

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	Marijke de Jong en Jan Braat	Datum	6 maart 2018
Doorkiesnummer	61007	Ons kenmerk	5175954
E-mail	marijke.de.jong@utrecht.nl	Onderwerp	Vervolg Utrechts integratiebeleid en het regeerakkoord
Bijlage(n)		Beleidsveld	Zorg en maatschappelijke opvang, Welzijn, Werk en Inkomen
Uw kenmerk			
Uw brief van			

Geachte leden van de raad,

Op 14 december jl. hebben wij u toegezegd terug te komen op de voornemers in het regeerakkoord met betrekking tot integratie en inburgering van statushouders en de Utrechtse visie daarop. Wij hebben uw raad bij meerdere gelegenheden aangekondigd dat Utrecht vooruit wil lopen op een landelijke stelselwijziging: door een begin te maken met de uitvoering van het integratiebeleid in de geest van het regeerakkoord en gebaseerd op de uitgangspunten die wij in de integratiebrief van januari 2017 hebben vastgelegd. Dit kan in de vorm van voortzetting van de plan Einstein-aanpak en met pilots op het gebied van de regie op de inburgering en op gebied van vrijwillig inkomensbeheer. Utrecht doet met Plan Einstein al waardevolle ervaring op. We verwachten door de nieuwe pilots te gaan leren wat de meest effectieve wijze is om de inburgering in de nieuwe stijl integraal vorm te geven. Al deze ervaringen kunnen input vormen voor latere wetswijzigingen. De Utrechtse visie zal aangeboden worden aan het Rijk als voorzet voor de uitwerking voor de plannen in het regeerakkoord.

Huidige systeem van inburgering

Bij verschillende gelegenheden hebben wij gewezen op de ook landelijk breed erkende problemen van het huidige systeem van inburgering. Vluchtelingen blijven te lang passief in asielzoekerscentra wat hun integratie vertraagt. In het huidige systeem van inburgering moeten statushouders een lening afsluiten bij DUO, zelf een taalschool op de vrije markt kiezen en een lesaanbod afnemen dat aansluit op hun mogelijkheden en behoeften. Er zijn meer dan 20 taalscholen in Utrecht van wisselende omvang en bereik. De gemeente heeft binnen dit systeem weinig tot geen zicht meer op de gang van zaken van de inburgering van individuele statushouders en het ontbreekt ook aan sturingsmogelijkheden. De gemeente heeft wel de regie op activering en toeleiding naar werk, maar in de praktijk blijken taallessen /inburgeringslessen moeilijk te combineren met bijvoorbeeld opleidingen en werk of werkervaringsplaatsen. Op grond van totaalcijfers van DUO weten wij dat een grote groep statushouders in Utrecht –binnen het huidige stelsel– de inburgering niet op tijd behaalt. Dat kan tot gevolg hebben dat de lening niet wordt kwijtgescholden en er een schuld ontstaat die kan oplopen tot € 10.000 zonder dat daar behaalde resultaten tegenover staan. Het niet behalen van de inburgering kan gevolgen hebben voor het verlengen van de verblijfsvergunning en latere naturalisatie geheel blokkeren. Het huidige stelsel is dus toe aan structurele en grondige aanpassing.

Burgemeester en Wethouders

Datum 6 maart 2018
Ons kenmerk 5175954

De Utrechtse aanpak: van plan Einstein tot geïntegreerde trajecten

In Utrecht benutten we alle mogelijkheden die het huidige beleid biedt. Zo is Plan Einstein ontwikkeld om asielzoekers al vanaf dag één in het AZC te activeren. In Plan Einstein gaat het er niet om of je wat gaat doen, maar wát je gaat doen. Door samen te leven, te leren en te werken, zien wij dat vluchtelingen en buurtbewoners elkaar stimuleren om zichzelf en elkaar verder te ontwikkelen. De in Utrecht daarbij ingezette 'doorgaande lijn' heeft als doel om statushouders een sociaal en arbeidsnetwerk te bieden als zij in het AZC verblijven en hen daarna dan in dezelfde gemeente te huisvesten, zodat de opgebouwde netwerken behouden blijven. Wij passen de doorgaande lijn ook toe bij AZC Joseph Haydnlaan en zijn in overleg met COA en het Rijk over de implementatie van Plan Einstein 2.0.

De beste manier om in te burgeren is dat het verwerven van taal, activering en toeleiding naar werk parallel lopen. Binnen het huidige systeem blijkt het zeer moeilijk om deze gelijktijdigheid te realiseren. Toch is het o.a. door de matchingevents gelukt om (taalondersteunende) werkervaringsplaatsen in te zetten voor statushouders en die te combineren met inburgering/taallessen, maar dit kostte onevenredig veel tijd en energie door een veelheid van spelers en regels. Ook inburgering en (vak)opleiding zijn moeilijk te combineren. Uitzonderingen zijn de zogeheten geïntegreerde trajecten "plus", die we samen met het ROC hebben ontwikkeld. Daarin wordt het budget van de statushouder voor inburgering gecombineerd met onderwijsgeld voor een vakopleiding Bij de prebachelor van de Hogeschool Utrecht gebeurt hetzelfde. In beide gevallen gaat het nog om kleine aantallen deelnemers.

Er is eenduidige regie nodig over zowel het budget voor inburgering als dat voor activering en toeleiding naar arbeid. Bureaucratische belemmeringen moeten worden weggenomen. Wij hebben daarom zoals gezegd de afgelopen jaren in VNG verband en bij alle mogelijke andere gelegenheden gepleit om de regie op inburgering bij de gemeente te leggen.

Regeerakkoord

In het regeerakkoord wordt de nadruk gelegd op het grote belang van een snelle integratie van statushouders vanaf dag 1. Inburgering en betaald werk staan daarin centraal. Minister Koolmees van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in de Tweede Kamer helder gemaakt dat de regie op inburgering bij de gemeenten ondergebracht gaat worden. Hoe dat gaat gebeuren is nog onduidelijk. De aangekondigde stelselwijziging is een stap in de goede richting. Wij verwachten echter dat een stelselwijziging op het terrein van inburgering een lang besluitvormingsproces met zich zal brengen. Daar willen wij niet op wachten. We pleiten voor pilots in lijn met het regeerakkoord door ontwikkelgericht te leren wat de meest effectieve wijze is om de integratie in de nieuwe stijl vorm te geven.

Versterking van de Utrechtse aanpak via 4 stappen

Wij zien in het regeerakkoord goede kansen om de Utrechtse aanpak te versterken. Wij willen in Utrecht daarin de volgende stappen nemen:

- De werkwijze zoals op Plan Einstein is ontwikkeld wordt voortgezet: plan Einstein 2.0.
- In het najaar van 2018 start er een pilot met de regie op inburgering door de gemeente Utrecht.
- Een herstelactie voor de statushouders die in de jaren 2013 tot en met 2017 in het oude (lees: huidige) systeem zijn ingestroomd is nodig.
- In het najaar van 2018 start er in lijn met het regeerakkoord een pilot vrijwillig (tijdelijk) inkomensbeheer voor statushouders om zelfredzaamheid in Nederland te leren en toe te passen.

Burgemeester en Wethouders

Datum 6 maart 2018
Ons kenmerk 5175954

Hieronder worden deze 4 stappen nader toegelicht.

Plan Einstein 2.0

We willen mogelijk maken –en met het Rijk bespreken– dat op beide COA locaties in Utrecht in samenhang een programma “Plan Einstein 2.0” mogelijk wordt. Dat betekent activering vanaf dag 1, zo veel mogelijk samen leren, samen leven, samen werken van vluchtelingen en buurtbewoners. Dat houdt in starten met een assessment, daarna cursussen ondernemerschap, zakelijk Engels, ICT vaardigheden. We onderzoeken welke aanvullende activiteiten het beste bij Plan Einstein 2.0 en de specifieke locatie passen. Na statusverlening starten we meteen met een volledig geïntegreerd programma van trajecten van Nederlandse taal, kennis van de Nederlandse samenleving, netwerkontwikkeling, vakopleidingen en (vrijwilligers)werk. Daarbij integreren we het aanbod van het COA, plan Einstein en de gemeente Utrecht. Nederlands leer je in de praktijk en dat maakt deze geïntegreerde aanpak zo belangrijk. De doorgaande lijn van huisvesting wordt na statusverlening gehandhaafd. De statushouder wordt in principe in Utrecht of de regio gehuisvest.

Staatssecretaris Harbers, die onlangs in Utrecht op werkbezoek was, en het COA staan positief tegenover deze aanpak ook omdat de vluchtelingen veel actiever zijn, de sfeer in een dergelijk centrum en in relatie tot de buurt verbetert in vergelijking met andere centra. Wij zien nu dat op plan Einstein 5 keer zoveel vrijwilligerswerk wordt verricht als op de andere locatie in Utrecht. Deze aanpak is daarnaast “future free” omdat afgewezen asielzoekers in de vorm van cursussen Engels, ondernemerschap en ICT ook kunnen werken aan een toekomst in land van herkomst.

Pilot regie inburgering voor statushouders vanaf 1 oktober 2018

Uitgangspunt is dat de gemeente de regie kan voeren over zowel inburgering als toeleiding naar werk zodat de flexibiliteit en afstemming die daarvoor nodig zijn gerealiseerd kunnen worden. Het kan daarbij gaan om afstemming van lestijden met bijvoorbeeld werkervaringsplekken, vakopleiding, betaald of vrijwilligerswerk. We willen passende leerlijnen ontwikkelen zodat het ook mogelijk is om in hoog tempo taal te leren door een intensief programma te volgen. Voor anderen zal juist meer gedoseerd praktisch onderwijs geschikt zijn. Het uiteindelijke doel is en blijft de integratie en zelfredzaamheid van mensen zowel economisch als sociaal versnellen.

Het regeerakkoord biedt goede aanknopingspunten om het Utrechtse integratiebeleid verder door te ontwikkelen en te versterken. De instrumenten van Werk en Inkomen en werkgeversservicepunt kunnen hier op voortbouwen. Dat geldt ook voor de maatschappelijke begeleiding en participatieverklaringstraject via vluchtelingenwerk. Dat betekent ook dat de totale regie op inburgering door de gemeente uitgeoefend kan worden.

We zullen het Rijk voorstellen dat wij in Utrecht een pilot Regie op inburgering uitvoeren vanaf de startdatum van de pilot (planning 1 oktober 2018) gedurende twee jaar. Ons voorstel is dat het budget voor inburgering aan de gemeente wordt uitgekeerd voor die statushouders die vanaf die datum instromen in Utrecht. Met een beperkt aantal taalscholen maken we afspraken. Daarbij zijn vereisten dat de statushouder al in het AZC kan starten, er een klantgericht aanbod is op elk niveau, een combinatie mogelijk is met inzet van vrijwilligers/taalmaatjes en de combinatie van taal en werk een vanzelfsprekende mogelijkheid is. Uiteindelijk willen we toe naar een definitief stelsel waarin de inkoop van de inburgeringstrajecten structureel weer bij de gemeente komt zodat we de geïntegreerde trajecten zelf goed kunnen vorm geven en passend kunnen aanbieden aan alle statushouders. Inburgering betreft een complex veld en vereist veel voorbereiding ook op het terrein van uitvoering. Wij zullen daarom voor deze pilot een kwartiermaker aanstellen.

Burgemeester en Wethouders

Datum 6 maart 2018
Ons kenmerk 5175954

Het participatieverklaringstraject, waarbinnen statushouders en migranten in groepsbijeenkomsten kennis maken met de gang van zaken en normen en waarden van de Nederlandse samenleving, dient integraal onderdeel te zijn van inburgeringstraject. Daarnaast zal de maatschappelijke begeleiding, waarin onder meer statushouder zelfredzaam worden in de Nederlandse samenleving en hun weg leren te vinden in de Nederlandse bureaucratie, onverminderd belangrijk blijven. De workshops in kader van de participatieverklaring die nu door Vluchtelingenwerk aangeboden worden, worden goed gewaardeerd en zetten we voort. De inzet van Vluchtelingenwerk in het kader van de maatschappelijke begeleiding blijft gehandhaafd.

Herstelactie voor statushouders uit 2013–2017

Als onderdeel van deze pilot willen we ook de huidige groep statushouders hulp bieden bij problemen rond inburgering. In vervolg op de motie *Pak de regie op de inburgering* (ingediend tijdens de behandeling van de begroting 2018) zullen wij Vluchtelingenwerk Midden Nederland opdracht geven de concrete stand van zaken van de inburgering van individuele statushouders te onderzoeken. Vanaf maart 2018 zal in nauwe samenwerking met het team werkmachers van de afdeling Werk en Inkomen statushouders opgeroepen worden om de stand van zaken van hun traject te bespreken. Te beginnen met de statushouders uit 2013, 14, 15 en 16 waarvan de termijn is verstreken dan wel komend jaar verstrijkt.

Dit betreft de eerste groep die binnen het toen nieuwe stelsel van de eigen verantwoordelijkheid hun weg moesten zoeken in een snel expanderend veld van aanbieders. Zij kunnen zo nodig worden ondersteund bij het aanvragen van verlenging van de inburgerverplichting of, in bijzondere gevallen, van ontheffing of (tijdelijke) vrijstelling. Het onderzoek levert, naar wij verwachten, een beeld op van wat de statushouders nodig hebben om succesvol hun inburgering af te kunnen ronden. Op grond daarvan zullen wij een aanbod formuleren. Deze aanpak heeft als doel de inburgering verder te bevorderen en daarmee de toegang tot werk te ontgrendelen. Daarnaast willen we met deze aanpak voorkomen dat de statushouder te maken krijgen met hoge schulden, omdat de DUO-lening, ook bij verschoonbare overschrijding van de inburgeringstermijn, een schuld wordt.

Extra inzet zal de komende jaren ook nodig zijn in verband met de gezinshereniging. De effectiviteit van inburgering is aanzienlijk minder als de verblijfgever nog wacht op diens gezin en kinderen. Dus hoe langer die periode van gezinshereniging duurt, hoe meer achterstanden.

Pilot vrijwillig inkomensbeheer

In het regeerakkoord wordt verder een zogeheten 'ontzorgend' systeem van sociale voorzieningen voor statushouders' benoemd. Het doel van deze ontzorging is om die statushouders, die in de eerste periode in Nederland moeilijk vat krijgen op het Nederlandse stelsel van uitkeringen en toeslagen, gedurende enige tijd te ondersteunen via (vrijwillig) inkomensbeheer. In die periode moeten activiteiten worden aangeboden die het mogelijk maken, binnen bepaalde termijn, zelf het beheer over inkomsten en uitgaven te voeren. Mogelijk kunnen we statushouders ook langer volgens een plan Einstein concept op een COA locatie voorbereiden op zelfredzaamheid.

Ook hier vragen we het Rijk om de benodigde bevoegdheden en financiële middelen om een ontzorgend systeem vorm te geven. Wij gaan met het Ministerie van SZW in gesprek over een pilot vrijwillig inkomensbeheer voor een groep van 40 kwetsbare statushouders, waaronder veel jongeren. Gekoppeld aan dit inkomensbeheer is een vorm van coaching nodig, zodat de statushouder na een periode van ontzorging zelf in staat is de eigen financiën te beheren. De huidige regelgeving biedt al voldoende mogelijkheden voor zo'n pilot, maar budget-coaching op deze schaal is een nieuw te

Burgemeester en Wethouders

Datum 6 maart 2018
Ons kenmerk 5175954

ontwikkelen voorziening voor de gemeente die arbeidsintensief maatwerk vereist en dus kostbaar is. We willen deze pilot met jonge statushouders samen met Vluchtelingenwerk vormgeven.

Financiële kaders

Er is helaas tijd verloren gegaan met het huidige inburgeringsstelsel (de Wet Inburgering uit 2013). De afgelopen jaren was het voor gemeenten nauwelijks mogelijk om inzet en voortgang van het inburgeringsproces van statushouders te volgen en bij te stellen. Met de beschreven aanpak, verwachten wij de gelijktijdigheid van inburgering en arbeidsmarktparticipatie daarentegen wel te kunnen bevorderen. Hiervoor zullen de nog beschikbare extra middelen uit het bestuursakkoord verhoogde asielinstroom uit 2016 en 2017 worden ingezet voor 2018 en de daaropvolgende jaren.

Doordat we nog voldoende middelen uit het bestuursakkoord verhoogde asielinstroom asielzoekers beschikbaar hebben, kunnen we de beoogde aanpak van Plan Einstein met activering vanaf dag één voor 2 jaar financieel mogelijk maken. Voor de pilot regie op inburgering zijn de financiën echter een aandachtspunt tijdens de gesprekken met het Rijk. Immers, het beleggen van deze taken bij de gemeente, ofwel een proces van decentralisatie, gaat wat ons betreft samen met een realistisch financieel kader. Ditzelfde geldt voor de uitvoering van de pilot vrijwillig inkomensbeheer. Omdat actie met betrekking tot inburgeraars uit 2013, 2014, 2015 en 2016 dringend is wegens het verstrijken van de inburgeringstermijn zullen we voor deze actie middelen uit het bestuursakkoord inzetten.

Overleg met het Rijk

Wij zien de bovengeschetste 4 stappen en de daarbij behorende pilots als proeftuinen; de resultaten kunnen bijdragen aan de concrete uitwerking van het regeerakkoord en wij willen daarover met het Rijk afspraken maken. Wij zullen de plannen zoals bovengeschetst agenderen in gremia op het beleidsterrein asiel en integratie en Werk en Inkomen: in de Landelijke Regietafel Migratie van de VNG maar ook in direct overleg van de G4 met het ministerie van Sociale Zaken. Ook de gemeente Amsterdam gaat met het Rijk overleggen over pilots vooruitlopend op de uitwerking van het regeerakkoord. Wij zullen waar mogelijk met hen en andere gemeenten samenwerken.

Ons doel is en blijft de integratie van mensen zowel sociaal als economisch te versnellen.

Wij verwachten u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,