MEMO

Van: 5.1.2e

Aan: Programmamanager Migratie

Datum: januari 2023

Betreft: Organisatie Maatschappelijke begeleiding Inburgering

Bijlagen: Wie doet wat voor inburgering

Huidige situatie

Algemeen:
Door de asielcrisis moeten gemeenten meer statushouders opvangen dan in eerdere jaren. Er is een veel grotere taakstelling. Dit heeft niet alleen effect op de druk op de formatie bij de gemeente maar ook bij de ketenpartners zoals de maatschappelijke begeleiding, opleidingsorganisaties, reïntegratiebedrijven en woningstichtingen. Vooral de maatschappelijke begeleiding komt handen tekort. Deze organisaties hebben onvoldoende rek in de organisatie om de verhoogde taakstelling en opvang te kunnen bedienen, vooral omdat ze grotendeels op vrijwilligers functioneren. De laatste jaren is dit echt problematisch aan het worden.

Daarnaast is de nieuwe wet inburgering per 1-1-'22 in werking getreden waarbij er veel nieuwe taken bij de gemeente terecht zijn gekomen. De invoeringsdatum van deze wet is meerdere keren uitgesteld en is behoorlijk rommeling verlopen. Dat heeft ook in de uitvoering gevolgen. Meerder soorten inburgeraars met verschillende soorten trajecten en verantwoordelijkheden. Andere taakverdeling tussen ketenpartners.

Maatschappelijke begeleiding is de verantwoordelijkheid van de gemeente. De meeste gemeenten vullen dat in door middel van het inkopen van deze taken bij Vluchtelingenwerk Nederland of in het geval van Dinkelland inkopen bij Palet (Impuls). Dit is echter geen vanzelfsprekendheid, zeker niet onder de nieuwe wet waarvan de aanleiding was dat gemeenten beter de regierol t.o.v. de statushouders konden nemen, om de inburgering daarmee goed gestalte te kunnen geven.

Door de asielcrisis en de huidige polarisatie in het maatschappelijke denken omtrent migranten is het van groot belang dat de inburgering en integratie van onze inburgeraars zo goed mogelijk verloopt. Om zo de acceptatie van volgende inburgeraars te versoepelen en onrust in de kernen te voorkomen. Maatschappelijke begeleiding is daarmee een cruciaal onderdeel van het inburgeringsproces zowel voor de inburgeraar als voor de omgeving.

In deze memo gaan we eerst in op de stand van zaken in beide gemeenten. Daarna bekijken we wat voor de gemeentelijke organisatie en inburgeraars de meest optimale situatie is. Vervolgens worden de verschillende opties besproken en een advies ter besluitvorming geformuleerd.

In de bijlage is in het overzicht -wie doet wat voor inburgering- te lezen wat er moet gebeuren en wie op dit moment welke taken heeft in dit proces.

Maatschappelijke begeleiding in Dinkelland:
Stichting Palet voert al jaren deze taak uit in Dinkelland. Enige tijd terug is Palet opgegaan in welzijnsorganisatie Impuls. Palet doet de maatschappelijke begeleiding voor de gemeenten Oldenzaal Losser en Dinkelland. Ook de juridische ondersteuning is daar belegd.

Vanuit de oude wet Inburgering is de gemeente verantwoordelijk voor huisvesting van statushouders en het inkopen van de maatschappelijke begeleiding. In de nieuwe wet Inburgering heeft de gemeente veel meer verantwoordelijkheden in het inburgeringstraject van de inburgeraars. Onlangs is er dus een herschikking van taken geweest tussen de gemeente en Palet.
Palet voert de werkzaamheden uit met drie medewerkers aangevuld met vrijwilligers voor drie gemeenten (Dinkelland, Oldenzaal en Losser). Inzet is dat ieder gezin een vrijwilliger naast zich heeft. Dit wordt niet gerealiseerd.

Palet heeft altijd de financiële ontzorging van inburgering op haar genomen. Helaas op een wijze die tot de nodige financiële problemen van statushouders heeft geleid. Er is daarom besloten om de financiële ontzorging bij de stadsbank onder te brengen. De overdracht is momenteel gaande. Helaas is de situatie rond de uitvoering stadsbank ook nog niet optimaal. Daar wordt hard aan gewerkt door alle partners.

De communicatie van Palet naar statushouders is niet altijd correct. Mensen worden regelmatig niet teruggebeld. Tevens kunnen mensen nauwelijks ad-hoc terecht. Moeten dan wachten tot ze op een spreekuur kunnen komen. Dit leidt tot de nodige frustratie en shopgedrag als mensen een dringend probleem hebben. Vooral in financiële penibele situaties gaat een statushouder bij iedere betrokken hulpverlener shoppen. (Schakel, school maatschappelijk werk, inburgeringsconsulenten, Mijande, ….) Dit zorgt voor veel druk bij alle organisaties en het helpt de samenwerking onderling niet.

Impuls/Palet organiseert in samenwerking met het ROC vanaf vorig jaar de startklas. Dit gaat in augustus weer starten. Daarin is dan de ook de PVT opgenomen. Ook voorlichting omtrent Nederlandse cultuur en gezondheidszorg komt daarin aan bod. Aan de hand van de ervaringen in de startklas en de resultaten van de leerbaarheidstoets zal er een advies worden opgesteld dat uitmond in de PIP. Helaas is er te weinig plaats in de startklas om mensen binnen de daarvoor gestelde termijn in te laten stromen. Dat betekent dat er ongelijkheid tussen statushouders ontstaat. Tenslotte moeten we ons ook aan de termijnen houden. Dit betekent dat sommige mensen een normale brede intake moeten volgen zoals we dat ook in Tubbergen doen.

Voor de mensen buiten de startklas om (bijv. gezinsmigranten en oude wetters) doet Palet ook de PVT.

Palet heeft het afgelopen jaar te weinig bijeenkomsten georganiseerd om alle inburgeraars te kunnen voorzien van een afgeronde PVT. Ze hebben er onvoldoende tijd voor.

Deze maand kwam daar het bericht bij dat Mijande volgens Palet nu degene was die de statushouder wegwijs moest gaan maken in de nieuwe woning en dergelijke. Terwijl dit een overeengekomen taak is van Palet. Bij klachten over statushouders in hun woonomgeving hoort Palet hier in te springen (bijv. niet goed gebruiken kliko's, geluidsoverlast, onderhoud tuin, etc) Ook hiervan vond Palet dat dit bij Mijande op het bordje ligt. Aan alles is te merken dat het over de schoenen loopt.

Momenteel zijn de inburgeringsconsulenten dagelijks/regelmatig bezig met het proberen te herstellen wat er mis is gegaan in de begeleiding van Palet. Door een gebrek aan vrijwilligers is er eigenlijk alleen contact op het spreekuur, een uur per twee weken. Of wanneer iets uit de hand loopt en er door ons wordt opgeschaald wordt er naar de mensen thuis gegaan. Bij aanvang wordt er wel geholpen met overname van spullen als dat kan en de aanschaf voor de inrichting van het huis als mensen dat willen. Dit proces gaat naar mijn mening niet goed omdat er te vaak problemen ontstaan omdat mensen niet de juiste dingen kopen van het geld dat ze hebben en dan weer komen vragen om geld of omdat de buurt aan de bel trekt omdat mensen op de grond zitten of slapen. Dit zorgt voor veel extra werk en een hoop emotionele buren en statushouders.

Door een gebrek aan vrijwilligers worden ook de buren niet altijd op de hoogte gesteld dat er een statushouder(sfamilie) komt wonen, dat geeft ook onnodige reuring in de buurt waardoor er wrijving en daardoor onnodige contactmomenten met de gemeente ontstaan.

Voorheen deed Palet ook de koppeling van statushouders aan woningen in overleg met de COA. Dit is overgeheveld naar de gemeente omdat dit een gemeentelijke verantwoordelijkheid is. Overigens werd dit naar tevredenheid uitgevoerd.

Conclusie:
Huidige manier van werken zorgt voor veel extra werk voor de eigen organisatie en voor ketenpartners. De inburgeraar wordt onvoldoende begeleid. Omgeving heeft overlast en integratie is daardoor moeilijker.

Maatschappelijke begeleiding in Tubbergen

Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) voert al jaren de maatschappelijke begeleiding uit in Tubbergen. Zij doen dit via regio's. De coördinator die voor ons werkt is tevens coördinator in Wierden en Zwartewaterland. Zij wordt vervangen door een andere betaalde collega. VWN heeft veel moeite om voldoende en voldoende geschikte vrijwilligers te vinden. De begeleiding van statushouders is zoals uit de taken in de bijlage wel blijkt werk dat een tenminste een MBO niveau 4 of beginnend HBO niveau vergt. De complexiteit van de Nederlandse samenleving komt in de begeleiding van statushouders gecomprimeerd tot uiting. Waar wij er als Nederlandse autochtonen ingroeien moet dat voor een statushouder(sgezin) allemaal in een keer worden geregeld en uitgelegd. Daarnaast vergt het omgaan met statushouders een interculturele sensitiviteit en tenminste de beheersing over de Engelse taal. Niet iedere vrijwilliger is dus geschikt om dit werk te doen. Wel is VWN erg actief op zoek naar geschikte vrijwilligers

Door de grotere hoeveelheid statushouders is de druk op de uitvoering door VWN ook niet goed te handelen momenteel en vallen er regelmatig gaten in de begeleiding. Deze gaten komen dan op het bordje van onze consulenten. Maar de gevolgen voor de statushouders zijn het ergst. Vooral de aansluiting naar de nieuwe werkwijze met de stadsbank wil niet goed landen bij VWN. Hierdoor is de financiële begeleiding van de statushouders onvoldoende geborgd.
Wel heeft VWN er een betaalde kracht bij geplaatst voor een aantal uur in de week omdat de uitvoering niet meer verantwoord was. Ook naar hun eigen inzicht.

Ook in Tubbergen is de uitvoering van de PVT bij de maatschappelijke begeleiding belegd. Ook VWN heeft onvoldoende tijd om regelmatig PVT bijeenkomsten te organiseren waardoor inburgeraars in de knel komen met hun termijnen.

De bereidheid en medewerking in plotselinge situaties, zoals opvangen van mensen in de HAR. Of in situaties rondom de rellen rond het Elshuys is iets dat zeker te prijzen is in de manier van werken van VWN.
Wat ook te merken is in de organisatie van VWN is dat er een hoop know how is vanuit de overkoepelende organisatie. Daardoor is het voor VWN makkelijker om vrijwilligers geschikt te maken. Ook is hierdoor de juridische begeleiding met betrekking tot gezinshereniging goed geborgd.

De samenwerking met VWN is prettig, ook als er dingen niet goed gaan is er in overleg een oplossing te vinden zonder relationeel "gedoe".

Conclusie:
Indien VWN voldoende geschikte vrijwilligers kan vinden zou de samenwerking hier niet onder druk staan. Wel moet de werkwijze met de Stadsbank beter worden uitgelijnd en de frequentie van PVT bijeenkomsten omhoog.

Mogelijke organisatorische opties

Voor Noaberkracht is de ideale situatie een eenduidige organisatie met dezelfde werkwijze voor beide gemeenten. Daarmee wordt de beschikbare formatie zo optimaal mogelijk ingezet en is de duidelijkheid voor de inburgeraar het grootst. De ambtelijke taken (inburgeringsconsulent, uitvoering participatiewet) worden al op dezelfde wijze uitgevoerd. De maatschappelijke begeleiding niet. Het zou veel efficiënter en effectiever zijn als ook hier één werkwijze wordt gehanteerd.

Wat zijn hierin de opties:

1. Eén opdracht aan een externe uitvoerder (Palet of VWN) voor beide gemeenten
2. Eén opdracht aan een externe uitvoerder voor beide gemeenten met meer beroepskrachten.
3. Uitvoering door de gemeente zelf, exclusief juridische begeleiding
4. Uitvoering door de gemeente zelf, inclusief juridische begeleiding
5. Uitvoering door de gemeente zelf aangevuld met vrijwilligers

1. Eén opdracht aan een externe uitvoerder (Palet of VWN) voor beide gemeenten
Dit zou een eenduidige werkwijze opleveren. Afhankelijk van de kwaliteit en kwantiteit van het aantal vrijwilligers zou de uitvoering wel of niet naar wens verlopen. Grote kans bestaat dat hiermee de huidige problematiek niet wordt verholpen.
Indien deze optie wordt gekozen dan zou ambtelijk de voorkeur uitgaan naar samenwerking met VWN en zou er afscheid worden genomen van Palet. Zowel qua kosten als kwaliteit is VWN beter en verloopt de samenwerking soepeler.
Financieel: Indien voor VWN wordt gekozen is de organisatie minder geld kwijt. Deze optie heeft veel inzet van de eigen ambtenaren nodig om ongewenste situaties en omissies op te vangen. Ook deze uren kosten geld. Deze optie valt echter binnen het budget.

2. Eén opdracht aan een externe uitvoerder voor beide gemeenten met meer beroepskrachten.
Dit zou een eenduidige werkwijze opleveren en de kwaliteit t.a.v. de huidige werkwijze verbeteren. Door het inzetten van beroepskrachten is de afhankelijkheid van vrijwilligers minder en de kwaliteit van de inzet beter geborgd.
Ook in deze optie zou VWN de voorkeur hebben t.o.v. Palet.
Financieel: Deze optie zou duurder zijn dan de huidige opzet, echter het zou minder uren eigen inzet van ambtenaren kosten. Indien er gekozen zou worden voor VWN zou dit waarschijnlijk binnen het budget passen, afhankelijk van de hoeveelheid ingehuurde beroepskrachten.

3. Uitvoering door de gemeente zelf, exclusief juridische begeleiding
Dit zou een eenduidige werkwijze opleveren en afstemming zou binnen het team inburgering plaats vinden. Ook voor de inburgeraar zou dit de situatie versimpelen. Men heeft voor de inburgering maar 1 aanspreekpunt, nl. de gemeente. Shopgedrag zou hierdoor verdwijnen en inzicht in problematische situaties (thuissituatie of school) zullen eerder duidelijk zijn en aangepakt kunnen worden. Ook het betrekken van de buurt is dan verzekerd. Waardoor maatschappelijke onrust verminderd.
De begeleiding van de juridische aspecten van gezinshereniging wordt in deze optie ingekocht. Voorkeur zou uitgaan naar VWN. De kwaliteit van beide huidige aanbieders is gelijkwaardig, echter de samenwerking met VWN is prettiger.
Financieel: De budgetten die nu worden gebruikt voor inhuur Palet en VWN kunnen worden gebruikt voor aanstellen eigen personeel. Dit zou ongeveer 1,5 fte in schaal 9 mogelijk maken. Het overige budget kan dan ingezet worden om de juridische taak in te huren.

4. Uitvoering door de gemeente zelf, inclusief juridische begeleiding
Zelfde als bij 3. Echter ook de juridische begeleiding wordt door de gemeente zelf gedaan. De inburgeraar hoeft niet meer naar een andere partij voor zijn begeleiding, indien hij opteert voor gezinshereniging.
Deze optie heeft niet direct de voorkeur omdat dit een niche markt is in het juridisch werk. Het is zeer specialistisch en vergt veel investering voor een kleine taak.
Financieel: Er zal een jurist aangenomen moeten worden voor enkele uren in de week. Dit is moeilijk te vinden op de arbeidsmarkt en relatief duur.

`5. Uitvoering door de gemeente zelf aangevuld met vrijwilligers (Inkoop juridische aspect)
Zelfde als bij 3. Echter vanuit coördinatie door team inburgering wordt gebruik gemaakt van vrijwilligers die als buddy fungeren voor de inburgeraar. Iemand om Nederlands mee te oefenen en om bekend te raken met de Nederlandse leefwijze door meegenomen te worden in de sociale omgeving van de buddy (bijv.verenigingsleven) . Dit heeft als voordeel dat burgers beter bekend raken met inburgeraars en acceptatie vergroot wordt. Voor de inburgeraar is het beter omdat hij sociale contacten in de eigen omgeving opdoet en beter geïntroduceerd wordt in het sociale leven van de eigen omgeving.
Fiancieel: zelfde als 3, echter zal er voor de coördinatie van de vrijwilligers en de kosten van de vrijwilligers een budget moeten worden gereserveerd.

Advies:
2, 3 en 5 zijn werkbare varianten met meerwaarde ten opzichte van de huidige werkwijze. Vanuit kwaliteit en efficiency gaat de voorkeur uit naar 5. Dit is voor de organisatie en de inburgeraar de meest werkbare organisatievorm met de meeste aandacht voor de inburgeraar en de minste overdrachtsmomenten.