van vrijwilligers onder leiding van een bezoldigd coördinator. In de eerste twee jaren ondersteunt Hulst voor Elkaar bij complexe zorg- en hulpvragen en integratie en participatie van de inburgeraars binnen lokale organisaties, verenigingen en activiteiten in wijken en kernen.

Binnen de gemeente Terneuzen functioneert een team van vrijwillige maatschappelijk begeleiders onder coördinatie van betrokken consulenten. Voor zover nodig vindt via Aan-z aanvullende reguliere integratie-activiteiten en maatschappelijke ondersteuning vanuit de WMO plaats.

5. Leerroutes en Modules

Het nieuwe stelsel bevat drie leerroutes om aan de inburgeringsplicht te kunnen voldoen:

- *B1-route*: voor de meeste inburgeraars om zo snel mogelijk taalniveau B1 te behalen en hun perspectief op de arbeidsmarkt te vergroten.
- *Onderwijsroute*: voor de theoretisch leerbare inburgeraars, gericht op toeleiding naar een reguliere Nederlandse opleiding en diploma.
- *Zelfredzaamheidsroute (Z-route)* voor de praktisch leerbare inburgeraars, gericht op het zelfstandig kunnen meedraaien in de maatschappij.

Op basis van een onderhandse aanbesteding verstreken de gemeenten Hulst en Terneuzen, samen met de gemeente Sluis, de uitvoeringsopdracht leerroutes aan PIBLW en Scalda. Hierbinnen voert Scalda de Onderwijsroute en B1 route voor jongeren uit. PIBLW voert de Z-route en de B1 route voor oudere inburgeraars uit. Zowel de statushouders als de gezinsmigranten maken gebruik van deze leerroutes bij PIBLW en Scalda. De statushouder doet dit verplicht op basis het PIP. De gezinsmigrant doet dit vrijwillig op basis van advies door de consulent.

Module Participatie Verklaring Traject (PVT)

Het Participatie Verklaring Traject bestaat uit 1) een inleiding en overdracht van inhoudelijke kennis over de kernwaarden van de Nederlandse samenleving en 2) ondertekening van de participatieverklaring. Met het tekenen van deze verklaring toont de inburgeraar betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving en verklaart zich bereid een actieve bijdrage te leveren. Voor de Zeeuws Vlaamse gemeenten voert PIBLW, samen met onderaannemer Cultureel opleidingshuis 'Bureau Veiligheid', de PVT groepsgewijs uit.

Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP)

De MAP is erop gericht om inburgeraars bekend te maken met de Nederlandse arbeidsmarkt en hen de nodige vaardigheden aan te leren. In samenwerking met het Werk Service Punt Zeeuws Vlaanderen ontwikkelden de gemeenten Sluis, Hulst en Terneuzen de MAP. Interne trainers vanuit de gemeenten verzorgen dit programma.

6.3 Contouren van het nieuwe ondersteunende stelsel inburgering

Hieronder krijgen aspecten van het *ondersteunend* stelsel aandacht waaronder een overzicht van de samenwerkingspartners, de overlegstructuur, de monitoring van voortgang en resultaten en de financiële begroting.

1. Rolverdeling samenwerkende partners

Rollen	Primair verantwoordelijk Hulst	Primair verantwoordelijk Terneuzen
Beleidsregie	Gemeente Hulst	Gemeente Terneuzen
Uitvoeringsregie	Gemeente Hulst	Gemeente Terneuzen
Uitvoering brede intake met afname leerbaarheidstoets	Gemeente Hulst	Gemeente Terneuzen
Uitvoering PIP, begeleiding en ondersteuning	Gemeente Hulst	Gemeente Terneuzen
Uitvoering Maatschappelijke Begeleiding	Fase 1: VluchtelingenWerk Fase 2: Hulst voor Elkaar	Fase 1: Gemeente Fase 2: Aan-z
Uitvoering Leerroutes	Onderwijsroute + B1 jongeren: Scalda Z-route + B1 ouderen: PIBLW	Onderwijsroute + B1 jongeren: Scalda Z-route + B1 ouderen: PIBLW
Uitvoering MAP	Werk Service Punt Zeeuws-Vlaanderen	Werk Service Punt Zeeuws-Vlaanderen
Uitvoering PVT	PIBLW met onderaannemer Cultureel opleidingshuis 'Bureau Veiligheid'.	PIBLW met onderaannemer Cultureel opleidingshuis 'Bureau Veiligheid'.
Uitvoering financiële ontzorging	Gemeente Hulst	Gemeente Terneuzen

2. Overlegstructuur gemeenten - partners

In periodiek overleg tussen de onderscheiden gemeenten en afzonderlijke samenwerkingspartners één-op-één vinden naar behoefte casusbespreking, relatiebeheer en stelselbeheer plaats.

De afstemming tussen de Zeeuws Vlaamse gemeenten met PIBLW en Scalda vindt regionaal plaats in het Regieteam Inburgering en Educatie. Tot dit team behoren ook de Bibliotheek Zeeuws-Vlaanderen en Stichting Lezen en Schrijven.

Een *integraal* stelseloverleg waaraan alle stelselpartners samen deelnemen is (nog) niet actief, zowel niet in Hulst als in Terneuzen. De gemeente Hulst denkt een dergelijk stelseloverleg op gang te brengen als de partijen noodzaak en draagvlak hiertoe uitspreken.

Van een *lokaal* apart georganiseerde expliciete *belangenbehartiging* van inburgeraars is binnen Hulst en Terneuzen geen sprake. Deze belangenbehartiging geschiedt deels vanuit Zeeuws verband, meer nog vanuit landelijk verband. Binnen de gemeente Hulst is wel indirecte belangenbehartiging vanuit VluchtelingenWerk en Hulst voor Elkaar richting de gemeente. Daarnaast zijn er inburgeraars actief binnen de Cliëntenraad Sociale Zekerheid Hulst.

3. Monitoring voortgang en resultaten

Op het niveau van de inburgeraar

Binnen de werkprocessen houden de consultant, de leerroute-begeleider vanuit de taalschool en de maatschappelijk begeleider op casusniveau veelvuldig de voortgang en resultaten van de individuele inburgeraar in beeld. In diverse gesprekken met inburgeraars krijgen de behaalde mijlpalen aandacht en al dan niet tevredenheid over resultaten en over de ondersteuning. De consultant verwerkt behaalde mijlpalen in het gegevensplatform van DUO.

Op het niveau van het stelsel

Er is een Zeeuws-Vlaams regionaal beleidskader inburgering opgesteld en vastgesteld. Om het beleid, de uitvoering en maatschappelijke effecten te monitoren en evalueren hebben de gemeenten gezamenlijk een set indicatoren opgesteld. Er is sprake van een regionaal format dat de lokale gemeenten verwerken in een eigen monitor en rapportage aan college en raden. Deze ontwikkeling is nog onder handen.

Ook vormt dit format een basis voor de verplichte informatievoorziening aan CBS en de SISA-verantwoording van de specifieke rijksuitkering inburgering. Van een gestructureerde tevredenheidsmeting is binnen de gemeenten (nog) geen sprake.

4. Financiële begroting 2022

Baten en lasten gekoppeld aan het programma inburgering 2022 voor de gemeenten Hulst en Terneuzen.

	<i>Gemeente Hulst</i>	<i>Gemeente Terneuzen</i>
<i>Baten 2022</i>		
Integratie uitkering / uitvoeringskosten Meicirculaire 2022	€ 78.676,-	€ 170.314,-
Leerbaarheidstoets Meicirculaire 2022	€ 7.060,-	€ 15.282,-
Ondertussengroep Meicirculaire 2022	€ 7.082,-	€ 13.987,-
Compensatie uitstel Meicirculaire 2022	€ 9.949,-	€ 19.650,-
SPUK voorzieningen Beschikking september 2021	€ 168.785,-	€ 332.107,-
SPUK onderwijsroute Beschikking februari 2022	€ 23.669,-	€ 46.748,-
<i>Prognose baten 2022</i>	€ 295.221,-	€ 598.088,-
<i>Lasten 2022</i>		
Lasten uitvoering en voorzieningen Begroting 2022	€ 513.883,-	€707.389,-
<i>Prognose lasten 2022</i>	€ 513.833,-	€707.389,-
<i>Saldo baten en lasten 2022</i>	- € 218.662,-	- €109.381,-
Extra inzet restant integratie uitkering 2020 en 2021	€ 218.662,-	
Extra inzet uit reserve inburgering		€109.381,-
<i>Begroot resultaat 2022</i>	€ 0,-	€ 0,-

In 2022 overstijgen de begrote lasten de inburgering- gelabelde budgetten vanuit het rijk, zowel voor de gemeente Hulst als Terneuzen. De gemeente Hulst stelt een restant vanuit de integratie uitkering 2020 en 2021 ter beschikking voor de opstart- en ontwikkeltaken. Dit bedrag wordt niet ingezet voor

de uitvoering van de noodzakelijke, reguliere taken. De gemeente Terneuzen stelt een dotatie vanuit de Reserve Inburgering ter beschikking.

6.4 Praktijk 'in ontwikkeling'

De uitvoering van de nieuwe Wet Inburgering kwam vanuit het rijk trager op gang dan oorspronkelijk beloofd. Niet alle nadere regelgeving is door het rijk tijdig en voldoende uitgewerkt. Toepassing van regelgeving kost de landelijke uitvoeringspartners, waaronder het ministerie van SZW en DUO, grote moeite. Fouten werden gemaakt waardoor het systeem van melden van inburgeraars door het rijk aan de gemeenten tot eind maart stil lag. Ook voor de gemeenten Hulst en Terneuzen komt mede daardoor de daadwerkelijke uitvoering traag en later op gang dan verwacht. Hierin speelt mee dat inburgeraars die vallen onder de nieuwe wet 'druppelsgewijs' binnen komen. Veel binnen komende inburgeraars in de eerste helft van 2022 vallen nog onder de oude wet.

De uitvoering van het nieuwe stelsel inburgering in Hulst en Terneuzen is nog niet 'in beton gegoten'. Betrokken functionarissen spreken over een lerende toepassing waarin 'werkende weg doorontwikkelen' de praktijk is.

Sinds 1 april is binnen de gemeente Terneuzen de reorganisatie voor de integraal werkende teams Support Sociaal Domein en Werk, Inkomen en Leerling-zaken een feit. Inburgering valt tevens onder deze Support-teams. Centraal staat de integraliteit van zowel de operationele processen, de doorlopende klantreis, beleid en verordening als ook de brede intake.

HOOFDSTUK 7 ANTWOORD OP DE VRAAGSTELLING

In dit hoofdstuk staan de *antwoorden op de onderzoeksvragen*. Eerst de centrale vraagstelling, vervolgens de deelvragen. De onderzoeker formuleerde de antwoorden op basis van de feiten en inzichten die in het onderzoek naar voren kwamen. De antwoorden hebben een concluderend karakter c.q. zijn te lezen als conclusies van de quick scan.

7.1 Centrale vraagstelling

In hoeverre zijn de gemeenten Hulst en Terneuzen adequaat toegerust voor het (laten) uitvoeren van de taken die zij, als gevolg van de nieuwe Wet Inburgering, per 1 januari 2022 opgelegd kregen?

Rekening houdend met de actuele context zijn de gemeenten Hulst en Terneuzen *voor nu* adequaat genoeg toegerust voor het (laten) uitvoeren van de taken inburgering die zij vanuit het rijk opgelegd kregen. Betrokkenen spreken over een lerende toepassing. Werkende weg doorontwikkelen is de praktijk. De tijd zal leren in hoeverre de toerusting op de langere termijn voldoende is.

De actuele context bestaat enerzijds uit een meer trage opstart vanuit het rijk dan oorspronkelijk beloofd. Deze trage opstart ging in de beginfase ook nog eens gepaard met fouten in gegevensverwerking en interpretatiefouten vanuit de landelijk betrokken organisaties. Anderzijds is het nieuwe stelsel pas vanaf 2025 'volledig gevuld'. Het duurt drie jaren totdat er geen inburgeraars meer actief zijn onder de oude wet en hiermee alle actieve inburgeraars vallen onder de nieuwe wet.

Deels leunen de gemeenten Hulst en Terneuzen nadrukkelijk op een eerder bestaande inburgeringspraktijk. Beide gemeenten ondersteunden de inburgeraar onder de oude Wet Inburgering al relatief intensief.

7.2 Deelvragen

1. Welke visie en beleidskaders, behorend bij de nieuwe Wet Inburgering, zijn door de gemeenten vastgesteld?

De drie Zeeuws Vlaamse gemeenten stelden gezamenlijk de missie, visie en 'Wat willen we bereiken?' op. Deze zijn nadrukkelijk basis voor lokaal beleid. Zij staan in hoofdstuk 5.2. De gemeente Hulst stelde lokaal niet expliciet 'beleidskaders inburgering' vast. De gemeente Terneuzen nam de regionale visie en beleidskaders op in het document 'De nieuwe wet inburgering in de gemeente Terneuzen' waar de gemeenteraad in juli 2021 kennis van nam.

Daarnaast kwam inburgering binnen beide gemeenten veelal impliciet aan de orde binnen integrale programma-, beleids- en jaarplannen, begrotingen en normen- en toetsingskaders.

2. Hoe zijn de gemeenteraden betrokken bij de voorbereiding en inrichting van het nieuwe stelsel inburgering?

De gemeenteraad van Hulst stelde in februari 2022 de 'Verordening participatie, inkomen en inburgering' vast. De gemeenteraad van Terneuzen behandelde in juli 2021 'Kennisname nieuwe Wet Inburgering en ter beschikking stellen budget'.

De formele en expliciete behandeling van 'inburgering' binnen de gemeenteraden was hiermee relatief beperkt. Zoals aangegeven bij deelvraag 1, impliciete behandeling van 'inburgering' vond plaats binnen integrale besluitvorming.

3. Hoe zijn de, uit de Wet Inburgering voortkomende taken, sluitend belegd in de uitvoering?

Zowel de gemeenten Hulst als Terneuzen vullen de beleidsregie en delen van de uitvoeringsregie zelf in. De beleidsvorming, de planning, deels uitvoering, verantwoording en bijstelling geschiedt

onder regie en coördinatie van gemeentelijke beleidsmedewerkers en consultants. Op onderdelen vindt opdrachtverstrekking aan externe partners plaats, zoals welzijnsinstellingen en taalinstututen.

De taakuitvoering is nog niet 'in beton gegoten'. De gemeenten legden kernafspraken vast in de opdrachten aan externe partners. Uitwerking naar concrete werkafspraken en een samenwerkingsstructuur vindt nog plaats. De 'sluitende belegging' in de uitvoering is nog in ontwikkeling.

4. Hoe is een cultuur-sensitieve uitvoering van taken gewaarborgd?

Beide gemeenten tonen enige aandacht voor een cultuur-sensitieve aanpak. De gemeenten stelden nog geen expliciet beleid vast. Hiermee is borging (nog) niet zichtbaar.

Veel betrokken medewerkers binnen de gemeenten en samenwerkingspartners volgden een training cultuur-sensitief werken. Vanuit gemeente Terneuzen volgden ook de vrijwilligers maatschappelijke begeleiding deze training.

Onder de medewerkers binnen gemeente Hulst is beperkt sprake van ervaringsdeskundigheid. Bij de gemeente Terneuzen is ervaringsdeskundigheid onder medewerkers in enige mate aanwezig. Beide gemeenten oriënteren zich op de mogelijkheden om ervaringsdeskundigheid sterker te betrekken in de begeleiding van inburgeraars.

5. Hoe is voorzien in passende ondersteuning voor de zogenaamde 'ondertussengroep' en inburgeraars aan het Einde van de Lening Inburgeringsplicht (ELIP)?

In aparte en expliciete ondersteuning van de 'ondertussengroep' is niet voorzien. De gemeenten Hulst en Terneuzen stonden, in vergelijking met veel andere gemeenten in Nederland, reeds onder de oude wet intensief in contact met inburgeraars op weg naar taalbeheersing en werk. Beide gemeenten voelden hiermee geen noodzaak om nog meer en extra begeleiding in te zetten voor de 'ondertussengroep'. In de ogen van de RKCHT is de ondersteuning van de 'ondertussengroep' passend, zowel in Hulst als Terneuzen.

De potentieel kwetsbare inburgeraars met Einde Lening nog Inburgering-plichtig (ELIP) zijn bij de gemeente Hulst niet volledig en sluitend in beeld. Wel ontvangt de gemeente van de scholen waar inburgeraars onderwijs krijgen een melding als de lening ten einde loopt. De gemeente Hulst volgt deze melding op 'naar bevind van zaken'. In de ogen van de RKCHT is de ondersteuning van ELIP-ers in Hulst 'nog niet passend'.

De gemeente Terneuzen maakt gebruik van melding van ondersteuningsaanbod aan deze groep via DUO. ELIP-ers die zich vervolgens bij de gemeente aanmelden krijgen ondersteuning. Eventuele financiële steun vergoedt gemeente Terneuzen vanuit het rijksbudget ELIP en vanuit het re-integratie-budget. In de ogen van de RKCHT is de ondersteuning van ELIP-ers in Terneuzen 'passend'.

6. In hoeverre hebben betrokken samenwerkingspartners vertrouwen in de passende uitvoering van de taken?

De vertegenwoordigers van de samenwerkingspartners geven in de interviews aan voldoende vertrouwen te hebben in de passende uitvoering van taken, zowel binnen de gemeente Hulst als Terneuzen. Zij benoemen ook aandachtspunten zoals:

- de nog brede onduidelijkheid bij de samenwerkingspartners over regelgeving en kaders vanuit het Rijk en hiermee het zoeken naar passende uitvoering en samenwerking
- de toewijzing van inburgeraars naar leerroutes in het algemeen en in het bijzonder de toedeling naar PIBLW enerzijds en Scalda anderzijds
- de inzet van werkervaringsplekken op weg naar participatie door inburgeraars
- de inzet van voldoende vrijwilligers met de juiste competenties binnen de maatschappelijke begeleiding
- passende en effectieve afstemming tussen professionals, waaronder de daadwerkelijk warme overdracht van inburgeraars bij faseovergang in het inburgeringsproces.

7. In hoeverre passen de begrote kosten van invoering en uitvoering binnen de, vanuit het rijk beschikbaar gestelde, budgetten?

Voor zowel de gemeente Hulst als Terneuzen is, binnen het kader van de quick scan, nog geen uitspraak te doen in hoeverre de kosten van uitvoering structureel passen binnen de door het Rijk beschikbaar gestelde budgetten.

Zowel bij de gemeente Hulst als Terneuzen overstijgen in 2022 overstijgen de begrote kosten de momenteel bekende inburgering-gelabelde budgetten vanuit het Rijk. De gemeente Hulst stelt in 2022 een restant vanuit de integratie uitkering 2020 en 2021 ter beschikking. De gemeente Terneuzen stelt in 2022 een dotatie vanuit de Reserve Inburgering ter beschikking.

Eenzijds zijn er nog steeds onduidelijkheid in regelgeving en budgetten vanuit het Rijk. Anderzijds is de uitvoering nog 'in ontwikkeling'. Een deel van de actueel begrote kosten zijn niet structureel, zij betreffen de initiële inrichting van het nieuwe stelsel. De werkbegrotingen zijn in de ogen van betrokken medewerkers nog sterk 'indicatief' van karakter.

8. Welke kansen en welke risico's signaleren de gemeenten bij de uitvoering van deze nieuwe taken?

Uit de gevoerde interviews en aangeleverde documenten komen onderstaande belangrijkste kansen naar voren.

- Het gebruik van de lokaal en regionaal beschikbare ervaring, stammend uit de werkwijze onder de oude wet. Binnen de uitvoering onder de oude wet was er, binnen zowel de gemeente Hulst als de gemeente Terneuzen, veel extra ondersteuning voor inburgeraars. Bij de inrichting van, en uitvoering binnen, het nieuwe stelsel inburgering steunen de gemeenten op de reeds opgedane ervaring.
- Het benutten van de voordelen van een regionaal overzichtelijk veld. Binnen Zeeuws-Vlaanderen werken de beperkte hoeveelheid relevante samenwerkingspartners al langer samen en 'kennen onderling de weg'. Zo zijn er bijvoorbeeld slechts twee relevante taalaanbieders actief in de regio waarmee de gemeenten via een onderhandse aanbesteding de opdracht tot uitvoering van de leerroutes overeenkwamen.
- Het benutten van de proactieve inzet van de grote hoeveelheid betrokken professionals die 'doen wat gedaan moet worden'. Een praktische en effectieve uitvoering komt hiermee nadrukkelijk in beeld.

Uit de gevoerde interviews en aangeleverde documenten komen onderstaande belangrijkste risico's naar voren.

- De verwarring en vertraging in de ontwikkeling en operationalisering van het nieuwe stelsel inburgering, mede door de onduidelijkheden en fouten vanuit de landelijke organen.
- De onzekerheid in hoeverre het beschikbare budget voldoende is om de kosten te dekken.
- De statushouders die gekoppeld worden aan de gemeenten Hulst en Terneuzen beschikken, in de ogen van betrokken medewerkers, over een lagere leerbaarheid dan gemiddeld. Relatief lage leerbaarheid kan / zal gepaard gaan met een hoge intensiteit van begeleiding.
- Het lage aantal inburgeraars binnen de gemeente Hulst en Terneuzen, in verhouding tot grotere gemeenten in Nederland, levert een relatief compacte uitvoering op met beperkte speelruimte. Hiermee is de uitvoering binnen gestelde kaders kwetsbaar.

HOOFDSTUK 8 AANBEVELINGEN

De RKCHT geeft aan de gemeenten Hulst en Terneuzen de onderstaande aanbevelingen mee.

1. *Stapsgewijs door-ontwikkelen*

Het stelsel inburgering is binnen de gemeenten Hulst en Terneuzen nog niet uitgekristalliseerd. Werkende weg door-ontwikkelen is de komende twee a drie jaren nog de praktijk. Hanteer in deze jaren nadrukkelijk een projectmatige en lerende aanpak.

- Stel de beoogde resultaten expliciet vast, inclusief de bijbehorende mijlpalen op weg hiernaartoe.
- Monitor en evalueer het behalen van de gestelde mijlpalen.
- Beoordeel nadrukkelijk in hoeverre bijstelling van inhoudelijke aanpak, inrichting van het stelsel en inzet van middelen nodig is. Geef hierbij ook aandacht aan de cultuursensitieve uitvoering (deelvraag 4), ondersteuning ondertussengroep (deelvraag 5), ondersteuning ELIP-ers (deelvraag 5) en de het evenwicht in leerbaarheid (deelvraag 8, risico's - derde bullit).
- Beoordeel nadrukkelijk in hoeverre de kosten op de langere termijn passen binnen het beschikbaar gestelde budget.

2. *Monitor*

Ontwikkel en hanteer een monitor op voortgang en resultaten met meetpunten breed vanuit de perspectieven van:

- de betrokken inburgeraar
- de samenleving
- de werking van het stelsel
- de inzet van middelen.

Bouw de meting van tevredenheid van de inburgeraar over diens inburgeringsresultaat en ervaren ondersteuning in de monitor in.

3. *Samenwerking partners binnen het stelsel*

Versterk en borg de verbinding tussen samenwerkingspartners binnen het stelsel. Stem af tussen partners op het niveau van zowel:

- cases (operationeel)
- werkafspraken, samenwerking en inrichting stelsel (tactisch)
- te behalen en behaalde resultaten (strategisch).

4. *Rol gemeenteraden*

Laat beide gemeenteraden bepalen hoe en hoe intensief zij betrokken willen worden bij de realisatie van de inburgeringsopgave. Dit met oog op de kader-stellende en controlerende rol.

5. *Kansen en risico's decentralisaties*

De ervaring leert dat aan decentralisatie van taken van Rijk naar gemeenten risico's zijn gekoppeld. Ook bij een relatief kleine decentralisatie als inburgering. Breng bij toekomstige decentralisaties proactief de kansen en risico's nauwkeurig in beeld.

HOOFDSTUK 8 BESTUURLIJKE REACTIES

Hieronder zijn de bestuurlijke reacties van de gemeente Hulst en Terneuzen opgenomen.



Rekenkamercommissie gemeente Hulst en
Terneuzen
Grote Markt 21
4561 EA Hulst

Uw kenmerk	Zaaknummer 289635	Bijlage(n)
Behandeld door Marieke Houtekamer		Datum 6 oktober 2022
Onderwerp Rekenkamerrapport - inburgering		

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van uw 'Concept Rapport Quick scan Inburgering Hulst en Terneuzen'. Het rapport geeft duidelijk en gedetailleerd weer hoe de gemeente Hulst is voorbereid op de uitvoering van taken behorend bij de nieuwe inburgeringswet. Graag willen wij gebruikmaken van de mogelijkheid om inhoudelijk op het conceptrapport te reageren.

Bestuurlijke reactie

Ons college herkent zich in uw beschrijving van (de overgang naar) het nieuwe inburgeringsstelsel en de manier waarop wij dit in de gemeente Hulst hebben voorbereid en georganiseerd.

We zijn verheugd om te vernemen dat de gemeente momenteel voldoende adequaat is toegerust voor de taken die voortvloeien uit de nieuwe inburgeringswet. We onderschrijven uw opvatting dat zal moeten blijken of dit op de langere termijn ook het geval zal zijn. Om hiernaar toe te werken, geeft u een aantal aanbevelingen mee. De gemeente Hulst neemt deze aanbevelingen, alsmede de conclusies op hoofd- en deelvragen, in algemene zin over. De verdere implementatie van de nieuwe inburgeringswet zal de nodige aandacht en inzet vragen vanuit bestuur, beleid en uitvoering. Ons college zal hier de komende jaren actief mee aan de slag gaan. De benoemde aanbevelingen zijn hierbij goede handreikingen.

Tot slot

We willen u hartelijk bedanken voor uw inspanningen die resulteerden in het door u toegezonden rapport. De resultaten geven de gemeente Hulst inzicht in aandachtspunten en verbetermogelijkheden om inburgeraars binnen onze gemeente nog beter te begeleiden teneinde succesvol te integreren binnen onze gemeente.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Afdeling: Samenleving

Bezoekadres:

Grote Markt 24 4561 EB Hulst
Telefoon 14 0114
Vanuit buitenland +31 114 389000
Telefax +31 114 314627
WhatsApp +31 6 13323199

Postadres:

Grote Markt 21 4561 EA Hulst
Postbus 49 4560 AA Hulst

Website www.gemeentehulst.nl

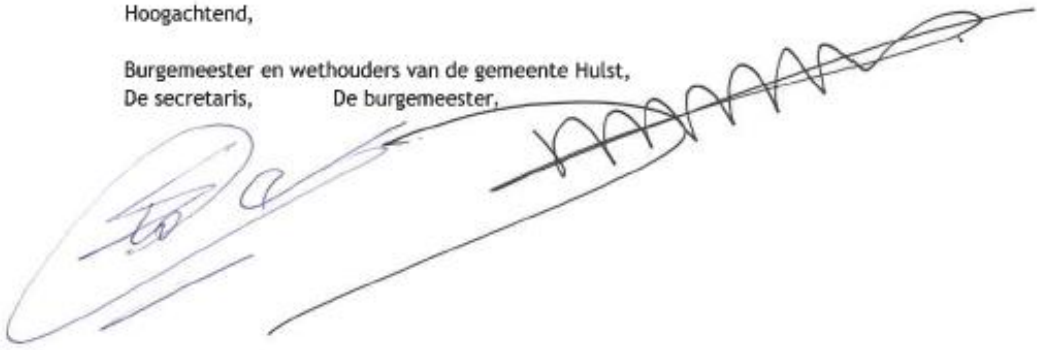
Bankgegevens:

IBAN NL 21 BNGH0285044370
BIC BNGHNL2G
BTW Nummer NL826481164B02
KvK Nummer 20165080



Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van de gemeente Hulst,
De secretaris, De burgemeester,

The image shows two handwritten signatures. The signature on the left is a cursive script, possibly reading 'De secretaris'. The signature on the right is a more stylized, repetitive scribble, possibly representing 'De burgemeester'. Both signatures are written in black ink and are positioned below the corresponding text labels.



Postadres: Postbus 35, 4530 AA Terneuzen
Bezoekadres: Stadhuisplein 1, 4531 GZ Terneuzen
Telefoon: 14 0115
Vanuit buitenland: +31 115 455 000
E-mail : gemeente@terneuzen.nl
Internet: www.terneuzen.nl

Bij beantwoording a.u.b. onderwerp, datum en
zaaknummer van deze brief vermelden.

Rekenkamercommissie Hulst-Terneuzen
t.a.v. de heer K. Kort

uw brief van :
uw kenmerk :
zaaknummer : 6257
contactpersoon : J.J. Hoste
telefoon : 14 0115
e-mail : k.hoste@terneuzen.nl
verzonden : 20 OKT 2022

Terneuzen, 18 oktober 2022

Onderwerp: bestuurlijke reactie op Concept Rapport Quick scan Inburgering Hulst en
Terneuzen

Geachte heer Kort,

Het college van B&W heeft kennis genomen van het concept-onderzoeksrapport van uw rekenkamercommissie. Het rapport geeft een helder zicht op hoe de nieuwe gemeentelijke opgave inburgering er uit ziet. Ook de wijze waarop de gemeente zich heeft voorbereid op deze veranderopgave komt in uw rapport duidelijk naar voren. De aanbevelingen zullen wij meenemen bij de doorontwikkeling en de uitvoering van de nieuwe Wet Inburgering.

Bestuurlijke reactie

Het college hecht eraan het volgende op te merken. Het college en de ambtelijke organisatie hebben de afgelopen tijd hard gewerkt om de taken voor de nieuwe Wet inburgering te implementeren. Onze eerste focus daarbij lag op de organisatie en de werkwijze.

We streefden naar een overgang waarbij we de goede punten bij het begeleiden en huisvesten van statushouders ook in 2022 konden voortzetten. Als college zijn we van mening dat we daar in zijn geslaagd. Wij zien uw rapport als een bevestiging van onze opvatting dat we daarin zijn geslaagd. In de onderkenning dat er nog een aantal ontwikkel- en verbeterpunten zijn die u in uw aanbevelingen beschrijft. De komende tijd pakken we deze punten op.

Tot slot

Het college neemt, zoals aangegeven, uw aanbevelingen ter harte en gaat hier in 2023 en volgende jaren mee aan de slag. De klant zal steeds centraal moeten staan, dit biedt de meeste kansen geeft op het succesvol inrichten van een organisatie gericht op een goede opvang en inburgering van statushouders.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en Wethouders van Terneuzen,

gemeentesecretaris,

S.I.L. (Steven) de Waal

burgemeester,

H.J.A. (Erik) van Merrienboer

HOOFDSTUK 9 NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE

De rekenkamercommissie nam met plezier kennis van de bestuurlijke reactie van de colleges van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Hulst en Terneuzen. Wij zijn blij met de, door beide colleges, verstrekte instemming met de conclusies. Ook zijn wij blij met beider initiatief om opvolging te geven aan de aanbevelingen.

De colleges herkennen de in het rapport beschreven 'werkpraktijk inburgering in ontwikkeling'. Enerzijds zijn de gemeenten 'goed op weg', anderzijds is er nog veel te doen. Hierbij zijn de kaders vanuit het rijk, ondanks de invoering van de nieuwe wet per 1 januari 2022, nog steeds in ontwikkeling. Zie ter illustratie de 'verzamelbrief', d.d. 29 september 2022, van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid C. van Gennip aan de Tweede Kamer⁵. Zoals het college van de gemeente Hulst aangeeft: 'De verdere implementatie van de nieuwe inburgeringswet zal de nodige aandacht en inzet vragen vanuit bestuur, beleid en uitvoering'.

Tenslotte dankt de rekenkamercommissie de ambtelijke en bestuurlijke organisatie van beide gemeenten voor de constructieve samenwerking bij de uitvoering van de quick scan.

⁵ Zie: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-4ace348ba65208efc793b16b6de60f40b9d63e80/1/pdf/verzamelbrief-wet-inburgering-2021.pdf>.

BIJLAGEN

Bijlage A: Lijst afkortingen

Afkorting	Aanduiding
AZC	Asielzoekers Centrum
B1 – route	Leerroute die opleidt tot het B1 taalniveau
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs Deze dienst registreert en verspreidt de gegevens van instroom, doorstroom, examenresultaten en uitstroom van inburgeraars.
ELIP	Einde Lening nog Inburgering-plichtig Inburgeraars die vallen onder de oude Wet Inburgering, tegen het einde van hun lening aanlopen en nog onvoldoende examenresultaten behaalden.
KNM	Kennis Nederlandse Maatschappij. Het examen Kennis van de Nederlandse Maatschappij, onderdeel van het inburgeringsexamen, toetst kennis van Nederlandse instanties, regels, normen en waarden.
MAP	Module Arbeidsmarkt en Participatie. Binnen deze module maakt de inburgeraar kennis met, en bereidt zich voor op, de Nederlandse Arbeidsmarkt.
PIP	Persoonlijk plan Inburgering en Participatie
PVT	Participatie Verklaring Traject Een inleiding in de kernwaarden van de Nederlandse samenleving. Aansluitend ondertekening van de participatieverklaring waarmee de inburgeraar verklaart de kernwaarden te onderschrijven en hieraan actief bij te dragen.
RKCHT	Rekenkamercommissie Hulst Terneuzen
SPUK	Specifieke Uitkering Vergoeding vanuit het rijk ter dekking van de kosten voor specifieke inburgeringsvoorzieningen.
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VW	VluchtelingenWerk
Z – route	De Z-route (zelfredzaamheidsroute) Deze route is voor inburgeraars met een lage leerbaarheid. Het is een intensief traject van zo'n 2 jaar, gericht op het zelfstandig kunnen meedraaien in de maatschappij.

Bijlage B: Taakuitvoering nieuwe stelsel inburgering

Bij wijze van nadere uitwerking van de contouren van het nieuwe stelsel komt in deze bijlage de taakuitvoering meer nauwkeurig aan de orde. Per cluster van taken komt eerst 'de Veranderopgave Inburgering' in beeld. Vervolgens komt de uitvoering binnen de gemeenten Hulst en Terneuzen in beeld.

Voor een groot deel is de uitvoering tussen de gemeenten gelijk. Daar waar er verschillen zijn worden deze benoemd. Het nieuwe stelsel inburgering in Hulst en Terneuzen is nog niet 'in beton gegoten'. De beschrijvingen zijn gebaseerd op de informatie verkregen uit de interviews (zie bijlage C) en bestudeerde documenten (zie bijlage D).

1. Brede intake met afname van de leerbaarheidstoets

Veranderopgave

Het inburgeringsproces start met een brede intake van de inburgeraar op een breed scala aan leefgebieden. Onderdeel van de brede intake is het afnemen van een leerbaarheidstoets. Een tijdige start van de inburgering is cruciaal om ervoor te zorgen dat inburgeraars vanaf het begin meedoen in de maatschappij. Voor asielstatushouders is het (beter) benutten van de fase in het Asielzoekers Centrum (AZC) een belangrijk instrument van het nieuwe stelsel. Door tijdig, in het AZC, te starten hebben asielstatushouders bij aankomst in de gemeente al een basis waar ze op voort kunnen bouwen. Bij de warme overdracht heeft een face-to-face gesprek van de consulent met de casemanager van het AZC en statushouder de voorkeur.

Uitvoering

- In beide gemeenten verzorgen de betrokken consulenten, functionerend vanuit de gemeente zelf, deze brede intake en nemen de leerbaarheidstoets af.
- Het COA koppelt statushouders vanuit AZC's in het hele land aan Hulst en Terneuzen. De gemeenten Hulst en Terneuzen kunnen de vroegtijdige start, zoals oorspronkelijk bedoeld, praktisch niet uitvoeren. De grote afstanden spelen hierin een cruciale rol. Overigens geldt dit voor de meeste gemeenten in Nederland.
- Wèl regelden beide gemeenten een 'zo spoedig mogelijke' warme overdracht in met deelname van de statushouder, diens casemanager van het AZC en de consulent vanuit de gemeente.
- De gemeenten voorzien met de inzet van de consulent en de maatschappelijke begeleiding in een 'warm onthaal en dicht bij / goed aangesloten contact'.
- Beide gemeenten beschikken over een gecertificeerde consulent en de nodige faciliteiten om de leerbaarheidstoets af te nemen.

2. Het persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP), begeleiding en ondersteuning

Veranderopgave

Na afronding van de brede intake stelt de gemeente, zoveel als mogelijk in afstemming met de inburgering-plichtige, het PIP op. Het PIP is maatwerk: de uitkomsten van de brede intake worden in het PIP vertaald naar op de persoon van de inburgering-plichtige toegesneden einddoelen van de inburgering. Het PIP bevat de beslissing waarbij de leerroute wordt vastgesteld en de wijze waarop de inburgering-plichtige aan diens plicht gaat voldoen. In het PIP vermeldt de gemeente welke begeleiding en ondersteuning zij biedt aan de inburgering-plichtige. De gemeente stelt het PIP vast met de status van een beschikking.

Specifieke begeleiding vragen de 'Ondertussengroep' en mensen met een Einde Lening Inburgeringsplicht (ELIP).

- De zogenaamde 'ondertussengroep' bestaat uit mensen die onder de oude wet inburgering vallen. Zij krijgen mogelijk onvoldoende begeleiding en ondersteuning c.q. zijn in de oude wet te vroeg overgelaten aan zelfredzaamheid. Het rijk vroeg aan de gemeenten voor deze doelgroep de mogelijkheid in te stellen tot een persoonlijk inburgeringsplan, de door gemeenten ingekochte taalscholing te volgen en extra begeleiding bij de voortgang van hun inburgering en integratie te krijgen. Dit vraagt van de gemeenten extra uitvoeringscapaciteit, waartoe het rijk budget ter beschikking stelde.
- Een deel van de inburgeraars behoort tot de zogenaamde 'Einde Lening nog Inburgeringsplichtig (ELIP). De ELIP-groep bestaat uit inburgeraars die vallen onder de

oude Wet inburgering, maar die tegen het einde van hun lening aanlopen. Zij zijn in het bijzonder kwetsbaar omdat zij, door onvoldoende inburgeringsresultaat, de voorlopige lening van €10.000,- bij DUO niet omgezet krijgen in een gift en hierdoor zonder inburgeringsdiploma en met een relatief grote schuld over blijven. Extra begeleiding kan hen 'net het goede zetje geven'. Ook dit vraagt van de gemeenten extra uitvoeringscapaciteit, waartoe het rijk budget ter beschikking stelde.

Uitvoering

- Zowel Hulst als Terneuzen beschikken over een format PIP. Het opstellen van het PIP, samen met de inburgeraar, geschiedt onder regie van de consulent. Voorafgaand aan het afgeven van deze beschikking vindt afstemming plaats tussen de consulent en de begeleiding vanuit de taalaanbieder. Ook werken de taalaanbieders met een vroegtijdige oriëntatie en intake. In gemeente Terneuzen vindt hiernaast afstemming tussen de consulent en de maatschappelijke begeleider plaats.
- Beide gemeenten nemen in het PIP bij uitstek de formele uitspraken en afspraken op, waaronder de te volgen leerroute. Meer specifieke afspraken over begeleiding op onderscheiden leefgebieden komen in samenspraak tussen de inburgeraar en begeleider tot stand en worden werkende weg bij gesteld. Vanuit de behoefte aan flexibiliteit vormen de nadere en dynamische afspraken geen onderdeel van het PIP als beschikking.
- De betrokken consulenten vanuit de gemeenten houden per statushouder zicht op de voortgang en behaalde resultaten door zelf periodiek voortgangsgesprekken te voeren. Ook nemen zij kennis van periodieke rapportage op individueel niveau door de maatschappelijk begeleider en de begeleider vanuit de taalschool.
- Veel betrokken medewerkers binnen de gemeenten en samenwerkingspartners volgden een training cultuursensitief werken. Vanuit gemeente Terneuzen volgden ook de vrijwilligers maatschappelijke begeleiding deze training.
- De medewerkers binnen gemeente Hulst beschikken beperkt tot niet over ervaringsdeskundigheid. De medewerkers binnen de gemeente Terneuzen beschikken in enige mate over ervaringsdeskundigheid. Beide gemeenten oriënteren zich op de mogelijkheden om ervaringsdeskundigheid sterker te betrekken in de begeleiding.
- De gemeenten Hulst en Terneuzen komen, in vergelijking met veel andere gemeenten in Nederland, reeds onder de oude wet intensief in contact met inburgeraars op weg naar taalbeheersing en werk. Beide gemeenten voelden hiermee beperkt tot geen noodzaak om extra begeleiding in te zetten voor de 'ondertussengroep'.
- De gemeente Hulst heeft nog geen volledig beeld van de groep ELIP'ers. Wel ontvangt de gemeente van de scholen waar inburgeraars onderwijs krijgen een melding als de lening ten einde loopt. De gemeente bekijkt samen met de inburgeraar de mogelijkheden voor ondersteuning. Doel is dat de inburgeraar het onderwijstraject succesvol afrondt. De gemeente werkt er momenteel aan om de groep ELIP'ers scherper in beeld te brengen, waaronder via het aanbod van DUO.
De gemeente Terneuzen maakt gebruik van het sturen van een meldingsbrief met ondersteunings-aanbod door DUO aan deze doelgroep. Eventuele financiële steun vergoedt gemeente Terneuzen vanuit het rijksbudget ELIP en vanuit het re-integratie-budget.

3. Financiële ontzorging

Veranderopgave

Statushouders die zich nieuw vestigen in een gemeente zijn bij uitstek financieel kwetsbaar. Om deze kwetsbaarheid te beperken voorziet de wet het inhouden van vaste lasten op de uitkering gedurende zes maanden na vestiging. De inhouding betreft de rekeningen voor huur, gas, water en elektra en de zorgverzekering. Ook krijgt de statushouder een training financiële zelfredzaamheid.

Uitvoering

- Zowel in Hulst als in Terneuzen voert de afdeling Inkomens de feitelijk inhouding van vaste lasten op de uitkering uit. De bij inburgering betrokken consulenten en inkomensconsulenten stemmen de passende uitvoering onderling af.
- Al in het oude stelsel maakten de gemeente Hulst en Terneuzen gebruik van de mogelijkheid tot inhouding van de vaste lasten op de uitkering op basis van vrijwilligheid. Bij inburgeraars vallend onder de nieuwe wet is deze inhouding nu verplicht.

- Mede door goede afstemmingen vanuit de gemeenten Hulst en Terneuzen met regionaal geselecteerde aanbieders van huisvesting, zorgverzekering, energie, water enz. verloopt deze inhouding voor Hulst en Terneuzen voorspoedig. Dit in afwijking van een moeizame afstemming met een breed scala aan aanbieders voor gemeenten verderop in het land.
- De begeleiding van statushouders op weg naar financiële zelfredzaamheid geschiedt geïntegreerd met de maatschappelijk begeleiding. Deels gebeurt dit binnen het individueel contact met de vrijwilliger en deels binnen groepsbijeenkomsten. In Hulst verzorgt VluchtelingenWerk de landelijk ontwikkelde training Eurowijzer.

4. Maatschappelijke begeleiding statushouders

Veranderopgave

Statushouders krijgen bij de verhuizing vanuit het AZC naar de gemeente in de eerste fase van hun verblijf begeleiding en ondersteuning bij het vestigen, regelen van praktische zaken en thuis raken in de lokale samenleving. Praktische hulp kan bijvoorbeeld bestaan uit het regelen van voorzieningen zoals wonen, zorg, werk, inkomen, bankzaken, verzekeringen en onderwijs. Tevens valt hieronder de kennismaking met de lokale woonomgeving en de lokale samenleving.

Uitvoering Hulst

- De gemeente Hulst belegt de maatschappelijke begeleiding gedurende de eerste twee jaren van vestiging bij de lokale afdeling van VluchtelingenWerk Nederland (VW). Uitvoering geschiedt door een team van vrijwilligers en een bezoldigd coördinator. De coördinator koppelt vrijwilligers en inburgeraars passend aan elkaar. De begeleiding door VW bestaat uit één jaar intensieve en methodisch gestructureerde individuele begeleiding, groepsactiviteiten en spreekuur en indien nodig aangevuld met een jaar minder intensieve begeleiding. Het streven is dat inburgeraars de specialistische begeleiding krijgen die nodig is om zo snel mogelijk van reguliere ondersteuning gebruik te kunnen maken, net zoals andere inwoners. De gemeente Hulst wil benadrukken dat inburgeraars voor een zo kort mogelijke periode als een 'aparte' doelgroep benaderd wordt. VW begeleidt de inburgeraar indien nodig naar de reguliere maatschappelijke ondersteuning vanuit Hulst voor Elkaar.
- In de eerste twee jaren ondersteunt Hulst voor Elkaar bij complexe zorg- en hulpvragen en integratie en participatie van de inburgeraars binnen lokale organisaties, verenigingen en activiteiten in de wijken en kernen. Na deze twee jaar vindt maatschappelijke ondersteuning naar behoefte plaats binnen de reguliere voorzieningen.

Uitvoering Terneuzen

- In de gemeente Terneuzen functioneert een team van vrijwillige maatschappelijk begeleiders binnen de gemeente zelf onder coördinatie van de consulenten. De vrijwilligers ervaren vooral een doorgaande lijn oude wet -> nieuwe wet. Zij combineren de maatschappelijke begeleiding nadrukkelijk met aandacht voor financiële zelfredzaamheid, participatie, juridische begeleiding enzovoorts. Een 'checklist' geeft de vrijwilliger duidelijkheid over uit te voeren taken, in het bijzonder ook in samenhang met de taken die de consulent uitvoert. De consulenten en de vrijwilligers voeren om de 2-3 maanden een groepsoverleg om knelpunten te bespreken en nieuwe processen door te nemen.
- Voor zover nodig vindt aanvullende maatschappelijke ondersteuning vanuit Aan-z plaats.

5. Leerroutes en Modules

4.1 De drie leerroutes

Veranderopgave

Het nieuwe stelsel bevat *drie leerroutes* om aan de inburgeringsplicht te kunnen voldoen:

- *B1-route*: de route voor de *meeste inburgering-plichtigen* om maximaal binnen drie jaar taalniveau B1 te behalen en hun perspectief op de arbeidsmarkt vergroten.
- *Onderwijsroute*: gericht op het behalen van een Nederlands schooldiploma voor een goede startpositie op de arbeidsmarkt. Door het behalen van een Nederlands diploma van een beroeps- of wetenschappelijke opleiding, worden de kansen van inburgeraars om een betaalde baan op passend niveau te vinden en volwaardig te kunnen meedoen aanzienlijk vergroot. Jonge inburgeraars worden daarom zo snel mogelijk doorgeleid naar een Nederlandse opleiding.

- *Zelfredzaamheidsroute (Z-route)*: een speciale leerroute voor degenen voor wie de B1- of onderwijsroute buiten bereik ligt. Activering en participatie zijn een expliciet doel van de Z-route. Het is een intensief traject van zo'n 2 jaar, gericht op het zelfstandig kunnen meedraaien in de maatschappij.
- Het examen Kennis van de Nederlandse Maatschappij toetst thematisch kennis van Nederlandse instanties en door hen gehanteerde regels.

Uitvoering

- In de regio Zeeuws-Vlaanderen waren in het verleden slechts twee taalinstututen actief voor inburgeraars, PIBLW en Scalda. Dit in tegenstelling tot veel gemeenten verder op in het land waar een vaak breed scala aan onderling concurrerende taalscholen actief zijn. De gemeenten Hulst en Terneuzen verstrekten, samen met de gemeente Sluis, op basis van een onderhandse aanbesteding de uitvoeringsopdracht leerroutes aan PIBLW en Scalda. In principe voert Scalda de Onderwijsroute en B1 route voor jongeren uit. PIBLW voert de Z-route en de B1 route voor oudere inburgeraars uit.
- Voor de Onderwijsroute voert Scalda de MBO-component zelf uit. Nadere oriëntatie op de uitvoering van de HBO en WO-component vindt nog plaats in samenspraak met de andere Zeeuwse gemeenten. Het verwachte volume bij de HBO en WO-component is te klein om dit binnen Zeeuws-Vlaanderen vorm te geven.
- Zowel de statushouders als de gezinsmigranten maken gemengd gebruik van de leerroutes bij PIBLW en Scalda. De statushouders op basis van inkoop door de gemeenten. De gezinsmigranten vrijwillig, echter ingegeven op basis van advies door de consultants.
- De module Kennis Nederlandse Maatschappij maakt integraal onderdeel uit van alle leerroutes.
- Afspraken over afstemming tussen de consultants en de coördinatoren van PIBLW en Scalda zijn gemaakt. Dit met het oog op een juiste plaatsing en / of eventuele overplaatsing waar mogelijk of nodig. PIBLW en Scalda doen een eigen intake en inschatting van leermogelijkheden bij de inburgeraar. Hieruit voorkomende inzichten zijn mede basis voor het besluit welke leerroute de inburgeraar volgt.
- Een expliciet cultuur-sensitieve werkwijze binnen PIBLW en Scalda lijkt nog beperkt gewaarborgd. Training vond plaats. Ervaringsdeskundige inzet medewerkers is beperkt zichtbaar.
- Ten tijde van de quick scan was er nog nauwelijks instroom, de passende werking van de afspraken moet zich nog uitwijzen.
- In belangrijke mate zijn PIBLW en Scalda samenwerkingspartners binnen de opdracht inburgering. Ook zijn zij in bepaalde mate onderling concurrenten. PIBLW en Scalda zoeken nog naar evenwicht in de samenwerking.

4.2 Participatie verklaring Traject (PVT)

Veranderopgave

Het Participatie Verklaring Traject bestaat uit:

- een inleiding en overdracht van inhoudelijke kennis over de kernwaarden van de Nederlandse samenleving
- ondertekening van de participatieverklaring, waarmee de inburgeraar betrokkenheid toont bij de Nederlandse samenleving en hun bereidheid om daar actief aan bij te dragen.

Uitvoering

Voor de Zeeuws Vlaamse gemeenten voert PIBLW, samen met onderaannemer Cultureel opleidingshuis 'Bureau Veiligheid', de PVT groepsgewijs uit. De groepen bestaan uit statushouders en gezinsmigranten. De PVT bestaat uit 4 dagdelen waarin een breed scala aan onderwerpen de revue passeren, afgewisseld met doe-opdrachten. De trainer van Bureau Veiligheid is van niet-Nederlandse komaf.

4.3 Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP)

Veranderopgave

De MAP is erop gericht om inburgeraars bekend te maken met de Nederlandse arbeidsmarkt en hen de nodige vaardigheden aan te leren. Met de MAP brengt de inburgeringsplichtige de eigen competenties en arbeidskansen in beeld. Dit wordt gecombineerd met het opdoen van praktische

ervaring op de (lokale) arbeidsmarkt. Deze praktische inzet dient aan te sluiten bij de beroepswensen en beroepskansen van de inburgeraar.

Uitvoering

In samenwerking met het Werk Service Punt Zeeuws Vlaanderen ontwikkelden de gemeenten Sluis, Hulst en Terneuzen de MAP. De MAP heeft nadrukkelijk een duaal karakter c.q. een combinatie van leren en ervaren. Binnen het leerplan krijgen nadrukkelijk de mogelijkheden en onmogelijkheden binnen de lokale en regionale arbeidsmarkt aandacht. Vanuit de drie gemeenten zijn interne trainers opgeleid om dit programma te verzorgen. Oorspronkelijk zette Divosa het programma van de MAP op in samenwerking met Stillare. De MAP-trainers gebruiken deze opzet

Bijlage C: Interviews

Geïnterviewde personen

Organisatie	Naam	Functie	Gem.
Gem. Hulst	Bianca Stevens - de Wit	Medewerker Samenleving (beleid)	H
Gem. Hulst	Marieke Houtekamer	Medewerker Samenleving (uitvoering)	H
Gem. Hulst	Marco Coolsen	Teamleider uitvoering Sociaal Domein	H
Gem. Terneuzen	Karin Hoste	Beleidsmedewerker Participatiewet	T
Gem. Terneuzen	Sandra Salomé-Boonman	Teamleider W&I	T
Gem. Terneuzen	Nimna Hettiarachchi,	Consulent Inburgering, team Werk & Inkomen	T
VluchtelingenWerk	Suzanne Rocher	Teamleider locatie Hulst	H
Hulst voor Elkaar	Annemiek de Schepper	Manager Hulp- en dienstverlening	H
PIBLW	Peter van den Kieboom	Directeur	H/T
Scalda	Elise Oreel - Wisse	Teamleider Inburgering en educatieve trajecten	H/T
Gem. Terneuzen	Henk Kunne	Vrijwilliger Maatschappelijke Begeleiding	T
Gem. Terneuzen	Janny Bouwense	Vrijwilliger Maatschappelijke Begeleiding	T

Overzicht items gehanteerd in de interviews met de gemeentelijke expertmedewerkers.

Hoe is taakuitvoering ingericht?

1. Warme overdracht -> brede intake
 - waaronder afname leerbaarheidstoets
2. Persoonlijk Plan Inburgering
 - als beschikking
 - als dynamisch begeleidingsplan

aandacht 1) statushouders en 2) gezinsmigranten
3. Voortgang
 - periodieke begeleiding
 - handhaving
 - waarborg cultuursensitief werken
 - waarneming resultaten (zelfredzaamheid, examen enz.)
4. Maatschappelijke begeleiding
5. Financiële ontzorging
 - waaronder Inhouding vast lasten
 - waaronder training en begeleiding
6. Leerroutes en modules
 - B1 route
 - Z-route
 - Onderwijsroute – MBO /HBO/WO
 - MAP
 - PVT
 - Advies en informatie gezinsmigranten
7. Specifieke doelgroepen
 - Ondertussengroep
 - ELIP-ers

Documenten ter verheldering

Welke samenwerkingspartners waarin betrokken?

1. Algemene uitvoering
 - samenwerkingsverband uitvoering gemeenten
 - regio-coördinatie
 - landelijk advies en ondersteuning
2. Maatschappelijke Begeleiding

3. Taalinstituten
4. Voorliggend veld
5. Belangenbehartigers
6.

Contactgegevens + afspraken communicatie -> interviews

Financiën

1. Externe budgetten
2. Begrote kosten

Kansen en risico's

1. Kansen
2. Risico's

Overzicht items gehanteerd in de interviews met samenwerkingspartners en vrijwilligers maatschappelijke begeleiding Terneuzen

Centrale vraagstelling per item: Je kijkt naar <item>, wat zie je?

1. De nieuwe wet
2. De opdracht
3. De uitvoering van de opdracht
4. De samenwerking met de gemeenten
5. De samenwerking binnen het integrale netwerk
6. Tips en waarschuwingen.

Bijlage D: Geraadpleegde bronnen

Bronnen met betrekking tot de veranderopgave inburgering

1. *Aanleiding veranderopgave* in Rapport Ombudsman; <https://www.nationaleombudsman.nl/onderzoeken/2018065-onderzoek-naar-behoorlijke-inburgering>
2. *Startschot Veranderopgave* in Kamerbrief minister Koolmees Hoofdlijnen Veranderopgave Inburgering d.d. 2 juli 2018; <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/07/02/kamerbrief-hoofdlijnen-veranderopgave-inburgering>.
3. *Toelichting nieuwe taken* gemeenten in: Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Wet Inburgering; <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/04/memorie-van-toelichting-wetsvoorstel-wet-inburgering>
4. *Vaststelling taken en condities* in: Wet Inburgering; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2021-38.html>
5. *Inzichten 'state-of-the-art'*
Verwey-Jonker Instituut: <https://www.verwey-jonker.nl/thema/inburgering-nieuwkomers/>
Kennispлатform Inclusief Samenleven: <https://www.kis.nl/thema/integratie-en-inburgeringsbeleid>

Bronnen met betrekking tot instroom en taakstelling

6. DUO met betrekking tot cijfers inburgering per gemeente: <https://duo.nl/zakelijk/inburgering-ketenpartners/cijfers-over-inburgeren/cijfers-inburgeren.jsp>
7. Rijk met betrekking tot taakstelling: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2021/10/01/taakstelling-huisvesting-vergunninghouders-eerste-helft-2022> en <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2022/04/14/afschrift-brief-over-taakstelling-vergunninghouders-tweede-helft-2022-met-bijlagen>

Documenten verstrekt vanuit de gemeente Hulst

8. Voorstel tot het vaststellen van de Verordening participatie, inkomen en inburgering Gemeente Hulst 2022; februari 2022
9. Advies aan college Hulst: Inkoop inburgeringsvoorzieningen Zeeuws-Vlaanderen; mei 2022
10. Raamovereenkomst gemeente Hulst – PIBLW met betrekking tot Z-route; juni 2022
11. Raamovereenkomst gemeente Hulst – PIBLW met betrekking tot B1-route; juni 2022
12. Raamovereenkomst gemeente Hulst – Scalda met betrekking tot Onderwijsroute en B1-route; juni 2022
13. Voorstel Participatieverklaringstraject; PIBLW in samenwerking met Cultureel Opleidingshuis Bureau Veiligheid; juni 2022
14. Opdracht Ondersteuning inburgeraars door Hulst voor Elkaar – 2022
15. Afspraken over invulling subsidieaanvraag VluchtelingenWerk - 2022
16. Schema opdracht Hulst voor Elkaar – VluchtelingenWerk 2022

Documenten verstrekt vanuit gemeente Terneuzen

17. Startnotitie: De nieuwe wet Inburgering in Terneuzen, mei 2021
18. Concept procesplaat Inburgering, juni 2021
19. Raadsbesluit invoering wet Inburgering (kennisname en budget); Gemeenteraad Terneuzen; juli 2021
20. Voorlopig besluit inkoop leerroutes nieuwe Wet Inburgering; College gemeente Terneuzen, augustus 2021
21. Werkinstructie proces Inburgering, augustus 2021
22. Beleidskader inburgering 'De nieuwe Wet inburgering in Zeeuws Vlaanderen', januari 2022
23. Checklist 'aankomt familie' en 'aankomt alleenstaande' bij vestiging (ook taaktoedeling consulent en maatschappelijk begeleider); 2022
24. Format beschikking 'persoonlijk plan inburgering en participatie'; 2022.