

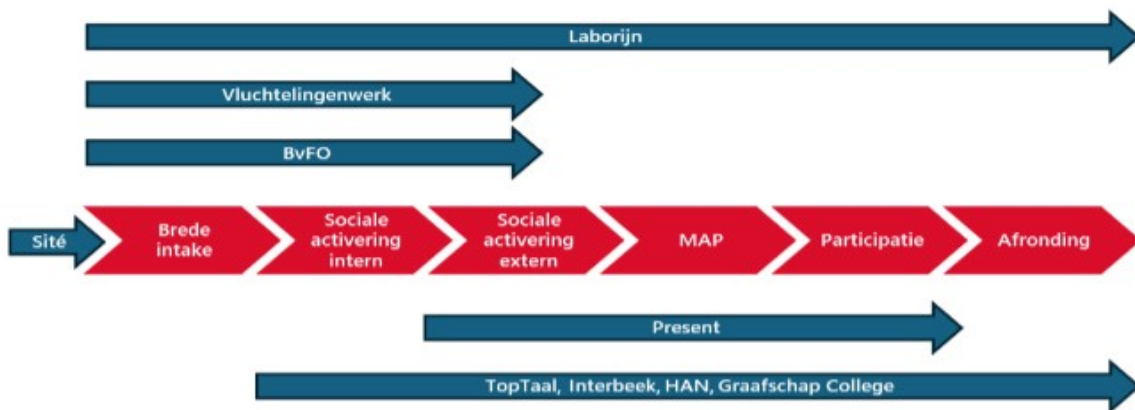


Rekenkamer Doetinchem

Rekenkameronderzoek Inburgering in de gemeente Doetinchem

De Wet inburgering is 1 januari 2022 in werking getreden. De doeltreffendheid en de doelmatigheid van de uitvoering is nog niet vast te stellen. Er zijn namelijk momenteel nog geen statushouders die het hele inburgeringstraject hebben doorlopen en deze hebben afgerond. Wel zijn de eerste beelden positief over de opzet en goed over de organisatie, wat kan leiden tot een doelmatige uitvoering van de inburgering.

Het inburgeringstraject is grotendeels uitbesteed aan partners van de gemeente Doetinchem.



Aanbevelingen



1. Formuleer als raad wanneer in de ogen van de raad de uitvoering succesvol is. Stel daarbij als raad duidelijke ambities en concrete doelen vast. Bepaal aan de hand van deze visie op inburgering of en hoe de samenwerking met andere beleidsdomeinen kan worden versterkt. De gemeente zelf, dus niet Laborijn, is aan zet om deze beleidsmatige samenhang vorm te geven en te organiseren.

2. Geef als raad het college de opdracht om inzichtelijk te maken hoe de huidige aandachtspunten in de uitvoering gaan worden opgelost en laat het college de raad informeren over de realisatie van die oplossingen.



3. Spreek als raad bij de vaststelling van de visie met het college af hoe de informatievoorziening over de uitvoering van de visie eruit moet zien. Betrek daarbij de mogelijkheid om meer inzicht te krijgen in ervaringen van statushouders om het lerend effect te versterken.



Rekenkamerrapport

Inburgering in Doetinchem



Inhoudsopgave

VOORWOORD	5
CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	7
Hoofdconclusie	7
Deelconclusies	8
Aanbevelingen	11
NOTA VAN BEVINDINGEN	13
INLEIDING	14
Aanleiding en onderzoeksdoel	14
Onderzoeksvragen	14
Normenkader	15
Aanpak	16
BELEID	17
Wettelijke voorschriften en kaders	17
WETTELIJK KADER: WET INBURGERING 2021	17
TAKEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN VAN GEMEENTEN BIJ HET INBURGERINGSPROCES.....	18
BELEIDSVRIJHEID EN STURINGSMOGELIJKHEDEN	20
GEMEENTELIJK BELEID.....	21
Inburgeringsproces bij Laborijn	22
UITVOERING DOOR LABORIJN	22
UITVOERING STAPPEN INBURGERINGSPROCES.....	23
Analyse	26
Toetsing op de normen	27
UITVOERING EN SAMENWERKING.....	29
Samenwerkingspartners	29
REGIONALE AANBESTEDINGSPARTNERS.....	33
Invloed op andere beleidsvelden	34
WONEN	34
ONDERWIJS	35



FINANCIËN, ARMOEDE, SCHULDHULPVERLENING	36
PARTICIPATIE	36
Analyse	37
Toetsing op de normen	40
DOELTREFFENDHEID EN DOELMATIGHEID	42
Doeltreffendheid	42
VOORTGANG VAN HET INBURGERINGSTRAJECT	42
INZICHT IN DOELTREFFENDHEID PER DOELSTELLING	44
Ervaringen van statushouders	46
Doelmatigheid	48
Analyse	50
Toetsing op de normen	53
INFORMATIEVOORZIENING, STURING EN CONTROLE	55
Informatievoorziening aan de raad	55
Analyse	57
Toetsing op de normen	58
BIJLAGE 1: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	59



Voorwoord

De rekenkamer Doetinchem heeft het afgelopen jaar bureau TwynstraGudde onderzoek laten doen naar de manier waarop in de gemeente Doetinchem het inburgeringsbeleid vorm wordt gegeven.

De directe aanleiding voor dit onderzoek zijn de gesprekken met de raadsfracties die de rekenkamer in het voorjaar van 2023 heeft gevoerd, waarbij het onderwerp meerdere keren genoemd werd. De nieuwe Wet inburgering is in werking getreden op 1 januari 2022 en gold bij de start van het onderzoek ruim een jaar: een goed moment om de stand van zaken op te nemen. Nadrukkelijk zij vermeld, dat dit onderzoek is gericht op de inburgering van statushouders.

Een statushouder is een vreemdeling met een verblijfsvergunning voor bepaalde of onbepaalde tijd¹. De wetgever spreekt overigens niet van een statushouder, maar heeft het over een vergunninghouder. Aangezien het woord statushouder in de media en het algemeen spraakgebruik gebruikt wordt, is in deze startnotitie voor deze term gekozen.

Met de inwerkingtreding van de Wet inburgering 2021 per 1 januari 2022 is het inburgeringsstelsel in Nederland erg veranderd. Het doel van de wet is om nieuwkomers snel en volwaardig te laten meedoen in de maatschappij. De regie op inburgering ligt in het nieuwe stelsel bij gemeenten. De gemeente dient inburgeringsplichtigen dus zo snel mogelijk in staat te stellen om mee te kunnen doen in Nederland. Daarbij hoort ook dat de gemeente statushouders huisvest en hen zo snel mogelijk een plaats geeft in het arbeidsproces. Deze nieuwe taak en verantwoordelijkheid brengt met zich mee dat gemeenten voor belangrijke keuzes staan in de uitvoering, rekening houdend met de inburgeraar en lokale omstandigheden.

Ruim een jaar na inwerkingtreding van de nieuwe wet zijn er signalen van problemen in de uitvoering die een spoedige inburgering belemmeren. Gemeenten zien knelpunten in de nieuwe inburgeringswet. Uit de monitor van het Kennisplatform Inclusief Samenleven (KIS)² blijkt onder meer dat het betrekken van werkgevers bij de ontwikkeling van participatieplekken een uitdaging is, en dat het (nog) niet lukt om alle inburgeraars toegang te geven tot de voor hen geschikte onderwijsroute. Ook hebben gemeenten onvoldoende kennis om gezinsmigranten goed te kunnen ondersteunen in hun inburgeringstraject. Dit roept vragen op over de implementatie, organisatie en uitvoering bij gemeenten.

¹ Zie Vreemdelingenwet 2000

² KIS-Monitor Arbeidstoeleiding en Inburgering Statushouders en Gezinsmigranten, maart 2023



De Wet inburgering weerspiegelt de brede gedachte in het sociaal domein dat er sprake is van een integrale benadering van de statushouder of migrant. Minder instrumenteel en juridisch, maar maatwerk zoals die ook geldt bij de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) voor de medebewoner met een functiebeperking of de jongere bij de Jeugdwet. Inburgering omhelst dus duidelijk meer dan huisvesting, begeleiding naar werk, maar ook onderwijs, oriëntatie op en participatie aan de samenleving. De gemeente Doetinchem voert de regie op en is verantwoordelijk voor de inburgering van nieuwkomers. Hierbij wordt intensief samengewerkt met andere organisaties en instellingen.

De gemeente heeft een taakstelling voor de opvang van statushouders en wordt daarop gemonitord.

De gemeente ontvangt van de rijksoverheid via verschillende regelingen een vergoeding voor de opvang van statushouders dan wel compensatie voor gemaakte kosten.

De Wet inburgering weerspiegelt de brede gedachte in het sociaal domein dat er sprake is van een integrale benadering van de statushouder of migrant. Minder instrumenteel en juridisch, maar maatwerk zoals die ook geldt bij de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) voor de medebewoner met een functiebeperking of de jongere bij de Jeugdwet. Inburgering omhelst dus duidelijk meer dan huisvesting, begeleiding naar werk, maar ook onderwijs, oriëntatie op en participatie aan de samenleving. De gemeente Doetinchem voert de regie op en is verantwoordelijk voor de inburgering van nieuwkomers. Hierbij wordt intensief samengewerkt met andere organisaties en instellingen.

De gemeente heeft een taakstelling voor de opvang van statushouders en wordt daarop gemonitord. De gemeente ontvangt van de rijksoverheid via verschillende regelingen een vergoeding voor de opvang van statushouders dan wel compensatie voor gemaakte kosten.

Nadat TwynstraGudde haar onderzoek had afgerond, heeft de rekenkamer de conclusies en aanbevelingen vastgesteld. Deze complete concept-nota is voor bestuurlijk wederhoor naar het college van burgemeester en wethouders gestuurd. De bestuurlijke reactie heeft voor de rekenkamer niet geleid tot wijzigingen in de conclusies en aanbevelingen of in de nota van bevindingen. De bestuurlijke reactie is als bijlage bij dit rapport gevoegd.

De rekenkamer bedankt het bureau TwynstraGudde voor haar rapport en de betrokken bestuurders en ambtenaren en de andere betrokkenen voor hun medewerking.

Doetinchem, september 2024



Conclusies en aanbevelingen

Hoofdconclusie

De rekenkamercommissie Doetinchem is dit onderzoek gestart met de volgende centrale vraag.

Welk beleid heeft de gemeente Doetinchem voor de opvang en de integratie van inburgeringsplichtigen en wordt dit beleid doeltreffend en doelmatig uitgevoerd?

Gebaseerd op dit onderzoek komen we tot de volgende hoofdconclusie.

De nieuwe Wet inburgering is op 1 januari 2022 in werking getreden. De doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering is nog niet vast te stellen. Er zijn namelijk momenteel nog geen statushouders die het hele inburgeringstraject hebben doorlopen en deze hebben afgerond. Wel zijn de opzet en organisatie van de inburgering zodanig goed opgezet dat deze bij gaan dragen aan een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de inburgering.

De gemeente Doetinchem heeft de uitvoering van de inburgering en de regie daarop bewust belegd bij Laborijn. Dit vooral omdat Laborijn al verantwoordelijk was voor de uitvoering van de Participatiewet voor de gemeente Doetinchem waardoor de inburgering in nauwere samenhang met werk/participatie zou kunnen worden opgepakt. Door regelmatige afstemming met Laborijn en met de P&C cyclus van Laborijn als gemeenschappelijke regeling houdt de gemeente zicht op de uitvoering van de Wet inburgering en vult de gemeente de rol als opdrachtgever passend in.

Naast deze positieve conclusies zijn er kritische kanttekeningen te plaatsen. Door deze aan te pakken, zullen de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inburgering verder worden versterkt.

In de eerste plaats zijn de doelen ten aanzien van inburgering niet concreet genoeg uitgewerkt. Niet duidelijk en onvoldoende is door de raad samen met het college aangegeven wanneer de gemeente de uitvoering van de Wet inburgering als succesvol ziet. Hierdoor is het voor de raad beperkt mogelijk om zicht te houden op de uitvoering, te bepalen of deze voldoet aan wat de raad met inburgering wil bereiken en zo nodig te komen tot bijsturing.

In de tweede plaats laten de eerste ervaringen met de nieuwe wet enkele knelpunten in de uitvoering zien. Zo lukt het nog beperkt om de uitvoering van de Participatiewet te integreren in de uitvoering van de Wet inburgering. Het blijkt in de praktijk lastig om een werkplek te vinden voor de statushouders. Onder andere doordat werkgevers vaak nog de voorkeur geven aan inwoners die meer bekend zijn met de Nederlandse taal en cultuur.

Daarnaast heeft het onderdeel van het inburgeringstraject dat gaat over geldzaken (financiële ontzorging) niet voor alle statushouders het gewenste effect. Tevens zijn er de afgelopen jaren wachtlijsten ontstaan bij taalscholen. Dat laatste is het gevolg van een ontwikkeling waar Laborijn weinig invloed op heeft, namelijk het docententekort. Wel zet Laborijn zich in om de gevolgen van dit probleem te verzachten door zelf een taaltrainer in dienst te nemen. Laborijn heeft aangegeven dat er momenteel nagenoeg geen wachtlijsten meer zijn bij de taalscholen.



Sowieso zien we dat Laborijn een stapje extra doet dan vanuit de Wet inburgering 2021 verplicht is. Bijvoorbeeld door de inzet die door Laborijn in afstemming met de gemeente wordt gepleegd voor 'oude wetters' (inburgeraars die nog onder de oude wet vallen) en Alleenstaande Minderjarige Vluchtelingen. Vanuit de Wet inburgering 2021 bestaat geen verplichting om ook aan deze doelgroepen inburgeringsactiviteiten en ondersteuning te bieden.

Deelconclusies

De hoofdconclusie is gebaseerd op de onderstaande deelconclusies. De deelconclusies zijn gestructureerd in lijn met de onderzoeksvragen en gaan over:

- *Beleid*
- *Organisatie en uitvoering*
- *Doeltreffendheid en doelmatigheid*
- *Informatievoorziening, sturing en controle*

Beleid

De Wet inburgering 2021 is op 1 januari 2022 in werking getreden. Met deze wet is de oude Wet inburgering 2013 grondig herzien. Het doel van de Wet inburgering 2021 is dat alle inburgeringsplichtigen snel en volwaardig mee kunnen doen aan de Nederlandse samenleving, het liefst door middel van betaald werk. De taken die voor gemeenten voortvloeien uit de Wet inburgering 2021 staan deels vast. Wel biedt de wet ruimte aan gemeenten om taken en bepaalde uitgangspunten naar eigen inzicht in te vullen. Dit om maatwerk te kunnen bieden en rekening te kunnen houden met lokale omstandigheden.

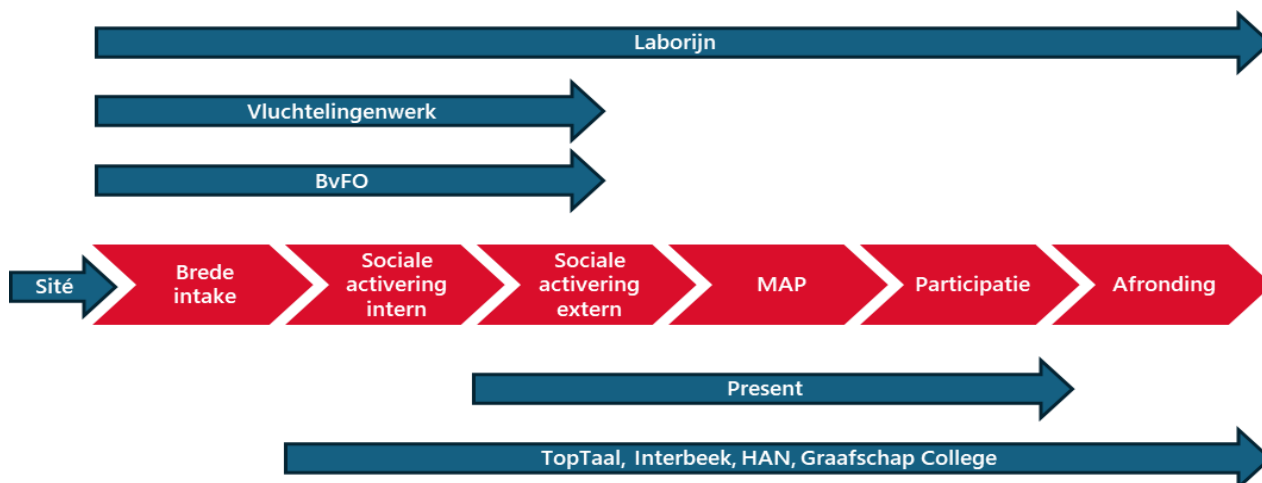
De gemeente Doetinchem heeft voor de invoering van de nieuwe Wet inburgering een beleidskader opgesteld. Op basis van dit kader is vervolgens een startnotitie opgesteld met daarin uitgangspunten voor de uitvoering van het inburgeringsbeleid. De gemeente heeft de uitvoering van de Wet inburgering 2021 overgedragen aan uitvoeringsorganisatie Laborijn. De gemeente heeft daarvoor aan Laborijn een aantal wensen en kaders meegegeven. In de DVO is bijvoorbeeld opgenomen dat de uitvoering van de wet geïntegreerd moet worden met de Participatiewet, door het combineren van inburgeringstrajecten met participatie en werk. Daarbij dienen inburgeraars zo snel mogelijk te starten met werken of een vorm van dagbesteding naast hun taallessen. Ook is aan Laborijn verzocht om gebruik te maken van de kennis en expertise van haar samenwerkingspartners. Laborijn heeft voor de uitvoering een stappenplan uitgewerkt, dat iedere statushouder doorloopt. Dit is een duaal traject, waarin de inburgeraar, conform de DVO, naast het leren van de taal ook direct met een participatiecomponent start.

In de DVO is niet uitgewerkt wanneer de gemeente Doetinchem vindt dat de uitvoering van de Wet inburgering is geslaagd. Er is wel een aantal doelstellingen opgenomen, maar deze zijn beperkt concreet gemaakt. Daardoor is het lastig om de voortgang van het inburgeringstraject inzichtelijk te maken en om waar nodig bij te sturen. Ook zijn deze doelstellingen niet toegespitst op de leefwereld van de inburgeraar. Uit het gesprek met een afvaardiging van de raad blijkt wel dat de raad graag wil aansluiten op de leefwereld van inburgeraars. Dit is ook nodig om in de toekomst meer de verbinding te kunnen leggen naar andere relevante beleidsdomeinen zoals onderwijs en sociaal domein.



Organisatie en uitvoering

Het inburgeringstraject, met de betrokken samenwerkingspartners, ziet er als volgt uit:



Om de uitvoering van de Wet inburgering zo goed mogelijk te laten verlopen, heeft Laborijn verschillende partners betrokken bij de verschillende onderdelen van het inburgeringstraject. Dit zijn bijvoorbeeld organisaties uit het onderwijsveld en het sociaal domein. Met deze partners heeft Laborijn afspraken gemaakt over de kwaliteit van de uitvoering. Bij Laborijn, de gemeente en betrokken samenwerkingspartners bestaan positieve eerste beelden van hoe de uitvoering tot nu toe verloopt. Er is tevredenheid over de samenwerking en de manier waarop Laborijn de regierol op zich neemt in de uitvoering. Uit de gesprekken en documenten komt verder naar voren dat Laborijn een aantal stappen extra zet om de statushouders in de gemeente zo goed mogelijk te helpen. Zo zet Laborijn zich in om inburgeraars te helpen die nog onder de oude Wet inburgering vallen en wordt ondersteuning geboden aan alleenstaande minderjarige vluchtelingen (AMV'ers).

Wel is er een aantal knelpunten waar Laborijn in de uitvoering tegenaan is gelopen. Zo hebben de betrokken onderwijsinstellingen te maken met een docententekort, waardoor er wachtlijsten zijn ontstaan voor de taallessen. Hierdoor moesten inburgeraars soms lang wachten voordat ze kunnen beginnen met taalonderwijs. Deze wachtlijsten zijn inmiddels wel nagenoeg weggewerkt.

Ook hebben betrokkenen zorgen geuit dat inburgeraars uit het zicht geraken op het moment dat ze betaald werk hebben en geen uitkering ontvangen. Verder blijkt de huidige opzet van financiële ontzorging voor statushouders niet voor iedere statushouder even passend. Voor sommigen loopt de ontzorging te kort door, terwijl sommige statushouders aangeven dat zij al in een eerder stadium zelf willen leren omgaan met financiën. Ook lukt het Laborijn nog maar beperkt om statushouders richting werk te begeleiden. Dit komt bijvoorbeeld doordat het voor inburgeraars lastig kan zijn om naast het volgen van taalonderwijs ook (betaald) te werken.

Het beleggen van de uitvoering van wettelijke taken bij een andere organisatie roept de vraag op of de gemeente niet te veel op afstand komt te staan. Daarvan is op dit moment en in dit geval geen sprake. De gemeente heeft de regierol bewust belegd bij Laborijn. Er is regelmatig afstemming tussen de gemeente en Laborijn en de P&C cyclus met Laborijn als gemeenschappelijke regeling wordt gebruikt om als gemeente sturing te geven aan de uitvoering door Laborijn. Dit gezegd hebbend, blijft wel een aandachtspunt voor de gemeente dat de uitvoering niet te veel op afstand komt te staan. Hiervoor is het van belang dat de gemeente duidelijker inhoudelijk richting geeft aan de uitvoering van de inburgering (zie deelconclusie beleid).



Doeltreffendheid en doelmatigheid

Doordat er momenteel nog geen statushouders zijn die het inburgeringstraject volledig hebben doorlopen, is het nog beperkt mogelijk om te spreken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering. Wel zien we dat de randvoorwaarden er zijn om het inburgeringsbeleid in de gemeente Doetinchem doeltreffend en doelmatig te laten zijn. Laborijn, de gemeente en betrokken samenwerkingspartners zijn over het algemeen te spreken over het verloop van de uitvoering. 'Over het algemeen' omdat enkele organisaties die eerst direct met de gemeenten moesten samenwerken maar dat nu met Laborijn moeten doen, nog niet geheel tevreden zijn. Bijvoorbeeld over de opzet en uitvoering van de financiële ontzorging. Dat onderdeel wordt overigens uitgevoerd door het Bureau voor Financiële Ondersteuning van de gemeente Doetinchem.

Inburgeraars geven aan tevreden te zijn met de ondersteuning die zij ontvangen. Wel zijn er dus enkele knelpunten waar Laborijn tegen aanloopt in de uitvoering, zoals eerder beschreven. Het begeleiden naar werk lukt nog maar beperkt en de financiële ontzorging is niet voor iedereen geschikt. Uit het onderzoek blijkt wel dat Laborijn werk verzet om ondanks deze knelpunten zo goed mogelijk in de behoeften van de statushouders te voorzien. Door het modulaire stappenplan dat Laborijn heeft ontwikkeld, kan vanaf de start van het inburgeringstraject maatwerk worden ingezet. Laborijn zet hiernaast extra in op het bieden van een passend aanbod door bijvoorbeeld de Z-route jong, waarmee analfabete jongeren ook fulltime naar school kunnen gaan.

De huidige financiële verantwoording biedt beperkt inzicht in de doelmatigheid. De gemeente heeft voor 2022 en 2023 inzichtelijk gemaakt hoeveel middelen het in totaal heeft ontvangen en uitgegeven. Het positieve saldo geeft de indruk dat de middelen die beschikbaar zijn afdoende zijn voor de uitvoering. Er is verder echter geen uitsplitsing van waar deze middelen aan besteed worden en in de jaarrekening wordt verder ook niet kwalitatief toegelicht op welke wijze deze middelen besteed worden. Daarmee is het op dit moment beperkt inzichtelijk in hoeverre het lukt om de beschikbare middelen doelmatig te besteden.

Informatievoorziening, sturing en controle

Laborijn heeft voor raadsleden een informatiebijeenkomst georganiseerd, waarin de raadsleden zijn meegenomen in de opzet van het inburgeringstraject. Verder ontvangt de raad van Laborijn jaarlijks in een voortgangsrapportage kwantitatieve informatie over de aard en het aantal statushouders in de gemeente. Daarnaast wordt in deze rapportages ook op losse onderdelen kwalitatieve toelichting gegeven over hoe de uitvoering van de Wet inburgering verloopt. Deze voortgangsrapportages bevatten echter geen structureel inzicht in het gehele inburgeringstraject. Door gebrek aan structurele informatie over de uitvoering van de Wet inburgering in combinatie met doelen die onvoldoende richtinggevend zijn, is de raad beperkt in staat om haar kaderstellende en controlerende rol uit te voeren. Raadsleden hebben aangegeven weinig tot geen zicht te hebben op de mate van beleidsvrijheid voor gemeenten in de uitvoering van de Wet inburgering en hoe deze door de raad kan worden ingevuld.



Aanbevelingen

Op basis van de hoofdconclusie en de deelconclusies komen we tot de volgende aanbevelingen:

1. Formuleer als raad wanneer in de ogen van de raad de uitvoering van inburgering succesvol is. Stel daarbij als raad duidelijke ambities en concrete doelen vast. Bepaal aan de hand van deze visie op inburgering of en hoe de samenhang met andere beleidsdomeinen kan worden versterkt. De gemeente zelf, dus niet Laborijn, is aan zet om deze beleidsmatige samenhang vorm te geven en organiseren.

Denk daarbij na over wat je als gemeente echt wilt bereiken met de uitvoering van de Wet inburgering. Het formuleren van deze visie op inburgering biedt de kans om de inburgering meer aan te laten sluiten op de leefwereld van de inburgeraars. We zien al dat Laborijn daar stappen in zet door inwoners onder de oude Wet inburgering te helpen en ondersteuning te bieden aan AMV'ers. Leg deze koppeling met de leefwereld van inburgeraars ook vast in duidelijke ambities en concrete doelen die vervolgens als inhoudelijke richtsnoer gebruikt kan worden in de aansturing van Laborijn.

Als de raad kiest om meer aan te willen sluiten op de leefwereld van inburgeraars, is het nodig in de visie aan te geven hoe de samenhang met andere domeinen verder kan worden versterkt. Denk aan jeugd, onderwijs, gezondheid en participatie. Dit gaat over beleidsmatige samenhang en raakt de kern van de rol van de gemeente. Het is dus aan de gemeente om de beleidsmatige samenhang vorm te geven en organiseren. Niet aan Laborijn.

We spreken hier over 'visie'. Dat hoeft in onze ogen geen dik document te zijn. Het gaat om de kern van wat de raad wil met de beleidsruimte die de Wet inburgering biedt. Wanneer is de raad tevreden met de uitvoering van de Wet inburgering, wil de raad dicht bij de wettelijke scope blijven of wil de raad meer aansluiten op de leefwereld van de inburgeraars, welke ambities en doelen vloeien hieruit voort en hoe geef je op basis daarvan vorm aan de beleidsmatige samenhang met andere domeinen.

2. Geef als raad het college de opdracht om inzichtelijk te maken hoe de huidige aandachtspunten in de uitvoering gaan worden opgelost en laat het college de raad informeren over de realisatie van die oplossingen.

Het gaat om onder andere de financiële ontzorging, het begeleiden van statushouders naar werk en hoe Laborijn inwoners na afronding van het inburgeringstraject kan blijven volgen. In de bestaande verhoudingen zal Laborijn uiteindelijk gaan werken aan en met oplossingen. Het is wel aan het college om deze verbeteringen op te nemen in de opdracht aan Laborijn en zich ervan te vergewissen dat de knelpunten daadwerkelijk worden opgelost. Of dat duidelijk wordt waarom deze niet opgelost kunnen worden.

3. Spreek als raad bij de vaststelling van de visie met het college af hoe de informatievoorziening over de uitvoering van de visie eruit moet zijn. Betrek daarbij de mogelijkheid om meer inzicht te krijgen in ervaringen van statushouders om het lerend effect te versterken.

De informatievoorziening voor raad behoeft versterking zodat de raad structureel inzicht krijgt in de uitvoering van het gehele inburgeringstraject en de mate waarin daarmee de ambities en doelen worden gerealiseerd. Als de raad in de visie kiest om meer aan te sluiten op de leefwereld, is het te overwegen waard meer zicht te krijgen op de ervaringen van (oud) statushouders om het lerend effect te versterken. Kijk daarbij juist ook naar wat er met de statushouders gebeurt in de jaren na de afronding van het inburgeringstraject. Zo krijg je echt zicht op wat de huidige uitvoering oplevert voor statushouders en waar zij in de praktijk tegenaan lopen. Met deze informatie kan de inburgering waar nodig aangepast en verbeterd worden.





Nota van bevindingen



Inleiding

Aanleiding en onderzoeksdoel

De nieuwe Wet inburgering is in werking getreden op 1 januari 2022. De rekenkamercommissie Doetinchem ziet dit als een goed moment om de stand van zaken op te nemen. De directe aanleiding voor dit onderzoek zijn de gesprekken met de raadsfracties die de rekenkamercommissie in het voorjaar van 2023 heeft gevoerd. Daarbij werd de inburgering van statushouders meerdere keren als onderwerp genoemd.

Het onderzoek moet inzicht bieden in:

- De wijze waarop de inburgering van statushouders in de gemeente Doetinchem verloopt.
- Mogelijke knelpunten en de consequenties voor andere beleidsvelden, bijvoorbeeld wonen.

Achtergrond vormt welk geschreven en ongeschreven beleid ten aanzien van de opvang en integratie van statushouders de gemeente Doetinchem heeft geformuleerd, met welke organisaties en partijen de gemeente Doetinchem samenwerkt en hoe effectief en efficiënt de uitvoering van het beleid verloopt.

Onderzoeksvragen

Op basis van deze doelen is volgende hoofdvraag geformuleerd.

Welk beleid heeft de gemeente Doetinchem voor de opvang en de integratie van inburgeringsplichtigen en wordt dit beleid doeltreffend en doelmatig uitgevoerd?

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

A. *Beleid*

1. Wat zijn de wettelijke voorschriften en kaders?
2. Welke beleidsvrijheid heeft de gemeente Doetinchem en welk specifiek beleid kent de gemeente Doetinchem ten aanzien van de inburgering van statushouders? Thema's zijn huisvesting, onderwijs, werk, inburgering en vrijwilligerswerk.

B. *Organisatie en uitvoering*

3. Hoe verloopt de uitvoering van het beleid in de praktijk?
4. Met welke organisaties en instellingen heeft Laborijn, namens de gemeente Doetinchem, te maken bij het bepalen en uitvoeren van beleid?
5. Hoe verloopt de samenwerking met deze partijen; hoe vinden besluitvorming en communicatie tussen de partijen plaats en welke verantwoordelijkheden hebben deze organisaties?
6. Wat zijn de gevolgen van de uitvoering van de nieuwe Wet inburgering voor andere beleidsvelden?

C. *Doeltreffendheid en doelmatigheid*

7. Is de uitvoering van het inburgeringsbeleid doeltreffend?
8. Hoe ervaren statushouders zelf de opvang en de inburgering van statushouders en zijn zij zo snel mogelijk in staat gesteld om mee te doen in de samenleving?
9. Welke knelpunten ervaren inburgeringsplichtigen bij de inburgering?



10. Hoe doelmatig heeft de gemeente gewerkt, welke kosten zijn gemaakt en hoe verhouden die zich tot de Rijksvergoedingen en -compensaties?

D. Informatievoorziening, sturing en controle

11. Hoe wordt de gemeenteraad geïnformeerd en welke sturings- en controle-instrumenten heeft de raad?

12. Welke lessen kunnen getrokken worden uit de huidige manier van uitvoering van het inburgeringsbeleid?

(Deze vraag beantwoorden we in de vorm van aanbevelingen. Lessen kunnen ook gaan over aspecten, gedekt door de andere deelvragen; dus niet enkel gericht op de informatievoorziening van, sturing en controle door de raad.)

Normenkader

Om de deelvragen, en daarmee de hoofdvraag, te beantwoorden, wordt gebruikgemaakt van een normenkader. Per norm wordt aan het eind van elk hoofdstuk een oordeel gegeven over de mate waarin wordt voldaan aan de norm.

Bij de beoordeling van de normen gebruiken we de volgende categorieën:

- Aan deze norm wordt **voldaan**.
- Aan deze norm wordt **deels voldaan**.
- Aan deze norm wordt **niet voldaan**.

Normenkader

A. Beleid

- De gemeente heeft beleid voor de inburgering van statushouders.
- Het beleid voldoet aan de landelijke en gemeentelijke regelgeving.
- In het beleid wordt aandacht geschonken aan de doelstellingen die bereikt moeten worden en de wijze waarop die bereikt worden.

B. Organisatie en uitvoering

- De afwegingen bij de keuze van externe partijen is transparant.
- De gemeente en Laborijn stellen eisen aan de kwaliteit van het aanbod (cursussen, opleidingen en andere (participatie)activiteiten en zorgt ervoor dat die kwaliteit en continuïteit zijn gewaarborgd.
- De samenwerkingspartners hebben afspraken gemaakt over de uitvoering, de verantwoordelijkheden en de samenwerking.
- De gemeente pakt haar regierol in de samenwerking met externe organisaties.

C. Doeltreffendheid en doelmatigheid

- Laborijn bevordert dat statushouders tijdig kunnen starten met het inburgeringstraject.
- De uitvoering is beleidsconform en ook de uitbestede werkzaamheden worden hierop doorlopend gecontroleerd.
- Laborijn faciliteert een passend traject (maatwerk) door het afnemen van een brede intake zodra de inburgeringsplichtige bekend is bij de gemeente en door het vaststellen van een Plan Inburgering en Participatie (PIP).
- Laborijn stelt het PIP vast, uiterlijk binnen tien weken na inschrijving van de inburgeringsplichtige in de Basis-registratie Personen (BRP).
- Het inburgeringsaanbod van Laborijn bevat een van de drie leerroutes, de module Arbeid en Participatie (MAP), en het Participatieverklaringstraject (PVT).



- f. De inburgeringsplichtige rondt het inburgeringstraject binnen de termijn van drie jaar af.
- g. De inburgeringsplichtige voelt zich gesteund door de gemeente en Laborijn bij de inburgering en voelt zich in staat (gesteld) mee te kunnen doen in de samenleving.
- h. De gemeente heeft een doelmatige besteding van het budget en rapporteert aldus.

D. Informatievoorziening, sturing en controle

- a. De informatie over de aard, het aantal statushouders en de kosten van de inburgering van deze mensen worden op een transparante en betrouwbare wijze bijgehouden en gerapporteerd aan de gemeenteraad.
- b. De gemeenteraad wordt tijdig en volledig geïnformeerd over de inburgering van statushouders en weet op welke wijze hij kaders kan stellen en controleren.

Aanpak

De aanpak van dit onderzoek bestaat grofweg uit de volgende drie fasen.

1. Informatie-uitvraag bij de organisatie en documentenonderzoek. In deze fase zijn documenten, gerelateerd aan de uitvoering van de Wet inburgering, geanalyseerd. Dit zijn onder andere de documenten die inzicht bieden in de werkwijze van uitvoeringsorganisatie Laborijn, de werkafspraken die gemaakt zijn tussen de gemeente en Laborijn en door Laborijn met andere samenwerkingspartners, en documenten die inzicht bieden in de voortgang van de uitvoering.

2. Interviews, gesprekken met statushouders en raadsessie. In deze fase zijn interviews afgenomen met ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen bij de uitvoering van de Wet inburgering, met uitvoeringsorganisatie Laborijn en enkele andere organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van de wet. Er vond een raadsessie plaats met een vertegenwoordiging van de raad.

Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd met verschillende statushouders die bij Laborijn het inburgeringstraject doorlopen, om zo het perspectief van de statushouders mee te kunnen nemen in dit onderzoek. Deze gesprekken zijn in §4.2. geanonimiseerd uitgeschreven. Bevindingen uit deze gesprekken komen in de analyse op de uitvoering ter duiding terug in tekstvakken.

Omdat er met een selecte groep statushouders is gesproken, geven deze beelden geen volledig, objectief beeld van de situatie. Wel geven deze verhalen een kwalitatieve duiding op de bevindingen die zijn opgedaan middels de documentenstudie en de andere gevoerde gesprekken.

3. Rapportage. In deze fase is het rapport opgesteld waarin de onderzoeksvragen worden beantwoord en de toetsing aan het normenkader plaatsvindt. Het rapport wordt voor ambtelijk wederhoor teruggelegd bij de ambtelijke organisatie.



Beleid

In dit hoofdstuk staan de volgende deelvragen centraal:

- Wat zijn de wettelijke voorschriften en kaders?
- Welke beleidsvrijheid heeft de gemeente Doetinchem en welk specifiek beleid kent de gemeente Doetinchem ten aanzien integratie, acceptatie en participatie van statushouders? Thema's zijn huisvesting, onderwijs, werk, inburgering en vrijwilligerswerk.

In §2.1. geven we een beschrijving van de wettelijke voorschriften en kaders en de beleidsvrijheid die deze voorschriften en kaders bieden. In §2.2. gaan we in op de wijze waarop uitvoeringsorganisatie Laborijn de uitvoering van de Wet inburgering in opzet heeft ingericht. In §2.3. doen we op basis van de eerste twee paragrafen een analyse. In §2.4. vindt vervolgens de toetsing op de normen plaats.

Wettelijke voorschriften en kaders

Wettelijk kader: Wet inburgering 2021

De Wet inburgering 2021 is op 1 januari 2022 in werking getreden. Met deze wet is de in 2013 in werking getreden Wet inburgering 2013 grondig herzien. Gemeenten hebben onder de Wet inburgering 2021 andere taken gekregen om de regiefunctie in het stelsel te kunnen vervullen. Het doel van de Wet inburgering 2021 is dat alle inburgeringsplichtigen snel en volwaardig mee kunnen doen aan de Nederlandse samenleving, het liefst door middel van betaald werk.

Onder inburgeringsplichten verstaat de Wet inburgering 2021 het volgende, op grond van artikel 3.

"Inburgeringsplichtig is de vreemdeling, die rechtmatig verblijf verkrijgt in de zin van artikel 8, onderdelen a en c, van de Vreemdelingenwet 2000, die 16 jaar of ouder is en de pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt."

Gemeenten zijn vanuit de wet verantwoordelijk voor de begeleiding en ondersteuning van inburgeringsplichtigen gedurende de inburgering. Om het doel van de Wet inburgering 2021 te bereiken, kent de wet de volgende vijf subdoelen die als uitgangspunt dienen voor gemeenten en andere partijen in het stelsel:

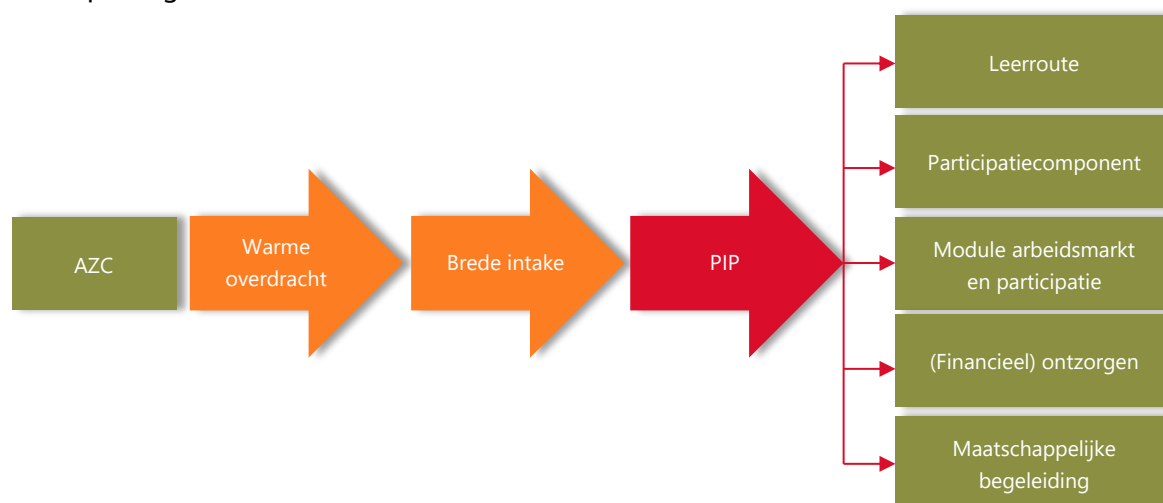
1. *Tijdige start van de inburgering*: om ervoor te zorgen dat inburgeringsplichtigen vanaf het begin kunnen deelnemen aan de Nederlandse samenleving, is het belangrijk dat zij zo snel mogelijk beginnen met de inburgering.
2. *Snelheid van de inburgering*: om ervoor te zorgen dat inburgeringsplichtigen snel kunnen deelnemen aan de Nederlandse samenleving, is het belangrijk dat zij binnen de inburgeringstermijn, maar liefst sneller, voldoen aan de inburgeringsplicht.
3. *Maatwerk*: om ervoor te zorgen dat inburgeringsplichtigen volwaardig kunnen deelnemen aan de Nederlandse samenleving, is het belangrijk dat het inburgeringsaanbod aansluit bij hun startpositie en ontwikkelmogelijkheden.
4. *Dualiteit; combineren van taal en participatie*: om ervoor te zorgen dat inburgeringsplichtigen volwaardig kunnen deelnemen aan de Nederlandse samenleving, is het belangrijk dat het leren van de Nederlandse taal gecombineerd wordt met activiteiten, gericht op deelname aan het dagelijkse leven.



5. *Kwaliteit van het inburgeringsaanbod*: om de subdoelen 1 tot en met 4 te bereiken, dient een divers en kwalitatief hoogwaardig inburgeringsaanbod beschikbaar te zijn. Daarom zijn gemeenten in het nieuwe inburgeringsstelsel verantwoordelijk voor de inkoop en kwaliteit (van een deel) van het inburgeringsaanbod.

Taken en verantwoordelijkheden van gemeenten bij het inburgeringsproces

Het inburgeringsproces kent een aantal stappen; zie figuur 1. Gemeenten hebben verschillende taken en verantwoordelijkheden bij elke stap in het inburgeringsproces; deze worden hierna beknopt toegelicht.



Figuur 1. Stappen inburgeringsproces statushouders

De warme overdracht

Als een asielzoeker een verblijfsvergunning krijgt, koppelt het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) de asiel-statushouder zo snel mogelijk aan een gemeente op basis van het regioadvies en de taakstelling van gemeenten. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor asielstatushouders vanaf het moment dat deze gekoppeld zijn aan de gemeente; vanaf dat moment is de gemeente verantwoordelijk voor de huisvesting en de inburgering.

Na de koppeling van de statushouder aan de gemeente, wordt van de gemeente verwacht dat er een zogenaamde 'warme overdracht' van het COA naar de gemeente wordt georganiseerd.

Dit houdt in: een overdracht van (digitale) informatie over de inburgeringsplichtige en een relationele overdracht van de statushouder aan de gemeente. Daarbij kan gedacht worden aan een gesprek waarbij een medewerker van de gemeente, een medewerker van het COA en de inburgeringsplichtige aanschuiven.

Brede intake

De inburgering begint voor alle inburgeringsplichtigen met de brede intake. Dit is een verplichte intake waarmee de gemeente de capaciteiten, de persoonlijke situatie en leerbaarheid van de inburgeringsplichtige in kaart brengt; die intake vormt de basis voor het verdere inburgeringstraject. De brede intake bestaat uit in ieder geval een leerbaarheidstoets³, een onderzoek naar het gevolgde

³ De leerbaarheidstoets geeft antwoord op de vraag of de leerroute op taalniveau B1, met mogelijkheid tot afschaling naar taalniveau A2, voor de inburgeraar haalbaar is.



onderwijs en de opgedane werkervaring in het land van herkomst, en een onderzoek naar de persoonlijke omstandigheden, waaronder de fysieke en mentale gezondheid van de inburgeringsplichtige.

Plan Inburgering en Participatie (PIP)

Op basis van de verzamelde informatie bij de brede intake, stelt de gemeente binnen tien weken na inschrijving in de BRP, het persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP) vast. Dit plan bevat alle afspraken over de wijze waarop de inburgeraar aan zijn of haar inburgeringsplicht moet voldoen. Het PIP is een vertaling van de uitkomsten van de brede intake naar een set persoonlijke eindoelen voor de inburgeringsplichtige. In dit plan staat:

- De leerroute die de inburgeringsplichtige gaat volgen om aan zijn inburgeringsplicht te voldoen.
- De gemaakte afspraken over de invulling van de andere onderdelen van het inburgeringstraject, zoals het Participatieverklaringstraject (PVT) en de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP).
- De afspraken over begeleiding naar financiële ontzorging en zelfredzaamheid.
- (Indien relevant) afspraken over voorschoolse of vroegschoolse educatie van de kinderen.

Inburgeringsaanbod aansluitend bij afspraken PIP

Na het vaststellen van het PIP zijn gemeenten verplicht om inburgeringsplichtigen een passend inburgeringsaanbod te doen. Dit aanbod sluit aan bij de afspraken in het PIP. In de Wet inburgering 2021 gelden verschillende regels voor statushouders, gezinsmigranten en overige migranten (zoals imams of priesters).

Leerroute

Om aan de inburgeringsplicht te voldoen, moet iedere statushouder een van de leerroutes succesvol afronden. Een leerroute is een traject waarin statushouder de Nederlandse taal leert en kennis van de Nederlandse maatschappij opdoet, passend bij de capaciteiten, persoonlijke situatie en leerbaarheid.

Statushouders kunnen via drie leerroutes voldoen aan de inburgeringsplicht:

- *De B1-route* is gericht op het zo snel mogelijk beheersen van de Nederlandse taal op taalniveau B1 en het vergroten van het perspectief op de arbeidsmarkt. Blijkt na aanzienlijke inspanning dat taalniveau B1 niet haalbaar is, dan is het mogelijk om (onderdelen van) het inburgeringsexamen op een lager taalniveau (A2) af te leggen.
- *De onderwijsroute* is gericht op het zo snel mogelijk beheersen van de Nederlandse taal op taalniveau B1 of hoger en instroom in het regulier beroepsonderwijs of het wetenschappelijk onderwijs. De Onderwijsroute is bedoeld voor inburgeringsplichtigen met een hoge leerbaarheid die gemotiveerd zijn om een opleiding te volgen.
- *De zelfredzaamheidsroute (Z-route)* is gericht op het beheersen van de Nederlandse taal zodat deze doelgroep uiteindelijk zelfstandig kan deelnemen aan de Nederlandse samenleving. Deze route is bedoeld voor inburgeringsplichtigen met een lage leerbaarheid waarvan wordt verwacht dat zij veel moeite zullen hebben met het leren van de Nederlandse taal.

Participatiecomponent

De leerroutes bestaan bij voorkeur uit een taal- en een participatiecomponent. Het combineren van taal en participatie is een van de leidende principes in het nieuwe inburgeringsstelsel. De participatiecomponent is gericht op deelname aan het dagelijks leven in Nederland en biedt inburgeringsplichtigen de kans om in de praktijk te oefenen met de taal en een sociaal netwerk op te bouwen. Van gemeenten wordt verwacht dat zij maatwerk leveren en rekening houden met de capaciteiten, persoonlijke situatie en leerbaarheid van de inburgeringsplichtige.



Module Arbeidsmarkt en Participatie en het Participatieverklaringstraject

Het inburgeringsaanbod waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn, bestaat – naast de leerroute – uit het aanbod van de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) en het Participatieverklaringstraject (PVT). Het doel van de MAP is statushouders voor te bereiden op deelname aan de Nederlandse arbeidsmarkt en het PVT is bedoeld om hen kennis te laten maken met de kernwaarden van de Nederlandse samenleving.

Financieel ontzorgen en financiële zelfredzaamheid

Statushouders en andere inburgeringsplichtigen lopen door de complexiteit van het Nederlandse financiële systeem meer risico op het creëren van schulden. Daarom worden bijstandsgerechtigde asielstatushouders gedurende het eerste halfjaar van de inburgering verplicht financieel ontzorgd door de gemeente waar zij gehuisvest worden. Het financieel ontzorgen bestaat uit het, vanuit de bijstandsuitkering, verrichten van betalingen voor de huur, gas, water en stroom. Daarnaast moet de gemeente de financiële zelfredzaamheid van deze groep stimuleren en hier begeleiding bij bieden, zodat zij na de periode van financieel ontzorgen zelfstandig in staat zijn inkomsten en uitgaven in balans te houden. Van gemeenten wordt verwacht dat de ondersteuning wordt afgestemd op de individuele mogelijkheden en de situatie van de inburgeringsplichtige (maatwerk).

Maatschappelijke begeleiding

Statushouders dienen gedurende de eerste fase van de inburgering begeleid en ondersteund te worden door de gemeente waar zij gehuisvest worden. De maatschappelijke begeleiding is gericht op het regelen van praktische zaken, het vergroten van de kennis van de Nederlandse samenleving en het wegwijs maken van statushouders in hun nieuwe woonplaats. Bij het regelen van praktische zaken kan gedacht worden aan hulp bij het aanvragen van een uitkering of het openen van een bankrekening.

Beleidsvrijheid en sturingsmogelijkheden

De taken die voor gemeenten voortvloeien uit de Wet inburgering 2021 zijn deels ingekaderd in de wet en de daarop gebaseerde lagere regelgeving. Er blijft echter ook ruimte om taken en bepaalde uitgangspunten naar eigen inzicht in te vullen, zodat maatwerk mogelijk is en rekening kan worden gehouden met de lokale omstandigheden.

Visievorming

De wet laat gemeenten grotendeels vrij in hoe zij de taken uit de wet die ze krijgen in het kader van de regierol, inbedt in de gemeentelijke organisatie. Zo kunnen gemeenten hun taken op het gebied van inburgering, waar nodig, goed verbinden met hun taken op met name het gebied van participatie en werk, of in sommige gevallen met (jeugd)zorg en andere vormen van (maatschappelijke) ondersteuning. Dit kan bijdragen aan een meer doelmatige uitvoering, een integrale aanpak, en verbetering van de kwaliteit van de ondersteuning.

Hier liggen tevens sturingsmogelijkheden voor de raad, bijvoorbeeld welke maatschappelijke resultaten de raad wil behalen met inburgering binnen de gemeente en welke uitgangspunten voor de gemeente leidend zouden moeten zijn om statushouders en andere inburgeringsplichtigen een goede start te geven in de Nederlandse samenleving.

Keuzes rondom samenwerking in de uitvoering

De relatief beperkte omvang van de doelgroep en de noodzakelijke diversiteit van het inburgeringsaanbod vragen om relatief veel expertise en (specialistische) capaciteit van gemeenten. Samenwerking op regionaal niveau kan gemeenten helpen om een effectief proces van de brede



intake in te richten. Daarnaast kunnen samenwerkingen met maatschappelijke partners de gemeente helpen in het verzorgen van de maatschappelijke begeleiding en de participatie-activiteiten. Daarbij is het belangrijk dat deze organisaties goed op de hoogte zijn van de persoonlijke einddoelen van de inburgeraar en de overige afspraken tussen de gemeente en de inburgeraar, om hun eigen aandeel in het traject goed in te kunnen vullen.

Keuzemogelijkheden bij meerdere stappen in het inburgeringsproces

Daarnaast bestaat er ook in de verschillende stappen van het inburgeringsproces beleidsvrijheid voor gemeenten. Bij de brede intake zijn er bijvoorbeeld keuzemogelijkheden rondom het lokaal of regionaal en klassikaal of individueel afnemen van de leerbaarheidstoets en of deze leerbaarheidstoets wel of niet wordt uitbesteed. Verder kan de persoonlijke situatie van de inburgeringsplichtige op verschillende manieren in kaart worden gebracht.

Dit kan door bijvoorbeeld individuele of groeps gesprekken, maar ook door een assessment of een capaciteitentest, of een combinatie van beide. Ook is er veel ruimte om een eigen invulling te geven aan het inburgeringsaanbod. Zo kan er op veel punten zelf beleid ontwikkeld worden of kan de gemeente aanvullende eisen stellen aan aanbieders van inburgeringscursussen. Voor wat betreft de MAP en het PVT hebben gemeenten ruimte om beleid te ontwikkelen voor de samenwerking met maatschappelijke organisaties, om invulling te geven aan deze modules, de inhoud van het aanbod, de duur van de MAP en het PVT (wel rekening houdend met de minimale urennorm) en het moment waarop de MAP en het PVT in het inburgeringstraject worden aangeboden.

Om de voortgang van de inburgering te monitoren, heeft de gemeente beleidsvrijheid ten aanzien van de frequentie van de contacten met de statushouder en de wijze waarop de gemeente zicht houdt op de vorderingen. Tot slot hebben gemeenten veel ruimte om de maatschappelijke begeleiding vorm te geven en aan te laten sluiten op de lokale omstandigheden en andere onderdelen van de inburgering. Daarin bestaan keuzemogelijkheden wat betreft onder andere de duur van de maatschappelijke begeleiding, de samenwerking met andere (maatschappelijke) organisaties in het sociaal domein, de vorm en de intensiteit van de begeleiding.

Gemeentelijk beleid

In de aanloop naar de nieuwe Wet inburgering heeft de gemeente Doetinchem in november 2020 de Startnotitie Integratie en participatie statushouders 2022 opgesteld. Deze startnotitie is opgesteld op basis van het beleidskader integratie en participatie statushouders Gemeente Doetinchem 2019-2022 dat door de raad is vastgesteld. De hoofddoelstelling uit het beleidskader luidt: "Alle statushouders doen mee in de Doetinchemse en Nederlandse samenleving. Dit doel sluit aan bij de beleidskaders sociaal domein: daar waar mogelijk heeft een inwoner regie op het eigen leven of wordt maximaal in staat gesteld zo veel mogelijk eigen regie te kunnen voeren en voor iedereen is een zinvolle deelname aan de samenleving mogelijk."⁴

Het beleid is uitgewerkt in de volgende elf kaders die de basis vormen voor een samenhangende ondersteuning van statushouders in de gemeente:

1. De statushouder staat centraal.
2. Er vindt vroegtijdig een brede intake plaats.
3. Iedere statushouder heeft een persoonlijk Plan Integratie en Participatie.
4. Eén statushouder, één plan, één aanspreekpunt.
5. De materiële basisbehoeften worden adequaat geregeld.

⁴ Beleidskader Integratie en participatie statushouders Gemeente Doetinchem 2019-2022, April 2019, p.11.



6. Wij beschermen en bevorderen de gezondheid van statushouders.
7. Wij stimuleren het leren van de Nederlandse taal op het juiste niveau.
8. Opleiding, kennis en vaardigheden worden optimaal benut.
9. Wij faciliteren en stimuleren de (door)ontwikkeling van een sociaal netwerk.
10. Wij ondersteunen de statushouder bij het vinden van passend betaald werk.
11. Wij investeren in cultuursensitief werken.

In de startnotitie uit 2020 wordt ook het voornemen genoemd om de regie van de uitvoering van de wet bij uitvoeringsorganisatie Laborijn te beleggen. Behalve voor de gemeente Doetinchem voert Laborijn ook voor de gemeente Aalten onder andere de Wet inburgering uit. De gemeente heeft in de startnotitie verschillende uitgangspunten uitgewerkt voor de uitvoering van de wet en daarmee voor de integrale aanpak voor de inburgeraar.

Aan de hand van het gemeentelijke beleidskader is een DVO opgemaakt en heeft Laborijn een uitvoeringsplan opgesteld. Laborijn heeft hierin de volgende doelstellingen opgenomen voor de uitvoering van de Wet inburgering⁵:

- De brede intake en het afronden van het PIP worden binnen de wettelijke termijn (tien weken) uitgevoerd.
- Voor iedere inwoner een plan op maat waar het 'maximaal haalbare' altijd het uitgangspunt is.
- Zo snel als mogelijk worden het PVT en de MAP ingezet.
- Tenminste twee voortgangsgesprekken per jaar per inwoner.
- Inzet om zoveel als mogelijk inburgeraars binnen de inburgertermijn te begeleiden naar (parttime) werk.

Om deze doelen te behalen, zet Laborijn in op de volgende punten:

- Zodra duidelijk is dat een inwoner onder de Wet inburgering valt, wordt een brede intake gepland.
- Laborijn zorgt ervoor dat haar personeel optimaal geschoold is om deze wet goed te kunnen uitvoeren.
- Laborijn maakt gebruik van cultuurvertalers om de verbinding met de inburgeraar nog soepeler te laten verlopen.
- Iedere inburgeraar moet binnen drie jaar aan de inburgeringsplicht voldoen. Laborijn monitort de voortgang middels data-analyse.

Laborijn heeft de invulling van het inburgeringsproces in een stappenplan uitgewerkt. Deze stappen worden in de volgende paragraaf uitgelegd.

Inburgeringsproces bij Laborijn

Uitvoering door Laborijn

Zoals beschreven in voorgaande paragraaf, voert Laborijn sinds januari 2022 de nieuwe Wet inburgering uit voor de gemeenten Doetinchem en Aalten. Aanvankelijk lag aan de uitvoering van het inburgeringsbeleid door Laborijn een dienstverleningsovereenkomst (DVO) ten grondslag. In de DVO zijn het takenpakket en de afspraken over de uitvoering van het takenpakket vastgelegd. De samenwerking is inmiddels vastgelegd in de Gemeenschappelijke regeling Uitvoeringsorganisatie Laborijn. Voor de invoering van de Wet inburgering 2021 was Laborijn al verantwoordelijk voor het

⁵ Dienstverleningsovereenkomst gemeente Aalten en gemeente Doetinchem met uitvoeringsorganisatie Laborijn.



uitvoeren van de Participatiewet en de Wet sociale werkvoorziening. Aangezien de gemeenten de nieuwe Wet inburgering in nauwe samenhang met Participatiewet wilden uitvoeren, hebben zij Laborijn verzocht om ook de uitvoering van de Wet inburgering vorm te geven. Daarbij is in de DVO aan Laborijn verzocht om gebruik te maken van de kennis en expertise van haar samenwerkingspartners.

Laborijn begeleidt alle inburgeringsplichtige statushouders in de gemeenten Doetinchem en Aalten die vanaf en na 1 januari 2022 een inburgeringsplicht opgelegd hebben gekregen. Daarnaast heeft Laborijn in Q3 2023 samen met de gemeente Aalten en Figulus Welzijn een plan ontwikkeld voor inburgeraars die onder de oude Wet inburgering vallen. Laborijn is voornemens om deze werkwijze ook in de gemeente Doetinchem toe te passen. De re-integratiebegeleiding voor deze groep inburgeraars wordt afgestemd op de werkwijze voor de nieuwe inburgeraars. Laborijn werkt namelijk sinds 2021 al in de geest van de nieuwe wet.

Uitvoering stappen inburgeringsproces

De stappen van het inburgeringsproces bij Laborijn worden in de volgende figuur schematisch weergegeven. Een deel van deze stappen is verplicht volgens de Wet inburgering. Laborijn heeft aangegeven dat dit proces in totaal tot 800 uur aan inburgering zal optellen.



Figuur 2. Inburgeringsproces bij Laborijn

De stappen in bovenstaand figuur worden niet standaard opeenvolgend ingezet. De stappen worden juist modulair ingezet om iedereen een inburgeringstraject op maat te leveren. In de praktijk komt het voor dat er inwoners direct naar de MAP gaan, maar ook dat inwoners de module sociale activering intern bijvoorbeeld twee keer volgen. Er zijn inmiddels nog twee nieuwe modules ontwikkeld om op deze wijze nog meer maatwerk te bieden. Iedere module staat voor 96 uur en het totaal telt in het geval van de Z-route altijd op tot de verplichte 800 uur. Deels door het doorlopen van de modules, maar bijvoorbeeld ook deels door werkzaamheden buiten Laborijn.

Stap 1. Brede intake

Deze stap beslaat gemiddeld de eerste tien weken van de inburgeringsplichtige. In deze stap wordt direct gestart met participatie. De ontwikkelde modulaire methode maakt dat maatwerk vanaf de start ingezet kan worden. Betrokken partners in deze stap zijn Vluchtelingenwerk, Bureau voor Financiële Ondersteuning (onderdeel van de gemeente Doetinchem). In stap 1 wordt gestart met de maatschappelijke begeleiding, het afnemen van de leerbaarheidstoets, de (financiële) ontzorging, het opstellen van een PIP en het PVT. Hierna wordt per onderdeel beschreven hoe Laborijn invulling geeft aan de brede intake.

- **Maatschappelijke begeleiding**

Vanaf het moment dat de statushouder wordt gekoppeld aan een huis in de gemeente, start de maatschappelijke begeleiding door Vluchtelingenwerk. Vanaf het moment dat een statushouder(sgezin) wordt gekoppeld aan de gemeente Doetinchem, kan Vluchtelingenwerk de informatie inzien en persoonlijk contact opnemen met de medewerkers in het AZC. Om de begeleiding van het AZC naar de nieuwe woonplaats soepel te laten verlopen, legt het AZC alle relevante gegevens vast in het VluchtelingenVolgSysteem (VVS).



- **Leerbaarheidstoets**

De leerbaarheidstoets is onderdeel van de brede intake. Tijdens de brede intake heeft de regisseur inburgering (samen met de medewerker inburgering die de moedertaal van de inwoner spreekt) meerdere gesprekken met de inwoner. Tijdens deze gesprekken wordt de inwoner heel breed uitgevraagd op alle leefgebieden. Op deze wijze ontstaat er een totaalbeeld van de inwoners. De leerroute wordt niet enkel op basis van de leerbaarheidstoets vastgesteld. De leerbaarheidstoets is dus niet leidend. Indien een inwoner al onderwijs heeft gevolgd, bijvoorbeeld op het ISK, dan wordt het advies/beeld van het ISK meegenomen. Verder is er altijd een intake bij één van de taalaanbieders die een advies uitbrengt. Laborijn heeft zelf een diagnostisch centrum (Labowijzer) en hier kan door de regisseur heel specifiek een vraag worden neergelegd ten aanzien van leerbaarheid, maar ook ten aanzien van belastbaarheid. Ook dit oordeel wordt meegenomen in het vaststellen van de leerroute.

Zo wordt voor iedere inburgeraar een leerroute vastgesteld waarin zij de Nederlandse taal leren op hun eigen niveau en waarmee zij zich goed kunnen redden in Nederland. De leerroutes zijn:

- **B1-route:** een route voor taal en (vrijwilligers)werk. Binnen drie jaar spreekt de inburgeraar de Nederlandse taal op B1-niveau. Tegelijkertijd kan de inburgeraar participeren door middel van (vrijwilligers)werk.
- **Onderwijsroute:** de Onderwijsroute is een taalschakeltraject dat het Graafschap College aanbiedt aan jonge inburgeraars van ongeveer 18-28 jaar. In een fulltime programma van ongeveer anderhalf jaar worden inburgeraars voorbereid om door te stromen naar het regulier Nederlands onderwijs. Het programma bestaat voornamelijk uit taallessen, maar ook het vak 'Kennis van de Nederlandse maatschappij' maakt hier deel van uit.
- **Z-route:** voor mensen die niet in staat zijn om de B1- of de Onderwijsroute te behalen. Doel is het zo zelfredzaam mogelijk worden in de nieuwe omgeving. In de Z-route geldt een duale aanpak om dit te realiseren: taal en participatie worden tegelijkertijd aangeboden.

Bij de leerroutes zijn verschillende samenwerkingspartners betrokken: TopTaal, Interbeek, het Graafschap College en de Hogeschool Arnhem Nijmegen (HAN).

- **(Financiële) ontzorging**

Tijdens de eerste periode van zes maanden worden inburgeringsplichtige nieuwkomers financieel ontzorgd. In deze periode worden de vaste lasten (huur, ziektekostenverzekering, gas, water en elektra) ingehouden op de uitkering en overgemaakt. De nieuwkomers krijgen ook een training financiële zelfredzaamheid. Het Bureau voor Financiële Ondersteuning van de gemeente Doetinchem is verantwoordelijk voor het financieel ontzorgen van de inburgeraars.

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

Vanuit de brede intake wordt een persoonlijk PIP opgesteld voor een van de leerroutes. In het PIP wordt een aantal afspraken over de te volgen route naar inburgering vastgelegd, zoals de leerroute en de activiteiten die de inburgeraar gaat doen en welke begeleiding de inburgeraar krijgt. Daarnaast wordt in het PIP de startdatum van de inburgering opgenomen en welke onderdelen de inburgeraar binnen drie jaar moet volbrengen om aan de inburgeringsplicht te voldoen. Het PIP is een formeel plan dat ondertekend moet worden.

- **Participatieverklaringstraject (PVT)**

Ook het Participatieverklaringstraject (PVT) is een verplicht onderdeel van de inburgering. Tijdens



het PVT maken inburgeraars kennis met de Nederlandse kernwaarden vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en participatie, de fundamentele waarden van de Nederlandse samenleving. Dit onderdeel wordt door Present (samenwerkingspartner) verzorgd. Het traject duurt een aantal dagdelen, daarna is het onderdeel PVT afgerond.

Stap 2. Sociale activering intern

In de sociale activering worden activiteiten aangeboden waarbij op een laagdrempelige en informele manier relevante thema's worden behandeld en er wordt geoefend met de Nederlandse taal. Deze stap duurt in totaal 96 uur en wordt verspreid over 12 weken. De inburgeraar besteedt twee dagdelen per week aan deze stap. Dit interne deel wordt bij Laborijn aangeboden. In de sociale activering worden door Laborijn cultuurvertalers ingezet. De cultuurvertalers hebben een diversiteit aan achtergrond en taalkennis, waardoor Laborijn bijna alle inwoners ook in de eigen moedertaal kan begeleiden.

Doordat Laborijn een modulair systeem heeft ontwikkeld, waarbij het inzet op optimaal gebruik van de eigen infrastructuur en expertise van de partners, kunnen inburgeraars bij Laborijn direct starten met participatie. Dit in tegenstelling tot andere gemeenten in de regio die de Wet inburgering 2021 zelf uitvoeren en niet over de infrastructuur beschikken die Laborijn heeft. Daarom kunnen zij niet direct starten met het aanbieden van de participatie.

Om dualiteit aan te sporen, worden mensen in deze stap aangezet tot het voeren van gesprekken. Het gaat dus niet alleen om 'naar school gaan', maar ook om het ontmoeten van mensen. Dit gebeurt door middel van informele taalles.

Stap 3. Sociale activering extern

Net als bij de interne sociale activering besteden inburgeraars 12 weken lang twee dagdelen per week (totaal 96 uur) aan de externe sociale activering. Deze stap vindt plaats bij Stichting Present. De sociale activering is gericht op het informeel spreken van de Nederlandse taal en het in contact komen met andere mensen. Sociale activering is een afwisselend programma, genaamd Meedoen in Doetinchem, met een diversiteit aan activiteiten. Er worden bezoeken gebracht aan bedrijven en instellingen. Er wordt voorlichting gegeven over thema's die spelen in het leven van de inburgeraars. Er is aandacht voor het reizen met het openbaar vervoer, maar er is ook veel ruimte voor gesprek met Nederlandse vrijwilligers om op deze wijze informeel met de taal te oefenen.

Stap 4. Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP)

De MAP is een verplicht onderdeel in de inburgeringsroute voor inburgeraars die de B1- of de Z-route volgen. Binnen de onderwijsroute is het doel doorstromen naar regulier Nederlands onderwijs en daarmee is het verkrijgen van vaardigheden/informatie over de Nederlandse arbeidsmarkt op dat moment minder relevant (en daarom geen onderdeel).

In deze stap maakt de inburgeraar kennis met de Nederlandse arbeidsmarkt, de verwachtingen en de mogelijkheden. Daarnaast krijgen inburgeraars inzicht in de eigen competenties en arbeidskansen. Laborijn heeft verschillende MAP trainingen ontwikkeld. Er is een intensieve versie voor inburgeraars met een lagere leerbaarheid, maar er is ook een specifieke versie voor gezinsmigranten. Op deze wijze geeft Laborijn nog meer invulling aan het bieden van maatwerk. Tijdens de MAP is er een cultuurjobcoach betrokken om de overstap naar stap 5 optimaal te laten verlopen.

Stap 5. Participatie

Het gewenste resultaat van het inburgeringstraject voor de statushouder is participatie en



zelfredzaamheid op een zo hoog mogelijk niveau, zoals vastgelegd in het PIP. Participatie komt in verschillende vormen voor, zoals:

- In de leerlijnen.
- Door middel van vrijwilligerswerk (met de vrijwilligerscentrale van Doetinchem).
- Op een werkervaringsplek.
- Door middel van betaald werk.
- Waarbij Laborijn tracht om deze vormen te combineren met het behalen van Praktijkverklaringen.

Eventueel kan iemand weer terug naar de stap van sociale activering als dit nog te snel is.

Stap 6. Afronding inburgering

De inburgering wordt afgesloten met een inburgeringsexamen voor taal en Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM). Uitzondering hierop zijn inburgeraars die de Z-route volgen; deze wordt afgesloten met een eindgesprek. Momenteel zijn er nog geen inburgeraars die stap 6 hebben afgerond.

Analyse

Wettelijke kaders en afspraken aan de voorkant

De Wet inburgering 2021 biedt gemeenten duidelijke kaders voor de uitvoering van de wet. De wet maakt inzichtelijk aan welke verschillende stappen het inburgeringstraject moet voldoen en geeft aan waar de gemeenten per stap op moeten inzetten. De wet biedt beleidsvrijheid in de visievorming, het kiezen van samenwerkingspartners in de uitvoering en enkele keuzemogelijkheden bij verschillende stappen in het proces.

Voor het vormgeven van de uitvoering van de Wet inburgering 2021 heeft de gemeenteraad het beleidskader Integratie en participatie statushouders Gemeente Doetinchem 2019-2022 vastgesteld. Na 2022 heeft de gemeente geen nieuw beleidskader vastgesteld voor de inburgering van statushouders. Wel is op basis van dit eerdere beleidskader de Startnotitie Integratie en participatie statushouders Gemeente Doetinchem 2022 opgesteld. Ook heeft de gemeente een DVO afgesloten met uitvoeringsorganisatie Laborijn, waarin doelstellingen staan uitgewerkt ten behoeve van de uitvoering van de Wet inburgering 2021. Laborijn heeft in het voortraject kaders en wensen meegekregen van de gemeente. Zo staat in de DVO expliciet benoemd dat de uitvoering van de Wet inburgering 2021 geïntegreerd moet worden met de Participatiewet door inburgeringstrajecten te combineren met participatie en werk, waarbij inburgeraars zo snel mogelijk starten met werken of een vorm van dagbesteding, naast hun taallessen. Daarnaast is in de DVO aan Laborijn verzocht om gebruik te maken van de kennis en expertise van haar samenwerkingspartners. Het beleggen van de uitvoering bij Laborijn was voor de gemeente een logische keuze aangezien Laborijn sinds 2021 al verantwoordelijk is voor het uitvoeren van de Participatiewet en de Wet sociale werkvoorziening.

Verder komt uit de gesprekken naar voren dat er tijdens de start van de implementatie met Laborijn is afgesproken dat de inwoner 'warm' wordt begeleid, dat de inwoner een vaste begeleider heeft gedurende het gehele inburgeringstraject en dat de insteek moet zijn dat het hoogst haalbare voor de inwoner wordt nagestreefd. Ook heeft de gemeente in het voortraject de wens geuit dat Laborijn in het inburgeringstraject een brede rol speelt, inclusief het bieden van financiële ondersteuning aan inburgeraars, met een duidelijk oog voor de evaluatie van deze aanpak. Tot slot heeft gemeente aan de voorkant aangegeven de inzet van ervaringsdeskundigen en cultuurvertalers als cruciaal te zien om een brug te slaan tussen de inwoners en de lokale samenleving.



Doelstellingen

De doelstellingen van Laborijn vloeien logisch voort uit de wettelijke kaders en de wensen die de gemeente aan Laborijn heeft meegegeven. Laborijn heeft daarbij toegelicht op welke punten zij inzet om de doelstellingen te behalen. Een deel van deze doelstellingen en actiepunten is concreet uitgewerkt, bijvoorbeeld het binnen tien weken afronden van de brede intake en het PIP (wat ook wettelijk verplicht is), en het voeren van minstens twee voortgangs-gesprekken per jaar per inwoner. Deze punten zijn specifiek en daarmee goed te monitoren.

Deze concreetheid geldt echter minder voor een aantal andere doelstellingen. Wat verstaat Laborijn onder een 'plan op maat'? Waar moet zo'n plan volgens Laborijn aan voldoen? Wanneer is het personeel 'optimaal geschoold' om de Wet inburgering goed te kunnen uitvoeren? Op welke manier wil Laborijn deze scholing voor het personeel vormgeven? Wat is 'het maximaal haalbare'? Welke ruimte is er voor bijsturing op het moment dat 'het maximaal haalbare' niet realistisch blijkt? Wanneer is 'zo snel als mogelijk'?

Doordat een aantal doelstellingen en actiepunten weinig concreet is uitgewerkt, kan het voor Laborijn lastig zijn om zicht te houden op de voortgang van het inburgeringstraject en waar nodig bij te sturen. Vervolgens is de voortgang van deze doelstellingen lastig inzichtelijk te maken voor de gemeente.

Inburgeringsproces

Laborijn heeft de verschillende elementen die verplicht zijn vanuit de Wet inburgering 2021 expliciet terug laten komen in het uitgewerkte stappenplan. Bij Laborijn begint de inburgeraar met de brede intake, die uiteindelijk in tien weken moet resulteren in een afgerond PIP. Gedurende de brede intake wordt op basis van de leerbaarheidstoets bepaald welke leerroute de inburgeraar gaat volgen. Verder starten het wettelijk verplichte PVT en de maatschappelijke begeleiding bij Laborijn ook aan het begin van het inburgeringstraject. De MAP, die verplicht is voor inburgeraars die de B1- of de Z-route volgen, komt als vierde stap terug in het inburgeringstraject. Tot slot heeft Laborijn in het proces geborgd dat de inburgeraar tijdens de eerste periode van zes maanden financieel wordt ontzorgd.

Daarbij ziet Laborijn in het inburgeringstraject een rol voor verschillende samenwerkingspartners, die in het volgende hoofdstuk aan bod komen. Om te borgen dat het inburgeringsproces ook in de praktijk soepel verloopt, is het belangrijk dat er duidelijke afspraken worden gemaakt met de verschillende samenwerkingspartners. In het volgende hoofdstuk komt aan bod op welke manier de samenwerking tussen Laborijn en deze partijen is vormgegeven.

Toetsing op de normen

Bij de beoordeling van de normen gebruiken we de volgende categorieën:

- Aan deze norm wordt **voldaan**.
- Aan deze norm wordt **deels voldaan**.
- Aan deze norm wordt **niet voldaan**.

Aspect	Norm
Beleid	De gemeente heeft beleid voor de inburgering van statushouders.

Voor het vormgeven van de uitvoering van de Wet inburgering 2021 heeft de gemeenteraad het beleidskader 'integratie en participatie statushouders Gemeente Doetinchem 2019-2022' vastgesteld.



Op basis van dit beleidskader, en de inhoud van de wet, is de startnotitie Integratie en participatie statushouders gemeente Doetinchem 2022 opgesteld die de uitgangspunten voor inburgering van statushouders in de gemeente Doetinchem vanaf 1 januari 2022 beschrijft. Vanaf de inwerkingtreding van de Wet Inburgering op 1 januari 2022 is de uitvoeringsagenda geldend. De uitvoeringsagenda is vertaald in een DVO met uitvoeringsorganisatie Laborijn voor de periode 2022 en 2023, waarin doelstellingen staan uitgewerkt ten behoeve van de uitvoering van de Wet inburgering 2021. Beiden zijn gebaseerd op het vastgestelde beleidskader. Laborijn heeft daarvoor in het voortraject kaders en wensen meegekregen van de gemeente, zoals de integratie met de Participatiewet en het inzetten op cultuursensitief werken. Laborijn heeft hierop geanticipeerd door het inzetten van cultuurvertalers.

Er is niet expliciet besloten dat de periode van het geldende beleidskader verlengd is. Vanaf 2024 is er dus geen beleidskader vastgelegd. In de praktijk is, conform de afspraken in het DVO, in 2023 niet afgeweken van de geldende principes en kaders uit het beleidskader. De uitgangspunten uit het eerdere beleidskader zijn wel terug te zien in de startnotitie en in de DVO, daarmee wordt aan deze norm *'deels voldaan'*.

Aspect	Norm
Beleid	In het beleid wordt aandacht geschonken aan de doelstellingen die bereikt moeten worden en de wijze waarop die bereikt worden.

Laborijn heeft doelstellingen ten aanzien van de uitvoering van de Wet inburgering 2021 opgesteld die logisch voortvloeien uit de wettelijke kaders en wensen van de gemeente. Het is een lerend stelsel waarbij in de praktijk continu wordt gemonitord wat werkt (welke instrumenten/dienstverlening) en wat niet werkt en indien nodig wordt er bijgestuurd. Laborijn heeft toegelicht op welke punten zij inzet om de doelstellingen te behalen. De concreetheid van deze doelstellingen en actiepunten is wisselend. Een deel is concreet uitgewerkt, maar andere doelstellingen zijn minder concreet en roepen juist vragen op.

Laborijn heeft dus een aantal doelstellingen voor de uitvoering van de Wet inburgering 2021, maar deze zijn beperkt concreet en daardoor is beperkt inzichtelijk op welke wijze doelstellingen deze bereikt moeten worden. Daarmee wordt aan deze norm *deels voldaan*.

Aspect	Norm
Beleid	Het beleid voldoet aan de landelijke en gemeentelijke regelgeving.

In het uitgewerkte stappenplan van de inburgering bij Laborijn komen de verschillende elementen die verplicht zijn vanuit de Wet inburgering 2021 expliciet terug. Zo zijn de brede intake, het PIP en de leerbaarheidstoets op basis waarvan de leerroute wordt bepaald, hierin uitgewerkt. Verder komen het PVT, de maatschappelijke begeleiding, de MAP, die verplicht is voor de inburgeraars die de B1- of de Z-route volgen, en de financiële ontzorging als stappen terug in het inburgeringstraject. Daarmee wordt aan deze norm wordt *voldaan*.



Uitvoering en samenwerking

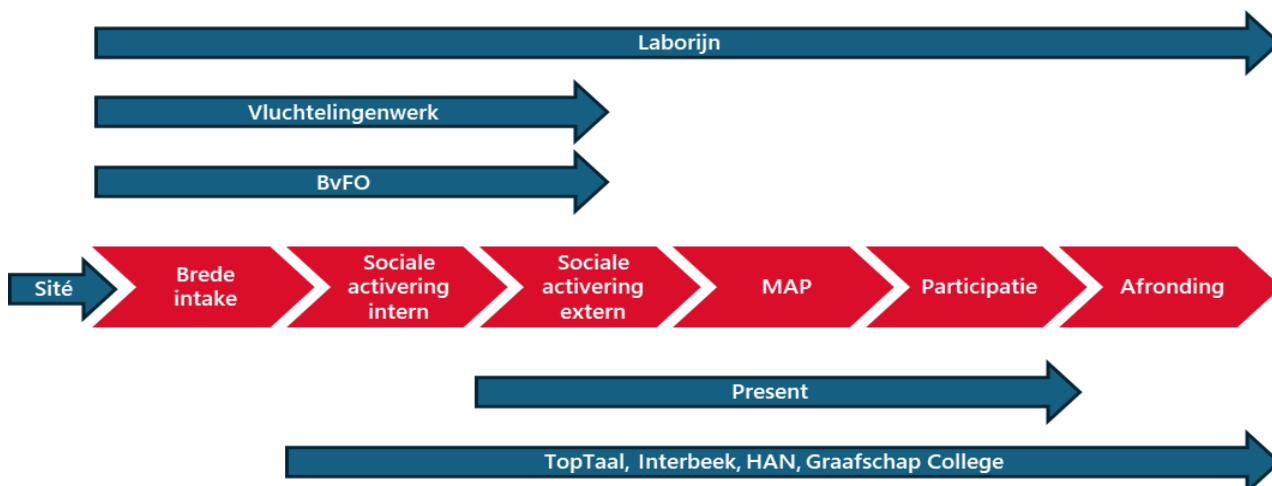
In dit hoofdstuk staan de volgende deelvragen centraal:

- Hoe verloopt de uitvoering van het beleid in de praktijk?
- Met welke organisaties en instellingen heeft de gemeente Doetinchem te maken bij het bepalen en uitvoeren van beleid?
- Hoe verloopt de samenwerking met deze partijen, hoe vinden besluitvorming en communicatie tussen de partijen plaats en welke verantwoordelijkheden hebben deze organisaties?
- Wat zijn de gevolgen van de uitvoering van de nieuwe Wet inburgering voor andere beleidsvelden?

In dit hoofdstuk gaan we in §3.1. in op de samenwerkingspartners van de gemeente Doetinchem en Laborijn, de activiteiten die zij uitvoeren en de afspraken die hierover zijn vastgelegd. In §3.2. wordt vervolgens beschreven in hoeverre het inburgeringsbeleid invloed heeft op andere beleidsvelden binnen de gemeente. In §3.3. wordt een analyse gegeven van de uitvoering en de samenwerking in het inburgeringsbeleid in Doetinchem. In §3.4 worden de normen getoetst.

Samenwerkingspartners

Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, heeft de gemeente Doetinchem ervoor gekozen om de uitvoerende regie van de Wet inburgering bij Laborijn te beleggen. Voor het maken van het programma-aanbod heeft de gemeente inhoudelijke en financiële uitgangspunten meegegeven waaraan de activiteiten moeten voldoen. De gemeente heeft Laborijn verzocht om bij de uitvoering de kennis en expertise van haar samenwerkingspartners te benutten. Om de uitvoering goed op te zetten, zet Laborijn een aantal deskundige partners in. Deze partijen hebben elk expertise die Laborijn zelf niet heeft. Laborijn gaat de samenwerking met deze partijen aan en is verantwoordelijk voor de contractering. In onderstaande figuur wordt weergegeven in welke fase(n) van het inburgeringstraject de partners betrokken zijn.



Figuur 3. Betrokkenheid van samenwerkingspartners in het inburgeringstraject in Doetinchem



In deze paragraaf wordt het aanbod van de verschillende partners uitgelicht. Daarnaast worden de werkafspraken beschreven die de gemeente en/of Laborijn met deze partijen heeft/hebben gemaakt over de uitvoering, de verantwoordelijkheden en de samenwerking. In deze werkafspraken zijn de eisen aan de kwaliteit van het aanbod vastgelegd en wordt beschreven hoe Laborijn er voor zorgt dat die kwaliteit en continuïteit zijn gewaarborgd.

Woningcorporatie Sité Woondiensten

Woningcorporatie Sité Woondiensten, bewonersvereniging Siverder en de gemeente Doetinchem werken samen aan een goed woonklimaat in Doetinchem. Daartoe hebben zij prestatieafspraken vastgelegd. Deze afspraken zijn gemaakt tussen de gemeente en Sité; hier zit Laborijn niet tussen. De huisvesting van statushouders vindt namelijk eerst plaats; daarna beginnen zij pas met het inburgeringstraject bij Laborijn.

Sité en de gemeente Doetinchem onderkennen een gezamenlijke verantwoordelijkheid bij het realiseren van huisvesting voor vergunninghouders. Beide organisaties zoeken naar creatieve oplossingen en betrekken andere partijen om de toename van het aantal te huisvesten vergunninghouders (taakstelling) te realiseren. Afhankelijk van de vraag en het aanbod bemiddelt Sité maximaal 20% van de vrijgekomen woningen naar urgente doelgroepen (naast vergunninghouders ook uitstroom uit maatschappelijke opvang, uit beschermd wonen, Wmo-aanvragen en sociale urgentie). Er is geen exacte verdeling gemaakt tussen de verschillende doelgroepen die onder de prestatieafspraken vallen. Wel is de afspraak gemaakt dat de jaarlijkse taakstelling 'huisvesting statushouders' gerealiseerd moet worden. Het afgelopen jaar was de taakstelling nog niet gerealiseerd en hebben de gemeente en Sité in de laatste twee maanden extra ingezet op de huisvesting van statushouders. Er is bekeken of er goede matches gemaakt konden worden om de taakstelling alsnog te behalen.

Uit de gesprekken komt naar voren dat er op ambtelijk niveau veel contact is tussen de gemeente en Sité over de huisvesting van statushouders. Zo vindt er wekelijks een intensief overleg plaats waarin alle te huisvesten personen worden besproken. Sité neemt verder deel aan het kwartaaloverleg van Vluchtelingenwerk. Sité speelt een rol in de interventie/vroegsignalering bij huurachterstanden en bij overlastproblematiek. Met betrekking tot de huisvesting van AMV-ers zijn duidelijke afspraken gemaakt over het huisvesten van het aantal AMV-ers. Hierin heeft de gemeente de regie. Ook zijn er procesafspraken gemaakt, onder regie van de gemeente, met Sité, Nidos en EntreaLindenhouw/YOIN

Vluchtelingenwerk Doetinchem

Laborijn heeft op verzoek van de gemeente Doetinchem met Vluchtelingenwerk Nederland een overeenkomst gesloten voor de uitvoering van de maatschappelijke begeleiding in het kader van de Wet inburgering. De overeenkomst is aangegaan voor de periode van 1 januari 2022 tot 31 december 2023. Er is een nieuwe overeenkomst gesloten met ingang van 1 januari 2024. Vluchtelingenwerk ontvangt van Laborijn een vergoeding voor de uitvoering van de maatschappelijke begeleiding. De hoogte van de vergoeding is gelijk aan de middelen die het Rijk daarvoor beschikbaar stelt; per 1 januari 2022 bedraagt deze vergoeding € 1.944,00 per inburgeraar. De rolverdeling tussen de maatschappelijk begeleiders en professionals van Vluchtelingenwerk en de consulenten inburgering van Laborijn, is vastgelegd in (werk)processen en werkafspraken.

De duur van de maatschappelijke begeleiding is sterk afhankelijk van de individuele situatie van de inburgeraar. De gewenste duur van de begeleiding is volgens Vluchtelingenwerk minimaal zes maanden. Dit kan worden uitgebreid met een traject van drie maanden voor wie verlenging van de individuele begeleiding nodig is.



Het begeleidingstraject van Vluchtelingenwerk bestaat uit de volgende vier fasen:

1. Regeldag en opstarten.
2. Individuele maatschappelijke begeleiding en de leefomgeving verkennen.
3. Verlenging met drie maanden van individuele maatschappelijke begeleiding.
4. Inloopspreekuur.

In de werkafspraken zijn de rolverdeling tussen Vluchtelingenwerk en Laborijn, afspraken rondom de voortgang en informatievoorziening op casusniveau en de monitoring van de voortgang vastgelegd. Met Laborijn stemt Vluchtelingenwerk af op drie niveaus, namelijk: via deelname in multidisciplinair overleg (MDO), op casusniveau en op managementniveau over beleid en algemene resultaten van de maatschappelijke begeleiding. De maatschappelijk begeleider van Vluchtelingenwerk en de consulent inburgering van Laborijn bespreken tijdens de periode van maatschappelijke begeleiding de signalen en indrukken over de situatie van de statushouder.

Daarnaast is er een nauwe samenwerking met het Bureau voor Financiële Ondersteuning (BvFO) op het gebied van financieel ontzorgen. Indien noodzakelijk, vindt er afstemming plaats tussen BvFO en de medewerkers van Vluchtelingenwerk. Voor deze samenwerking zijn verschillende afspraken gemaakt. Allereerst levert Vluchtelingenwerk Doetinchem bij de start van het financieel ontzorgen bescheiden aan over de huur, gas-water-elektra en ziektekostenverzekeringen en eventuele overige vaste lasten. Daarnaast vraagt Vluchtelingenwerk Doetinchem relevante toeslagen bij de Belastingdienst aan en geeft dit na toekenning van deze toeslagen direct door aan BvFO. Aan het eind van de zes maanden financiële ontzorging bespreken de maatschappelijk begeleider en de consulent inburgering of medewerker van BvFO de financiële zelfredzaamheid van de statushouder.

Bureau voor Financiële Ondersteuning (BvFO) gemeente Doetinchem

Het Bureau voor Financiële Ondersteuning (BvFO) is verantwoordelijk voor het financieel ontzorgen van de inburgeraars. Uit de gesprekken komt naar voren dat het aanvankelijk even heeft geduurd voordat BvFO bij het inburgeringstraject betrokken werd, maar inmiddels gebeurt dit structureel.

In een algemene voorlichtings-/startbijeenkomst over het bevorderen van financiële zelfredzaamheid worden de algemene dienstverlening van Vluchtelingenwerk en de specifieke dienstverlening van BvFO toegelicht. Het bevorderen van de financiële zelfredzaamheid vindt zoveel mogelijk op individuele wijze plaats. De rolverdeling tussen medewerkers van BvFO en de consulenten inburgering van Laborijn is vastgelegd in (werk)processen en afspraken. Hierin is vastgelegd dat BvFO verantwoordelijk is voor de volgende taken:

- Bij start financieel ontzorgen een machtiging verzorgen om de uitkering in ontvangst te nemen.
- Budgetbeheer:
 - o Opstellen van een individueel budgetplan voor de inburgeraar. Over dit plan stemt BvFO af met Vluchtelingenwerk en Figulus.
 - o Beheer van inkomsten en uitgaven inburgeraar.
- Coachen van de inburgeraar in het beheer van financiën en het streven naar financiële zelfredzaamheid.
- Regelmatig contact onderhouden met de consulent inburgering van Laborijn over de voortgang en (behaalde) resultaten van het financieel ontzorgen.
- Opstellen van een evalueatie met een nazorgadvies en bespreken met de consulent inburgering.

In de werkafspraken zijn ook afspraken opgenomen over de communicatie en monitoring van de voortgang. De medewerkers van BvFO bespreken met de betreffende consulent inburgering van



Laborijn tijdens de periode van financiële ontzorging zo nodig signalen en indrukken over de (financiële) situatie van de statushouder. Aan het einde van de periode van financiële ontzorging bespreken zij de (ontwikkeling van de) financiële zelfredzaamheid van de statushouder. Complexe situaties worden geagendeerd en besproken in een casuoverleg waaraan de medewerker van BvFO, de consulent inburgering en de medewerkers van Vluchtelingenwerk of Figulus Welzijn deelnemen.

Verder vindt driemaal per jaar het Ketenoverleg Inburgering plaats waaraan Vluchtelingenwerk Doetinchem, Figulus Welzijn, manager OPR Laborijn, consulenten inburgering, consulenten budgetbeheer van BvFO, taalaanbieders en de vertegenwoordigers van de lokale welzijns- en cultuurorganisaties en woningcorporatie(s) deelnemen. In dit overleg worden trends, lacunes, voortgang en knelpunten in de inburgeringsketen gesignaleerd, geagendeerd en besproken.

Wat betreft de monitoring, zijn de volgende afspraken gemaakt:

- Laborijn ontvangt managementinformatie van de activiteiten van BvFO over een kalenderjaar in het eerste kwartaal van het daaropvolgende jaar.
- Tweemaal per jaar is er een bestuurlijk overleg. Deelnemers aan dit overleg zijn de manager van BvFO, beleidsmedewerker BvFO, de manager Ontwikkeling, Participatie en Re-integratie (OPR) en de beleidsmedewerker van Laborijn. In dit overleg worden de managementinformatie, de voortgang van de dienstverlening, de overeenkomst, en relevante trends en ontwikkelingen besproken. De beleidsmedewerker organiseert dit overleg.
- Tweemaal per jaar wordt in dit overleg van de directeur-bestuurder de onderstaande managementinformatie besproken. Deze informatie wordt minimaal één week voorafgaand aan dit overleg aan de manager OPR van Laborijn toegezonden:
 - o Aantallen instroom in de financiële ontzorging van de voorgaande zes maanden. Instroom op basis van leeftijd, burgerlijke staat en land van herkomst.
 - o Aantallen uitstroom uit de financiële ontzorging, inclusief eindresultaat (zelfstandig verder of noodzaak voortzetting ontzorging).

Stichting Present

Stichting Present is een organisatie van vrijwilligers die kwetsbare groepen kunnen helpen. Present organiseert in Doetinchem al acht jaar activiteiten voor statushouders om alle mensen uit een andere cultuur te verbinden met de inwoners van Doetinchem. Een van de speerpunten van Present in inburgeringsvraagstukken is dat ze altijd contact zoeken met Nederlanders.

Voorheen waren er meerdere partijen in Doetinchem die participatieactiviteiten organiseerden voor inburgeraars. De gemeente heeft Laborijn de opdracht gegeven om met een integraal programma-aanbod voor participatie en integratie te komen, waaronder geen lacunes en dubbelingen. Er is een aantal inhoudelijke voorwaarden aan dit aanbod gesteld. Onder uitvoerende regie van Laborijn en begeleid door BMC heeft deze veranderopgave plaatsgevonden. Dit heeft geresulteerd in een programma-aanbod door Present.

Present biedt in opdracht van Laborijn de module Sociale Activering Extern, het Participatieverklaringstraject (PVT) en een aantal losse activiteiten zoals Meet en Connect aan. In het PVT werkt Present ook samen met andere organisaties. Zo komen Buurtplein en Sité woondiensten langs om voorlichting te geven. Present heeft verder geen rol in het vormgeven van de participatieactiviteiten of het aanleveren van vaardigheden. Indirect zit dit in het aanbod verweven, maar Laborijn heeft de regie over de participatie.



Inburgeraars kunnen verder meedoen aan projecten van Present zoals Klets en Koek en Meet en Connect. In Meet en Connect worden nieuwkomers gekoppeld aan vrijwilligers uit Doetinchem. Ze spreken een jaar lang met elkaar af en ondernemen activiteiten op basis van vriendschap en gelijkwaardigheid, zoals wandelen, koken of spelletjes doen. Daarnaast biedt Present bijvoorbeeld fietslessen aan.

In een overeenkomst tussen Laborijn en stichting Present zijn de werkafspraken vastgelegd. De regie over het door de inburgeraar te volgen programma ligt bij de inburgeringsconsulent van Laborijn.

Regionale aanbestedingspartners

Naast de partijen die benoemd zijn in de vorige paragraaf, heeft Laborijn ook afspraken met enkele regionale aanbestedingspartners via de Arbeidsmarktregio Achterhoek. Met deze regio is in de voorbereiding naar de nieuwe Wet inburgering gezamenlijk opgetrokken. De gemeenten Berkelland, Bronckhorst, Montferland, Oost Gelre, Oude IJsselstreek en Winterswijk en Laborijn hebben namens de gemeenten Aalten en Doetinchem besloten om de leerroutes gezamenlijk aan te besteden. Hiertoe hebben zij een aanbestedingsleidraad en -strategie opgesteld waarin onder andere de selectiecriteria, gunningscriteria en doelstellingen staan beschreven. De leerroutes zijn eind 2021 gegund aan vier partijen: TopTaal, Interbeek, Hogeschool Arnhem Nijmegen (HAN)/Universiteit Nijmegen en het Graafschap College. Voor de afronding van het inkooptraject zijn begin 2022 de eerste werkafspraken besproken en vastgelegd.

TopTaal

TopTaal verzorgt taallessen voor inburgeraars. In de raamovereenkomst die met Laborijn (16 maart 2022) is gesloten voor de uitvoering van inburgeringstrajecten is vastgelegd dat TopTaal voor Laborijn uitvoering geeft aan de B1- en de Z-route.

In de raamovereenkomst inburgeringstrajecten tussen Laborijn en TopTaal is opgenomen dat TopTaal eens per kwartaal een rapportage en een analyse van de totale dienstverlening aanlevert, inclusief informatie over het taalniveau van de deelnemers; dit geldt ook voor de overige partijen. In het werkafsprakenboek is verder opgenomen dat TopTaal en Laborijn vier keer per jaar overleggen op basis van de voortgang.

Interbeek

Interbeek Support is een organisatie die gemeenten ondersteunt in de begeleiding van werkzoekenden en statushouders naar werk, participatie en meer zelfredzaamheid. Interbeek verzorgt ook taalonderwijs en inburgering. Voor de Achterhoekse gemeenten verzorgt Interbeek in de uitvoering van inburgeringstrajecten een gecombineerde B1-/Z-route. In deze routes verzorgt Interbeek ook een zogenaamde lcoach; een coach die de inburgeraar begeleidt, steunt en motiveert tijdens het hele inburgeringsproces.

In het werkafsprakenboek is, net als bij TopTaal, opgenomen dat er tussen Laborijn en Interbeek vier keer per jaar overleg plaatsvindt op basis van de voortgang. Daarnaast ontvangt Laborijn van Interbeek driemaandelijks, vanaf de start van de leerroute, een voortgangsrapportage met daarin onder andere de presentie en de voortgang die de inburgeraar maakt.

Hogeschool Arnhem Nijmegen (HAN)

De HAN voert de onderwijsroute hbo/wo uit voor de Achterhoekse gemeenten. De HAN stuurt in de maanden december, maart, juni en september een voortgangsrapportage naar alle betrokken gemeenten. In deze rapportage worden onder andere de presentie, voortgang en eventuele belemmeringen of vertragingen opgenomen.



Graafschap College

Het Graafschap College verzorgt de onderwijsroute voor inburgeraars die een mbo-opleiding volgen. De inburgeraars zijn met name jonge mensen van 19 tot 28 jaar. Zij gaan ongeveer 25 uur per week naar school, waarvan circa 80% besteed wordt aan het leren van de Nederlandse taal. Daarnaast krijgen inburgeraars vakken als rekenen en Engels. Het belangrijkste doel van de onderwijsroute is dat de student binnen anderhalf jaar klaar is om de overstap naar een mbo-opleiding te maken. Het Graafschap College stuurt alle betrokken gemeenten aan het begin van elk kwartaal een voortgangsrapportage over de deelnemers van de onderwijsroute.

Werkafspraken met externe partners

De Arbeidsmarktregio Achterhoek heeft ter afronding van het gezamenlijke inkooptraject begin 2022 werkafspraken vastgelegd in het 'werkafsprakenboek leerroutes inburgering' voor gemeenten en aanbieders. Hierin zijn afspraken opgenomen over onder andere de communicatie en de taakverdeling tussen Laborijn en de verschillende aanbieders en richtlijnen over de uitvoering van de intake en de leerroutes. De Achterhoekse gemeenten hebben met elk van de aanbieders een apart werkafsprakenboek opgesteld. Dit is een dynamisch stuk dat jaarlijks wordt bekeken en waar nodig wordt herzien.

Uit de interviews met betrokkenen van de gemeente blijkt dat het beheer van de regionale inkoop niet duidelijk geregeld was. Er zijn op regionaal niveau afspraken gemaakt. Vervolgens gingen gemeenten echter ieder voor zich in gesprek met de uitvoeringsorganisaties wanneer zij tegen vraagstukken rondom de klant aanliepen. Doetinchem wilde aansluiten op het regionale contractbeheer. Echter, dit team was niet goed op orde. Sinds kort heeft de gemeente Doetinchem een medewerker aangesteld om het contractbeheer op te pakken, met name voor de inkoop van onderwijs.

In de Aanbestedingsstrategie voor de aanbesteding Leerroutes nieuwe Wet inburgering worden per leerroute KPI's benoemd. In de werkafspraken met Interbeek en Toptaal over de B1- en de Z-route is opgenomen dat de aanbieders twee keer per jaar contact hebben met de contractmanager aan de hand van de in de contractnotie vastgestelde KPI's. In het werkafsprakenboek over de onderwijsroute mbo bij het Graafschap College en hbo/wo bij de HAN/RU Nijmegen, zijn de KPI's echter niet expliciet benoemd. Wel wordt de voortgangsrapportage benoemd waarin over de voortgang van alle deelnemers wordt gerapporteerd.

Invloed op andere beleidsvelden

In deze paragraaf wordt inzicht geboden in mogelijke knelpunten en de consequenties van de uitvoering van de Wet inburgering voor de beleidsvelden wonen, onderwijs, en financiën, armoede en schuldhulpverlening.

Wonen

Vanaf het moment dat het COA een asielstatushouder koppelt aan de gemeente, is de gemeente verantwoordelijk voor de huisvesting van deze statushouder. De gemeente Doetinchem heeft voor de huisvesting van bijzondere doelgroepen een Woonzorgvisie opgesteld om er voor te zorgen dat er voldoende woningen worden gebouwd. In de huisvesting van deze groep werkt de gemeente Doetinchem samen met Sité Woningdiensten. De samenwerking tussen de gemeente en Sité wordt als zeer positief ervaren. Wekelijks vindt er overleg plaats tussen Sité en de beleidsmedewerker inburgering waarin alle statushouders worden besproken.



Zoals in de vorige paragraaf benoemd, heeft de gemeente Doetinchem prestatieafspraken voor Sité vastgesteld. Laborijn benoemt in haar implementatieplan dat de beschikbare woningvoorraad een knelpunt is voor de huisvesting van statushouders. Ook uit de gesprekken met betrokkenen bij de gemeente blijkt dat de situatie rondom het vinden van woonruimte voor bijzondere doelgroepen gespannen is. Dit heeft met de lage mutatiegraad van vrijgekomen woningen te maken, maar ook met bijvoorbeeld het vinden van een goede match. Het gaat daarbij onder andere over de passendheid van de woning. Een vrijgekomen woning wordt beoordeeld op basis van een aantal criteria; ligging, grootte en huurprijs. Maar ook wordt gekeken naar datum van aanmelding. Er wordt hierbij een zorgvuldige afweging gemaakt waarbij de best passende match de woning krijgt toegewezen. Statushouders zijn niet de enige doelgroep voor wiens huisvesting de gemeente verantwoordelijk is. Het afgelopen jaar hebben de gemeente en Sité in de laatste twee maanden extra ingezet op het maken van matches om de taakstelling voor de huisvesting van statushouders te behalen.

In zijn algemeenheid staat de huisvesting van aandachtsgroepen onder druk. Het inburgeringsbeleid heeft hiermee niet alleen invloed op het beleidsterrein wonen, maar ook op het gebied van zorg en maatschappelijke opvang.

Een ander knelpunt in de huisvesting van statushouders, dat blijkt uit de gesprekken met beleidsmedewerkers van de gemeente, is de kwaliteit van woningen die vrijkomen. Gezien de krappe arbeidsmarkt, is het lastig om personeel te vinden om bijvoorbeeld asbest te saneren. Daardoor moeten statushouders langer wachten totdat de woning beschikbaar en bewoonbaar is.

Alleenstaande Minderjarige Vluchtelingen

In Doetinchem zijn er relatief veel alleenstaande minderjarige vluchtelingen (AMV'ers) en de gemeente heeft dus ook structureel te maken met nareizigers. Voor de huisvesting van AMV'ers zijn specifieke proces- en werkafspraken gemaakt. Voor deze groep werkt de gemeente niet alleen samen met Sité maar ook met Yoin, een organisatie voor minderjarige vluchtelingen, en de jeugdbeschermingsorganisatie voor vluchtelingen Nidos. Laborijn komt pas in beeld bij een AMV'er bij het verstrekken van inkomen of als een AMV'er onder de Wet inburgering gaat vallen.

Vanuit de samenwerking met Yoin en Nidos worden doorstroomwoningen gerealiseerd voor jongeren die op gezinshereniging wachten. Een voorwaarde die de gemeente en Sité hebben gesteld, is dat de jongeren ook begeleiding ontvangen als ze in een doorstroomwoning wonen.

Onderwijs

Minderjarige kinderen van inburgeraars en AMV'ers volgen onderwijs. Internationale Schakel Klassen (ISK) zijn er voor kinderen van 12 tot 18 jaar die nieuw zijn in Nederland en/of nog niet voldoende Nederlands spreken om aan het reguliere onderwijs deel te nemen. Het streven is dat zij vanuit de ISK instromen in het reguliere onderwijs. Door de grote instroom van AMV-ers, jonge statushouders en jonge Oekraïners staat het ISK onder druk. Dit gaat met name over het vinden van voldoende gekwalificeerde leerkrachten. Dit is een landelijk probleem.

Uit de gesprekken met betrokkenen bij Laborijn en de gemeente blijkt dat er wel contact is met het onderwijs rondom de voortgang van minderjarige statushouders. Verder lijkt er geen sprake te zijn van een grote impact van inburgering op dit beleidsveld.



Financiën, armoede, schuldhulpverlening

Tijdens het eerste half jaar van de inburgering worden bijstandsgerechtigde asielstatushouders verplicht financieel ontzorgd door de gemeente. Daarnaast moet de gemeente vanuit de Wet inburgering de financiële zelfredzaamheid van deze groep stimuleren en hierin begeleiding bieden, zodat zij na de periode van financieel ontzorgen zelfstandig in staat zijn inkomsten en uitgaven in balans te houden. In Doetinchem is de financiële ontzorging belegd bij het Bureau voor Financiële Ondersteuning (BvFO) van de gemeente. BvFO voert ook het schuldhulpverleningsbeleid van de gemeente uit. Door de ontzorging hier te beleggen, kan de gemeente statushouders begeleiden richting duurzame financiële zelfredzaamheid.

Na de brede intake bij Laborijn, hebben inburgeraars nog een intake bij BvFO. Elke zes weken is er een afstemmings-moment op casusniveau om het algemeen beeld van de statushouders te bespreken. Hierbij zijn BvFO, Laborijn en Vluchtelingenwerk betrokken. In de DVO zijn afspraken opgenomen over de doorloop van de dossiers, het aantal dossiers en het succes ervan. Jaarlijks is er een overleg waarin de gemeente op hoofdlijnen het verloop van de financiële ontzorging bespreekt. Daarnaast zijn er halfjaarlijkse overleggen met de beleidsmedewerker armoedebeleid/schuldhulpverlening en de beleidsmedewerker Participatie over hoe de werkafspraken lopen.

Wanneer de financiële ontzorging afloopt, kunnen statushouders reguliere financiële dienstverlening krijgen. Zo kan Buurtplein betrokken worden als er nog aandachtspunten zijn en kan er bijvoorbeeld schuldhulpverlening geboden worden. BvFO en Laborijn zijn momenteel nog bezig met het opstarten van een educatief programma om statushouders meer informatie over financiën mee te geven.

Participatie

Gezien de dualiteit die de wetgever beoogt in de inburgering, wilde de gemeente Doetinchem de nieuwe wet in nauwe samenwerking met de Participatiewet uitvoeren. Laborijn was al verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet in Doetinchem; deze koppeling bleek daarom een logische keuze.

Verhaal van een statushouder

A wil heel graag aan het werk. Hij heeft in Nederland een certificaat behaald zodat hij aan het werk kan. Laborijn helpt hem om een baan te zoeken. Knelpunt is dat A 9 uur per week naar school gaat en het lastig is om een baan te vinden die hij hiernaast kan doen. De meeste bedrijven zoeken namelijk iemand voor 40 uur per week. Daardoor wacht A nu al een tijdje op werk.

In het duale traject dat Laborijn aanbiedt, doen inburgeraars werkervaring op terwijl ze met de inburgering bezig zijn. Laborijn streeft er naar om iedere statushouder die daartoe in staat is, aan een betaalde baan te helpen. Laborijn werkt samen met het Werkgeversservicepunt Achterhoek (WSPA) in de bemiddeling van werkzoekenden naar werk. In de MAP maken inburgeraars kennis met de Nederlandse arbeidsmarkt, de verwachtingen en de mogelijkheden. Hiernaast krijgen inburgeraars inzicht in de eigen competenties en arbeidskansen. Het blijkt in de praktijk nog lastig om inburgeraars aan een baan te helpen.

Doordat Laborijn zowel de Wet inburgering als de Participatiewet uitvoert, ziet zij inwoners via de Participatiewet in beeld komen die nog onder de oude inburgeringswet vallen. Deze groep heeft niet de begeleiding gekregen die inwoners onder de nieuwe wet wel krijgen. Ook zijn het taalniveau en de leerbaarheid van die groep niet goed bekend. Laborijn wil ook deze groep helpen op basis van de nieuwe Wet inburgering.



Analyse

Laborijn is de uitvoeringspartner van de gemeente Doetinchem. De samenwerking is aanvankelijk via een DVO geregeld, om te kijken of dit bevalt. Inmiddels is de samenwerking in de GR Laborijn belegd. Laborijn en de gemeente hebben in samenspel het uitvoeringsplan opgesteld. De samenwerking wordt door betrokkenen bij de gemeente en bij Laborijn als positief ervaren. Er zijn korte lijnen, signalen en zorgen worden gedeeld. Bij uitvoeringsvraagstukken is Laborijn aan zet. Indien nodig, kan altijd de gemeente worden ingeschakeld.

De uitvoering van de Wet inburgering is nog in ontwikkeling; de eerste beelden zijn overwegend positief

Momenteel is de uitvoering nog volop in ontwikkeling. Het uiteindelijke doel is volgens betrokkenen dat mensen regie hebben op hun eigen leven en op eigen benen kunnen staan. Het gaat om meedoen op de best passende plek. Voor de een is dit betaald werk; voor de ander kan dit vrijwilligerswerk zijn, maar ook het zelfstandig doen van boodschappen. Momenteel zijn er nog geen statushouders die het volledige inburgeringstraject hebben doorlopen, maar geraadpleegde betrokkenen laten positieve geluiden horen. Dit geldt zeker voor de cultuurvertalers die Laborijn inzet om cultuursensitief te kunnen werken.

Ten eerste zorgen cultuurvertalers er voor dat inburgeraars en professionals elkaar beter begrijpen. Daarnaast verzorgt Laborijn een opleidingstraject voor de cultuurvertalers, wat voor de cultuurvertalers zelf ook een opstap biedt naar ander, betaald werk.

Daarnaast blijkt uit de interviews dat Laborijn creativiteit toepast om voor iedereen tot een passend aanbod te komen.

Verhaal van een statushouder

In september is B met het inburgeringstraject gestart. Ze wilde ook graag zo snel mogelijk beginnen met het leren van de Nederlandse taal om mee te kunnen doen in de samenleving. Ze heeft aan het begin een heldere uitleg gekregen van Laborijn over het inburgeringstraject. Alles wat Laborijn heeft beloofd, ziet B terug in de praktijk. Verder is B blij met het prettige contact met de medewerkers van Laborijn.

Laborijn geeft aan dat het SPUK-budget te beperkt is om bijvoorbeeld maatwerk te bieden voor de B1-route. Daarvoor zou teruggesprepen kunnen worden op het re-integratiebudget, maar dat is alleen mogelijk als iemand ook een uitkering ontvangt. Verder geeft Laborijn aan dat het door het ontwikkelde modulaire systeem zeker in de eerste fase juist geen uitdaging is om een passend traject te vinden. Na de module MAP kan Laborijn een diversiteit aan vormen/trajecten bieden aan de inburgeraar. Wel is de uitdaging soms gelegen in het vinden van een werktraject. Dit is soms lastig te combineren met de taallessen die op vaste momenten worden gegeven. Laborijn geeft aan dat daar bij het evalueren van de inkoop van de leerroutes aandacht voor is.

Verhaal van een statushouder

C is erg blij met Laborijn en geeft aan niks te missen in de begeleiding vanuit Laborijn. Ze geeft aan goed geholpen te worden en dat Laborijn heel benaderbaar is op het moment dat ze hulp nodig heeft. Zo heeft Laborijn C geholpen met het regelen van een fiets en het krijgen van fietslessen. C geeft aan periodiek gesprekken te hebben met haar contactpersoon bij Laborijn over de voortgang van het inburgeringstraject.

En dat er wordt gestreefd naar een nieuw aanbod met bijvoorbeeld avondonderwijs, zodat werken en leren van de taal makkelijker gecombineerd kan worden.



De drie leerroutes kennen een diversiteit aan inburgeraars terwijl er maar één onderwijssystematiek is met weinig ruimte voor maatwerk en persoonlijke begeleiding, passend bij het tempo en de vorderingen van de inwoner. De standaard leerroutes passen dus niet voor iedereen. Dit geldt ook voor jongeren waarvoor het de wens is om hen zoveel mogelijk regulier onderwijs te laten volgen. Voor jongeren die analfabeet zijn, is dit echter niet mogelijk. Voor hen is volgens de Wet inburgering de Z-route de enige optie. Hierdoor komen zij bij hun ouders in de klas te zitten.

Laborijn heeft de wens om jongeren na het doorlopen van de inburgerroute door te laten stromen naar regulier onderwijs. Direct doorstromen naar regulier onderwijs is geen optie, want dat is geen bestaande inburger-/leerroute. De onderwijsroute biedt wel de mogelijkheid om door te stromen naar regulier onderwijs, maar voorwaarde voor deze route is wel dat een inwoner gealfabetiseerd is. Anders krijgt de inwoner geen toegang tot de onderwijsroute. Laborijn heeft ervoor gekozen om een aantal jongeren op kosten van Laborijn een alfabetiseringstraject te bieden. Indien de onderwijsroute niet haalbaar is dan is niet alleen de Z-route, maar soms ook de B1-route een optie. Zowel de B1-route als de Z-route biedt geen volledig programma voor de inburgeraar, maar wel worden er drie keer per week drie lessen verzorgd door Laborijn, in samenwerking met een taalaanbieder. Laborijn heeft daarnaast een 'Z-route jong' ingericht voor jongeren die niet de Onderwijsroute kunnen volgen, om deze jongeren zo wel fulltime onderwijs te kunnen bieden.

Kansen om het inburgeringstraject te versterken

Naast de positieve geluiden, dragen betrokkenen verschillende verbeterpunten aan om de inburgering in Doetinchem te versterken. Een eerste knelpunt is de capaciteit voor het verzorgen van het taalonderwijs. Vanwege het docenten-tekort zijn er wachtlijsten ontstaan bij de taalscholen. Om te voorkomen dat inburgeraars thuis zitten te wachten op de start van hun cursus, heeft Laborijn zelf een taaltrainer in dienst genomen. Deze verzorgt geen formele opleiding voor statushouders, maar zorgt wel voor daginvulling voor de statushouders. Daarnaast geeft de taaltrainer jongeren de kans om snel te alfabetiseren om toegang tot de onderwijsroute mogelijk te maken. Het docententekort blijft volgens betrokkenen ook de komende periode nog een punt van zorg.

Verhaal van een statushouder

C volgt de onderwijsroute en de bedoeling is dat C snel mogelijk vijf dagen naar school gaat in plaats van drie. Dit kan nu nog niet doordat er bij zijn school sprake is geweest van een vermindering van lessen in verband met het lerarentekort.

C benoemt graag vijf dagen naar school te willen gaan zodat hij sneller de taal kan leren, maar dat hij anders ook bij Laborijn meer activiteiten zou willen ondernemen. De onderwijsroute is echter in principe full time, waardoor er geen ruimte is om naast het volgen van onderwijs nog andere activiteiten te ondernemen bij Laborijn.

Een ander knelpunt betreft de periode na afronding van het inburgeringstraject. Momenteel is nog niemand zo ver, maar volgend jaar zullen de eerste inwoners onder de Wet inburgering 2021, als het goed is, hun traject afronden. Betrokkenen uiten hun zorgen over het feit de inwoners bij Laborijn uit het zicht raken als ze betaald werk hebben en geen uitkering ontvangen. Om te volgen hoe het inburgeringstraject gelopen is en wat de effecten ervan zijn, is het wenselijk om deze groep wel in beeld te houden. Bovendien kan er problematiek ontstaan rondom zaken die in de eerste jaren van de inburgering nog niet leven, zoals kinderen die ouder worden. Daarom geven meerdere betrokkenen aan dat de groep die de inburgering heeft afgerond, ook op de lange termijn in beeld moet blijven om waar nodig ondersteund te kunnen worden.



Verder noemt een aantal betrokkenen verbeterpunten rondom de financiële ontzorging. De huidige invulling van de financiële ontzorging - naar de letter van de wet - kan belemmerend werken voor inburgeraars. Zij worden in de eerste zes maanden van de inburgering verplicht financieel ontzorgd, waarbij BvFO de betalingen voor hen verricht. Uit de gesprekken blijkt dat deze zes maanden voor de ene inburgeraar te lang zijn, terwijl een ander juist langer ondersteuning nodig heeft; bepaalde problematiek kan namelijk ook na zes maanden nog ontstaan. De financiële ontzorging is dan niet meer verplicht en de gemeente heeft daardoor weinig handvatten om dan nog in te kunnen grijpen. BvFO geeft aan dat het proces, na een lange opstartperiode, nu aan het verbeteren is. Er is meer focus nodig op maatwerk en financiële zelfredzaamheid, vanuit het bewustzijn dat de financiële ontzorging niet binnen een standaardperiode van zes maanden eindigt. Wel heeft zowel de gemeente als Laborijn de wens om meer aandacht te hebben voor financiële educatie. In dit kader wordt ook genoemd dat er cultuurvertalers nodig zijn die financieel onderlegd zijn. Dit om ervoor te zorgen dat de nieuwe inwoners het Nederlandse financiële systeem beter leren begrijpen. Er wordt op een nieuwe werkwijze ingericht waarbij een cultuurvertaler opgeleid wordt door BvFO. De nieuwe werkwijze richt zich op het meer kunnen ondersteunen, uitleggen, oefenen in plaats van het

Verhaal van een statushouder

De periode van financiële ontzorging was voor het gezin van B een moeilijke periode. De gemeente betaalde gedurende deze periode de rekeningen. Voor een gezin van zes ontving het gezin € 150 per week om te besteden aan levensmiddelen. Ten aanzien van het leefgeld wordt altijd aansluiting gezocht met de geldende NIBUD normen.

De periode van financiële ontzorging is inmiddels afgelopen. Het gezin heeft aanvullende ondersteuning, die standaard wordt aangeboden na de verplichte zes maanden, geweigerd. Het gezin ontvangt nu een bijstandsuitkering vanuit Laborijn en toeslagen en kan zich hiermee net redden.

“harde” ontzorgen.

Ervaringen van de gemeente, Laborijn en aanbestedingspartners over de samenwerking

In de uitvoering van het inburgeringsbeleid werken de gemeente Doetinchem en Laborijn met verschillende organisaties samen, zoals BvFO, Vluchtelingenwerk, Present en Sité. Over het algemeen zijn de geraadpleegde betrokkenen van mening dat ze met de uitvoering op de goede weg zijn. De samenwerking met Laborijn wordt als fijn ervaren en de lijntjes in de uitvoering zijn kort.

Verhaal van een statushouder

B is in maart 2023 naar Doetinchem gekomen met haar familie: haar man, twee zoons en twee dochters. In het AZC vond de familie het moeilijk, maar in Doetinchem was alles goed geregeld. Ze hebben een woning gekregen en de gemeente was hierin erg behulpzaam. Ook Vluchtelingenwerk is voor B erg behulpzaam; als ze iets nodig hebben, kunnen ze altijd contact opnemen.

Wel geven verschillende betrokkenen aan dat het voor sommige organisaties even wennen was dat zij nu met Laborijn moeten afstemmen in plaats van met de gemeente. Voorheen werden deze activiteiten door middel van rechtstreekse subsidie van de gemeente uitgevoerd. Nu Laborijn de regie heeft, maken de activiteiten bij partners integraal deel uit van het totale aanbod op het gebied van inburgering. In het verleden was er weinig zicht op de partijen die subsidie ontvingen om activiteiten voor statushouders uit te voeren. De gemeente wil doelgerichter haar middelen inzetten op het vlak van inburgering en Laborijn wil daarom een heldere bijdrage van deze partijen zien. Laborijn en de beleidsadviseur van de gemeente hebben hier tweewekelijks contact over.



Een kenmerk van de uitvoering van het inburgeringsbeleid dat door betrokkenen als typisch Doetinchems wordt beschouwd, is de veelheid aan ondersteuning uit het maatschappelijk middenveld. Zo is er het Platform Nieuwe Nederlanders dat vier à vijf keer per jaar overlegt. In dit platform, waar het aanbod voor nieuwkomers besproken wordt, hebben de organisaties die iets bieden aan deze groep, zich verenigd. Het vrijwillige aanbod voor nieuwkomers in Doetinchem is groot. Wel plaatst een van de betrokkenen hierbij de kanttekening dat de structuur in dit aanbod soms te wensen over laat. De regievoering mist in de afstemming tussen deze organisaties en verantwoordelijkheden zijn niet altijd even duidelijk belegd.

Aanvankelijk weinig afstemming met andere gemeenten in de regionale inkoop van inburgeringsroutes

Laborijn trekt, namens Doetinchem en Aalten, met de gemeenten Berkelland, Bronckhorst, Montferland, Oost Gelre, Oude IJsselstreek en Winterswijk gezamenlijk op in de aanbesteding en de inkoop van leerroutes. Hier zouden regionale contractmanagers op ingezet worden. Vanwege capaciteitsproblemen en ziekte was er echter een tijd lang geen contractmanagement rondom de ingekochte leerroutes. Uit een gesprek met een betrokkene blijkt dat er destijds niet veel overleg was tussen de gemeenten onderling. Sommige gemeenten liepen tegen dezelfde dingen aan, maar gingen elk afzonderlijk met de partijen in gesprek. De regionale afstemming miste en contractmanagement werd als dringend nodig ervaren. Daarom heeft een contractmanager van de gemeente Doetinchem dit in de zomer van 2023 opgepakt. Inmiddels zijn er ook twee regionale contractmanagers aangenomen. De contractmanager is nu met de gemeenten in gesprek om structuur te geven aan de samenwerking. In dit kader is er beleidsoverleg over de hoofdlijnen, waarbij het COA en Fijnder ook aansluiten. Daarnaast is er een tweewekelijks inkoopoverleg met beleidsmedewerkers van de gemeenten. De afstemming tussen gemeenten en aanbieders wordt gestroomlijnd en regionaal belegd. Inmiddels lijkt de samenwerking met de komst van het contractmanagement verbeterd. De verschillende gemeenten zoeken elkaar op en er is veel meer overleg.

Toetsing op de normen

Bij de beoordeling van de normen gebruiken we de volgende categorieën:

- Aan deze norm wordt **voldaan**.
- Aan deze norm wordt **deels voldaan**.
- Aan deze norm wordt **niet voldaan**.

Aspect	Norm
Organisatie en uitvoering	De afwegingen bij de keuze van externe partijen is transparant.

De gemeente is transparant over de keuze om de uitvoering van de Wet inburgering 2021 bij uitvoeringsorganisatie Laborijn te beleggen. De gemeente heeft bewust voor deze partij gekozen aangezien het de nieuwe Wet inburgering in nauwe samenhang met Participatiewet wil uitvoeren, wat Laborijn al deed voor de gemeente. Deze afweging is daardoor duidelijk. Daarmee wordt aan deze norm **'voldaan'**.



De gemeente heeft Laborijn verzocht om bij de uitvoering de kennis en expertise van haar samenwerkingspartners te benutten. Om de uitvoering goed op te zetten, zien we dat Laborijn een aantal deskundige partners inzet die voorzien in een bepaalde expertise en capaciteit die Laborijn zelf niet heeft. De keuze voor deze partijen is daardoor logisch, maar de specifieke afwegingen die bij Laborijn ten grondslag lagen aan het kiezen voor deze samenwerkingspartners, zijn niet inzichtelijk. Wel gaat dit om partners die ook voorheen al betrokken waren bij inburgeringsactiviteiten. Er wordt nu ingezet op het versterken en doorontwikkelen van de relaties met deze partners.

Aspect	Norm
Organisatie en uitvoering	De gemeente en Laborijn stellen eisen aan de kwaliteit van het aanbod (cursussen, opleidingen en andere (participatie)activiteiten en zorgt ervoor dat die kwaliteit en continuïteit zijn gewaarborgd.

De gemeente heeft inhoudelijke en financiële uitgangspunten meegegeven aan Laborijn waaraan de inburgerings-activiteiten moeten voldoen. Verschillende onderdelen van het inburgeringstraject, zoals participatieactiviteiten en het taalonderwijs, worden door externe partners uitgevoerd. De gemeente en/of Laborijn hebben/heeft werkafspraken gemaakt met deze partners over de uitvoering, de verantwoordelijkheden en de samenwerking. In deze werkafspraken liggen de eisen aan de kwaliteit van het aanbod vastgelegd en wordt beschreven hoe Laborijn er voor zorgt dat die kwaliteit en continuïteit zijn gewaarborgd. Aan deze norm wordt *voldaan*.

Aspect	Norm
Organisatie en uitvoering	De samenwerkingspartners hebben afspraken gemaakt over de uitvoering, de verantwoordelijkheden en de samenwerking.

Laborijn heeft met Vluchtelingenwerk, BvFO en Present overeenkomsten gesloten waar werkafspraken integraal deel van uitmaken. De werkafspraken gaan over de rolverdeling, informatievoorziening, bewaking van de voortgang en het overleg tussen Laborijn en deze partijen. De gemeente Doetinchem heeft met Sité prestatieafspraken vastgelegd rond de huisvesting van statushouders.

Een deel van de samenwerkingen, namelijk op het gebied van (taal)onderwijs, wordt regionaal aanbesteed in de Arbeidsmarktregio Achterhoek. Voor elk van deze samenwerkingen is een werkafsprakenboek opgesteld. Hierin zijn afspraken vastgelegd over de intake en uitvoering van de leerroute, de monitoring van de voortgang en de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de gemeente/uitvoeringsorganisatie en de partner. Aan deze norm wordt *voldaan*.

Aspect	Norm
Organisatie en uitvoering	De gemeente pakt haar regierol in de samenwerking met externe organisaties.

De gemeente Doetinchem heeft de regierol voor de uitvoering van de Wet inburgering 2021 overgedragen aan uitvoeringsorganisatie Laborijn. Wel heeft de gemeente de regierol voor de huisvesting van de statushouders. Laborijn heeft de regierol in de samenwerking met de externe organisaties. Laborijn heeft wel regelmatig afstemming met de gemeente over de uitvoering.

Omdat het niet pakken van de regierol een weloverwogen en onderbouwde keuze is van de gemeente, krijgt deze norm geen kleurtoetsing.



Doeltreffendheid en doelmatigheid

In dit hoofdstuk staan de volgende deelvragen centraal:

- Is de uitvoering van het inburgeringsbeleid doeltreffend?
- Hoe ervaren statushouders zelf de opvang en de integratie van statushouders en zijn zij zo snel mogelijk in staat gesteld om mee te doen in de samenleving?
- Welke knelpunten ervaren inburgeringsplichtigen bij de inburgering?
- Hoe doelmatig heeft de gemeente gewerkt, welke kosten zijn gemaakt en hoe verhouden die zich tot de Rijksvergoedingen en -compensaties?

In dit hoofdstuk gaan we in §4.1. op de doeltreffendheid van de uitvoering van de Wet inburgering door Laborijn. In §4.2. wordt beschreven hoe statushouders zelf de opvang en integratie ervaren. In §4.3. wordt ingegaan op de doelmatigheid van de uitvoering van de Wet inburgering, door te bekijken naar in hoeverre de gemaakte kosten die Laborijn via de gemeente van het Rijk heeft ontvangen, zich verhouden tot de beschikbaar gestelde budgetten. In §4.4. worden tot slot de normen getoetst.

Doeltreffendheid

Voortgang van het inburgeringstraject⁶

Op het moment van het uitvoeren van dit onderzoek zijn er nog geen inburgeringsplichtigen die het gehele traject hebben doorlopen, waarmee de doeltreffendheid van het inburgeringstraject - zoals uitgevoerd door Laborijn - beperkt inzichtelijk is. Wel rapporteert Laborijn middels kwartaalrapportages over de voortgang van de uitvoering.

In het concept implementatieplan van Laborijn, dat is opgesteld bij de start van de uitvoering, is onderstaande prognose opgenomen voor het aantal te bedienen inwoners onder de Wet inburgering. Zoals de tabel laat zien, verwachtte Laborijn destijds een jaarlijkse instroom van 85 inwoners.

Prognose te bedienen inwoners WI	2022	2023	2024	2025
Nieuw	85	85	85	85
Lopend	-	85	170	170
Totaal	85	170	255	255

In kwartaalrapportages maakt Laborijn het aantal toegewezen inburgeringsplichtigen inzichtelijk. In de volgende tabel is de informatie uit de verschillende kwartaalrapportages samengevoegd. Zoals te zien, zijn delen van deze tabel niet ingevuld. Dat komt doordat de verschillende kwartaalrapportages geen eenduidige informatie bevatten over de voortgang van de Wet inburgering 2021.

⁶ Deze in deze paragraaf zijn opgesteld op basis van gegevens die beschikbaar waren ten tijde van uitvoering van dit onderzoek (t/m Q4 2023).



Voortgang Wet inburgering Doetinchem (t/m Q1 2023)	2022				2023
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1
Toegewezen inburgeringsplichtigen	21	32	50	90	108
Nog niet woonachtig in gemeente		4	2	30	24
Begeleiding brede intake gestart		20	26	28	56
Uitgevoerde leerbaarheidstoetsen		8	13	18	40
Inburgering geschikt en gestart			9	14	35

De voortgang in de kwartaalrapportages wordt sinds de tweede kwartaalrapportage uitgesplitst in asielstatushouders en gezinsmigranten. Dit mede gelet op het onderscheid in financiering en ondersteuning.

Voortgang Wet inburgering Doetinchem (Q2 en Q3 2023)	2023	
	Q2	Q3
Toegewezen inburgeringsplichtigen (asielstatushouders)	89	118
Toegewezen inburgeringsplichtigen (gezinsmigranten)	52	66
Nog niet woonachtig in gemeente (asielstatushouders)	11	12
Nog niet woonachtig in de gemeente (gezinsmigranten)	7	12
Woonachtig in de gemeente met lopend inburgeringstraject (asielstatushouders)	41	38
Woonachtig in de gemeente met lopend inburgeringstraject (gezinsmigranten)	23	20
Woonachtig in de gemeente en brede intake opgestart (asielstatushouders)	37	68
Woonachtig in de gemeente en brede intake opgestart (gezinsmigranten)	22	34

Verder laten de kwartaalrapportages de onderverdeling van de inburgeringsplichtigen per leerroute zien. Volgens de meest recent gepubliceerde kwartaalrapportage is de onderverdeling per leerroute van asielstatushouders en gezinsmigranten die onder de Wet inburgering 2021 vallen, als volgt (30 september 2023).

Onderverdeling per leerroute	Asielstatushouders	Gezinsmigranten	Totaal
Onderwijsroute	24	4	28
B1-route	21	27	48
Z-route	23	3	26
Totaal	68	34	102



Aantal te verwachten inburgeraars onder de Wet inburgering

In de Begroting 2024 en de Meerjarenraming 2025-2027 geeft Laborijn voor de gemeente Doetinchem voor de aankomende jaren de volgende prognose weer van het aantal te verwachten inburgeraars die onder de Wet inburgering vallen.

Verwachte ontwikkeling aantal inwoners Wet inburgering	2024	2025	2026	2027
Stand 1-1	206	356	483	450
Instroom	150	150	150	150
Uitstroom	-	-23	-183	-150
Stand 31-12	356	483	450	450

Middels de kwartaalrapportages en de Begroting 2024 en de Meerjarenraming 2025-2027, geeft Laborijn dus kwantitatief inzicht in de volgende gegevens:

- Het aantal (te verwachten) inwoners dat onder Wet inburgering valt.
- Welke leerroute de inwoners volgen.
- Voor hoeveel inwoners de begeleiding brede intake is gestart.
- Hoeveel leerbaarheidstoetsen er zijn uitgevoerd.
- Voor hoeveel inburgeringsplichtigen de inburgering is beschikt en gestart.

Inzicht in doeltreffendheid per doelstelling

Bovenstaande inzichten laten maar beperkt de voortgang zien van de doelrealisatie van de verschillende doelen, zoals opgesteld door Laborijn. Laborijn heeft middels de kwartaalrapportages wel enige kwalitatieve toelichting gegeven over de voortgang van een aantal van de doelstellingen. Op basis van deze informatie, in combinatie met de informatie uit de interviews, wordt hierna per doelstelling aangegeven wat daar de voortgang van is.

De brede intake en afronding PIP wordt binnen de wettelijke termijn (tien weken) uitgevoerd

Volgens de gemaakte afspraken houdt Vluchtelingenwerk de casusregisseur (of een andere medewerker van Laborijn) op de hoogte van de maatschappelijke begeleiding van de inburgeraars (inclusief brede intake en afronding van het PIP) middels verschillende afstemmingsmomenten en (voortgangs)rapportages. De kwartaalrapportages van Laborijn bevatten deze informatie echter niet en maken daarmee niet inzichtelijk in hoeverre Laborijn er samen met Vluchtelingenwerk in slaagt om de brede intake en het afronden van het PIP binnen de wettelijke termijn van tien weken uit te voeren. In het Jaarverslag 2022 van Laborijn wordt wel benoemd dat Laborijn heeft geïnvesteerd in het goed en zorgvuldig neerzetten van deze brede intake, waardoor er een goed beeld ontstaat van de wensen en de mogelijkheden voor de inwoners.

Wat betreft de financiële ontzorging die in de eerste zes maanden van het inburgeringstraject plaatsvindt, benoemt Laborijn in de tweede kwartaalrapportage van 2023 enkele knelpunten, zoals die ook deels naar voren zijn gekomen in de gesprekken (zie §3.3.). In de praktijk ziet Laborijn dat de ontzorging niet (altijd) positief wordt ontvangen door inburgeraars.



De inburgeraar snapt vaak niet waarom de ontzorging wordt ingezet en probeert via Vluchtelingenwerk of Figulus Welzijn een verruiming van het budget te krijgen. In sommige gevallen ziet Laborijn ook dat de ingezette ontzorging verder reikt dan gewenst of nodig, omdat de inburgeraar in staat is dit zelf te regelen. Laborijn heeft daarom een werksessie met de samenwerkingspartners belegd, waar alle zaken met betrekking tot de financiën van de inburgeraar zijn doorgenomen. In de rapportage geeft Laborijn aan dat dit heeft geresulteerd in meer inzicht in en begrip voor elkaars werkwijze en de optimalisatie van een aantal werkprocessen en communicatielijnen. Ook is bekeken hoe er nog meer maatwerk geboden kan worden. Laborijn spreekt in de rapportage de ambitie uit het proces van financiële ontzorging te willen optimaliseren. Laborijn geeft in de derde kwartaalrapportage echter geen informatie meer over de financiële ontzorging en de voortgang van de optimalisatie daarvan. Wel is in de gesprekken de wens aangegeven voor cultuur-vertalers met meer financiële onderlegging, zodat nieuwe inwoners van Doetinchem het Nederlandse financiële systeem beter kunnen begrijpen. In dat kader wordt momenteel een nieuwe werkwijze ingericht waarbij een cultuurvertaler opgeleid wordt door het BVFO.

Voor iedere inwoner een plan op maat waarbij het 'maximaal haalbare' altijd het uitgangspunt is

In de voortgangsrapportages wordt geen inzicht verschaft in de totstandkoming van de PIPs en de inhoud daarvan. Daardoor is niet inzichtelijk of het lukt om voor iedere inwoner een PIP op maat te maken, op welke manier 'het maximaal haalbare' voor iedere inwoner wordt geïdentificeerd, hoe daar naartoe wordt gewerkt, en of daar eventueel op wordt bijgestuurd.

Wel geldt voor inwoners die vanuit de Participatiewet een uitkering krijgen, dat zij naast hun PIP ook nog een aanvullend plan van aanpak hebben. In het PIP worden onder andere de verplichte inburgeronderdelen vastgelegd. Het betreft wettelijk verplichte onderdelen en er is keuze uit drie leerroutes. Daarmee is het bieden van maatwerk beperkt. Daarom wordt er in het plan van aanpak nog aanvullend vastgelegd welke participatie-activiteiten een inwoner gaat volgen. Het plan van aanpak biedt zo ruimte voor maatwerk. Er kan zo worden ingezet op het behalen van de persoonlijke doelen die geformuleerd zijn in het PIP. Voor deze planmatige begeleiding gebruikt Vluchtelingenwerk de CODAR-methodiek (Contact, Onderzoeken, Doelen, Actie en Resultaat).

Zo snel als mogelijk worden het PVT en de MAP ingezet

Ook over het Participatieverklaringstraject (PVT) en de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) wordt beperkt informatie gegeven in de voortgangsrapportages. Het PVT bestaat uit een aantal dagdelen. Met het bijwonen daarvan rond een inwoner het PVT af. De participatie loopt gedurende de gehele inburgering door, waarbij een inburgeraar in het eerste jaar 350 uur aan participatie zou besteden. Iedere module kent een vast aantal uren. Deze worden vastgelegd in het systeem, een rapportage en in het plan van aanpak. De voortgangsrapportages laten niet zien hoeveel uur, en met welke invulling, de inburgeraar besteedt aan het PVT.

Wel wordt in de voortgangsrapportages aandacht besteed aan de rol van de cultuurvertalers in het PVT. In het eerste kwartaal van 2023 zijn er in totaal acht cultuurvertalers in dienst genomen met een diversiteit aan taalkennis, waardoor Laborijn - waar nodig - inwoners in hun eigen moedertaal kan begeleiden. Ook wordt vermeld dat de cultuurvertalers bij Laborijn een intensief opleidingsprogramma doorlopen, waarmee Laborijn de cultuurvertalers een springplank biedt om op termijn door te stromen naar een externe werkgever. Verder wordt benoemd dat Laborijn goede ervaringen heeft met de inzet van cultuurvertalers. Deze waardering is ook in verschillende gesprekken teruggekomen.



Voor de MAP geldt dat de voortgangsrapportages laten zien hoeveel mensen de B1- en de Z-route volgen. Daarmee is indirect inzichtelijk hoeveel mensen de MAP zouden moeten volgen. De voortgangsrapportages geven verder echter geen inzicht in hoe het volgen van de MAP voor de inburgeraars verloopt.

Ten minste twee voortgangsgesprekken per jaar per inwoner

In de vierde kwartaalrapportage van 2022 en de eerste kwartaalrapportage van 2023 benoemt Laborijn dat er voortgangsgesprekken worden gevoerd om te bekijken hoe het traject verloopt en of er al aanvullende activiteiten ingezet kunnen worden. Over de frequentie, de invulling en de opvolging van de voortgangsgesprekken wordt verder geen informatie gegeven. In de andere voortgangsrapportages wordt helemaal geen informatie gegeven over de voortgangsgesprekken.

Inzet om zoveel als mogelijk inburgeraars binnen de inburgeringstermijn te begeleiden naar (parttime) werk

De voortgangsrapportages geven geen informatie over het aantal inburgeraars dat naar (parttime) werk wordt begeleid. Dit is mogelijk te verklaren door het feit dat er momenteel nog geen inburgeraars aan het eind van de inburgeringstermijn van drie jaar zitten. Laborijn heeft echter wel in het inburgeringsproces opgenomen dat, mocht het mogelijk zijn, inburgeraars ook al gedurende het traject kunnen beginnen met (parttime) werk. De rapportages maken niet inzichtelijk in hoeverre dit het geval is. Volgens de werkafspraken met de regionale aanbestedingspartners zou er middels voortgangsrapportages van deze partijen wel informatie verschaft moeten worden over de voortgang van de leerroutes aan Laborijn, inclusief informatie over de voortgang van de studiekeuze en/of arbeidsmarktoriëntatie van de inburgeraar (zie §3.1.1.). Laborijn koppelt deze informatie dus niet zelf terug aan de gemeente middels de voortgangsrapportages.

Ervaringen van statushouders

Om aanvullend op de documentenstudie en de gevoerde interviews een beter beeld te krijgen van de doeltreffendheid van het gevoerde beleid, hebben we ervaringen opgehaald bij statushouders die momenteel het inburgeringstraject bij Laborijn doorlopen. Bij Laborijn zijn we met vier statushouders in gesprek gegaan. In deze gesprekken hebben wij gevraagd hoe zij de opvang en de integratie in de gemeente Doetinchem ervaren, tegen welke knelpunten zij eventueel aanlopen bij de inburgering en wat hun wensen voor de toekomst zijn. In deze paragraaf lichten wij deze ervaringen per statushouder uit om daarmee de doeltreffendheid van de uitvoering van de Wet inburgering kwalitatief te duiden.

Inburgeraar A | 21 jaar, afkomstig uit Oeganda, gezinsmigrant.

De stiefvader van A was al twintig jaar in Nederland voordat hij hem nareisde. Toen A in Doetinchem aankwam, legde Laborijn snel contact met hem om hulp te bieden. A heeft één contactpersoon bij Laborijn die hem begeleidt en vertelt welke afspraken hij heeft. Hij is erg blij met de hulp die hij krijgt en mist niks in de begeleiding.

A volgt taallessen bij TopTaal, waar hij de mensen heel verwelkomend vindt. Wel moest hij erg lang wachten totdat hij met de taallessen kon beginnen, een aantal maanden. Daarnaast volgt hij nu de MAP, die hij inmiddels heeft afgerond.

A wil heel graag aan het werk. Hij heeft in Nederland een certificaat behaald zodat hij aan het werk kan. Laborijn helpt hem om een baan te zoeken. Knelpunt hierin is dat A 9 uur per week naar school gaat en het lastig is om een baan te vinden die hij hiernaast kan doen. De meeste bedrijven zoeken namelijk iemand voor 40 uur per week. Daarom wacht hij nu al een tijdje op werk. Over een paar jaar hoopt A een beetje Nederlands te spreken en aan het werk te zijn.



Inburgeraar B | 42 jaar, afkomstig uit Libanon, volgt de Z-route.

B is in maart 2023 naar Doetinchem gekomen met haar familie: haar man, twee zoons en twee dochters. In het AZC vond de familie het moeilijk, maar in Doetinchem was alles goed geregeld. Ze hebben een woning gekregen en de gemeente was hierin erg behulpzaam. Ook Vluchtelingenwerk is voor B erg behulpzaam, als ze iets nodig hebben, kunnen ze altijd contact opnemen.

In september is B met een inburgeringstraject gestart. Ze wilde ook graag zo snel mogelijk beginnen met het leren van de Nederlandse taal om mee te kunnen doen in de samenleving. Ze hebben aan het begin een heldere uitleg gekregen van Laborijn over het inburgeringstraject. Alles wat Laborijn heeft beloofd, zien ze terug in de praktijk. Verder is B blij met het prettige contact met de medewerkers van Laborijn.

Inburgeraar C | 20 jaar, afkomstig uit Syrië, volgt de Onderwijsroute.

C woon sinds één jaar in Nederland, samen met familie. Hij geeft aan dat de gemeente heeft geholpen met het regelen van een woning. Over de start van het inburgeringstraject geeft C aan dat werd medegedeeld dat er drie jaar de tijd is om de Nederlandse taal te leren. C is na een intake begonnen met de taallessen, waarvoor hij vijf dagen in de week naar school gaat. Daarvoor moest hij eerst bij een andere organisatie een alfabetiseringstraject volgen. C geeft aan op school, naast Nederlands, ook te leren rekenen.

C gaat momenteel alleen naar school en heeft daarnaast geen andere activiteiten bij Laborijn.

C is erg te spreken over Vluchtelingenwerk; zij hebben C en zijn familie erg geholpen en hij zegt niet te kunnen wachten totdat hij iets terug kan doen voor de organisatie. Over Laborijn benoemt C dat hij met vragen terecht kan bij de re-integratieconsulent van Laborijn die hem begeleidt.

Verder noemt C dat hij nog niet is begonnen met participatie. Hij volgt de onderwijsroute en de bedoeling is dat C zo snel mogelijk vijf in plaats van drie dagen naar school gaat. Dit kan nu nog niet doordat er een lerarentekort is. C benoemt dat hij graag vijf dagen naar school zou willen gaan zodat hij sneller de taal kan leren, maar dat hij anders ook bij Laborijn meer activiteiten zou willen ondernemen. Dit is echter niet mogelijk, omdat de onderwijsroute een fulltime programma kent.

C geeft aan als doel te hebben om aan het eind van het inburgeringstraject de taal zo goed mogelijk te spreken en veel mensen te hebben leren kennen. Hij benoemt ook graag dat hij andere mensen wil helpen, wat nu nog lastig is omdat hij zich nog afhankelijk voelt van een vertaler.

C zegt tevreden te zijn over het inburgeringstraject en bestempelt Laborijn als een behulpzame organisatie die klaar staat als hij hulp nodig heeft.

Inburgeraar D | 44 jaar, afkomstig uit Syrië, volgt de B1-route.

D is sinds anderhalf jaar in Nederland, sinds één jaar en twee maanden in Doetinchem. Zij zat de eerste drie maanden in een AZC en is daarna erg geholpen door de gemeente bij het zoeken naar een woning. D geeft aan heel tevreden te zijn met de woning en de financiële ondersteuning gebruikt te hebben voor het inrichten van de woning.

D benoemt dat ze het de eerste zes maanden in Nederland zwaar had en dat zij met haar familie gebruik moest maken van de Voedselbank. Ze spreekt wel veel waardering uit voor de ondersteuning van Vluchtelingenwerk in die periode.

Na het maken van de leerbaarheidstoets en het vaststellen van het PIP< is D begonnen met het volgen van de B1-route. Ze geeft aan dat haar is medegedeeld dat ze voor een periode van drie jaar ongeveer 300 uur naar school zal gaan maar dat ze, als het goed gaat, al eerder klaar kan zijn. D gaat naar school bij TopTaal en moest ongeveer een maand wachten voordat ze daar kon beginnen. Ze vindt het een fijne school en geeft aan erg gemotiveerd te zijn om de taal te leren en dat TopTaal haar die kans biedt. Naast de praktijklessen volgt D ook digitale lessen. Voor de MAP krijgt D les van twee trainers. Deze trainingen gaan over bijvoorbeeld hoe je jezelf goed kunt neerzetten in een sollicitatiegesprek en hoe je gesprekken voert met leidinggevenden.

D is erg blij met Laborijn en geeft aan niks te missen in de begeleiding vanuit Laborijn. Ze geeft aan



goed geholpen te worden en dat Laborijn heel benaderbaar is op het moment dat ze hulp nodig heeft. Zo hielp Laborijn met regelen van een fiets en het krijgen van fietslessen. D geeft aan periodiek gesprekken te hebben met haar contactpersoon bij Laborijn over de voortgang van het inburgeringstraject.

Doelmatigheid

De uitvoering van de Wet inburgering 2021 is vanaf 1 januari 2024 onderdeel van de gemeenschappelijke regeling. De financiële effecten (waaronder de uitvoeringskosten) daarvan zijn verwerkt in de Begroting 2024 en de Meerjarenraming 2025-2027 van Laborijn (zie figuur 4). Er wordt door Laborijn in de begroting geen nadere specificatie gegeven hoe deze gelden besteed worden.

Bijdrage per programma per gemeente	Begroting 2024	Begroting 2025	Begroting 2026	Begroting 2027
Programma Mensontwikkeling				
<u>Inburgeringsmiddelen</u>				
Aalten	530.000	540.000	530.000	530.000
Doetinchem	1.250.000	1.260.000	1.230.000	1.230.000
	1.780.000	1.800.000	1.760.000	1.760.000

Figuur 4. Begroting bijdrage gemeente Doetinchem aan Laborijn 2024-2027 voor uitvoering Wet inburgering 2021

Voor de financiering van de kosten voor de uitvoering van het inburgeringsbeleid stelt de gemeente de budgetten beschikbaar die zij daarvoor van het Rijk ontvangt. De gemeente ontvangt van het Rijk de SPUK (Specifieke Uitkering voor Inburgeringsvoorzieningen). Dit budget is bedoeld voor de kosten van onder andere de leerroutes, de maatschappelijke begeleiding en de verschillende modules die een inburgeraar moet volgen. De SPUK moet ook voor dit doel verantwoord worden. Het Rijk is in de berekening van het budget uitgegaan van een gemiddeld bedrag van € 12.713 per asielmigrant en € 590 per gezinsmigrant voor de totale looptijd van de inburgering van drie jaar.

Gemiddelde prijs per activiteit	Asielmigranten	Gezins- en overige migranten
1. Leerroutes	€ 10.000	-
2. MAP	€ 136	€ 195
3. Maatschappelijke begeleiding	€ 1.944	-
4. PVT	€ 216	€ 216
5. Tolkvoorziening	€ 417	€ 179
Totaal	€ 12.713	€ 590

Figuur 5. Bijlage 1 DVO Gemeente Aalten en Gemeente Doetinchem met Uitvoeringsorganisatie Laborijn



De raming van de financiële middelen voor de inburgeringsvoorzieningen is vastgesteld op basis van de prognose voor het aantal inburgeraars. Achteraf wordt deze raming definitief bepaald op basis van het werkelijke aantal inburgeraars op 31 december van het betreffende jaar. De gemeente stort de voorlopig ontvangen Rijksbudgetten SPUK door naar Laborijn; dit wordt verrekend met de voorlopige doorbetaalde Rijksbudgetten en vervolgens met Laborijn afgerekend op het moment dat het definitieve budget bekend is (gebaseerd op het werkelijke aantal inburgeraars).

Daarnaast ontvangen gemeenten via een integratie-uitkering van het Gemeentefonds structurele financiële middelen voor de uitvoering van de Wet inburgering. Voor deze middelen gelden geen bestedingsvoorwaarden. Hieronder vallen met name de personele kosten voor de uitvoering van de brede intake, de voortgangsgesprekken, handhaving, financiële ontzorging, beleid en ondersteunende processen. De financiële middelen worden onder de gemeenten verdeeld op basis van het aantal inwoners (78% van het totaalbedrag) en het aantal personen met een niet-westerse achtergrond (22%). Voor 2022 en 2023 ziet dat er als volgt uit.

Voorlopige begroting 2022		Deelnemende gemeenten	
Voorlopige baten 2022	Aalten	Doetinchem	Totaal
Integratie-uitkering Inburgering	€ 78.556	€177.912	
Door te storten rijksbijdrage Inburgering naar Laborijn	€ 78.556	€ 159.912	€ 256.468

Voorlopige begroting 2023		Deelnemende gemeenten	
Voorlopige baten 2023	Aalten	Doetinchem	Totaal
Integratie-uitkering Inburgering	€ 86.421	€ 195.725	
Door te storten rijksbijdrage Inburgering naar Laborijn	€ 86.421	€ 195.725	€ 282.146

Voorlopige begroting Laborijn	2022	2023
2,0 fte regisseur	160.000	160.000
0,3 fte voortgang en handhaving	24.000	24.000
0,3 fte uitv. beleid, P&C, ICT, B&B / contactering ed.	30.000	30.000
0,5 fin. ontzorgen	30.000	30.000
Overig	12.468	38.146
Voorlopige lasten 2022¹	256.468	282.146

Figuur 6. Bijlage 1 DVO Gemeente Aalten en Gemeente Doetinchem met Uitvoeringsorganisatie Laborijn



Zoals eerder vermeld, heeft Laborijn de uitvoering van de Wet inburgering 2021 van 2022 tot 2024 door middel van het afsluiten van een DVO uitgevoerd. Daarom zijn de baten en lasten tot 2024 niet meegenomen in de begrotingen van Laborijn. Tot en met 2023 is de uitvoering van de Wet inburgering met mandaat overgedragen aan Laborijn en is er separaat gefactureerd. Daarom moest de gemeente tot en met 2023 de verantwoording zelf verzorgen. Vanaf 2024 is het mandaat overgegaan naar delegatie en is de uitvoering van de Wet inburgering opgenomen in de bijdrage aan de gemeenschappelijke regeling Laborijn. Vanaf 2024 dient Laborijn daardoor zelf de financiële verantwoording op te nemen in de jaarstukken.

Op het moment dat een gemeente specifieke uitkeringen krijgt van de Rijksoverheid om specifiek beleid uit te voeren, moet de gemeente daarover verantwoording afleggen middels de SiSa-systematiek (single information, single audit). Dit betekent eenmalige informatieverstrekking, eenmalige accountantscontrole. Deze verantwoording hoort als bijlage bij de jaarstukken die gemeenten en provincies maken.⁷ De gemeente Doetinchem heeft in 2022 en 2023 in de jaarstukken middels de SiSa-systematiek verantwoord hoe zij de specifieke uitkeringen heeft besteed die zij heeft ontvangen voor de uitvoering van de Wet inburgering.

	Saldo 31-12-2021	Ontvangen	Besteding	Saldo 31-12-2022
Wet inburgering	€ -	€361.844	€62.196	€299.648
Onderwijsroute	€ -	€50.016	€ -	€50.016
	Saldo 31-12-2022	Ontvangen	Besteding	Saldo 31-12-2023
Wet inburgering	€299.648	€606.496	€391.522	€514.622
Onderwijsroute	€50.016	€54.633	€104.649	€ -

Zoals in bovenstaande tabel te zien, heeft de gemeente Doetinchem voor het jaar 2022 een bedrag van € 361.844 ontvangen voor de uitvoering van de Wet inburgering, en daarvan € 62.169 besteed, met eind 2022 een positief saldo van € 299.648. Voor de Onderwijsroute ontving de gemeente in 2022 nog extra € 50.016, waarvan in 2022 geen gebruik is gemaakt.

Voor 2023 ontving de gemeente € 696.496 en besteedde ze € 391.522 voor de uitvoering van de Wet inburgering. Daarmee had de gemeente eind 2023 een positief saldo van € 514.622. Daarnaast ontving de gemeente voor 2023 nog € 54.633 voor de Onderwijsroute; daarvan is € 104.649 besteed, waarmee ook het ontvangen geld van 2022 is gebruikt.

Analyse

Doeltreffendheid

De doeltreffendheid van het inburgeringsbeleid is momenteel nog beperkt vast te stellen, doordat de Wet inburgering 2021 op 1 januari 2022 in werking is getreden. Er zijn daardoor momenteel nog geen inburgeraars die het gehele inburgeringsproces van drie jaar hebben doorlopen. Daarnaast zijn de doelstellingen, zoals benoemd in §2.1.4., beperkt concreet vastgesteld waardoor het moeilijk is om vast te stellen wanneer deze doelen bereikt zijn. Zoals te lezen in hoofdstuk 5 wordt er dan ook beperkt verantwoord aan de raad over de doeltreffendheid van de uitvoering.

Wel kan op basis van de beschikbare informatie iets gezegd worden over in hoeverre de randvoorwaarden voor doeltreffendheid aanwezig zijn.

⁷ [Single information, Single audit \(SiSa\) | Financiën gemeenten en provincies | Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/single-information-single-audit-sisa)



In de verschillende gesprekken kwam naar voren dat men positief is over de wijze waarop Laborijn de Wet inburgering uitvoert voor de gemeente. De geraadpleegde betrokkenen zijn van mening dat ze met de uitvoering op de goede weg zijn. De samenwerking met Laborijn wordt gewaardeerd en de lijntjes zijn kort. Ook komt naar voren dat Laborijn een stap extra probeert te zetten om statushouders zo goed mogelijk te helpen. Behalve voor de groep die onder de Wet inburgering valt, verricht Laborijn ook inspanningen om inburgeraars te ondersteunen die onder de oude wet vallen. Ook zet Laborijn zich in om AMV'ers, die niet onder de Wet inburgering vallen, zo goed mogelijk te helpen. Verder zet Laborijn cultuurvertalers in om statushouders zo goed mogelijk te kunnen ondersteunen, wat niet verplicht is vanuit de wettelijke kaders.

Ook de statushouders geven aan zich geholpen te voelen en spreken waardering uit voor Laborijn. Uit de gesprekken met de statushouders komt naar voren dat er, ondanks een aantal knelpunten, veel tevredenheid bestaat over de rol die Laborijn, de gemeente en andere betrokken organisaties op zich nemen om de statushouders te laten inburgeren. De statushouders geven aan dat Laborijn helder is over hoe het inburgeringstraject er uitziet en hoe de begeleiding daarin plaatsvindt. De statushouders benoemen dat deze begeleiding voldoende is en hebben daarvoor geen verdere wensen of verbeterpunten aangedragen. Ze kunnen met vragen terecht bij Laborijn en voelen zich erg geholpen. Deze behulpzaamheid van Laborijn uit zich in bijvoorbeeld de situatie waarin een statushouder aangaf een fiets nodig te hebben, die Laborijn vervolgens - met fietslessen - heeft geregeld.

In hoofdstuk 3 is op basis van de documenten en gesprekken al beschreven hoe de uitvoering van de Wet inburgering verloopt en tegen welke knelpunten Laborijn aanloopt. Deze knelpunten komen ook terug in de gesprekken die zijn gevoerd met vier verschillende statushouders. Zo komt uit deze gesprekken naar voren dat er weliswaar wordt ingezet op maatwerk door het opstellen van een PIP, maar dat het in de praktijk soms lastig blijkt om dit maatwerk ook daadwerkelijk te leveren. Het blijkt bijvoorbeeld nog lastig om het taalonderwijs als gewenst te verzorgen. Zoals beschreven zijn er door het docententekort wachtlijsten ontstaan bij de taalscholen. Uit de gesprekken met statushouders komt dan ook naar voren dat ze minder taalonderwijs kunnen volgen dan ze graag zouden willen. Om te voorkomen dat inburgeraars thuis zitten te wachten op de start van hun cursus, heeft Laborijn zelf een taaltrainer in dienst genomen. Laborijn heeft wel aangegeven dat er op dit moment nagenoeg geen wachtlijsten meer zijn. En dat inwoners direct kunnen starten met de taallessen en aanvullend de modules bij Laborijn kunnen volgen.

Een ander knelpunt betreft de financiële ontzorging, zoals beschreven in hoofdstuk 3. De huidige opzet daarvan blijkt belemmerend te kunnen werken voor inburgeraars. Dit hebben we ook terug gehoord in de gesprekken met statushouders. Met deze ontzorging worden de statushouders in de eerste zes maanden van de inburgering verplicht financieel ontzorgd, waarbij BvFO de betalingen voor hen verricht. Een van de statushouders benoemt dat de periode van financiële ontzorging lastig was omdat zij, voor een gezin van zes personen, € 150 per week ontving om te besteden aan levensmiddelen. Laborijn geeft wel aan dat er ten aanzien van het leefgeld altijd aansluiting wordt gezocht met de geldende NIBUD normen. De periode van ondersteuning is voor dit gezin inmiddels afgelopen. De statushouder heeft verdere begeleiding, die standaard wordt aangeboden na afloop van de periode van financiële ontzorging, niet aangenomen. Het gezin ontvangt nu een bijstandsuitkering vanuit Laborijn en toeslagen, en kan zich hiermee net redden.

Er kan momenteel nog niet worden vastgesteld of Laborijn erin slaagt om inwoners te begeleiden naar werk, wat een van de doelstellingen is van de Wet inburgering 2021. Laborijn geeft wel aan dat de nodige inwoners al wel (deels) aan het werk zijn.



Onder de nieuwe Wet inburgering zijn inwoners nog dusdanig kort bezig met hun inburgering dat het nog niet inzichtelijk is of Laborijn erin slaagt om te begeleiden naar werk. Laborijn geeft daarbij aan dat er enige vorm en tijd van "landen" en het vergaren van informatie nodig is om statushouders richting werk te helpen. Laborijn heeft daarbij gekozen voor het modulaire systeem, waarbij iedere module in het participatietraject gericht is op het vergaren en aanleren van essentiële informatie om die stap naar werk te maken.

Wel geven verschillende statushouders aan graag aan het werk te willen. Laborijn is voor hen aan het zoeken, maar is er nog niet in geslaagd om werk te vinden voor deze statushouders. Laborijn heeft aangegeven in haar aanpak bewust niet voor de "korte klap naar werk" te kiezen, maar vooral in te zetten op passende arbeid en duurzaamheid. Desondanks geven statushouders bij Laborijn aan dat zij graag zouden zien dat dat stap van volledige uitstroom via werk eerder lukt. Laborijn geeft aan dat dit, ondanks de ervaren krapte in de markt, in de praktijk lastig blijft doordat werkgevers vaak nog de voorkeur geven aan inwoners die meer bekend zijn met de Nederlandse taal en cultuur. Laborijn wijst daarbij ook op de gemiddelde doorlooptijd van de gemiddelde uitkeringsduur van alle inwoners die (tijdelijk) een beroep doen op de Participatiewet (gemiddeld 6,5 jaar). Een ander knelpunt voor het begeleiden van statushouders naar werk is dat statushouders aangeven het lastig te vinden om dit te combineren met andere verplichtingen, zoals bijvoorbeeld het volgen van onderwijs.

Uit de documenten en de gesprekken is herleidbaar te zien dat Laborijn inspanningen verricht om de uitvoering van de Wet inburgering zo goed mogelijk te laten verlopen. Daarbij probeert Laborijn zo veel mogelijk maatwerk te leveren om statushouders zo goed mogelijk te ondersteunen op het moment dat zij hulp nodig hebben. Wel zijn er op verschillende onderdelen van het inburgeringstraject knelpunten te onderscheiden. Het is nog niet inzichtelijk in hoeverre deze knelpunten invloed hebben op de afronding van de inburgeringstermijn van drie jaar.

Doelmatigheid

De doelmatige besteding van de middelen die Laborijn via de gemeente van het Rijk krijgt voor de uitvoering van de Wet inburgering, is beperkt vast te stellen. Tot 2024 is de gemeente zelf verantwoordelijk voor het rapporteren over de doelmatige besteding van de middelen die ze van het Rijk krijgt voor de uitvoering van de Wet inburgering. Vanaf 2024 dient Laborijn deze verantwoording te doen in de jaarrekening. De jaarrekening van de gemeente Doetinchem biedt beperkt inzicht in de doelmatigheid. Er wordt gerapporteerd middels de Sisa-systematiek. Ook heeft het college met de gemeenteraad op voorhand geen expliciete afspraken gemaakt over specifieke verantwoording (zie ook paragraaf 5.1.). Laborijn heeft de gemeenteraad wel eind november 2023 via een radenbijeenkomst bijgepraat over de stand van zaken met betrekking tot de Wet Inburgering.

De verantwoording in de bijlage van de jaarrekening van de gemeente laat alleen de totale som geld zien die Laborijn krijgt voor de uitvoering van de Wet inburgering, en apart voor de Onderwijsroute. Er is echter geen nadere uitsplitsing van waar deze middelen aan besteed worden en in de jaarrekening wordt ook niet kwalitatief toegelicht op welke wijze deze middelen besteed worden. Het saldo voor de middelen voor de uitvoering van de Wet inburgering 2021 bedroeg op 31 december € 514.622. Daarmee is een groot deel van de middelen die de gemeente heeft gekregen voor de uitvoering van de wet, ongemoeid gelaten. Waarom dat zo is, kan niet worden opgemaakt uit de huidige wijze van verantwoording.



Toetsing op de normen

Bij de beoordeling van de normen gebruiken we de volgende categorieën:

- Aan deze norm wordt *voldaan*.
- Aan deze norm wordt *deels voldaan*.
- Aan deze norm wordt *niet voldaan*.

Aspect	Norm
Doeltreffendheid en doelmatigheid.	Laborijn bevordert dat statushouders tijdig kunnen starten met het inburgeringstraject.

Laborijn zorgt er op meerdere manieren voor dat statushouders tijdig kunnen starten met het inburgeringstraject. Op de dag dat de statushouder naar Doetinchem verhuist, start de maatschappelijke begeleiding door Vluchtelingenwerk. In deze eerste paar weken wordt de statushouder geïnformeerd over het doel van de brede intake. In contact met de casusregisseur bij Laborijn wordt de brede intake gepland. Zo wordt bevorderd dat statushouders zo snel mogelijk kunnen starten met de inburgering. Een knelpunt dat is ontstaan, zijn de wachtlijsten bij taalscholen wegens het landelijke docententekort. Om de inburgeraars toch een daginvulling te kunnen bieden en er voor te zorgen dat zij alvast kunnen starten met het leren van de Nederlandse taal, heeft Laborijn zelf een taaltrainer in dienst genomen. Met deze inspanningen wordt aan deze norm *voldaan*.

Aspect	Norm
Doeltreffendheid en doelmatigheid.	De uitvoering is beleidsconform en ook de uitbestede werkzaamheden worden hierop doorlopend gecontroleerd.

De kwartaalrapportages van Laborijn geven maar beperkt inzicht in de uitvoering van de Wet inburgering 2021. Daardoor is beperkt inzichtelijk of de uitvoering beleidsconform verloopt. Over de uitvoering vindt wel regelmatig afstemming plaats tussen de gemeente en Laborijn en tussen de externe samenwerkingspartners en Laborijn, waardoor er sprake is van controle op de gemaakte werkafspraken. De resultaten van die controle worden echter niet inzichtelijk gemaakt en zijn ook niet terug te vinden in de verantwoordingsdocumenten van Laborijn. Daarmee wordt aan deze norm *deels voldaan*.

Aspect	Norm
Doeltreffendheid en doelmatigheid.	Laborijn faciliteert een passend traject (maatwerk) door het afnemen van een brede intake zodra de inburgeringsplichtige bekend is bij de gemeente en door het vaststellen van een Plan Inburgering en Participatie (PIP).

Laborijn neemt bij de inburgeringsplichtige aan de start van het inburgeringstraject een brede intake af. Het streven in het traject is dat inburgeraars een zo hoog mogelijk taalniveau bereiken en dat zij mee kunnen doen aan de samenleving. Laborijn streeft er naar om via sociaaleconomische en sociaal-culturele integratie iedere inburgeraar de mogelijkheid te bieden het maximale uit zichzelf te halen. Hiertoe worden de uitkomsten van de brede intake vertaald in persoonlijke doelen van de inburgeraar en vastgelegd in het PIP. In de voortgangsrapportages van Laborijn wordt geen inzicht gegeven in de totstandkoming van de PIP's en de inhoud ervan.



Het is dus niet inzichtelijk in hoeverre het PIP voor iedere inburgeraar op maat gemaakt wordt en of dit passend is. Wel komt in de gesprekken naar voren dat Laborijn bij iedere inburgeraar de brede intake afneemt en een PIP opstelt. Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat het in de praktijk niet altijd lukt om het beoogde maatwerk daadwerkelijk te bieden. Zo kan er in sommige gevallen minder taalonderwijs worden gevolgd dan gepast voor een statushouder, doordat onderwijsinstellingen kampen met personeelstekort. Desondanks faciliteert Laborijn een traject op maat en wordt daarmee aan deze norm *voldaan*.

Aspect	Norm
Doeltreffendheid en doelmatigheid.	Laborijn stelt het PIP uiterlijk binnen tien weken na inschrijving van de inburgeringsplichtige in de Basisregistratie Personen (BRP) vast.

De kwartaalrapportages van Laborijn bevatten geen informatie over en bieden geen inzicht in hoeverre Laborijn er samen met Vluchtelingenwerk in slaagt om de brede intake en de afronding van het PIP binnen de wettelijke termijn van tien weken uit te voeren en vast te leggen in de BRP. Omdat onbekend is of deze norm wordt gerealiseerd, krijgt deze geen kleurtoetsing.

Aspect	Norm
Doeltreffendheid en doelmatigheid.	Het inburgeringsaanbod van Laborijn bevat een van de drie leerroutes, de Module Arbeid en Participatie (MAP) en het Participatieverklaringstraject (PVT).

Op basis van de leerbaarheidstoets wordt vastgesteld welke leerroute de inburgeraar gaat volgen. Uitgangspunt van Laborijn is dat inburgeraars zo snel mogelijk starten met een duaal traject waarin het leren van de taal wordt gecombineerd met participatieactiviteiten. De MAP (alleen voor inburgeraars die de B1- of de Z-route volgen) en het PVT zijn ook onderdeel van het inburgeringstraject bij Laborijn. In het PIP wordt vastgelegd welke onderwijsroute de inburgeraar gaat volgen. Ook de MAP (voor B1- en Z-route) en het PVT worden opgenomen in het PIP.

In de voortgangsrapportages van Laborijn is te zien dat het inburgeringsaanbod de drie leerroutes bevat. Daarmee wordt aan deze norm *voldaan*.

Aspect	Norm
Doeltreffendheid en doelmatigheid.	De inburgeringsplichtige rondt het inburgeringstraject binnen de termijn van drie jaar af.

De nieuwe Wet inburgering is iets meer dan twee jaar geleden ingegaan. Momenteel zijn er dus nog geen inburgeraars die aan het eind van de inburgeringstermijn van drie jaar zitten. Wel streeft Laborijn naar het succesvol laten doorlopen van het inburgeringstraject binnen de inburgeringstermijn. Ook is het nog onbekend of de wachtlijsten die zijn ontstaan bij taalscholen, impact zullen hebben op de termijn van drie jaar. Het is momenteel onbekend of aan deze norm wordt voldaan; deze norm krijgt dan ook geen kleurtoetsing.

Aspect	Norm
Doeltreffendheid en doelmatigheid.	De inburgeringsplichtige voelt zich gesteund door de gemeente en Laborijn bij de inburgering en voelt zich in staat (gesteld) mee te kunnen doen in de samenleving.



De geïnterviewde inburgeraars zijn allemaal erg te spreken over de ondersteuning die zij van Laborijn ontvangen tijdens het inburgeringstraject. Ook geven de inburgeraars aan dat ze blij zijn met de hulp van de gemeente bij het vinden van een woning en de maatschappelijke begeleiding van Vluchtelingenwerk. De periode van financiële ontzorging blijkt wel een knelpunt te vormen. Het bedrag dat de inburgeraars en hun gezinnen ontvangen voor het levensonderhoud is erg laag en dit maakt het voor hen moeilijk om rond te komen. Dit knelpunt wordt ook door Laborijn gesignaleerd en geagendeerd.

Of inburgeraars zich in staat voelen om mee te kunnen doen in de samenleving, moet de komende tijd nog blijken. Het beheersen van de Nederlandse taal is hiervoor een voorwaarde die zij zelf ook noemen. Wel geven de inburgeraars aan dat zij graag willen werken en meedoen aan de Nederlandse samenleving. Aan deze norm wordt *deels voldaan*.

Aspect	Norm
Doeltreffendheid en doelmatigheid.	De gemeente heeft een doelmatige besteding van het budget en rapporteert aldus.

De gemeente rapporteert in de jaarrekening middels de SiSa-systematiek over de gemaakte kosten. Te zien is dat de gemeente binnen budget is gebleven. Wel wordt de besteding inzichtelijk gemaakt. De jaarrekening laat slechts zien hoeveel budget er in totaal is overgemaakt aan de gemeente en is uitgegeven door de gemeente voor de uitvoering van de Wet inburgering. Dit wordt verder niet uitgesplitst en ook niet kwalitatief toegelicht. Daarmee wordt aan deze norm *deels voldaan*.

Informatievoorziening, sturing en controle

In dit hoofdstuk staat de volgende deelvraag centraal:

- Hoe wordt de gemeenteraad geïnformeerd en welke sturings- en controle-instrumenten heeft de raad?

In dit hoofdstuk beschrijven we in §5.1. op de wijze waarop de gemeenteraad geïnformeerd wordt en welke sturings- en controle-instrumenten de raad heeft. In §5.2. vindt een analyse plaats op deze beschrijving. In §5.3. worden vervolgens de normen getoetst.

Informatievoorziening aan de raad

De Wgr introduceert in Artikel 17 lid 2 en 3 een actieve informatieplicht voor het bestuur van Laborijn. In dat kader is het bestuur (algemeen bestuur, dagelijks bestuur en de voorzitter) van Laborijn verplicht om de gemeenteraden actief te informeren, zodat de raden hun taken goed kunnen oppakken. Het gaat hier om een rechtstreekse informatieplicht, dus niet door tussenkomst van de colleges.

In de DVO is afgesproken dat de informatie over de voortgang in de uitvoering van de Wet inburgering wordt opgenomen in de reguliere kwartaalrapportages van Laborijn en binnen de bestaande overlegvormen met de gemeente wordt besproken. De documenten worden op de website van Laborijn geplaatst, zodat deze voor iedereen zichtbaar zijn.



De kwartaalrapportage dient in elk geval informatie te bevatten over:

- a. De resultaten van de brede intake.
- b. De ontwikkelingen met betrekking tot het taalniveau van inburgeraars.
- c. De ontwikkelingen met betrekking tot de participatie van inburgeraars.
- d. De ontwikkelingen met betrekking tot de budgetten.

In het raadsinformatiesysteem van de gemeente is echter te zien dat de gemeenteraad de kwartaalrapportages in september 2020 voor het laatst rechtstreeks heeft ontvangen via een raadsmededeling. In deze mededeling is gemeld dat de raad de kwartaalrapportages voortaan via verwijzing naar de website van Laborijn ontvangt. De griffie heeft aangegeven dat niet bekend is op welke manier hier uitvoering aan is gegeven. Dat wil zeggen dat de raad deze rapportages vanaf september 2020 niet meer heeft ontvangen. Wel heeft de raad nog de jaarverslagen van Laborijn ontvangen, waarin informatie wordt verstrekt over de geleverde dienstverlening en de door Laborijn als geheel voor het takenpakket gemaakte kosten in het voorafgaande jaar.

Zoals beschreven in §4.2.1. bevatten de kwartaalrapportages beperkte informatie over de voortgang van de uitvoering van de Wet inburgering. De kwartaalrapportages bevatten wel informatie over hoeveel inwoners er in dat kwartaal met de brede intake zijn gestart en hoeveel leerbaarheidstoetsen zijn uitgevoerd, maar over de verdere onderdelen van de brede intake (zie §2.2.2.) wordt nauwelijks gerapporteerd. De kwartaalrapportages laten verder niets zien van de ontwikkelingen met betrekking tot het taalniveau en de participatie van inburgeraars. Volgens de werkafspraken dient het Graafschap College (zie §3.1.1.) per kwartaal het huidige taalniveau van de inburgeraar in een voortgangsrapportage inzichtelijk te maken, maar deze informatie is niet terug te vinden in de voortgangsrapportages van Laborijn. Verder bevatten de kwartaalrapportages van 2022 en 2023 geen informatie over de budgetten, maar dat is te wijten aan het feit dat de uitvoering van de Wet inburgering tot en met 2023 met mandaat werd overgedragen aan Laborijn en de gemeente de verantwoording tot dan toe zelf diende te verzorgen. Zoals beschreven in hoofdstuk 4, heeft de gemeente dit voor 2022 en 2023 gedaan in de jaarrekening middels de SiSa-systematiek.

Naast het jaarverslag verstrekt Laborijn jaarlijks de kadernota en begroting en de meerjarenraming aan de gemeente. Verder wordt de raad geïnformeerd over begrotingswijzigingen. Zo is de raad op 15 juni 2023 in een beeldvormende raad geïnformeerd over de begrotingswijziging 2023. De Wgr biedt de raad de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen, wat de gemeenteraad bijvoorbeeld in november 2023 gedaan heeft bij de vierde wijziging van de GR en bij de gewijzigde begroting van 2023.

Het college heeft met de gemeenteraad op voorhand geen expliciete afspraken gemaakt over specifieke verantwoording. Wel heeft Laborijn de gemeenteraad eind november 2023 via een mini-symposium raadsleden en ambtenaren geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de Wet inburgering. Bij deze informatiebijeenkomst waren medewerkers van Laborijn, waaronder ervaringsdeskundigen en cultuurvertalers, en haar partners aanwezig. Raadsleden zijn enerzijds geïnformeerd over de wettelijke kaders en anderzijds over de invulling en de uitvoering hiervan bij Laborijn. In de presentatie zijn de verschillen tussen de oude en de huidige Wet inburgering toegelicht. Ook werden de cijfers van het derde kwartaal van 2023 gedeeld en uitleg gegeven over hoe Laborijn invulling geeft aan de uitvoering van de Wet inburgering 2021 door middel van een stappenplan in de vorm van een trein.

Het maken van prestatieafspraken met Sité rond de huisvesting van statushouders is een bevoegdheid van het college. De raad wordt door middel van een raadsmededeling hierover geïnformeerd.



Analyse

Keuze voor Laborijn

Met de Startnotitie Integratie en participatie statushouders Gemeente Doetinchem 2022 gaf het college in november 2020 invulling aan de voorbereiding van de nieuwe Wet inburgering. In de startnotitie worden de situatie rond inburgeraars in Doetinchem en de huidige beleidskaders toegelicht. Vervolgens wordt een toelichting gegeven op de nieuwe Wet inburgering 2021 en de uitgangspunten van de wet, uitgewerkt in het Doetinchemse beleidskader. Ook wordt hierin beschreven dat de gemeente de regie van de uitvoering bij uitvoeringsorganisatie Laborijn belegt.

In het groepsgesprek met een vertegenwoordiging van de gemeenteraad komt naar voren dat de raad niet heel expliciet betrokken is bij de keuze voor Laborijn. Tegelijkertijd geeft de raad aan dat hij het wel een logische keuze vindt om de uitvoering bij Laborijn te beleggen, gezien de koppeling tussen het inburgeringstraject en (arbeids-)participatie.

In het groepsgesprek komt naar voren dat de raad aandacht heeft voor de randen waar het inburgeringsbeleid raakt aan andere beleidsvelden, zoals onderwijs en wonen.

Informatievoorziening

De raadsleden hebben wel het idee dat zij door Laborijn worden meegenomen in de uitvoering van het inburgerings-beleid. De informatieavond wordt als voorbeeld hiervan genoemd. Onder de raadsleden bestaat het beeld dat Laborijn altijd openstaat voor vragen. Het feit dat de nieuwe Wet inburgering pas in 2022 in werking is getreden en er dus nog geen statushouders zijn die het traject hebben afgerond, speelt volgens raadsleden ook een rol. Als er nieuws of resultaten te melden zijn, verwachten zij dat deze informatie wel komt.

Uit de documenten blijkt dat de informatie die raadsleden ontvangen van Laborijn in haar kwartaalrapportages slechts beperkt is wat betreft de voortgang van de doelrealisatie van de Wet inburgering. Bovendien rapporteert Laborijn niet over ontwikkelingen met betrekking tot het taalniveau en de participatie van inburgeraars. Raadsleden geven in de sessie aan wel behoefte te hebben aan dit soort informatie. De raad heeft de wens om op de hoogte gehouden te worden van de voortgang van de inburgering in de praktijk. Daarnaast ontvangen raadsleden graag informatie over eventuele knelpunten in de uitvoering van het beleid.

Kaderstelling en controle

In april 2019 is door de gemeenteraad het Beleidskader Integratie en participatie statushouders Gemeente Doetinchem 2019-2022 vastgesteld. Hierin zijn elf kaders uitgewerkt die de basis vormen voor een samenhangende ondersteuning van statushouders in de gemeente Doetinchem. Uit de documenten is op te maken dat het beleidskader richting geeft aan de keuzes die de gemeente Doetinchem maakt ten aanzien van de nieuwe Wet inburgering. Ook vormt het de basis voor de manier waarop aan activiteiten met behulp van taal- en participatieaanbieders wordt vormgegeven en wat van deze aanbieders verwacht wordt in de uitvoering.

In het gesprek met de raad komt naar voren dat de huidige raadsleden weinig tot geen zicht hebben op de mate van beleidsvrijheid voor gemeenten in de uitvoering van de Wet inburgering. Een deel van de aanwezige raadsleden heeft het beeld dat de uitvoering van de wet op landelijk niveau is uitgewerkt, dat de verantwoording voor de uitvoering bij de uitvoeringsorganisatie ligt en dat er hierdoor weinig tot geen ruimte is om hier als raad tussen te komen en uitgangspunten te formuleren.



Tegelijkertijd blijkt uit het gesprek met de raad dat hij ten tijde van de overgang naar de nieuwe Wet inburgering wel is meegenomen in hoe Laborijn invulling geeft aan deze wet. Dit is gebeurd door middel van de startnotitie uit 2020. Raadsleden geven aan dat zij hier verder niet over hebben meegedacht. Tegelijkertijd wordt erkend dat de raad beperkt in de gaten heeft gehouden waar hij input kan leveren.

Toetsing op de normen

Bij de beoordeling van de normen gebruiken we de volgende categorieën:

- Aan deze norm wordt *voldaan*.
- Aan deze norm wordt *deels voldaan*.
- Aan deze norm wordt *niet voldaan*.

Aspect	Norm
Kaderstelling en controle	De informatie over de aard, het aantal statushouders en de kosten van de inburgering van deze mensen worden op een transparante en betrouwbare wijze bijgehouden en gerapporteerd aan de gemeenteraad.

Middels de jaarrapportage van Laborijn die wordt gedeeld met de gemeenteraad, ontvangt de raad informatie over de aard en het aantal statushouders. Vanaf 2024 legt Laborijn in de voortgangsrapportages ook verantwoording af over de besteding van de financiële middelen die Laborijn van de gemeente ontvangt. Daarmee wordt aan deze norm *voldaan*.

Aspect	Norm
Kaderstelling en controle	De gemeenteraad wordt tijdig en volledig geïnformeerd over de inburgering van statushouders en weet op welke wijze hij kaders kan stellen en deze controleren.

De raad heeft kaders gesteld waar Laborijn bij de uitvoering van de Wet Inburgering rekening mee moet houden. Er zijn verplichtende onderdelen in de Wet Inburgering waaraan Laborijn en dus de gemeente aan moet voldoen, en ook aan voldoet. De beleidsvrijheid zit met name in het hoe van de uitvoering; de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de verschillende wettelijke verplichtingen. De wijze waarop hier invulling aan wordt gegeven draagt bij aan de uiteindelijke doelstellingen van de Wet Inburgering. De nieuwe Wet Inburgering is nog maar kortgeleden ingevoerd en het is een lerend stelsel. De gemeenteraad heeft ervoor gekozen de uitvoering van de Wet Inburgering op afstand te plaatsen, middels een GR.

Periodiek legt Laborijn verantwoording af aan het Dagelijks Bestuur en het Algemeen Bestuur via een kwartaalrapportage en auditrapportage. De P&C documenten van Laborijn worden ofwel via een raadsmededeling (jaarverslag en jaarrekening) ofwel met het verzoek om een zienswijze (kadernota en begroting) aan de raad voorgelegd. In de voortgangsrapportages krijgt de raad op onderdelen van het inburgeringsproces een kwalitatieve toelichting op de uitvoering van de Wet inburgering 2021, maar dit gebeurt niet structureel op alle onderdelen van het inburgeringstraject. In het gesprek met de raad komt ook naar voren dat de huidige raadsleden weinig tot geen zicht hebben op de mate van beleidsvrijheid voor gemeenten in de uitvoering van de Wet inburgering. Daarmee wordt aan deze norm *deels voldaan*.



Bijlage 1: Geïnterviewde personen

Ambtelijk

Ineke Jansen
Jolanda Spaan
Maarten Sesink
Merle Nijhuis

Bestuurlijk

Jorik Huizinga
Ingrid Lambregts

Laborijn

Jeroen Spruit
Gaby Koenders
4 inburgeraars

Vluchtelingenwerk

Karin van Kan

Stichting Present

Nelly de Vries
Jasmijn Wagenaar

Woningcorporatie Sité

Minke Pieters