



Uitvoeringskader Wet inburgering gemeente Emmen

APRIL 2021

Inhoud

Inleiding	2
1. De taken.....	2
2. De uitvoering in Emmen	3
2.1. Uitgangspunten van Menso.....	3
2.2. Uitvoering van taken	3
3. De voorbereiding op de Wet inburgering	5
4. Uitwerking van de afspraken	5
5. Financiën	6
5.1. Uitgangspunten en budgetten.....	6
5.2. Risico's en ontwikkelingen	7
5.3. Middelen anders dan uitvoerings- en invoeringskosten	7

Inleiding

Met ingang van 1 januari 2022 treedt de nieuwe Wet Inburgering in werking. Samen met andere gemeenten in de arbeidsmarktregio Drenthe hebben we ons op deze wet voorbereid. De gezamenlijke uitvoeringskeuzes die we hebben gemaakt, hebben we vastgelegd in het "Uitvoeringskader Wet inburgering arbeidsmarktregio Drenthe". Al eerder hebben we besloten om taalcomponent van de leerroutes gezamenlijk in te kopen. Dat betekent dat we in onze gemeente gebruik maken van het aanbod dat op deze manier tot stand komt. De uitvoering van de overige taken en voorzieningen vindt binnen de afzonderlijke gemeenten plaats. Als gemeente moeten we op onderdelen onze eigen lokale keuzes ten aanzien van de uitvoering van de Wet inburgering maken. In deze notitie zetten we die keuzes op een rij. Daarbij gaat het vooral over *uitvoeringskeuzes*. Deze wet is (in tegenstelling tot de andere wetten binnen het sociaal domein) geen decentralisatie en biedt de gemeente geen beleidsruimte.

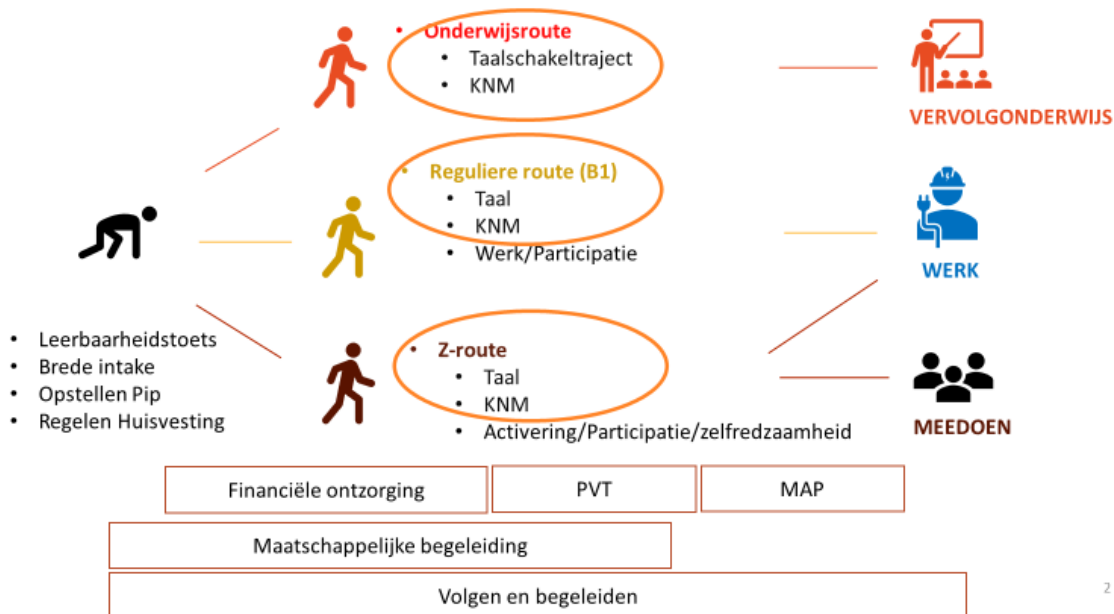
Omdat inhoudelijke thema's uitgebreid aan de orde komen in het regionale uitvoeringskader, gaan we daar in deze notitie niet al te diep op in. Wel zetten we kort de voorzieningen van die wet op een rij.

1. De taken

De Wet inburgering kent een aantal onderdelen die de gemeente uitvoert. Het gaat daarbij om:

- (1) De brede intake en het plan inburgering en participatie (PIP)
- (2) De financiële ontzorging
- (3) De maatschappelijk begeleiding
- (4) De (taalcomponent van de) leerroutes
- (5) Praktijkverklaringstraject en Module Arbeidsmarkt en Participatie
- (6) Participatie

Schematisch ziet dat er als volgt uit, waarbij de regionaal in te kopen voorzieningen zijn omcirkeld.



De overige onderdelen voert de gemeente zelf uit, waarbij er in de regio wel afspraken zijn gemaakt om dat deels op dezelfde manier te doen, bijvoorbeeld bij de overdracht van inburgeraars vanuit het COA en de uitvoering van de brede intake.

2. De uitvoering in Emmen

Bij de voorbereiding op de Wet inburgering heeft het college al vastgesteld dat het voornemens is om de uitvoering (grotendeels) bij Menso te beleggen. Redenen hiervoor zijn dat:

- (1) een groot deel van de doelgroep van de Wet inburgering ook een beroep doet op de Participatiewet en dus al (op het gebied van werk en participatie) wordt begeleid door Menso;
- (2) met deze wet de ondersteuning op het gebied van taal en werk zoveel mogelijk tegelijkertijd en in samenhang worden uitgevoerd, zodat de kans op werk voor inburgeraars toeneemt. Dat kan het beste wanneer de uitvoering van de Participatiewet en de Wet inburgering worden geïntegreerd;
- (3) Menso nu al deel uitmaakt van het netwerk van (lokale en regionale) partijen die een rol spelen bij de ondersteuning van inburgeraars;

2.1. Uitgangspunten van Menso

We hebben daarom aan Menso gevraagd om in beeld te brengen op welke manier zij de Wet inburgering wil gaan uitvoeren en welke taken zij het beste zelf uit kan voeren en welke taken het best door andere partijen in de gemeente kunnen worden uitgevoerd. Dat heeft Menso inmiddels gedaan. In hun voorstel geven zij aan dat zij bij uitvoering van de wet willen aansluiten bij de visie die zij hanteren bij de uitvoering van de Participatiewet: iedereen werkt naar vermogen. En waarin zij inburgeraars in staat willen stellen zich optimaal te ontwikkelen naar een passende plek in de samenleving. Doel is maximale participatie van inburgeraars en het vergroten van hun (taal) vaardigheden, hun sociale netwerk en de inbedding in de Emmense samenleving. Menso ziet kansen om door een integratie van de activiteiten van de Participatiewet en de Wet inburgering de (arbeidsmarkt) positie van inburgeraars te versterken. Dat doen zij op twee manieren:

- (1) Door te zorgen door een combinatie van werken en leren (duale trajecten), waarin (taal-) scholing en werk zoveel mogelijk op elkaar aansluiten en waarin inburgeraars zo snel en zoveel mogelijk deel uit maken van de Nederlandse samenleving ("Onderdompeling");
- (2) Door een intensivering van de ondersteuning op het gebied van werk. De ervaring leert dat om deze groep voor te bereiden op werk intensievere begeleiding van de doelgroep en intensievere benadering en ondersteuning van werkgevers nodig is;
- (3) Door zo veel mogelijk verbindingen te leggen met bestaande organisaties en activiteiten op het gebied van welzijn, sport, laaggeletterdheid en gezondheid;

Dat sluit goed aan bij de uitgangspunten die het college eerder heeft vastgesteld in de nota "Inburgeren in Emmen" (juni 2020).

2.2. Uitvoering van taken

Om verantwoordelijk te kunnen zijn voor de uitvoering van de Wet inburgering is het van belang dat Menso zoveel mogelijk in staat wordt gesteld regie te kunnen voeren op de inhoud en samenhang van de activiteiten die van invloed zijn op het succes van de inburgeringstrajecten. Dat betekent dat Menso zelf afspraken maakt met partijen die onderdelen van die trajecten uitvoeren. Dat houdt onder andere in dat Menso als opdrachtgever optreedt van de organisatie die maatschappelijke begeleiding biedt en namens de gemeente Emmen het contractbeheer met de taalaanbieders uitvoert. Slechts op een enkel onderdeel ligt het meer voor de hand om de taken elders neer te leggen. Dat is allereerst het geval bij de financiële ontzorging (het doorbetalen van vaste lasten), aangezien deze activiteit onderdeel is van de inkomensverstrekking in het kader van de Participatiewet en is neergelegd binnen het team inkomens- en maatschappelijke ondersteuning van de gemeente Emmen. In de tweede plaats is dat het geval bij het regelen van de huisvesting, aangezien dit een specifieke taak is waar de gemeente nu al de nodige ervaring heeft en die geen onderdeel uitmaakt van het inburgeringstraject zelf. Op twee onderdelen hebben we nog geen keuze gemaakt over de wijze waarop de taken en verantwoordelijkheden het best kunnen worden verdeeld. Dat betreft:

(1) Het relatiebeheer met Sedna

Sedna voert in de gemeente taken uit op het gebied van welzijn en maatschappelijke ondersteuning. Dat doet zij voor alle inwoners in opdracht van de gemeente. Daarmee speelt zij ook een rol bij de ondersteuning en integratie van inburgeraars. We hebben nu nog niet vastgesteld in hoeverre de inburgeringswet en het onderdeel maatschappelijke participatie leidt tot aanpassing van de activiteiten en afspraken met Sedna. De komende periode willen we samen met Menso en Sedna in beeld brengen of en zo ja welke aanpassingen nodig zijn om bij te kunnen dragen aan een goede uitvoering van de inburgeringswet. Tevens beoordelen we dan of het logisch en werkbaar is om op onderdelen een directe opdrachtrelatie tussen Menso en Sedna tot stand te brengen.

(2) De uitvoering van het Participatieverklaringstraject

Het Participatieverklaringstraject is nu al een taak van gemeente en is nauw verbonden met het feit dat de inburgeraar inwoner wordt van de gemeente Emmen. De komende periode onderzoeken we samen met Menso op welke manier we dit onderdeel van het traject gaan uitvoeren en wie hier verantwoordelijk voor is.

De verdeling van de verantwoordelijkheden voor de verschillende onderdelen van de inburgering zien er dan als volgt uit:

Onderdeel	Uitvoering	Toelichting
Regelen huisvesting	Gemeente	De koppeling tussen inburgeraar en huisvesting wordt gemaakt door de gemeente. Is conform de bestaande werkwijze.
Brede Intake en opstellen en volgen van PIP	Door Menso	De intake en het opstellen en volgen van het PIP gebeurt door (specifieke) coaches van Menso. Dit is een uitbreiding van bestaande taken. Menso volgt nu een groot deel van deze groep (asielmigranten) al in het kader van de taken van de Participatiewet. De groep gezinsmigranten is voor Menso een nieuwe doelgroep.
Maatschappelijke begeleiding	Via Menso	De maatschappelijke begeleiding gebeurt door Vluchtelingenwerk in opdracht van Menso. Dit is een nieuwe taak voor Menso. Vluchtelingenwerk voerde deze taak onder de oude wet uit voor de gemeente.
Financiële ontzorging	Gemeente	Het (door)betalen van vaste lasten en de coaching op financiële redzaamheid gebeurt door medewerkers van de gemeente (team Inkomens- en maatschappelijke ondersteuning).
Financiële redzaamheid	Door of via Menso	Het leren zich financieel te kunnen redden (training en coaching) gebeurt door Menso of door derden die Menso inhuurt.
MAP	Door of via Menso	Menso onderzoekt nog of zij dit zelf of (onder verantwoordelijkheid van Menso) door een derde wil laten uitvoeren.
PVT		Het PVT is onderwerp van gesprek.
Taalcomponent in de leerroutes	Uitbesteed via aanbesteding	De taalcomponent van de drie leerroutes wordt in de arbeidsmarktregio ingekocht op de markt via een aanbestedingsprocedure (met Emmen als penvoerder). Contractbeheer na inkoop bij Menso.

Participatiecomponent leerroutes	Door of via Menso	Menso voert de participatiecomponent van de B1-route en een deel van de Z-route (wanneer die gericht is op betaald werk) zelf uit door middel van de eigen voorzieningen binnen de Participatiewet en deels door ingekochte voorzieningen binnen de Participatiewet. Op een enkel onderdeel wordt de dienstverlening in het kader van de Participatiewet voor deze groep geïntensiveerd: de relatie met werkgevers (jobhunting) en de begeleiding op de werkplek (jobcoaching). Voor de participatiecomponent van de Z-route (wanneer die gericht is op maatschappelijke participatie) wordt gebruik gemaakt van bestaande voorzieningen (waaronder de activiteiten van Sedna). De gevolgen hiervan worden gezamenlijk (Menso, Sedna, gemeente) de komende periode in kaart gebracht.
---	-------------------	---

3. De voorbereiding op de Wet inburgering

De nieuwe Wet inburgering is er niet voor niets gekomen. Uit verschillende evaluaties is gebleken dat de huidige wet onvoldoende bijdraagt aan het realiseren van snelle en goede inburgering. Dat komt voor een belangrijk deel omdat de inburgeraar zelf verantwoordelijk is voor het inkopen en volgen van inburgeringsactiviteiten en er schotten bestaan tussen de inburgeringscursussen (taal) en de voorbereiding op werk of maatschappelijke deelname (participatie). Net als andere gemeenten waren wij dan ook teleurgesteld toen het kabinet onlangs de invoering van deze wet met een half jaar uitstelde (tot 1 januari 2022). We willen daarom de inburgeraars die zich per 1 juli 2021 vestigen in onze gemeente al zoveel mogelijk begeleiden op de manier zoals de nieuwe wet dat van ons vraagt. Dat geeft ons tevens de mogelijkheid om de nieuwe werkwijze in de praktijk te toetsen en te zorgen dat we op 1 januari 2022 volledig van start kunnen. Concreet houdt dat in dat Menso al vanaf 1 juli 2021 voor nieuwe inburgeraars (en dan met name de groep die ook onder de Participatiewet valt):

- Een brede intake uitvoert en een Plan Inburgering en Participatie opstelt;
- De voortgang van dat Plan volgt;
- Training en coaching op het gebied van financiële redzaamheid uitvoert;
- De ondersteuning op het gebied van werk intensiveert;

Daarbij maken we zoveel mogelijk gebruik van de bestaande instrumenten uit de Participatiewet.

4. Uitwerking van de afspraken

De gemaakte afspraken met Menso worden vastgelegd in een addendum van de Dienstverleningsovereenkomst. De exacte inhoud van het addendum en de te monitoren indicatoren worden in overleg tussen de verantwoordelijk medewerkers van de gemeente en Menso vastgesteld. Hierbij worden in ieder geval de volgende zaken gemonitord:

- Het aantal personen dat start met een inburgeringstraject (naar leerroute en type migrant)
- Het aantal personen dat wisselt van leerroute
- Het aantal personen dat het inburgeringsprogramma heeft afgerond
- Het aantal personen dat een betaalde baan heeft verkregen
- Het aantal personen dat is gestart met een reguliere opleiding

Op basis van de monitorgegevens worden de komende periode ook gezamenlijk een aantal relevante prestatie-indicatoren bepaald.

5. Financiën

5.1. Uitgangspunten en budgetten

Voor de financiering van Menso hebben we gezocht naar een financieringswijze die:

- (1) Aansluit bij de door het Rijk beschikbaar gestelde middelen voor de uitvoering van de wet;
- (2) Recht doet aan de (extra) inspanningen die van Menso worden gevraagd om de wet op een goede manier uit te voeren;
- (3) Past binnen de huidige wijze van financiering (lumpsum) waarbij Menso binnen de financiële- en beleidskaders eigen afwegingen kan maken over de meest effectieve en efficiënte werkwijze;

1. Middelen van het Rijk

Voor de financiering van de nieuwe wet stelt het Rijk extra budgetten ter beschikking:

- Een budget voor de **uitvoering** van de Wet Inburgering. Daarbij heeft zij zich gebaseerd op een onafhankelijk kostenonderzoek (door AEF). Daarbij gaat zij uit van een gemiddeld bedrag per inburgeraar van ongeveer € 3.350 (€ 4.100 voor een asielmigrant en € 2.700 voor een gezinsmigrant) en doet zij een aanname over het totaal aantal inburgeraars. Dat is de basis voor het macrobudget, dat vervolgens op basis van het aantal inwoners en het aantal niet-westerse migranten over gemeenten wordt verdeeld. Die middelen worden toegevoegd aan het gemeentefonds.
- Dit budget is bedoeld voor de uitvoering van:
 - brede intake en PIP
 - voortgangsgesprekken en handhaving
 - ontzorgen, incl. begeleiding richting financiële zelfredzaamheid (alleen asiel)
 - inkoopkosten van trajecten
 - beleid en ondersteunende processen
- De budgetten voor de gemeente Emmen zien er als volgt uit¹ (tabel 1).
- Een deel van die middelen heeft betrekking op gemeentelijke taken die niet worden overgedragen naar Menso. Het gaat om de kosten voor beleid en financiële ontzorging. Op basis van berekeningen in het kostenonderzoek hebben we die bepaald op € 45.000.

1 MIDDELEN

Jaar	Budget uitvoeringskosten	Gemeentelijke taken	Menso
2021	€ 144.000	€ 0	€ 144.000
2022	€ 319.000	€ 45.000	€ 274.000
2023 en verder	€ 351.000	€ 45.000	€ 306.000

- Daarnaast heeft het Rijk middelen beschikbaar gesteld voor de **invoering** van de wet. Dat gaat om een bedrag van € 213.000 Deze middelen zijn voor een deel bedoeld voor gemeentelijke voorbereidingskosten (projectcoördinatie en inkoop), naar schatting € 25.000. De overige middelen (€ 188.000) zijn beschikbaar voor Menso. Hiervan is € 30.000 al in 2020 toegezegd en betaald voor het opstellen van het Plan van Aanpak, zodat voor 2021 €158.000 beschikbaar is.

¹ Decemercirculaire 2020

2. Recht doen aan inspanningen

Het doel van de nieuwe wet inburgering is om ervoor te zorgen dat de maatschappelijke- en arbeidsdeelname van de inburgeraars toeneemt. Menso heeft dan ook terecht een intensivering van de coaching en werkgeversdienstverlening opgenomen in het voorstel. Deze intensivering is geen onderdeel van de door het Rijk beschikbaar gestelde budgetten. We stellen daarom aanvullend budget beschikbaar (uit re-integratiemiddelen en/of Europese middelen) ter hoogte van € 100.000 per jaar in 2022 en 2023 en € 50.000 in 2021.

3. Passen binnen de huidige (lumpsum-) financiering

Vergelijkbaar met de financiering van de Participatiewet worden de middelen aan Menso betaald door middel van een lumpsum bedrag.

Dat betekent dat de gemeente de volgende lumpsumbedragen beschikbaar stelt voor de invoering en uitvoering van de Wet Inburgering door Menso. Deze bedragen zijn ook bedoeld om vanaf juli 2021 voor nieuwe inburgeraars al te werken conform de werkwijze zoals die in de nieuwe wet is beoogd.

jaar	lumpsumbedrag	Toelichting
2021	€ 352.000	Kosten invoering, werken volgens nieuwe wet en intensivering werk
2022	€ 374.000	Uitvoering en intensivering werk
2023	€ 406.000	Uitvoering en intensivering werk

5.2. Risico's en ontwikkelingen

Bij de bepaling van de uitvoeringskosten is het Rijk uitgegaan van een vast aantal inburgeraars. Er is geen aanpassing voorzien bij een stijging of daling van het werkelijke aantal. Bij een plotselinge stijging van het aantal inburgeraars, kunnen de beschikbare middelen per inburgeraar dus te laag worden. Overigens lijkt Emmen wel voordeel te hebben bij de verdeelsystematiek (omdat in die systematiek geen rekening wordt gehouden met de verdeling tussen asiel- en gezinsmigranten en wij in onze gemeente relatief weinig gezinsmigranten hebben). De VNG voert momenteel gesprekken met het Rijk over aanvullende financiering voor de uitvoerings- en voorbereidingskosten. Wanneer dat leidt tot hogere budgetten, komen die in beginsel (met aftrek van gemeentelijke kosten) ten goede aan Menso.

5.3. Middelen anders dan uitvoerings- en invoeringskosten

Naast de uitvoeringskosten, komen er middelen beschikbaar voor inburgeringsvoorzieningen: de taalcomponent van leerroutes, de maatschappelijke begeleiding en nog een aantal voorzieningen. Het gaat om een bedrag van € 12.712 voor asielmigranten en € 589 voor gezinsmigranten. Die budgetten worden over gemeenten verdeeld op basis van het werkelijk aantal inburgeraars. Deze middelen worden één op één doorgezeten naar Menso.

Het is op dit moment niet duidelijk of de middelen voldoende zijn voor een kwalitatief goed aanbod aan inburgeringsvoorzieningen. Er is dus sprake van een risico. De omvang van dat risico is duidelijk wanneer de aanbestedingsprocedure is afgerond.