

Nota van Bevindingen

Inburgeren in Lochem, een tussenstand

Corine van Egten – Ruth Yohannes



Inburgeren in Lochem, een tussenstand

Nota van Bevindingen



Corine van Egten
Ruth Yohannes



Utrecht, Januari 2024



Inhoud

1	Onderzoek naar inburgeringsbeleid gemeente Lochem	4	4	Samenwerking	26
	Werkwijze onderzoek	5		Hoe verloopt in de uitvoering de samenwerking met partners in het veld?	26
	Leeswijzer	5			
2	Beleid	6	5	Financiën	29
	Landelijk beleidskader: de Wet Inburgering 2021	6		Wat is voor de gemeente in grote lijnen het beeld van de kosten en dekking van de uitgaven?	29
	Taakstelling huisvesting statushouders	7			
	Gemeentelijk beleidskader	8	6	Rol van de gemeenteraad	32
	Wat wil de gemeente effectief bereiken met inburgering (op alle beoogde inburgeringsroutes)?	8		Bijlage Onderzoeksvragen, opgesteld door Rekenkamercommissie	34
	en in hoeverre slaagt de gemeente daarin?	12			
	Beleidskader Sociaal domein en Uitvoeringsagenda inburgering	14			
3	Uitvoering	16			
	In hoeverre is de uitvoeringsagenda in praktijk gebracht? En in hoeverre heeft de gemeente de aanpak moeten bijstellen/improviseren?	16			
	Worden de relevante doelgroepen bereikt?	20			
	In hoeverre bieden wet en Rijk ruimte om lokale oplossingen te vinden voor praktische knelpunten in de uitvoering (is de uitvoeringspraktijk in Lochem in formele zin rechtmatig)?	21			
	Welke punten zijn anders dan in andere gemeenten, dan wel het landelijke beeld van de uitvoeringspraktijk?	23			

1 Onderzoek naar inburgeringsbeleid gemeente Lochem

De nieuwe Wet Inburgering is in werking getreden op 1 januari 2022. Deze Wi2021 geldt voor iedereen die vanaf 1 januari 2022 inburgeringsplichtig is geworden. De wet geeft gemeenten de regie over de inburgering van statushouders (nieuwkomers met een verblijfsvergunning Asiel) en gezins- en overige migranten (nieuwkomers met een ander type verblijfsvergunning). Het doel van de Wi2021 is dat inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk meedoen in Nederland, bij voorkeur via betaald werk. Rond de zomer van 2022 is de uitvoering van de wet in de meeste gemeenten goed op gang gekomen, maar op sommige punten, zoals de leerbaarheidstoets, het ontzorgen en duale trajecten zijn het ministerie, gemeenten en uitvoerende organisaties nog zoekende naar de beste aanpak. De wet is dan ook een lerend stelsel, waarbij gedurende de uitvoering verbeteringen worden doorgevoerd in regelgeving en instrumenten.

De rekenkamercommissie van de gemeente Lochem heeft onderzoek gedaan met als doel inzicht te verkrijgen in de eerste ervaringen van werken met de Wet inburgering 2021 in Lochem en om daar lessen uit te trekken.

Het beoogde resultaat van het onderzoek is:

- Een kort feitenrelaas van 1,5 jaar uitvoeringspraktijk met de Wet inburgering 2021 en werken met de gemeentelijke uitvoeringsagenda.
- Een beeld van knelpunten in de uitvoeringspraktijk en mogelijke oplossingsrichtingen (met een helder onderscheid tussen knelpunten die de gemeente Lochem lokaal met partners kan oppakken en knelpunten waarvoor de gemeente bij derden, het Rijk etc. nadrukkelijk aandacht moet vragen).
- Een perspectief voor voortzetting van het lokale inburgeringsbeleid in Lochem.

De rekenkamercommissie heeft hiertoe een aantal onderzoeksvragen opgesteld. Deze zijn opgenomen in de bijlage en worden in deze nota van bevindingen beantwoord.

Het onderzoek betreft de periode januari 2022 tot medio november 2023. In dit rapport wordt de stand van zaken per medio november beschreven, over enkele recentere lokale wijzigingen zijn voetnoten toegevoegd.

Overigens zijn voor de context van het inburgeringsbeleid en de uitvoering twee ontwikkelingen relevant: de oorlog in Oekraïne en daaropvolgend de komst van Oekraïense ontheemden en de crisis in de (asiel)opvang. Hoewel beide onderwerpen geen directe relatie met inburgering hebben en dus buiten dit onderzoek vallen, komen ze zijdelings aan de orde in dit rapport.

Werkwijze onderzoek

De onderzoeksvragen van de rekenkamercommissie zijn allereerst aangevuld met enkele vragen over de rol van de gemeenteraad en vervolgens zijn de vragen voor zover mogelijk vertaald naar een normenkader. Dit normenkader is met de rekenkamercommissie besproken en op grond daarvan aangepast.

Vervolgens zijn de relevante documenten van de gemeente Lochem geanalyseerd, zoals de Uitvoeringsagenda inburgering, het beleidskader Sociaal Domein, moties en schriftelijke vragen van de gemeenteraad, jaarstukken 2022, begrotingen 2023 en 2024, kadernota 2024, relevante memo's aan de raad en de subsidie- en dienstverleningsovereenkomsten en werkafspraken met de uitvoerende organisaties.

Op basis van deze documenten (en documenten over de wet- en regelgeving van de rijksoverheid, rondom de Wi2021) zijn topiclijsten opgesteld en interviews gehouden met vertegenwoordigers van de gemeente (beleidsadviseur, de voormalige en de nieuwe wethouder, inburgeringsconsulenten van 't Baken en raadsleden) en van de uitvoerende organisaties (B&L, Interbeek Support, VluchtelingenWerk en Aventus)

De bevindingen uit de documentanalyse en de interviews zijn vervolgens vergeleken met bevindingen uit onderzoeken onder andere gemeenten: de KIS monitor 2023 en het rapport van de Erasmus Universiteit en de gemeente Rotterdam, over de inburgering in Rotterdam en de andere G4.

Leeswijzer

In deze nota van bevindingen wordt in hoofdstuk 2 het landelijke beleidskader van de Wi2021 beschreven en vervolgens het inburgeringsbeleid van de gemeente Lochem: de gemeentelijke visie op inburgering en de vraag in hoeverre de huidige beleidsdoelstellingen behaald worden. Hoofdstuk 3 behandelt de uitvoering: in hoeverre de uitvoeringsagenda in praktijk wordt gebracht, welke doelgroepen worden bereikt, welke aanpassingen zijn gedaan aan de inburgeringsaanpak en of lokaal en landelijk beleid daar ruimte voor biedt. De samenwerking tussen lokale partners, maar ook landelijke instanties wordt beschreven in hoofdstuk 4. Dit om inzichtelijk te maken hoe de uitvoering verloopt en welke lessen daaruit getrokken kunnen worden. Vervolgens gaat hoofdstuk 5 in op de financiën en tot slot behandelt hoofdstuk 6 de rol van de gemeenteraad.

Aan het eind van elk hoofdstuk en soms aan het eind van een paragraaf worden onderdelen van het opgestelde normenkader weergegeven, met daarin de mate waarin aan de betreffende norm wordt voldaan.

2 Beleid

In dit hoofdstuk wordt eerst het landelijk kader voor de inburgering in Lochem geschetst: de Wet Inburgering 2021 en de wettelijke taakstelling huisvesting statushouders. Vervolgens wordt ingegaan op het inburgeringsbeleid van de gemeente Lochem en worden de betreffende onderzoeksvragen beantwoord.

Landelijk beleidskader: de Wet Inburgering 2021

De Wi2021 is in januari 2022 ingevoerd en heeft als doel dat inburgeraars snel en volwaardig meedoen, liefst via betaald werk. De beleidsdoelen zijn:

- Taalvaardigheid (B1,¹ tenzij....).
- Vanaf begin gericht op participatie.
- Kennis van de Nederlandse maatschappij.

Het landelijke inburgeringsbeleid valt onder het ministerie van SZW². Gemeenten hebben onder de Wi2021 de regiefunctie, wat inhoudt dat zij voor inburgeraars een persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP) opstellen, leerroutes inkopen en aanbieden en het inburgeringstraject van statushouders en gezins- en overige migranten monitoren en begeleiden. Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk voor het financieel ontzorgen van statushouders, in de eerste zes maanden. Er worden drie leerroutes onderscheiden.³

1 Taalniveau B1 | Rijkswebsites | CommunicatieRijk

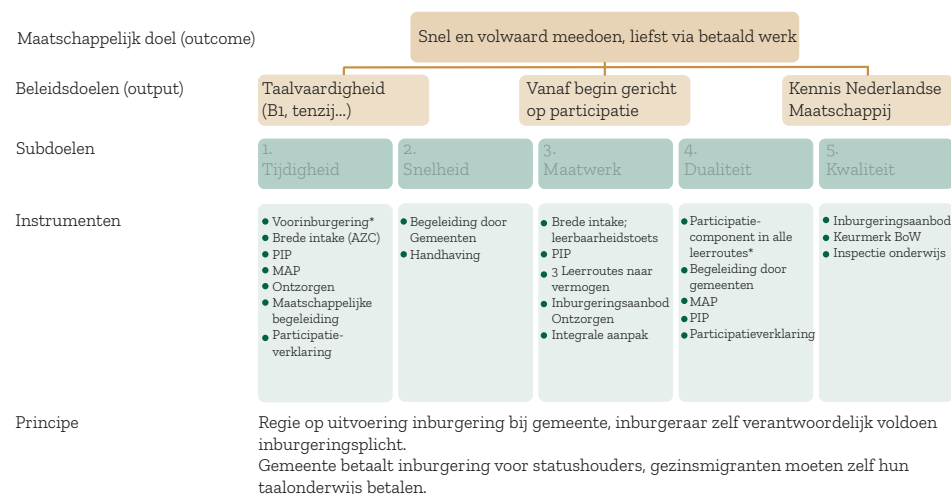
2 Sociale Zaken en Werkgelegenheid, directie Samenleving en Integratie.

3 Wet inburgering 2021 | Inburgeren in Nederland | Rijksoverheid.nl.

- De B1 route; een route voor taal en (vrijwilligers)werk. Inburgeringsplichtigen spreken en schrijven binnen maximaal 3 jaar de Nederlandse taal op niveau B1. Tegelijk kunnen zij meedoen door (vrijwilligers)werk.
- De onderwijsroute; een route vooral voor jongeren. Zij leren de Nederlandse taal op niveau B1 of hoger. Ook worden zij dan voorbereid op het volgen van een mbo-, hbo- of universitaire opleiding.
- De zelfredzaamheidsroute (Z-route); een route voor inburgeringsplichtigen waarvoor route 1 en 2 te moeilijk is. Zij leren de Nederlandse taal op een lager niveau (A1-niveau). Deze mensen worden voorbereid (op een eenvoudige manier) om mee te doen in de Nederlandse samenleving.

In onderstaand schema wordt de beleidstheorie van het Rijk met de subdoelen en de instrumenten weergegeven.

Figuur Schematisch overzicht van de beleidstheorie (MinSZW, 2022, p. 9)
De instrumenten aangegeven met * gelden alleen voor statushouder.



De Wi2021 is ingevoerd als een lerend stelsel, waarbij gedurende de uitvoering verbeteringen worden doorgevoerd in regelgeving en instrumenten. Uit de eerste landelijke onderzoeken en signalen van gemeenten blijkt al dat de uitvoeringspraktijk op enkele punten afwijkt van de verwachtingen, wat tot de volgende aanpassingen heeft geleid:

- Op basis van de leerbaarheidstoets bleken meer inburgeraars dan verwacht de uitslag 'B1-route niet haalbaar' te krijgen en dus in de Z-route te komen. Daarom is een aantal verbeteracties doorgevoerd, waaronder een aanpassing van de verwachte score en de instructie.⁴
- De ruimte voor gemeenten om invulling te geven aan het ontzorgen is vergroot, om meer individueel maatwerk te kunnen bieden.⁵
- De gemiddelde kosten voor de onderwijsroute bleken hoger te zijn dan verwacht. Hiervoor heeft het Rijk extra middelen beschikbaar gesteld.⁶

Taakstelling huisvesting statushouders

Naast de wijzigingen in de Wi2021 na invoering, is de taakstelling (het aantal te huisvesten statushouders per gemeente) aanzienlijk verhoogd in 2023. De taakstelling wordt bepaald door het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) en elk half jaar gepubliceerd. In oktober 2023 is bekend gemaakt dat de verhoogde taakstelling voor de tweede helft 2023 toch naar beneden is bijgesteld.

Voor Lochem betekent dit dat eerst werd uitgegaan van 94 nieuwe statushouders voor het hele jaar 2023. Vanwege de bijstelling voor het tweede half jaar, is dit aantal verlaagd naar 75.⁷ Dit is overigens aanzienlijk hoger dan de taakstelling van 46, in 2022.

⁴ Min SZW, Verzamelbrief inburgering, 6 april 2023 pdf (overheid.nl).

⁵ idem.

⁶ Wet inburgering in vraag en antwoord | Divosa.

⁷ Gemeente Lochem (2023) Memo aan de Raad: Memo in relatie tot brede asielopgave oktober. 21 november 2023.

Tabel Realisatie taakstelling gemeente Lochem

Jaartal	Taakstelling	Taakstelling inclusief achterstanden	Huisvesting door corporaties	Voorsprong / Achterstand
2022 (2e helft)	26	34	36	2 voorsprong
2023 (1e helft)	41	39	28	11 achterstand
2023 (2e helft)	34	45	15	30 achterstand
2024 (1e helft)	36	Nog niet bekend	Nog niet bekend	Nog niet bekend

Te huisvesten statushouders zijn merendeels inburgeringsplichtig (nieuwkomers tot 16 jaar of boven de AOW-leeftijd zijn bijvoorbeeld niet inburgeringsplichtig), dus de taakstelling geeft een goede indicatie van het aantal personen dat een inburgeringstraject aangeboden moet krijgen. Gemiddeld ligt dat tussen de 60 en 70% van de taakstelling. Echter, de realisatie van de taakstelling is afhankelijk van het aantal en type beschikbare woningen. Momenteel zijn vooral alleenstaande mannen gekoppeld aan de gemeente Lochem, die in afwachting zijn van gezinshereniging. Nog afgezien van het beperkte totale aanbod aan huurwoningen, zijn er weinig woningen beschikbaar voor grotere gezinnen. Een subsidie voor realisatie van een grote woning is toegekend.⁸ Verder is het sterk afhankelijk van realisatie van de plannen voor nieuwbouw en flexibele woonruimte, of de taakstelling in de komende jaren behaald kan worden.

De Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (Spreidingswet) is momenteel in behandeling bij de Eerste Kamer. Hoewel deze wet niet primair gericht is op de huisvesting van statushouders en dus geen directe relatie heeft met de inburgering, kan deze wel consequenties hebben voor de te realiseren taakstelling en het aantal inburgeraars dat in Lochem gehuisvest is, indien regionale afspraken worden gemaakt over herverdeling/

⁸ Gemeente Lochem (2023) Memo aan de raad. Algemene stand van zaken opvang en huisvesting ontheemden en brede asielopgave. 29 augustus 2023.

uitruil van opvangplaatsen voor asielzoekers en huisvesting voor statushouders. Deze afspraken worden gemaakt in de Provinciale Regietafel, waarin de gemeente Lochem wordt vertegenwoordigd door Apeldoorn en waar al in de geest van de Spreidingswet wordt gewerkt. In de subregionale tafels is Lochem direct vertegenwoordigd, zowel bestuurlijk als ambtelijk.

Gemeentelijk beleidskader

Voor de gemeente Lochem is het inburgeringsbeleid beschreven in de Uitvoeringsagenda Wet Inburgering.⁹ Daarin is als ambitie van het lokale inburgeringsbeleid gesteld:

‘Vanaf 1 januari 2022 krijgen alle inburgeraars in de gemeente Lochem een tijdig en passend inburgeringstraject aangeboden. Waarin zij het leren van de taal combineren met participatie. Het doel is dat inburgeraars zo snel mogelijk meedoen in de samenleving, bij voorkeur via betaald werk. En dat zij aan het einde van het inburgeringstraject maatschappelijk redzaam zijn.

Maatwerk en de lokale aanpak, dat wil zeggen de inzet van lokale partners en participatie in de gemeente Lochem staan centraal in de uitvoering van het inburgeringsbeleid van de gemeente. In de uitvoeringsagenda is beschreven hoe de drie leerroutes (onderwijsroute, B1 en Z-route) en de andere onderdelen van de inburgering vorm krijgen en door welke organisaties deze worden uitgevoerd, voor zover op dat moment bekend. De leerroutes zijn ingekocht, deels via aanbestedingen (deB1-en de Z-route) en deels via regionale inkoop (de onderwijsroute).

Wat wil de gemeente effectief bereiken met inburgering (op alle beoogde inburgeringsroutes)?

Het inburgeringsbeleid van de gemeente Lochem is tot stand gekomen in de vorige raadsperiode (onder verantwoordelijkheid van het toenmalig college in samenwerking met de uitvoeringspartijen). De gemeente had onder de Wet inburgering 2013 geen lokaal inburgeringsaanbod en heeft dit ontwikkeld gezamenlijk met taalaanbieder Interbeek Support, VluchtelingenWerk en een aantal andere lokale organisaties (zie pagina 11 voor een beschrijving van de uitvoerende organisaties). De lessen die zijn getrokken uit de pilot duale trajecten in de gemeenten Lochem en Brummen¹⁰, ter voorbereiding op de Wi2021, zijn benut om invulling te geven aan het huidige inburgeringsbeleid. Hierbij krijgen inburgeraars een duaal traject aangeboden, waarin zij de Nederlandse taal leren en tegelijkertijd participeren. De vorm van participatie is afhankelijk van de capaciteit van de inburgeraar. Hierin is dus ruimte voor maatwerk.

Formulering van beleidsdoelen

Op basis van het doel van de Minister “Iedereen doet mee, het liefst via betaald werk en daar moet de inburgering aan bijdragen” is voor de gemeente Lochem in de uitvoeringsagenda de eerder genoemde ambitie geformuleerd:

“Vanaf 1 januari 2022 krijgen alle inburgeraars in de gemeente Lochem een tijdig en passend inburgeringstraject aangeboden. Waarin zij het leren van de taal combineren met participatie. Het doel is dat inburgeraars zo snel mogelijk meedoen in de samenleving, bij voorkeur via betaald werk. En dat zij aan het einde van het inburgeringstraject maatschappelijk redzaam zijn.”¹¹

9 Gemeente Lochem (september 2021) Uitvoeringsagenda Wet Inburgering.

10 Regioplan (2021). Evaluatie VOI pilot duale trajecten.

11 Gemeente Lochem (2021). Uitvoeringsagenda Wet inburgering.

Het doel voor de uitvoering van de Wet inburgering 2021 is om inburgeraars zo snel mogelijk naar betaald werk te begeleiden en maatschappelijk (zelf-) redzaam te maken. Indien men (nog) niet aan het werk kan, is het uitgangspunt dat men wegwijst wordt gemaakt en actief participeert in de Lochemse samenleving. Dit kan bijvoorbeeld door onbetaalde activiteiten te verrichten. Maatwerk staat hierin centraal.

De gemeente Lochem heeft de volgende uitgangspunten voor de invulling van de dienstverlening binnen de inburgering:

- Intensieve begeleiding.
- Een plan voor het gezin in samenspraak met de inburgeringsplichtige.
- Intensief programma.
- Lokaal aanbod organiseren.¹²

De doelen van het gemeentelijk inburgeringsbeleid zijn ten dele SMART geformuleerd:

Specifiek: Het doel en de doelgroep zijn redelijk eenduidig en specifiek. Sommige termen kunnen echter op meerdere manieren worden ingevuld, zoals 'participatie' en 'maatschappelijk zelfredzaam'. Wat hier precies onder verstaan wordt, is in de uitvoeringsagenda of andere beleidsstukken niet gedefinieerd en wordt als maatwerk opgevat. Dit geldt ook voor termen als 'tijdig' en 'passend'.

Meetbaar: Doordat de term maatschappelijk zelfredzaam niet eenduidig gedefinieerd is, kan niet goed gemeten worden in hoeverre dit doel behaald wordt. Uit de interviews blijkt wel dat bijvoorbeeld gewerkt wordt met de participatieladder, om het niveau van participatie te bepalen.¹³ Daarmee is echter nog niet duidelijk hoe per inburgeraar het streefniveau bepaald wordt.

Acceptabel: De doelen en bijbehorende aanpak zijn geformuleerd op basis van eerdere ervaringen uit de pilot duale trajecten (samen met de gemeente Brummen) en ontwikkeld in samenwerking met de uitvoerende organisaties. Tevens zijn de doelen conform de doelen van de Wi2021.

Realistisch: Voor de meeste inburgeraars zijn de gestelde doelen volgens de geïnterviewden realistisch, maar niet voor iedereen binnen de beoogde termijn. Vooral onder de Z-route groep zal een deel wellicht niet binnen 2 jaar maatschappelijk zelfredzaam zijn. Zoals eerder opgemerkt, zal dit ook afhangen van de definitie van maatschappelijk zelfredzaam. Voor deze groep is een jaar financiële begeleiding waarschijnlijk ook onvoldoende om financieel zelfredzaam te worden.

Tijdgebonden: De verwachting in de uitvoeringsagenda is dat inburgeraars uit de B1 en Z-route binnen respectievelijk 1 en 2 jaar hun inburgeringstraject afronden. Echter, wat wordt verstaan onder 'zo snel mogelijk meedoen' is niet verduidelijkt.

Operationalisatie voor uitvoering

De beleidsdoelen en activiteiten zijn verder geoperationaliseerd in afspraken met een aantal uitvoerende organisaties. In deze paragraaf worden deze afspraken beschreven.

¹² Gemeente Lochem (2021). Raadvoorstel Wet inburgering 2021.

¹³ Bron: interviews met o.a. voormalig wethouder.

De uitvoerende actoren en organisaties en hun taken binnen de inburgering worden in het volgende schema weergegeven:

Taak	Organisatie	Functie(s)	Relatie tot gemeente
Regievoering: afnemen Brede intake, opstellen PIP, individuele begeleiding bij inburgering, handhaving	't Baken	Inburgeringsconsulenten	Onderdeel gemeentelijke organisatie
Uitvoering Z-route en B1 route	Interbeek Support	Docenten	Inkoop via lokale aanbesteding
Individuele begeleiding bij inburgering	Interbeek Support	I-coach	Inkoop via lokale aanbesteding
Uitvoering Onderwijsroute	Aventus	Docenten	Inkoop via regionale inkoop
Maatschappelijke begeleiding	VluchtelingenWerk	Betaalde medewerker en vrijwilligers	Subsidie
Financiële educatie en financiële begeleiding	B&L / Budgetadviescentrum Lochem (onderdeel van de Stichting Welzijn Lochem)	Betaalde medewerkers en vrijwilligers	Subsidie

De inburgeringsconsulenten van 't Baken (de uitvoeringsorganisatie van de gemeente, op het gebied van zorg, jeugd, werk en inkomen) stellen de PIP's ¹⁴ op. Deze persoonlijke plannen en de daarin gekozen inburgeringsroute zijn een leidraad voor de uitvoerders, met betrekking tot te behalen doelen op individueel niveau. Voor de B1-route is het wettelijk bepaalde einddoel het behalen van de inburgeringsexamens op B1 niveau (of, na afschaling, A2), voor mensen in de Z-route is een minimum aantal uren aan taallessen en participatie verplicht gesteld, maar geen eindtermen via toetsen of examens. De eerder genoemde participatieladder wordt niet vermeld in de geanalyseerde documenten met uitvoeringsafspraken.

In de schriftelijke afspraken met de uitvoerende organisaties worden niet of nauwelijks aantallen inburgeraars genoemd. Dit ligt voor de hand, aangezien de aantallen regelmatig kunnen wijzigen, afhankelijk van realisatie van de taakstelling.

In de dienstverleningsovereenkomst¹⁵ met **Interbeek Support** wordt verwezen naar de offerte van Interbeek Support. De overeenkomst vermeldt wel een aantal onderdelen van de B1- en Z-route trajecten en een aantal uren per onderdeel (en per type traject). In de interviews wordt echter een hoger aantal uren genoemd, namelijk 1000 uur per traject voor de Z-route, om problemen naar aanleiding van eventueel (ziekte)verzuim te voorkomen. In de overeenkomst worden de doelgroepen onderscheiden (statushouders en gezins- en andere migranten) met het bijbehorende aanbod. Tevens wordt vermeld dat de uitvoerder zich inspant voor het behalen van de in het PIP gestelde doelen (de persoonlijke doelen per inburgeraar).

In het Werkafsprakenboek gemeente Lochem en Interbeek Support wordt geconcretiseerd wat de taken van de I-coach zijn. Ook wordt het onderdeel praktijkgericht leren genoemd, met mogelijke samenwerkingspartners. Verder bevat dit document vooral afspraken over communicatie tussen gemeente en uitvoerder en over registratie en monitoring. Dit document is opgesteld in februari 2022 en lijkt een conceptversie. Een definitief document lijkt niet te zijn vastgesteld.

De evaluatie rapportage van Interbeek Support geeft meer zicht op hoe de beleidsdoelen geoperationaliseerd zijn voor B1- en de Z-route trajecten.¹⁶ In deze 3-maandelijke overkoepelende rapportage aan de gemeente zijn cijfers opgenomen over het aantal inburgeraars in de twee routes en het aantal uitgevoerde activiteiten met uren. Ook wordt gerapporteerd over de voortgang

¹⁴ PIP= Persoonlijk plan Inburgering en Participatie.

¹⁵ Gemeente Lochem, Dienstverleningsovereenkomst inburgeringstrajecten. December 2022.

¹⁶ Interbeek (2023), Evaluatie rapportage uitvoer 2022- 2023 Wi21.

van de inburgeraars: cijfers over uitstroom (behalen van inburgeringsexamen B1) en overstappen naar een andere route en het hebben van een stageplek of betaald werk. Verder worden resultaten benoemd zoals een actueel bruikbaar CV, kennis over de arbeidsmarkt en een portfolio voor cursisten in de Z-route.

Zoals eerder opgemerkt, is in de beleidsstukken niet gedefinieerd wat onder maatschappelijk zelfredzaam wordt verstaan. Ook zijn er voor de Z-route geen eindtermen (examens of toetsen) door het Rijk voorgeschreven. Interbeek Support maakt de voortgang tastbaarder door gebruik te maken van een fysiek portfolio. Het portfolio is een map met schriftelijke resultaten, maar ook opdrachten die gedurende het inburgeringstraject zijn uitgevoerd. Het portfolio omvat 10 thema's zoals werk, school, geld en wonen. Per thema worden er 10 à 12 doelen opgesteld. Voorbeelden van doelen zijn met het OV reizen of een recept ophalen bij de apotheek. Dit wordt vervolgens thematisch aan de taallessen gekoppeld, zodat cursisten het geleerde in de praktijk kunnen toepassen.

In de subsidiebeschikking aan **VluchtelingenWerk**¹⁷ worden de uit te voeren activiteiten benoemd (waaronder maatschappelijke begeleiding) en het aantal trajecten. In de werkafspraken (ook dit document is een concept, datum onbekend) wordt dit nader uitgewerkt in concretere activiteiten, waarbij vermeld wordt dat de begeleiding bijdraagt aan het behalen van de doelen in het PIP. Daarnaast worden enkele resultaten van de begeleiding genoemd, die als een stap richting operationalisatie van de term (maatschappelijk) zelfredzaam kunnen worden opgevat:

- Vluchtelingen hebben kennis van relevante regelgeving en kunnen zelfstandig gebruikmaken van (gemeentelijke) instanties op het gebied van huisvesting, veiligheid, financiën, gezondheid en onderwijs of zij weten waar ze hulp kunnen vragen

- Vluchtelingen zijn in staat zelfstandig keuzes te maken met betrekking tot participatie in de samenleving; men is actief, gaat naar school, loopt stage of is aan het (vrijwilligers)werk.
- Vluchtelingen hebben een sociaal netwerk opgebouwd. Met het bereiken van bovenstaande resultaten is de zelfredzaamheid van vluchtelingen versterkt.

Uit de genoemde stukken wordt niet duidelijk hoe gemeten wordt of deze resultaten worden behaald.

In het projectplan 2022-2023 en het projectplan 2024¹⁸ van **BeL (budgetadviescentrum)** wordt als beoogd effect genoemd:

“Nieuwkomers in de gemeente Lochem zijn begeleid en gecoacht bij hun financiële administratie teneinde hen zo financieel zelfredzaam te maken als mogelijk is.”

Ook hier is niet geheel duidelijk wat men onder (financieel) zelfredzaam verstaat, hoe dit gemeten wordt en hoe wordt bepaald wat voor een nieuwkomer mogelijk is. Wel zijn in het nieuwste projectplan activiteiten vermeld, gericht op de doelgroep nieuwkomers, zoals het aanleren van overzicht en inzicht te verkrijgen in hun financiële administratie, toeslagen aanvragen door een professional en 4 x per schooljaar financiële educatie geven bij Interbeek Support. Waar nodig wordt een cultuurverbinder ingezet om de financiële training (deels) te vertalen. In de begroting wordt een uitbreiding van de uren ten behoeve van nieuwkomers genoemd. Uit het onderzoek blijkt dat ook met de andere activiteiten nieuwkomers bereikt worden.

17 Gemeente Lochem, Subsidie VluchtelingenWerk 2023, 22 december 2023.

18 Welzijn Lochem, Budgetadviescentrum Projectplan 2023-2024.

Normen	Voldaan?	Toelichting
De doelen van het gemeentelijk inburgeringsbeleid zijn SMART/ concreet geformuleerd.	Deels	De doelen zijn acceptabel, realistisch en tijdgebonden, maar in beperkte mate specifiek en meetbaar.
De doelen zijn geoperationaliseerd in bruikbare, meetbare indicatoren voor het uitvoeringsniveau.	Deels	In de werkafspraken met enkele uitvoerders zijn indicatoren opgenomen, deze werkafspraken zijn (nog) niet formeel vastgesteld.

.....en in hoeverre slaagt de gemeente daarin?

In de vorige paragraaf is de doelstelling van het inburgeringsbeleid van de gemeente Lochem beschreven. Hier wordt beschreven in hoeverre de gemeente, samen met de uitvoerders, daarin slaagt.

Alle inburgeraars

De taakstelling voor de gemeente Lochem is in 2023 een totaal van 75 statushouders. Op 13 november waren daarvan in totaal 43 statushouders gehuisvest.¹⁹ Onder deze groep gehuisveste statushouders bevinden zich enkele personen die onder de vorige Wet Inburgering (Wi2013) vallen. Van de statushouders die onder de Wi2021 vallen (in totaal 50 personen), is een deel in 2022 gehuisvest. Daarnaast worden 11 inburgeringsplichtige gezinsmigranten onder de Wi2021 begeleid. Alle Wi2021 inburgeraars in Lochem hebben een brede intake gehad en verreweg de meesten hebben een PIP en zijn gestart met een inburgeringstraject. Enkelingen hebben recentelijk de brede intake gehad, voor hen wordt op korte termijn het PIP vastgesteld.

¹⁹ Gemeente Lochem (2023) Memo aan de Raad: Memo in relatie tot brede asielopgave oktober (21 november 2023).

Uit de cijfers van Interbeek Support blijkt dat 35 cursisten in de periode augustus 2022 tot 1 oktober 2023 onder de Wi2021 vielen. Van hen zijn 3 uitgestroomd vanwege verhuizing, behalen van de B1 examens of doorstromen naar de onderwijsroute. In de Z-route zitten 23 personen en in de B1 route 12. De verwachting is dat van de 23 Z-route cursisten er 5 opgeschaald zullen worden naar de B1 route. Dat maakt de verhouding Z-route/ B1- route dan 50/50. Onder de 35 zijn er 2 gezinsmigranten en die betalen de inburgering zelf. Daarnaast zijn er onder de cursisten van Interbeek Support 18 oude wetters (inburgeraars die vallen onder de Wi2013).²⁰ Naast de 35 cursisten van Interbeek Support volgen 2 mensen²¹ de Onderwijsroute bij Aventus.

Over de statushouders die aan de gemeente Lochem gekoppeld zijn, maar nog in een AZC verblijven zijn geen exacte cijfers bekend, maar dit zijn er naar verwachting ongeveer 30 (de nog te realiseren taakstelling per 13 november is 32). De inburgeringsconsulenten kunnen in het TVS-systeem²² van het COA²³ zien wie dit zijn. Vanaf het moment van koppeling aan de gemeente vallen deze personen conform de Wi2021 onder de regie van de gemeente, voor de inburgering. De gemeente kan ervoor kiezen het inburgeringstraject dan al op te starten, door een kennismakingsgesprek en de brede intake uit te voeren en eventueel het PIP al vast te stellen. Het COA is nog verantwoordelijk voor hun opvang en leefgeld en het COA biedt begeleiding in de vorm van de Voorinburgering. Deze Voorinburgering stopt wanneer de gemeente het inburgeringstraject start.²⁴

²⁰ Interbeek Support (2023) Evaluatierapport 2022-2023.

²¹ Ten tijde van de dataverzameling voor het onderzoek. Per half januari 2024 zijn dit inmiddels vier personen.

²² Taakstelling Volg Systeem.

²³ COA (Centraal orgaan Opvang asielzoekers) is een zelfstandig bestuursorgaan, onder het ministerie van J&V, verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers (en statushouders, tot het moment van vestiging in een gemeente).

²⁴ COA - Wet inburgering 2021 | www.coa.nl.

Tijdig

In de Lochemse aanpak betekent tijdig: snel na huisvesting. De gemeente slaagt er in om snel na huisvesting het inburgeringstraject (brede intake, PIP) te starten. Het PIP wordt bijna altijd binnen 10 weken opgesteld en vervolgens kan men op korte termijn instromen in een inburgeringsklas.

In de Wi2021 komt een andere definitie van tijdig naar voren, namelijk het streven om al in het AZC te starten met de inburgering (vroeg start). In enkele gevallen is dit in Lochem als maatwerk gerealiseerd, voor inburgeraars die al in het AZC met de onderwijsroute konden starten, daar heeft dus ook de eerste intake al plaatsgevonden in het AZC. De gangbare praktijk in Lochem is echter te starten na huisvesting van de statushouder in de gemeente.

Passend

In de beleidsstukken en de interviews komt vaak de term maatwerk naar voren. Dit is ook een van de subdoelen in het landelijke beleidskader.²⁵ Door de individuele begeleiding door inburgeringsconsulenten, i-coach en maatschappelijk begeleider, is maatwerk mogelijk. Daarnaast zijn er lesgroepen op vijf verschillende niveaus, binnen de drie inburgeringsroutes, en zijn extra brugklassen ingesteld om cursisten nog beter op het juiste niveau te kunnen plaatsen.

Combinatie van taal en participatie

De helft van de 53 cursisten die langer dan 3 maanden een inburgeringstraject volgen bij Interbeek Support, heeft een stageplek, leerwerkplek of betaald werk.²⁶

²⁵ Zie het schema op pagina 5.

²⁶ Interbeek Support (2023) Evaluatierapport 2022-2023.

Volgens de geïnterviewden heeft iedereen na ca. 6 maanden een participatieplek, veelal in de vorm van vrijwilligerswerk of voor sommigen een betaalde baan. In hoeverre de Nederlandse taal gebruikt en geoefend wordt op de participatieplek, verschilt per functie en organisatie.

Snel meedoen

Het is nog te vroeg om te kunnen constateren of de huidige inburgeraars hun inburgering binnen de gestelde termijnen halen. Slechts één enkele inburgeraar onder de Wi2021 heeft het traject al afgerond.²⁷ De geïnterviewden geven echter aan dat ze verwachten dat alle of de meeste inburgeraars in Lochem zullen gaan voldoen aan de inburgeringseisen, met de huidige aanpak. Wel zullen sommigen meer tijd nodig hebben dan nu is gepland, vooral in de Z-route en als men veel lessen verzuimt.

Er zijn wel meerdere indicaties dat inburgeraars onder de Wi2021 sneller meedoen dan voorheen. Ze kunnen snel na vestiging starten met de inburgering, het aantal lessen per week is hoger dan onder de vorige inburgeringswet en de persoonlijke begeleiding bij het inburgeringstraject en bij het vinden van een participatieplek (vrijwilligerswerk of stage) blijkt vruchten af te werpen.

Betaald werk

Voor verreweg de meeste inburgeraars blijkt betaald werk nog te ambitieus. Werkgevers zijn soms wel bereid om vrijwilligersplekken te bieden, maar voor betaalde functies stelt men toch vaak hogere eisen aan bijvoorbeeld de taalvaardigheid.

Overigens werd in enkele interviews aangegeven dat betaald werk niet altijd het hoogste doel moet zijn. Tijdens de inburgering zou een (onbetaalde)

²⁷ Interbeek Support (2023).

werkplek waar men Nederlands kan oefenen, de voorkeur hebben, boven een betaalde baan waar men geen Nederlands spreekt.

Maatschappelijk zelfredzaam

- Het einddoel Maatschappelijke zelfredzaamheid is niet voor iedereen hetzelfde, de invulling daarvan is maatwerk. Voor de een is dat zelfstandig boodschappen doen en voor de ander is dat zo snel mogelijk naar betaald werk. Verschillende respondenten geven voorbeelden van (verschillende niveaus van) maatschappelijke zelfredzaamheid, die kunnen helpen om tot een definitie te komen²⁸: Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar capaciteiten: de verwachtingen zijn lager ten aanzien van analfabeten en (andere) mensen met een lage leerbaarheid.
- Uiteindelijk zelf binnen Nederland alles kunnen regelen, zonder afhankelijk te zijn van anderen, zonder hulp nodig te hebben van UWV en gemeente. Genoeg verdienen om uit de uitkering te komen.
- De dagelijkse dingen kunnen regelen, begrijpen wat er bedoeld wordt en daar adequaat op kunnen reageren. Daar zelfvertrouwen in hebben en zonder hulp kunnen.
- Weten wat te doen met brieven, zelf boodschappen regelen en kinderen naar school brengen.
- Alleen met de bus gaan, boodschappen durven doen, leren fietsen en met de buurvrouw durven praten.
- Of de weg weten naar instanties; weten waar hulp te vragen.

²⁸ Bron: interviews met o.a. voormalig wethouder en huidig wethouder.

Normen	Voldaan?	Toelichting
Alle inburgeraars in de gemeente Lochem krijgen een tijdig en passend inburgeringstraject aangeboden.	deels	'Tijdig' conform uitvoeringsagenda, maar geen vroege start in AZC.
Alle inburgeraars combineren in hun inburgeringstraject het leren van de taal met participatie.	Ja	
Het inburgeringsbeleid draagt er aan bij dat inburgeraars snel meedoen, bij voorkeur via betaald werk.	deels	Alle inburgeraars worden hierin begeleid en doen mee via vrijwilligerswerk, maar betaald werk is voor de meesten nog niet haalbaar.
Het inburgeringsbeleid draagt er aan bij dat inburgeraars aan het einde van het inburgeringstraject maatschappelijk redzaam zijn.	deels	Verschillende activiteiten zijn hier op gericht, maar eindresultaat nog onvoldoende meetbaar. .

Beleidskader Sociaal domein en Uitvoeringsagenda inburgering

Het beleidskader Sociaal domein²⁹ wordt in de uitvoeringsagenda de basis voor het huidige inburgeringsbeleid genoemd. De twee hoofddoelen van het beleidskader sociaal domein zijn: 1. passende ondersteuning en 2. krachtige samenleving. De vijf uitgangspunten die daarbij horen zijn:

- **Perspectief van de inwoner:** beleid en aanbod passend bij de leefwereld van inwoners

Maatwerk staat centraal in het beleid en aanbod voor inburgeraars in Lochem, dat wil zeggen dat er bij de invulling van de participatie wordt gekeken naar de capaciteiten van een inburgeraar. Het is niet één aanbod voor iedereen, er is individuele begeleiding en er zijn verschillende niveaus in het groepsgewijze aanbod. Daarbij is er de mogelijkheid om te wisselen van inburgeringsroute, wanneer dat nodig blijkt.

²⁹ Gemeente Lochem (2020). Passende ondersteuning in een krachtige samenleving. Algemeen beleidskader sociaal domein 2020.

Daarnaast wordt er tijdens de trainingen voor de participatie-uren bij Interbeek Support ingezet op het inzetten van de moedertaal of steuntaal ter ondersteuning van het leerproces, door cultuurverbinders die kunnen worden ingezet om te vertalen.

In hoeverre de inburgeraars zelf ook vinden dat het beleid en aanbod passend is, is niet bekend en nog niet onderzocht, behalve via het klanttevredenheids-onderzoek van BOW³⁰.

- **Eigen kracht:** inwoners doen zelf wat ze kunnen en maken zelf keuzes

Onder de Wi2013 waren inburgeraars zelf verantwoordelijk voor hun inburgering, het zoeken van een school, het betalen van de lessen (eventueel via een lening van DUO³¹) en het tijdig halen van de examens. Onder de Wi2021 krijgt men meer begeleiding vanuit de gemeente, vooral statushouders hebben minder keuzevrijheid dan voorheen. De nadruk die in het beleid van Lochem wordt gelegd op maatwerk, biedt wel mogelijkheden om de eigen verantwoordelijkheid en regie te stimuleren.

- **Dichtbij:** ondersteuning is fysiek dichtbij de inwoner en voelt ook dichtbij

De inburgeringslessen en het overige aanbod voor inburgeraars vinden lokaal plaats, vooral in stad Lochem. Voor participatieplekken en andere activiteiten wordt vooral gezocht in het eigen dorp. De enige uitzondering is de onderwijsroute: deze wordt in Zutphen uitgevoerd, omdat daar de uitvoerder Aventus is gevestigd.

30 Blik op Werk: keurmerk voor taalscholen Gemeente | Taal & Inburgeren - Blik op Werk.

31 DUO (Dienst Uitvoering Onderwijs) voert in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Wet inburgering uit, waaronder de registratie van inburgeringsplichtigen, de communicatie hierover naar gemeenten en het organiseren van inburgeringsexamens.

't Baken heeft een ruimte in het gebouw waar Interbeek Support de inburgeringslessen verzorgt. Daar zijn de inburgeringsconsulenten wekelijks aanwezig, net als het Budgetadviescentrum. De visie vanuit 't Baken is om nauw betrokken te zijn bij hun cliënten en toegankelijker te zijn. De keuze van de locatie draagt daar aan bij, omdat inburgeraars die taallessen volgen, makkelijk in contact komen met hun consulenten. Ze hoeven niet een afspraak te maken bij de gemeente, maar kunnen tussen hun taallessen door en in de pauze bij hen binnenlopen als ze vragen hebben.

- **Samenhang:** ondersteuning van inwoners door de gemeente en andere organisaties past bij elkaar

Het inburgeringsbeleid is ontwikkeld samen met de belangrijke uitvoerders, zoals Interbeek Support, VluchtelingenWerk en het BeL. Er zijn korte lijntjes tussen de gemeente en de uitvoerende organisaties. Onderling stemmen de uitvoerende organisaties met elkaar af, vergemakkelijkt door de fysieke nabijheid in hetzelfde pand ('t Baken, BeL en Interbeek Support), maar ook door regelmatige overleggen. De beleidsadviseur inburgering is regiehouder van deze overleggen, omdat de gemeente verantwoordelijk is voor de uitvoering van de wet inburgering.

- **Effectiviteit:** we zoeken samen met inwoners naar een oplossing die werkt en zetten in op preventie

Door de individuele begeleiding door de inburgeringsconsulenten, de i-coach en maatschappelijk begeleiders is de voortgang van inburgeraars goed te monitoren en kan tijdig bijgestuurd worden wanneer nodig.

Normen	Voldaan?	Toelichting
Het inburgeringsbeleid sluit aan bij de uitgangspunten in het Beleidskader Sociaal Domein	Ja	

3 Uitvoering

Dit hoofdstuk gaat in op de uitvoering van het gemeentelijke inburgeringsbeleid in Lochem en de vergelijking van de lokale aanpak met die van andere gemeenten.

In hoeverre is de uitvoeringsagenda in praktijk gebracht? En in hoeverre heeft de gemeente de aanpak moeten bijstellen/improviseren?

*"De huisvesting en begeleiding van statushouders onder de nieuwe wet is pas vanaf de tweede helft van 2022 op gang gekomen. Het eerste halfjaar hebben we wel statushouders gehuisvest, deze mensen vielen nog onder de oude wetgeving. Dit komt overeen met het landelijke beeld."*³²

Hieronder wordt per onderdeel van de uitvoeringsagenda beschreven hoe dit er in de praktijk uit ziet.

Regie inburgering – Brede intake en PIP

Inburgeringsconsulenten van 't Baken voeren de regie over de inburgering van inburgeraars.

Door middel van een brede intake en een leerbaarheidstoets bepaalt de inburgeringsconsulent welke inburgeringsroute men zal volgen. In de uitvoeringsagenda wordt gesproken over een warme overdracht vanuit het azc en een

kennismaking met de inburgeraar. In de praktijk blijkt dit maar zeer zelden te gebeuren: in twee gevallen is iemand vanuit AZC Zutphen of AZC Apeldoorn al gestart met de inburgering, bijvoorbeeld doordat diegene vanuit een ISK (internationale schakelklas) is doorgestroomd naar de onderwijsroute. Het initiatief hiervoor lag bij het COA, zij hebben over deze inburgeraars direct contact opgenomen met de gemeente. Over de andere inburgeraars halen de inburgeringsconsulenten informatie uit het TVS-systeem van het COA, maar is er geen verder contact met bijvoorbeeld de casemanager van het COA (of een driegesprek waaraan ook de inburgeraar deelneemt) en dus geen 'warme' overdracht.

De inburgeringsconsulent meldt de inburgeraar aan voor een specifieke route. De voortgang op school wordt bijgehouden en er is contact met de I-coach van Interbeek Support, Vluchtelingenwerk en het B&L. In die contacten komen ook randvoorwaarden zoals kinderopvang en toeslagen aan de orde. In de gemeente Lochem krijgen zowel oude wetters (inburgeraars die onder de Wi2013 vallen) als nieuwe wetters (inburgeraars die onder de Wi2021 vallen) en zowel statushouders als gezinsmigranten dezelfde begeleiding door de inburgeringsconsulenten. Deze bestaat uit een brede intake, een PIP en hulp bij de keuze van de inburgeringsroute.

De inburgeringsconsulenten worden binnen 't Baken ondersteund door een inkomensconsulent voor financiële vragen en een accountmanager voor de inzet van diens netwerk bij het vinden van werk en/of vrijwilligerswerk.

Maatschappelijke begeleiding

VluchtelingenWerk voert de maatschappelijke begeleiding uit. Momenteel hebben zij 25 tot 30 cliënten die onder de Wi2021 vallen, zowel volwassenen als kinderen worden door hen begeleid.

³² Gemeente Lochem, Jaarstukken 2022.

Volgens de uitvoeringsagenda zou de maatschappelijke begeleiding 8 maanden duren. Deze periode is echter opgeschaald naar 12 maanden, wat voorheen ook de begeleidingsperiode was. In de praktijk is namelijk gebleken dat 8 maanden vooral voor inburgeraars in de Z-route te kort is. Ook is er vervolgens ruimte om de maatschappelijke begeleiding met nog 6 maanden te verlengen, als dit nodig blijkt.

Vluchtelingenwerk heeft een betaalde medewerker aangenomen voor de begeleiding in de eerste 3 maanden, deels vanwege de gewijzigde aanpak van het ontzorgen (hier wordt later in deze nota op ingegaan). De betaalde medewerker is gedurende die periode verantwoordelijk voor het regelen van allerlei zaken, zoals het instellen van automatische incasso's voor de betaling van vaste lasten. Daarna worden cliënten overgedragen naar vrijwillige maatschappelijk begeleiders. De methodiek van het Budgetadviescentrum wordt gehanteerd, zodat er een goede aansluiting is met het (vervolg)aanbod en de begeleiding van het Budgetadviescentrum

Maatschappelijke partners

Naast Vluchtelingenwerk en het Budgetadviescentrum worden in de uitvoeringsagenda nog enkele maatschappelijke partners genoemd. Het Taalhuis biedt taalondersteuning voor inburgeraars die bezig zijn met de inburgering, maar ook voor nieuwkomers die al aan hun inburgeringsplicht hebben voldaan. Vanuit het Taalhuis zijn er ook taalmaatjes die bij mensen thuiskomen of in de bibliotheek met mensen de taal oefenen. Wanneer men daar behoefte aan heeft leggen de inburgeringsconsulenten contact met het Taalhuis. De contacten met lokale kerken en verenigingen worden gelegd door maatschappelijk begeleiders van VluchtelingenWerk. Het komt ook voor dat kerken of verenigingen zelf contact leggen met VluchtelingenWerk. Overigens is de aandacht van kerken wel verschoven naar de opvang van Oekraïense ontheemden.

Aanbod programma (inburgeringstraject)

Aanbod inburgeringstraject B1-route en Z-route

Het inburgeringsaanbod is hetzelfde voor mensen uit de oude (Wi2013) en nieuwe wet (Wi2021), met het verschil dat asielstatushouders onder de Wi2013 de inburgering vanuit hun DUO-lening moesten betalen en men zelf een taalschool moest kiezen. Interbeek Support draait 4 verschillende groepen, om iedereen zo veel mogelijk op het juiste niveau in te delen en maatwerk te bieden: een startende B1 groep, een snellere B1-groep, een langzame Z-route groep en een snellere Z-route groep. In de snellere B1-groep zitten mensen die al bijna klaar zijn voor de examens op B1 niveau. De langzame Z-route groep heeft cursisten, waaronder analfabeten, die wat langzamer leren en minder vordering maken. De cursisten in de snellere Z-route kunnen naar verwachting naar taalniveau A1 en misschien zelfs A2. De klassen bestaan gemiddeld uit 10 tot 12 cursisten. Volgens de uitvoeringsagenda duurt een Z-route 2 jaar en een B1 route 1 jaar.

De voortgang van cursisten wordt gemonitord middels methode gebonden toetsen en observaties van de docenten. Er wordt 3-maandelijks een voortgangsrapportage opgesteld waarbij gekeken wordt naar toetsresultaten en voortgang, en ook naar houding, gedrag, motivatie en bijzonderheden. Verder wordt gekeken of iemand nog in de goede route zit en of de indeling van de vier groepen nog klopt.

Naast de taallessen bestaat het inburgeringstraject per persoon uit totaal 500 uur praktijkgericht leren lessen (pl-lessen), waaronder een module KNM (kennis van de Nederlandse Maatschappij) de MAP (Module Arbeidsmarkt en Participatie) en PVT (Participatieverklaringstraject), financiële educatie door B&L en digitale vaardigheden. Op deze manier wordt voor de Z-route een deel van de verplichte 800 participatie-uren ingevuld. Bij deze lessen zijn de reglementen van Blik op Werk gehanteerd voor de registratie van de uren. Verder zijn bedrijfsbezoeken hier ook onderdeel van.

Na signalen van vrijwilligers van VluchtelingenWerk over een te drukke week voor inburgeraars is per maart 2023 de keuze gemaakt door Interbeek Support om de schoolweek van 4 dagen terug te brengen naar een week van 3 dagen. Dit betekent dat de inburgeraars een langere periode naar school moeten, maar een minder drukke week hebben. De inburgeraars hebben op vaste dagen (maandag, woensdag, vrijdag) les. Op deze manier is er ruimte voor het participatiedeel op de overige dagen. Dit is overigens geen afwijking van de uitvoeringsagenda, waar gesproken wordt van 24 tot 32 uur per week. De lengte van een traject is hiermee wel evenredig verlengd, de B1 route duurt nu 1,5 jaar.

Rol I-coaches

De I-coach is in dienst van Interbeek Support, de I staat voor inburgeren, integreren, Interbeek Support. Inburgeraars (met uitzondering van gezinsmigranten) hebben minstens 1 keer per maand contact met hun I-coach over de voortgang van het inburgeringstraject en om zaken zoals school, werk en de persoonlijke omstandigheden te bespreken. Daarnaast bespreekt de I-coach met de inburgeraar diens toekomstplannen en welke stappen daarvoor nodig zijn. Vervolgens stelt de I-coach hiervoor een plan op. De I-coach ondersteunt bij de invulling van de participatie-uren, zoals het vinden van een (taal)stageplek of werkplek en zorgt voor de coördinatie van de 800 participatie-uren. Dit doet de I-coach in overleg met de inburgeringsconsulent. De I-coach levert input voor de voortgangsrapportages die Interbeek Support elk kwartaal opstelt.

Brugklas

Een onderdeel dat niet in de uitvoeringsagenda stond, maar later is ingevoerd, is de brugklas van Interbeek Support. De leerbaarheidstoets bleek niet altijd een goed beeld te geven van het gewenste niveau. Wanneer het niet duidelijk is of mensen in de Z-route of B1-route thuishoren, komt men terecht in de brugklas. Deze duurt 10 weken en is een soort uitgebreide intake, waarbij gebruik gemaakt wordt van het TOVII instrument. Er wordt daarmee niet alleen gekeken naar de leerbaarheid en taalvaardigheid op één specifiek toetsmoment, maar ook bijvoorbeeld naar de digitale vaardigheden, houding

en samenwerking, via gedragsobservatie. Op basis van deze resultaten wordt de inburgeraar vervolgens in een route ingedeeld. Tijdens de brugklas bij Interbeek Support, die twee ochtenden per week omvat, wordt ook taalaanbod met name op het gebied van spreken en luisteren geboden. Inburgeraars krijgen meer informatie over de verschillende routes. Ook worden algemene zaken zoals de uitkering besproken en de eigen verantwoordelijkheid. Overigens is vanwege het kleine aantal nieuwe inburgeraars in het najaar van 2023 besloten om de brugklas (tijdelijk) te stoppen.

Onderwijsroute

De onderwijsroute wordt uitgevoerd door Aventus en is regionaal georganiseerd. Momenteel heeft Aventus vier groepen (voor cursisten uit de Stedendriehoek) en wordt een vijfde groep opgestart. De klassen bestaan uit 6 tot maximaal 18 leerlingen, in de leeftijd van 18 tot 30 jaar. Het aantal deelnemers uit Lochem is beperkt, momenteel gaat het om twee personen.³³

Aventus heeft geconstateerd dat voor een deel van de inburgeraars een alternatieve route nodig is, voor jongeren die net geen onderwijsroute kunnen doen en de aansluiting tot het MBO missen. Het gaat in de plannen uitsluitend om het kennismaken met het MBO, naast het volgen van de B1-route. De focus ligt onder andere op het laten zien wat praktijklessen zijn, welke boeken er gebruikt worden en wat voor lessen er worden gegeven. Taalonderwijs zal niet zo zeer aan bod komen, behalve het kleine onderdeel MBO-taal dat gegeven zal gaan worden. De beoogde lengte van het programma is tien weken. De jongeren zullen als onderdeel hiervan één a twee dagen meelopen in het MBO. De rest van de invulling van het programma is nog niet vastgesteld.

33 Ten tijde van de dataverzameling voor het onderzoek. Per half januari 2024 zijn dit inmiddels vier personen.

PVT en MAP

De PVT en de MAP worden uitgevoerd door Interbeek Support en zowel aangeboden aan statushouders als aan gezinsmigranten. Cursisten in de onderwijsroute hoeven de MAP niet te volgen, maar volgen wel de PVT bij Interbeek Support.

Financieel ontzorgen

Het financieel ontzorgen wordt anders ingevuld dan in de uitvoeringsagenda was beoogd. Er is bij één individu geprobeerd het financieel ontzorgen conform de Wi2021 uit te voeren, namelijk door betalingen van de belangrijkste vaste lasten (huur, energie, water en zorgverzekering) vanuit de uitkering te verzorgen. Dit liep echter niet als beoogd. Er was volgens verschillende partners sprake van een opeenstapeling van schulden. Vervolgens is er besloten om over te stappen op het gebruik van automatische incasso's. Het financieel ontzorgen wordt niet meer door 't Baken uitgevoerd, maar de eerste drie maanden door VluchtelingenWerk en daarna overgedragen aan het Budgetadviescentrum Lochem (B€L) voor de overige drie maanden.

Doorstroom naar (betaald) werk

Door personeelstekort en personele wisselingen bij 't Baken en Interbeek Support is de begeleiding bij participatie later van start gegaan, sinds begin 2023 wordt hier ruim aandacht aan besteed. De doorstroom naar betaald werk lukt nog niet of nauwelijks. Momenteel hebben inburgeraars, als invulling van hun participatie-uren voornamelijk vrijwilligerswerk, een enkeling heeft betaald werk. Volgens de geïnterviewde betrokkenen heeft dit grotendeels te maken met de werkgevers die erg voorzichtig zijn in het aannemen van mensen die nog niet veel Nederlands spreken. In één geval leek een groot bedrijf inburgeraars te willen aannemen, maar daar bleken op de werkvloer toch teveel obstakels, zoals onbekendheid, zorgen om de taal en de veiligheidsvoorschriften.³⁴

³⁴ Bron: interview voormalig wethouder.

Mogelijk speelt hier ook mee dat de taakverdeling tussen inburgeringsconsulenten en I-coach nog niet geheel duidelijk is.

Bewaken van kwaliteit en handhaven

Qua bewaking van kwaliteit en handhaving bestaat momenteel nog geen duidelijk beeld, aangezien de inburgeringstrajecten nog lopen. De inburgeraars onder de Wi2021 zijn bezig met een traject en er zijn nog geen personen die hun termijn hebben overschreden, dus is er nog geen reden daarop te handhaven. Bij verzuim van de lessen is men terughoudend met handhaving en boetes.

Interbeek Support heeft het BOW-keurmerk, als indicatie van de kwaliteit. Op de website van BOW³⁵ kunnen meerdere rapportages over de kwaliteit van de inburgeringsaanbieders gevonden worden: of men aan de normen van het keurmerk voldoet, de rapportage van de inspectie toezicht in de klas door ITTA en de tevredenheid van cursisten en van opdrachtgevers. Interbeek Support heeft drie van de vier sterren en cursisten in de regio Stedendriehoek en Noordwest Veluwe geven als cijfer een 8,1.

Zicht op resultaten

De registratie van de inburgeraars en hun voortgang gebeurt door verschillende organisaties. De inburgeringsconsulenten registreren hun cliënten in CSAM³⁶ en moeten regelmatig informatie over inburgeraars uploaden in het portaal van DUO, zoals de datum van de brede intake en het PIP en het aantal gerealiseerde participatie-uren. Van Interbeek Support ontvangt de gemeente elke 3 maanden een voortgangsrapportage. En in de overleggen met de uitvoerders wordt ook casuïstiek besproken.

³⁵ www.blikopwerk.nl/zoeken.

³⁶ Het ICT systeem dat de gemeente Lochem ook gebruikt voor registratie van WWB-cliënten.

Aventus geeft bijvoorbeeld aan dat hun studentvolgsysteem Osiris niet aangepast is voor de doelgroep inburgeraars, maar dat zij momenteel niet gaan investeren in aanpassing. Hun registratie is daardoor niet optimaal.

Het lijkt niet eenvoudig om een totaaloverzicht te krijgen van alle inburgeraars en de fase waarin zij zich bevinden. Met fasen wordt hier bijvoorbeeld bedoeld: gekoppeld aan de gemeente maar verblijft nog in azc, gehuisvest in gemeente, brede intake afgenomen, PIP vastgesteld, gestart op participatieplek, inburgering afgerond. Deze gegevens worden wel geregistreerd, maar zijn blijkbaar niet eenvoudig en overzichtelijk te rapporteren.

Overige wijzigingen: Vervoer

Toen er tegen een vervoersprobleem aangelopen werd in Lochem, zijn er door middel van afstemming tussen Interbeek Support en de gemeente busjes ingehuurd voor de inburgeraars. Hierbij zijn oud-inburgeraars met een wens om werkervaring op te doen in deze sector, ingezet als vrijwillige chauffeurs.

Overige wijzigingen: aantal fte's

Het aantal fte's aan (inburgerings)consulenten bij 't Baken is sinds de uitvoeringsagenda uitgebreid, van 1,2 naar 2,98. Als redenen hiervoor zijn genoemd de hogere taakstelling en dat het niveau van de inburgeraars lager is dan verwacht en dat daarom extra inzet van een inkomensconsulent nodig was.³⁷

Worden de relevante doelgroepen bereikt?

Uit onderzoek is bekend dat sommige groepen inburgeraars minder goed bereikt worden door gemeenten, zoals laaggeletterden, vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten.³⁸ Daarnaast zijn uitgenodigde vluchtelingen (hervestigers) die via de UNHCR en het COA worden geselecteerd en uitgenodigd om naar Nederland te komen, een specifieke groep die vaak extra begeleiding nodig heeft en dus goed in beeld moet zijn bij de gemeente en uitvoerende partijen.

In de gemeente Lochem zijn momenteel alle inburgeraars onder de Wi2021 in beeld, zo blijkt uit de interviews.

Een groep die wel in de gemeente Lochem verblijft, maar nog niet inburgeringsplichtig is en daarom niet onder de gemeentelijke regievoering valt, zijn de AMV's (alleenstaande minderjarige vreemdelingen). Deze jongeren vallen onder de verantwoordelijkheid van Nidos³⁹ en het COA. Wanneer zij 18 jaar worden en een verblijfsvergunning krijgen, worden ze veelal inburgeringsplichtig en krijgen ze recht op maatschappelijke begeleiding.

Enkele geïnterviewden geven aan dat ze deze jongeren graag al ruim voor het 18e jaar in beeld zouden hebben om te anticiperen op toekomstige inburgeraars/cliënten en om de overgang rondom het meerderjarig worden en de overgang van ISK (internationale schakelklas) of praktijkschool naar inburgeringsroute, goed te kunnen ondersteunen.

De maatschappelijke begeleiding is in Lochem ook voor minderjarigen dus de thuiswonende kinderen van statushouders zijn wel in beeld bij VluchtelingenWerk.

³⁸ Gruijter, M. de, Asmoredjo, J., Sikkema, M.. Evaluatie Pilots Veranderopgave Inburgering: Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

³⁹ Nidos is de landelijke onafhankelijke (gezins-) voogdijinstelling die de voogdijtaak uitvoert voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

Normen	Voldaan?	Toelichting
De uitvoeringsagenda wordt in de praktijk gebracht.	Ja	De onderdelen van de uitvoeringsagenda zijn geïmplementeerd, met enkele wijzigingen en aanvullingen
De gemeente heeft zicht op de resultaten van de uitvoering	Deels	Inzicht in resultaten is nog beperkt. Cijfermatig inzicht is versnipperd, geen actueel totaalbeeld.

Hoe verhoudt zich de opgave om statushouders op te vangen en in te burgeren t.o.v. andere doelgroepen (denk aan Europese vluchtelingen)

Een andere doelgroep waar de gemeente mee te maken heeft en die in aanmerking komt voor woonruimte, zijn Oekraïense ontheemden, inclusief derdelanders.⁴⁰ De gemeente verzorgt opvang en leefgeld voor deze groep en maakt zwem- en sportlessen mogelijk.⁴¹

Qua inburgering en participatie toont deze groep een ander beeld dan statushouders. Oekraïense ontheemden zijn niet inburgeringsplichtig en krijgen geen uitkering, maar leefgeld. De mogelijkheid om professionele taallessen aan te bieden aan deze groep, zal in 2024 onderzocht worden.⁴² Het vinden van betaald werk blijkt voor de Oekraïense groep makkelijker dan voor statushouders. De animo onder de Lochemse bevolking om zich voor deze groep in te zetten, als vrijwilliger of als werkgever, lijkt beduidend groter.⁴³ Zo leverde een verzoek onder vrijwilligers om zich in te zetten voor statushouders, naast hun inzet voor Oekraïners, geen aanmeldingen op.

40 Derdelanders zijn in dit geval mensen die in Oekraïne verbleven in maart 2022 op basis van een tijdelijke verblijfsvergunning.

41 Gemeente Lochem, Kadernota 2024.

42 Gemeente Lochem, Kadernota 2024.

43 Bron: interviews met o.a. voormalig wethouder.

In hoeverre bieden wet en Rijk ruimte om lokale oplossingen te vinden voor praktische knelpunten in de uitvoering (is de uitvoeringspraktijk in Lochem in formele zin rechtmatig)?

In Lochem is een groot deel van de uitvoering conform de Wi2021. De brede intake, het PIP, de drie routes en de participatie-uren komen overeen met wat er beoogd wordt vanuit de wetgeving. De Wet Inburgering 2021 is ingericht als een lerend stelsel, waarbij het de bedoeling is dat door middel van evaluatie in de praktijk het beleid aangepast kan worden. De gemeente Lochem heeft (in afstemming met haar uitvoeringpartners) verscheidene aanpassingen doorgevoerd. Deze aanpassingen zijn over het algemeen goed beargumenteerd en gebaseerd op ervaring in de uitvoeringspraktijk en overeenstemming tussen de gemeente en haar partners.

In gemeente Lochem is al snel na de start van de uitvoering, de keuze gemaakt om het financieel ontzorgen door middel van automatische incasso's en niet via doorbetaling uit de uitkeringen te realiseren. Aangezien veel gemeenten hebben aangegeven hier knelpunten te ervaren, heeft de minister inmiddels een wetswijziging aangekondigd die ruimte maakt voor meer maatwerk binnen het financieel ontzorgen.⁴⁴ De verplichting voor gemeentes om de vaste lasten van bijstandsgerechtigde statushouders te betalen vanuit de uitkering is opgeheven. Het doel van financieel ontzorgen, waarbij door gemeentes voorkomen moet worden dat onzekerheid over de financiële situatie in de weg staat van inburgeringsactiviteiten, blijft echter wel verplicht. Gemeentes mogen hier, met ondersteuning vanuit VNG en Divosa, zelf vorm aan geven. Er zijn door gemeente Lochem 1000 lesuren ingekocht in plaats van de vanuit de Wi2021 minimale 800 uur. Door meer uren in te kopen wordt er ruimte ingebouwd voor absentie (bijvoorbeeld wegens ziekte) die niet ten koste gaat van de verplichte 800 uur en zo kunnen eventuele consequenties voor de inburgeraar voorkomen worden.

44 Van Gennep, K. (2023, 6 april). Kamerbrief over inburgering. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/04/06/verzamelbrief-inburgering>.

De eerder genoemde 'vroege start', zoals beoogd in de Wi2021, is in Lochem nauwelijks van de grond gekomen. In de gemeente Lochem is ervoor gekozen om niet in het azc te starten met de inburgering. Geïnterviewden benadrukken het belang van het wennen aan de omgeving vóór de start van de inburgering.⁴⁵ Hoewel er verschil bestaat tussen statushouders, kan het als zwaar ervaren kan worden om het settelen in een nieuwe omgeving te moeten combineren met de verplichtingen van inburgeren. Daarnaast wordt de reisafstand tussen azc's en Lochem als obstakel genoemd om al met inburgeringslessen in Lochem te starten. En bestaat de kans dat een statushouder op korte termijn ook een woning verwacht, als men is gestart met de inburgering. Tot slot is genoemd dat het COA zich minder verantwoordelijk lijkt te voelen en bijvoorbeeld geen voorinburgering meer aanbiedt, zodra de gemeente zich actief met een statushouder in het AZC gaat bezig houden. Meerdere geïnterviewden zien dit als goede redenen om ook in de toekomst niet standaard een vroege start in het azc te realiseren.

Overigens zijn hier wel uitzonderingen mogelijk, zo blijkt uit twee inburgeraars die vanuit het azc zijn gestart met de onderwijsroute. Via het COA kreeg de gemeente het verzoek om hun inburgeringstrajecten al te starten en dat is gelukt. Het initiatief voor de overdracht van de begeleiding en de vroege start lag hier dus bij het COA.

Een tijdige start van de inburgering ná daadwerkelijke vestiging in de gemeente kan wel gerealiseerd worden voor (bijna) alle inburgeraars. Interbeek Support heeft acht instroommomenten in het jaar, waardoor men vaak binnen een maand na het PIP kan starten met de lessen. Bij Aventus kunnen op elk moment in het jaar inburgeraars instromen.

Wat wel als knelpunt genoemd werd, is de kinderopvang. Er is één geval bekend waar een van beide ouders pas later kon starten met de lessen dan de partner, omdat er nog geen kinderopvangplek beschikbaar was. Het gebrek

aan kinderopvangplekken is een bekend gegeven in veel andere gemeenten en zou in de toekomst ook in Lochem een groter probleem kunnen worden voor een tijdige start van de inburgering.

Specifieke invullingen van de inburgeringsroutes en-begeleiding in Lochem, die niet zijn verplicht of voorgeschreven in de Wi2021, zijn de inzet van i-coaches en de brugklas van Interbeek Support en de kennismakingsklas van Aventus. Beide zijn eerder in dit rapport uitgebreider beschreven. De i-coaches waren in de uitvoeringsagenda al genoemd als belangrijke rol in de begeleiding van inburgeraars, de behoefte aan de brug- /kennismakingsklassen is later geconstateerd.

Verder is in gemeente Lochem besloten om oude wetters (inburgeraars die onder de Wi2013 vallen) en gezinsmigranten hetzelfde aan te bieden als nieuwe wetters (inburgeraars die onder de Wi2021 vallen). Oude wetters en gezinsmigranten krijgen vanuit de gemeente ook de brede intake en PIP. En de B1-cursisten krijgen ook een aantal praktijklessen (waaronder PVT en MAP) en begeleiding naar een participatieplek. Er wordt dus meer aangeboden dan wettelijk verplicht is. Oude wetters en gezinsmigranten hebben in tegenstelling tot de nieuwe wetters overigens een eigen keuze qua taalschool, ze mogen een andere school kiezen dan Interbeek Support, en ze moeten de lessen zelf financieren (eventueel met een DUO-lening).⁴⁶

Kortom, over het algemeen is de uitvoeringspraktijk in Lochem conform de Wi2021. Aangezien er sprake is van een lerend stelsel worden de aanpassingen, mits goed onderbouwd, als rechtmatig beschouwd. Voor de aanpassingen die in gemeente Lochem door zowel de gemeente als haar partners zijn doorgevoerd is voldoende onderbouwing aanwezig.

45 Bron: interviews met o.a. huidig wethouder.

46 Gemeente Lochem (september 2021) Uitvoeringsagenda Wet Inburgering.

Welke punten zijn anders dan in andere gemeenten, dan wel het landelijke beeld van de uitvoeringspraktijk?

Over het algemeen zijn er weinig duidelijke verschillen tussen de aanpak in Lochem en die in veel andere gemeenten. Hieronder worden de belangrijkste overeenkomsten en verschillen beschreven, op basis van twee recente onderzoeken: de KIS-Monitor 2023 van het Kennisplatform Inclusief Samenleven⁴⁷ en het onderzoek van de Erasmus Universiteit en gemeente Rotterdam, naar de opzet en eerste ervaringen met de uitvoering in de Rotterdam en de andere G4⁴⁸.

Het aantal **inburgeraars in de Z-route** is in Lochem bijna 50% van het totaal aantal inburgeraars, na opschaling van 5 Z-route cursisten, eenzelfde percentage als in de B1-route.⁴⁹ En het aantal in de **onderwijsroute** is ongeveer 5%. De oorspronkelijke inschatting van het ministerie was dat gemiddeld 15% van de inburgeraars in de Z-route zou komen en 25% in de onderwijsroute. Uit de Marktmonitor van Significant⁵⁰ blijkt echter dat het percentage inburgeraars in de onderwijsroute aanzienlijk lager is dan verwacht (15% i.p.v. 25%), terwijl het percentage in de Z-route met 32% aanzienlijk hoger is dan de verwachte 15%. In Lochem zitten dus relatief veel mensen in de Z-route en relatief weinig in de onderwijs- en de B1-route.

Veel gemeenten geven aan dat de **vroege start (in het azc)** nog niet goed van de grond komt. Bij 28% van de gemeenten lukt het helemaal niet en bij 40% lukt dit onvoldoende. Gemiddeld start voor slechts 5% van de gekoppelde statushouders

het inburgeringstraject al in het azc. De meest genoemde belemmering is dat de gekoppelde statushouders verblijven in azc's die ver weg zijn van de gemeente. Ook in grote gemeenten als Rotterdam en Den Haag speelt dit probleem. In dit opzicht is de gemeente Lochem vergelijkbaar: slechts enkele statushouders zijn in het azc gestart met hun inburgering; zij verblijven in azc's in de omgeving van Lochem.

Wat de **brede intake en het PIP** (persoonlijk plan inburgering en participatie) betreft, lijkt Lochem het beter te doen dan veel andere gemeenten. Uit de interviews blijkt dat het bijna altijd lukt om binnen 10 weken na vestiging in de gemeente het PIP vast te stellen. Landelijke cijfers laten zien dat het andere gemeenten in ruim de helft van de gevallen niet lukt om deze wettelijke termijn te halen.⁵¹ Dit wordt bevestigd door de gemeenten in de KIS monitor en het onderzoek van de EUR en Rotterdam.

De uitslag van de leerbaarheidstoets wordt in 87% van de gemeenten meestal of altijd meegenomen bij het opstellen van het PIP en het vaststellen van de leer-route, en 79% van de gemeenten gebruikt hiervoor (ook) informatie en advies van de onderwijsinstellingen met wie de gemeente samenwerkt. Lochem werkt op dit punt conform de meerderheid van de gemeenten.

In Rotterdam heeft men overigens ingezet op extra voorbereiding op de leerbaarheidstoets, omdat hier relatief vaak de Z-route de uitkomst was. Er wordt nu meer voorlichting en instructie gegeven, over het invullen van de toets via de computer. Sindsdien is de ervaring dat inburgeraars beter toegerust zijn op het maken van de toets. Veel gemeenten hebben dit voorbeeld van Rotterdam vervolgens overgenomen.

In de G4 gemeenten is sprake van een geïntensiverde intakeperiode, om inburgeraars vast wat Nederlands te leren, wegwijs te maken in de stad en

47 Gruijter, M. de, Kool, T.A., Dusault, Y. (2023) KIS-Monitor 2023. Gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten. Utrecht: Kennisplatform Inclusief Samenleven.

48 Damen, R., Hekelaar, A., Dagevos, J., Bruggeling, D., Moors, F. Watzeels, A., Bakker, L. (2023) Van start met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam Een onderzoek naar de opzet en eerste ervaringen met de uitvoering. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam en Gemeente Rotterdam.

49 Interbeek Support (2023) Evaluatie rapportage 2022- 2023.

50 Werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt in 2022 (overheid.nl).

51 Minister van SZW (2023) Kamerbrief Integratiebeleid, juli 2023 .

tegelijkertijd ook beter zicht te krijgen op de capaciteiten en behoeften van de statushouders, zoals de Rotterdamse Taalstart.⁵² In de gemeente Lochem bood Interbeek Support in 2023 ook tijdelijk een dergelijke voorziening voor inburgeraars voor wie de route nog niet goed is vast te stellen: de brugklas.

De gemeente Lochem biedt aan **gezinsmigranten** hetzelfde aanbod als aan statushouders (m.u.v. betaling van de taallessen, begeleiding door de I-coach en maatschappelijke begeleiding). Ook veel andere gemeenten bieden aanvullende ondersteuning aan deze groep, zoals hulp bij het kiezen van een taalcursus (93%), de mogelijkheid van arbeidstoeleiding vanuit het beleid voor niet-uitkeringsgerechtigden (54%) en het actief begeleiden naar aanbod in de gemeente, zoals vrijwilligerswerk, een cursus of een taalmaatje (49%).⁵³ Rotterdam biedt zelfs maatschappelijke begeleiding aan gezinsmigranten en heeft voor deze groep dedicated klantmanagers.⁵⁴

Waar Lochem wel verschilt van andere gemeenten, is het contact met gezinsmigranten: veel gemeenten, waaronder de G4, hebben moeite om contact met deze groep te krijgen.⁵⁵ Uit de interviews komt naar voren dat de inburgeringsconsulenten in Lochem alle gezinsmigranten goed in beeld hebben.

Alle G4-gemeenten bieden een extra optie qua inburgeringsroute: de B1-Entree route. Deze route is voor met name jongere statushouders voor wie de reguliere onderwijsroute niet haalbaar wordt geacht. Zij volgen via de B1-route een taalschakeltraject naar MBO niveau 1. Aventus is momenteel bezig om een variant op dit aanbod te ontwikkelen, in de vorm van een kennismakingsklas voor jonge B1-cursisten.

52 Damen, R., Hekelaar, A., Dagevos, J., Bruggeling, D., Moors, F. Watzeels, A., Bakker, L. (2023) Van start met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam Een onderzoek naar de opzet en eerste ervaringen met de uitvoering. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam en Gemeente Rotterdam.

53 De Gruijter et al (2023).

54 Damen et al (2023).

55 De Gruijter et al (2023), Damen et al (2023).

In de rapportage over Rotterdam en de andere G4 gemeenten wordt geconstateerd dat de invulling van de participatiecomponent breed is (bijvoorbeeld de deur uit gaan, kinderen naar school brengen, workshops volgen ter voorbereiding op participatie etc.) en sterk verschilt per inburgeraar, aanbieder en gemeente (zie ook: Razenberg et al., 2022). Ook is voor aanbieders niet altijd duidelijk wat de gemeente beoogt met participeren binnen het leerroute aanbod. Gaat het om activeren, oriënteren op de arbeidsmarkt of ook al echt toeleiden naar werk?

Ditzelfde werd in hoofdstuk 2 geconstateerd: het doel 'participatie' is niet concreet geoperationaliseerd en de nadruk wordt gelegd op maatwerk.

Ook kwam in enkele interviews de vraag naar voren waar de voorkeur moet liggen: bij betaald werk of bij een participatieplek waar men de Nederlandse taal in praktijk kan brengen. Eenzelfde vraag wordt gesteld in de rapportage over Rotterdam:

"Allereerst is er de vraag in hoeverre het vinden van werk moet worden gestimuleerd en hoeveel waarde men aan werk moet hechten. Participatie via betaald werk is weliswaar de hoofddoelstelling van de inburgering maar het kan een tijdige inburgering in de weg staan."

In de KIS-monitor noemen veel gemeenten dat bedrijven huiverig zijn om participatieplekken aan inburgeraars aan te bieden, omdat deze inburgeraars de taal nog niet voldoende beheersen. Dit beeld komt ook naar voren in de interviews in Lochem. Andere gemeenten geven ook aan dat er een tekort is aan vrijwilligerswerk gericht op werk (36% voor de B1-route en 42% voor de Z-route) en aan werkervaringsplekken en stages (36% voor de B1-route en 41% voor de Z-route).

Lochem heeft geen lokaal leerwerkbedrijf of SW-bedrijf.⁵⁶ Veel gemeenten in de KIS-monitor geven aan dat ze deze bedrijven inzetten om participatieplekken te realiseren.

Wat het financieel ontzorgen betreft, geeft 42% van de gemeenten in de KIS monitor aan dat ze alle statushouders onder de Wi2021 ontzorgen door de betalingen uit de toegekende bijstand van huur, gas, water, stroom en de verplichte zorgverzekering te verrichten, in de eerste zes maanden. Daarnaast doet 17% dit voor een deel van de groep. Uit de toelichtingen komt wel naar voren dat een aantal gemeenten ervoor heeft gekozen om de betalingen niet in te houden van de uitkering (doorbetaling), maar dat een maatschappelijk begeleider automatische incasso's instelt voor de statushouder. Dit is dus dezelfde aanpak als waar Lochem al snel voor gekozen heeft. In Rotterdam heeft men geconstateerd dat het ontzorgen via inhouding op de uitkering eerder averechts werkt: *"het leidt niet tot een goed begin van de inburgering, maar resulteert juist in zorgen en onzekerheid over hun financiële situatie."*

De financiële educatie en persoonlijke financiële begeleiding waar Lochem voor gekozen heeft, is zoals eerder aangegeven geen wettelijke verplichting. Toch biedt 63% van de gemeenten in de KIS-monitor dergelijke individuele begeleiding en biedt eenzelfde percentage van de gemeenten een cursus op het gebied van financiële zelfredzaamheid. In 45% van de gemeenten wordt, net als in Lochem, zowel begeleiding als een cursus rondom financiële zelfredzaamheid aangeboden

Tot slot een laatste overeenkomst met andere gemeenten: het gebrek aan kinderopvang als barrière waardoor inburgeraars later of deels starten met het inburgeringsproces. Het merendeel van de gemeenten (44%) geeft aan dat dit (heel) vaak, en 38% geeft aan dat dit soms voorkomt. In Lochem is dit nog

niet een groot probleem, maar in een enkele situatie heeft het tot een latere start geleid en men verwacht in de toekomst meer problemen.

Normen	Voldaan?	Toelichting
De uitvoeringspraktijk is rechtmatig (conform de Wet Inburgering 2021).	Deels	Ontzorgen wijkt af van de Wi2021. Daarnaast starten statushouders na huisvesting met hun inburgering in plaats van in het AZC.
Indien de uitvoeringspraktijk afwijkt van de landelijke wet- en regelgeving, is hiervoor voldoende onderbouwing.	Ja	o.a. voorbeeld ontzorgen

⁵⁶ Bron: interviews met o.a. voormalig wethouder.

4 Samenwerking

Hoe verloopt in de uitvoering de samenwerking met partners in het veld?

De samenwerking binnen de inburgering in Lochem verloopt over het algemeen goed. De samenwerkingspartners zijn tevreden over de samenwerking met zowel de gemeente als onderling. Er zijn veel korte lijntjes en het contact wordt als laagdrempelig omschreven. Dit heeft gedeeltelijk te maken met de omvang van de gemeente.

Het contact met landelijke partijen als DUO en het COA is beperkt tot voornamelijk digitale uitwisseling van gegevens over inburgeraars, via het portaal van DUO en het TVS-systeem van het COA. Van een warme overdracht vanuit het COA, zoals benoemd in de uitvoeringsagenda en volgens de gangbare definities⁵⁷, lijkt vooralsnog geen sprake te zijn.

In hoofdstuk 2 is beschreven hoe de beleidsdoelen zijn geoperationaliseerd in schriftelijke afspraken met de uitvoerders. Deze werkafspraken tussen de gemeente en de uitvoerende partners waren in beginsel over het algemeen niet volledig helder: ze stonden voor het grootste deel niet vast bij de start van de uitvoering. Op 17 februari 2022 is er een werkafsprakenboek opgesteld met Interbeek Support. Net als de werkafspraken die opgesteld zijn met VluchtelingenWerk, lijken deze echter nog in de concept fase te zitten. Voor het Budgetadviescentrum zijn geen specifieke werkafspraken met de gemeente vastgelegd. De activiteiten worden beschreven in de projectplannen van Stichting Welzijn Lochem. In het recente projectplan worden nieuwkomers als doelgroep genoemd (waar inburgeraars onder vallen) en worden enkele

activiteiten genoemd, zoals de trainingen bij Interbeek, het aanvragen van toeslagen en uitgifte van een huishoudboekje.

Het is uitdagend om te evalueren of de afspraken nagekomen zijn door de gemeente en de uitvoerende partners aangezien de afspraken niet volledig definitief zijn vastgesteld. De gemeente en de uitvoerende partners lijken de afspraken die wel daadwerkelijk opgesteld zijn, voor het grootste deel na te komen. Gaandeweg blijkt er nog een aantal aanpassingen doorgevoerd te zijn. Deze afwijkingen zijn vaak, zoals eerdergenoemd, goed onderbouwd en onderling afgestemd, maar niet allemaal schriftelijk vastgelegd.

De samenwerkingspartners in gemeente Lochem hebben een 6-wekelijks partneroverleg: om en om een beleidsoverleg en een uitvoeringsoverleg/ casusoverleg. Tijdens dit partneroverleg worden obstakels, verbeterpunten en de onderlinge communicatie besproken. Ondanks het vertrek van de beleidsadviseur⁵⁸ houden de gemeente en haar partners dit overleg in stand. Het overleg wordt door de samenwerkingspartners als erg waardevol beschouwd. Volgens hen biedt het de mogelijkheid om frequent tussentijds te evalueren.

In het gebouw waar Interbeek Support de lessen verzorgt, is ruimte gemaakt voor twee kantoren voor de inburgeringsconsulenten en voor het B&L. Hiervoor is gekozen om korte lijntjes en laagdrempelig contact te realiseren zowel met elkaar als met de inburgeraar. Verder straalt het de samenwerking uit die de partners en de gemeente willen uitdragen naar de inburgeraar. Elkaars disciplines uitdragen wordt door deze partijen ook als een belangrijk onderdeel beschouwd. De kantoren faciliteren dit doel ook volgens hen.

De nauwe samenwerking tussen Interbeek Support en 't Baken komt ook naar voren in de afstemming tussen de I-coach en de inburgeringsconsulenten. Zij houden maandelijks een gesprek waarbij de I-coach de stand van zaken en de

⁵⁷ Scenario's warme overdracht van COA naar gemeente | Divosa.

⁵⁸ Per 1 december 2023 is een nieuwe beleidsadviseur aangenomen.

wensen van de inburgeraar voorlegt aan de consultants. Zoals eerder genoemd is er ook overleg tussen de gemeente en Interbeek Support over de verschillen en overlap in de taakverdeling en rollen van de inburgeringsconsultanten en de I-coach. Er werd namelijk gezamenlijk geconstateerd dat er veel overlap bestond tussen deze functies. Beide partijen spelen een rol bij het zoeken van participatieplekken. De eindregie ligt hierbij bij de inburgeringsconsultant. Verder hebben ze beiden gesprekken met de inburgeraar over voortgang van de inburgering en randvoorwaarden daarbuiten.

Zowel de inburgeringsconsultanten, de maatschappelijke begeleiding als Interbeek Support hebben invloed op de keuze voor de routes die de inburgeraars gaan volgen. Vanuit de gemeente doen de inburgeringsconsultanten de brede intake, waarbij iemand van VluchtelingenWerk (de maatschappelijke begeleiding) aansluit. Vervolgens levert Interbeek Support, ook door middel van de eerdergenoemde brugklas, input voor de trajectkeuze. De inburgeringsconsultanten en Interbeek Support geven aan dat op- en afschalen in overleg mogelijk is. Als er bijvoorbeeld vanuit de 3-maandelijkse voortgangsrapportage van Interbeek Support blijkt dat deze op- of afschaling wenselijk is, wordt hierover in overleg een besluit genomen.

De doorverwijzing naar de onderwijsroute bij Aventus gaat uitsluitend via de gemeente. Aventus heeft ook geen contact met de andere uitvoerende organisaties. De onderwijsroute wordt regionaal georganiseerd. Gemeenten kopen gezamenlijk het aanbod in bij Aventus. De drie grootste gemeenten Zutphen, Deventer en Apeldoorn beheren het contract. De kleinere gemeenten zoals Lochem, Voorst, Brummen en andere kleine plaatsen nemen deel. Zodra zij een inwoner hebben die ze willen aanmelden voor de onderwijsroute, haken ze aan bij dit samenwerkingsverband. De gemeenten Apeldoorn en Deventer factureren door naar de overige gemeenten die leerlingen hebben aangemeld voor de onderwijsroute. Dit vergemakkelijkt het contact voor Aventus, omdat

ze één contactpersoon hebben voor een klas en daarvoor één factuur kunnen sturen. Daarnaast stemmen gemeenten onderling af zodat elke gemeente haar deel betaalt. Het contact tussen Aventus en de (inburgeringsconsultanten van de) gemeente Lochem is hierdoor heel beperkt.

De inburgeringsconsultanten hebben wel regelmatig contact met de coördinator van VluchtelingenWerk, maar ook met de vrijwillige maatschappelijk begeleiders. Tussen Interbeek Support en VluchtelingenWerk vindt nog weinig informatie-uitwisseling plaats. VluchtelingenWerk zou bijvoorbeeld graag meer informatie krijgen over in welke route een inburgeraar zit. Nu moeten ze die informatie van de cliënt zelf krijgen. Interbeek Support geeft wel aan dat samenwerking met de maatschappelijke begeleiding van belang is, omdat daar veel informatie beschikbaar is over de cursisten.

De individuele financiële begeleiding, zoals het instellen van automatische incasso's als vorm van het ontzorgen, wordt in de eerste drie maanden na vestiging door VluchtelingenWerk uitgevoerd. Daarna wordt deze begeleiding overgedragen aan B&L. Het B&L geeft aan dat VluchtelingenWerk soms laagdrempeliger is voor inburgeraars met financiële vragen, omdat zij VluchtelingenWerk al kennen vanaf de eerste dag in de gemeente. VluchtelingenWerk werkt met de methode van B&L, zodat de gebruikte materialen herkenbaar zijn voor de inburgeraar. Er zijn ideeën om samen op te trekken in het werven van nieuwe vrijwilligers.

De woningcorporaties in Lochem hebben na de huisvesting van inburgeraars geen expliciete rol in de inburgering. Zodoende zijn zij niet als partner opgenomen in de uitvoeringsagenda. De samenwerking tussen het budgetadviescentrum en woningcorporaties is daarentegen nauw. Er kan zo goed overlegd en ingegrepen worden voordat een cliënt op de vroegsignaleringslijst voor huurachterstanden belandt. Daarnaast heeft het budgetadviescentrum ook

nauw contact met de aanbieders voor kinderopvang. Aangezien, vooral bij grotere gezinnen, de uitbetaling van de kinderopvangtoeslagen lang kan duren is dit contact van belang.

Het personeelsverloop bij zowel de gemeentelijke inburgeringsconsulenten als de I-coach en het personeelstekort bij B&L, wordt benoemd als een belemmering op de samenwerking. Er moet extra tijd besteed worden aan het opnieuw kennismaken, inwerken en het bekend worden met de werkwijze van de nieuwe werknemer. De inburgeringsconsulenten hadden nog geen ervaring in deze functie. Het tekort aan NT2 docenten⁵⁹ dat in veel gemeenten speelt, is in Lochem nog niet aan de orde.

Conclusie is dat de samenwerking, ondanks een paar verbeterpunten, goed loopt. Beperkte schriftelijke afspraken die niet formeel zijn vastgesteld, zijn over het algemeen geen goede basis voor een samenwerking. Er lijkt echter sprake van voldoende afstemming tussen gemeente en de uitvoerende partners over eventuele aanpassingen. Ook wordt er door deze nauwe samenwerking tijdig geëvalueerd door alle betrokken partijen. Er bestaan over het algemeen veel contactmomenten tussen partners en het contact is laagdrempelig en er is sprake van korte lijnen.

Normen	Voldaan?	Toelichting
De afspraken tussen de gemeente en uitvoerende partners zijn helder en vastgelegd.	Deels	De afspraken zijn in beginsel niet met alle partners concreet opgesteld.
De gemeente en de uitvoerende partners komen de afspraken na.	Deels	Afspraken voor zover vastgelegd worden nagekomen, met enkele wijzigingen.
De partners zijn tevreden over de samenwerking (met de gemeente en onderling).	Ja	

⁵⁹ Docenten Nederlands als tweede Taal (inburgeringsdocenten).

5 Financiën

Wat is voor de gemeente in grote lijnen het beeld van de kosten en dekking van de uitgaven?

Uit de jaarstukken 2022, de begrotingen 2023 en 2024 en interviews blijkt dat het inzichtelijk krijgen van de structurele kosten en de inkomsten voor de inburgering geen eenvoudige opgave is. In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de bedragen voor zover die bekend zijn.

Tabel 3 Kosten en baten Wi2021, bedragen in Euro (afgerond op duizend)

	2022 Realisatie	2023 Begroot na wijziging	2024 Begroot na wijziging
Kosten inburgeringsroutes	91.000*	543.000*	592.000*
Kosten formatie	90.000*	185.000*	265.000*
Kosten uitvoering	111.000*	110.000*	178.000*
Kosten totaal	292.000	838.000	1.035.000
Inkomsten inburgeringsroutes (SPUK)	91.000*	282.000*	344.000*
Inkomsten formatie en uitvoering (Gemeentefonds)	120.000*	108.000**	108.000**
Dekking vanuit rijksoverheid totaal	211.000	390.000	452.000

* bron: afdeling Financiën gemeente Lochem.

** bron: Decembercirculaire Gemeentefonds 2020.

Kosten

De kosten van de inburgering zijn grotendeels inzichtelijk, maar veranderlijk. Deze waren in de uitvoeringsagenda geschat op € 424.000,- voor 2022 en € 419.000,- voor 2023 en verder.⁶⁰ Daarbij was uitgegaan van 20 inburgeraars (15 asielstatushouders en 5 gezinsmigranten). De taakstelling is inmiddels aanzienlijk verhoogd (naar 75 in 2023). De kosten voor de maatschappelijke begeleiding zijn voor 2023 begroot op € 174.735,-, deze zijn in de tabel opgenomen onder Kosten inburgeringsroutes. Daarnaast zijn enkele wijzigingen in de uitvoering doorgevoerd, waardoor de begrote kosten gestegen zijn naar € 1.035.400,- voor 2024. Tot slot heeft Interbeek Support aangekondigd dat indien in de toekomst gekozen wordt voor uitvoering van de brugklas, extra kosten in rekening gebracht moeten worden, aangezien dit geen onderdeel is van het huidige contract.

De oorspronkelijke formatie, volgens het raadsvoorstel inburgering (2021), was 0,8 fte voor Regisseur inburgering 't Baken en 0,4 fte voor Administratie en ontzorgen (totaal € 90.000,-). In de begroting 2023⁶¹ is de formatie uitgebreid met 1 fte voor Begeleiding ontheemden in Lochemse samenleving (€ 95.000). Vervolgens is in de begroting 2024⁶² de formatie uitgebreid met 0,78 fte en overhead (€ 80.000,-). In totaal is nu 2,98 fte begroot vanaf 2024.⁶³

In de kadernota 2024 is een bedrag van € 178.000,- genoemd voor nieuwe activiteiten Uitvoering inburgering voor 2024 en 2025 en een structureel bedrag

60 Gemeente Lochem, Raadsvoorstel november 2021 en Uitvoeringsagenda Wet Inburgering.

61 Pagina 146, programma 6.

62 pagina. 31 en 124, programma 6.

63 Informatie verkregen van afdeling Financiën, via beleidsadviseur, dd 5-10-2023.

voor 0,78 fte van € 80.000,-. In de begroting 2024 is, conform de kadernota, het bedrag van € 258.000,- voor 2024 en 2025 toegekend, voor extra inzet op:

- De uitvoering van de inburgeringstrajecten zoals opgenomen in de uitvoeringsagenda.
- Structurele inzet van een extra inkomensconsulent voor de begeleiding;
- Extra inzet van het budgetadviescentrum (B€L) voor alle financiële ondersteuning.
- Het inzetten van vervoer (naar school) en huur extra fysieke ruimtes.⁶⁴

Voor 2025 is in totaal een bedrag van € 506.000,- begroot voor de kosten van uitvoering (inclusief een deel van de uitvoering van de inburgeringsroutes) en de formatie. De kosten voor de inburgeringsroutes van nieuw te vestigen inburgeraars vanaf 2025 zijn nog niet doorberekend. De kosten voor inburgeraars die in 2023 of 2024 starten zijn hier wel in opgenomen.

Verder is in de kadernota 2024 en de begroting 2024 een bedrag van 4,9 miljoen opgenomen (met volledige dekking uit Rijksgelden SPUK⁶⁵) voor Ontheemden Oekraïners.⁶⁶ Dit laatste bedrag heeft echter geen directe relatie met de inburgering, want betreft een andere doelgroep. De gemeente zet wel in op een integrale aanpak en benadering van de verschillende doelgroepen.

De kosten Inburgeringsroutes worden grotendeels bepaald door de prijzen die met Interbeek zijn afgesproken. In de dienstverleningsovereenkomst wordt per Z-route-traject een bedrag van € 14.500,- genoemd en per B1-route-traject € 11.500,-.

64 6. Sociaal Domein | Begroting 2024 | Lochem (begrotingsapp.nl).

65 SPUK= Specifieke uitkering (in dit geval SPUK inburgering).

66 Begroting 2023, pagina 41.

Aangezien in Lochem momenteel relatief veel inburgeraars in de Z-route zitten, heeft dit consequenties voor de totale kosten. De kosten voor een traject in de onderwijsroute zijn hoger dan voor de Z-route, namelijk € 16.111,-, maar momenteel is het aantal inburgeraars in onderwijsroute heel beperkt.

Baten

Het gebrekkige inzicht in de baten wordt grotendeels veroorzaakt door de manier van bevoorschotting en afrekening door het ministerie van SZW en drie verschillende vormen van financiering. De SPUK (specifieke uitkering) Inburgering voorziet in een bijdrage aan de inburgeringsroutes, de rijksbijdrage in de uitvoeringskosten verloopt via het gemeentefonds. Tot slot is het budget voor de maatschappelijke begeleiding voor inburgeringsplichtige statushouders onder de Wi2021 opgenomen in de SPUK, maar voor de inburgeringsplichtige statushouders onder de Wi2013 is het een decentralisatie-uitkering in het gemeentefonds.⁶⁷

SPUK:

*"Dit bedrag is bedoeld voor het uitvoeren van de taken van de gemeente in de Wet inburgering 2021. Bijvoorbeeld het inkopen van leerroutes, de maatschappelijke begeleiding van asielstatushouders, het organiseren van het traject rond de participatieverklaring (PVT) en de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP). Gezinsmigranten en overige migranten tellen 1 keer mee voor de SPUK. Dit is in het 1e jaar van hun inburgering. Asielstatushouders tellen alleen mee als zij huisvesting hebben gekregen in uw gemeente. Dit moet blijken uit een uitstroommelding van het COA of uit een inschrijving in de BRP. De asielstatushouder telt vervolgens 3 jaar achter elkaar mee voor de SPUK."*⁶⁸

67 Septembercirculaire Gemeentefonds 2022.

68 Website DUO: Specifieke uitkering inburgeringsvoorzieningen – Inburgering ketenpartners - DUO Zakelijk.

Het bedrag van de SPUK is gebaseerd op het aantal inburgeringsplichtigen onder de Wi2021 wat samenhangt met de realisatie van de halfjaarlijkse taakstelling. Die taakstelling is in 2023 aanzienlijk gestegen. Het ministerie vergoedt een vast bedrag per inburgeraar; aanvankelijk was dit € 10.000,- per traject (€ 10.400,- in 2023 na indexatie). Dit is geen normbedrag, maar een gemiddelde voor de drie leerroutes. Per leerroute en per inburgeraar kunnen de daadwerkelijke kosten verschillen. Inmiddels zijn extra middelen beschikbaar gesteld om het aanbod van de onderwijsroute voor 2022 t/m 2025 tot stand te brengen en voor de periode van 2026 tot en met 2029 geldt om de onderwijsroute in te kunnen kopen tegen een gemiddelde trajectprijs van € 17.000,-.⁶⁹

De uitkering van de bevoorschotting (voorlopige uitkering) is gespreid over 3 jaar. De routes worden echter in kortere tijd afgerond, waardoor de kosten voor de baten uitlopen.

*'De SPUK-middelen worden achteraf toegekend op basis van het aantal deelnemers dat is aangemeld. En staat ingeschreven in de Basis Registratie Personen. Dit betekent dat de omvang van de middelen kan veranderen, maar omdat er gewerkt wordt op declaratiebasis ziet hieraan een minimaal financieel risico voor de gemeente.'*⁷⁰

De bijdrage van het ministerie aan de formatie en uitvoeringskosten – voorheen de integratie-uitkering in het gemeentefonds - is per 2023 opgenomen in de algemene uitkering van het gemeentefonds en niet meer afzonderlijk geoormerkt. Verschillende bedragen zijn gepubliceerd in verschillende circulaire van het ministerie, waardoor de communicatie hierover richting de gemeente niet geheel duidelijk is.

Wat wel duidelijk wordt, is dat de inkomsten vanuit het Rijk niet voldoende dekking bieden voor de kosten van de inburgering in Lochem. Op basis van de beschikbare informatie was de dekking vanuit het Rijk in 2022 72%, en zal dit naar verwachting in 2023 en 2024 respectievelijk 46% en 43% zijn. Voor de jaren 2022 t/m 2024 heeft de gemeenteraad ingestemd met aanvullende dekking vanuit gemeentelijke middelen. Bij ongewijzigd beleid van rijksoverheid en gemeente Lochem zal dit ook in de toekomst nodig blijven.

Normen	Voldaan?	Toelichting
De kosten en financiële dekking van het inburgeringsbeleid zijn inzichtelijk	deels	De kosten zijn inzichtelijk voor 2022. Voor 2023 e.v. zijn deze o.a. afhankelijk van realisatie taakstelling. Dekking vanuit Rijk is beperkt inzichtelijk
De kosten zijn gedekt voor 2022 en 2023	ja	Deels uit inkomsten Rijk, deels uit gemeentelijk budget

⁶⁹ Wet inburgering in vraag en antwoord | Divosa.

⁷⁰ Gemeente Lochem, Raadsvoorstel Inburgering 2021.

6 Rol van de gemeenteraad

De raad wordt geïnformeerd over wijzigingen in het beleid wanneer dit financiële consequenties heeft, via de jaarlijkse begroting, de jaarstukken (jaarlijks), de buraps en incidentele memo's. In de volgende stukken is het inburgeringsbeleid aan de orde geweest:

- Uitvoeringsagenda en raadsbesluit 2021.
- Memo's voor gemeenteraad, juni en november 2022, augustus en november 2023 over huisvesting voor statushouders en uitwerking taakstelling.
- Jaarstukken 2022.
- begroting 2023.
- Kadernota 2024.
- Begroting 2024.

In de kadernota 2024 zijn bijvoorbeeld wijzigingen gecommuniceerd over extra inzet van medewerkers van 't Baken en het B&L, de oplossing voor het vervoersprobleem en de huur van extra ruimtes en de financiële consequenties hiervan.⁷¹

Daarnaast ontvangt de gemeenteraad de collegestukken (zoals het B&W advies over de werkwijze financieel ontzorgen), is in november 2021 een politieke tafel georganiseerd over de uitvoeringsagenda en zijn de raadsleden uitgenodigd voor een werkbezoek aan de taalschool, voor het bijwonen van een inburgeringsles. De voormalig wethouder geeft aan dat er weinig animo onder raadsleden lijkt te zijn voor dergelijke werkbezoeken. De huidige wethouder geeft aan te willen kijken naar de tijdstippen van dergelijke bezoeken, omdat raadsleden overdag vaak moeilijk tijd vrij kunnen maken.

De gemeenteraad heeft in reactie op de kadernota 2024 schriftelijke vragen gesteld en een motie ingediend:

- Schriftelijke vragen, mei 2023, over Werk voor asielzoeker/statushouder uit het AZC.
- Motie 6.4, juni 2023 Motie Werk en taal, over Oekrainers en statushouders, gericht op werkgevers.

De geïnterviewde raadsleden (4 van de 8 fracties hebben deelgenomen aan het online groepsinterview) geven aan meer inzicht te willen krijgen in de resultaten, voortgang en kwaliteit van de inburgering en de ervaringen van inburgeraars. Ze zouden hier tweemaal per jaar over geïnformeerd willen worden, aanvullend op de inhoudelijke informatie in de begrotingen, jaarstukken en buraps. De monitor Sociaal domein wordt genoemd als voorbeeld.

Ook benoemen ze dat de uitvoeringsagenda inmiddels twee jaar oud is en er sindsdien veel veranderd is. Zij constateren dat wellicht bijstelling van de uitvoeringsagenda nodig is.

Een inhoudelijk knelpunt dat door de geïnterviewde raadsleden werd genoemd, is het gebrek aan betaalde banen voor inburgeraars. Deze raadsleden zien hier ook een rol voor de gemeenteraad. Men denkt aan gesprekken met werkgevers(organisaties), vergelijkbaar met het overleg aan een raadstafel met de woningcorporaties waaraan ook het college kan deelnemen.

Daarnaast willen de geïnterviewde raadsleden meer verdiepend inzicht in de totale kosten van de inburgering. In de huidige systematiek worden via de begrotingen en de kadernota 2024 alleen de wijzigingen (met financiële consequenties) gecommuniceerd. Raadsleden willen meer inzicht in de totale inkomsten en uitgaven per product. En een overzicht dat is uitgesplitst per product, zodat ze zien waar wat aan wordt uitgegeven.

⁷¹ Gemeente Lochem, Kadernota 2024.

Een totaaloverzicht van de kosten en de dekking ontbreekt echter. In hoofdstuk 5 van deze nota is hiertoe een eerste aanzet gedaan.

In deze tabel is ook een deel van de financiële dekking uit rijksmiddelen opgenomen, voor zover bekend. De raadsleden vragen ook op dit punt een vollediger beeld, zodat zij een goede afweging kunnen maken waar ze het budget van de gemeente aan willen uitgeven. Ze benadrukken het belang van transparantie, ook voor de inwoners van Lochem.

Het is voor raadsleden niet duidelijk op welke punten het Lochemse inburgeringsbeleid afwijkt van landelijk inburgeringsbeleid. Ze spreken de wens uit om geïnformeerd te worden over landelijke wetgeving en hoe het lokale beleid van Lochem daarvan afwijkt, zodat ze weten of Lochem onder of boven de landelijke norm werkt.

Normen	Voldaan?	Toelichting
Het college informeert de gemeenteraad in ieder geval jaarlijks over de voortgang van het beleid, zowel inhoudelijk als financieel.	Ja	
De informatievoorziening aan de gemeenteraad is voldoende om de kaderstellende en controlerende rol uit te voeren.	Nee	Geïnterviewde raadsleden wensen meer inhoudelijke en financiële informatie.

Bijlage

Onderzoeksvragen, opgesteld door Rekenkamercommissie

De (start)periode januari 2022- juni 2023:

- Wat wil de gemeente effectief bereiken met inburgering (op alle beoogde inburgeringsroutes) en in hoeverre slaagt de gemeente daarin?
- In hoeverre is de uitvoeringsagenda in praktijk gebracht (korte evaluatie)?
- In hoeverre heeft de gemeente de aanpak moeten bijstellen/ improviseren en bieden wet en rijk ruimte om lokale oplossingen te vinden voor praktische knelpunten in de uitvoering (is de uitvoeringspraktijk in Lochem in formele zin rechtmatig)?
- Welke aanpassingen zijn dit en hoe zien deze er uit? Welke effecten heeft dit op de uitvoering met name voor de gemeente?
- Welke punten zijn hierin anders dan in grote gemeenten, dan wel het landelijke beeld van de uitvoeringspraktijk? (de wet is een leerbaarheidsstelsel, wat leert dit over de dynamiek van een kleinere gemeente)?
- Hoe verloopt in de uitvoering de samenwerking met partners in het veld, al dan niet onder contract (Interbeek support, Aventus, Budgetadviescentrum Lochem -BeL, Taal-huis, Vluchtelingenwerk, scholen/ISK's, gemeentelijke dienst 't Baken, DUO en COA)?
- Wat is voor de gemeente in grote lijnen het beeld van de kosten en dekking van de uitgaven?

Kortom, wat levert deze aanpak op, heeft de aanpak opgeleverd wat vooraf verwacht werd, hoe effectief is de gemeente in de uitvoering en tegen welke knelpunten loopt de gemeente aan?

Naar de toekomst kijkend:

- Is in te schatten wat er op de gemeente af komt aan inburgeringsopgave?
- Worden de relevante doelgroepen bereikt?
- Waar liggen mogelijkheden voor verbetering (1) in de kaderstelling en randvoorwaarden door rijk of lokaal door de gemeenteraad en (2) in de praktijk van uitvoering?
- Hoe verhoudt zich de opgave om statushouders op te vangen en in te burgeren zich t.o.v. andere doelgroepen (denk aan Europese vluchtelingen)?

COLOFON

Opdrachtgever	Rekenkamercommissie Lochem
Auteurs	Drs. C. R.van Egten R. Yohannes, MSc
Foto omslag	ANP, Desirée Schippers
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Giessenplein 59 C 3522 KE Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>

ISBN 978-94-6409-279-0

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, januari 2024.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.
Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.
Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.