



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid(SZW)
T.a.v. Dhr. drs. W. Koolmees
Postbus 90801
2509 LV 'S-GRAVENHAGE

Datum
16 september 2019
Kenmerk
TISB/U201900726
Telefoon
070 373 83 93
Bijlage(n)

Onderwerp

Adviesaanvraag VNG wetsvoorstel Wet inburgering

Geachte heer Koolmees,

Hierbij ontvangt u de reactie van de VNG op de wetsconsultatie inburgering naar aanleiding van uw adviesverzoek van 25 juni jl.

Gemeenten juichen het doel van het nieuwe inburgeringsstelsel toe: inburgeringsplichtigen doen snel en volwaardig mee in de maatschappij, bij voorkeur via betaald werk. Helaas blijkt uit het wetsvoorstel dat u, in plaats van gemeenten de regierol te geven, kiest voor een complex stelsel met een groot aantal partijen en sterke sturing vanuit het Rijk. Een gemiste kans. Ook over de vraag of u de financiering in evenwicht wilt brengen met de ambities hebben wij ernstige zorgen. Op alle bestuurlijke en ambtelijke niveaus krijgen wij telkens de boodschap dat het huidige budget het kader vormt, in plaats van de ambities die wij hebben met het nieuwe stelsel. Het ontbreken van een sterke regierol en het niet adequaat financieren van onze taken maken de wet voor ons onuitvoerbaar.

Onuitvoerbaar, omdat het onverantwoord is dat een nieuwe wet, die juist bedoeld is een aantal structurele fouten in het huidige systeem te verhelpen, diezelfde fouten blijft herhalen: een onduidelijke rolverdeling tussen partijen, afwezigheid van regie en een (dreigende) onbalans tussen ambities en middelen. Dit zijn overigens allemaal zaken waar ook het ROB in zijn recente advies op uw wetsvoorstel op gewezen heeft¹.

¹ Zie: <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2019/08/12/advies-wetsvoorstel-wet-inburgering-2021>

Hieronder gaan we eerst in op onze twee belangrijkste punten: gemeentelijke regie en financiering. Daarna gaan we meer gedetailleerd in op de wet. In de bijlage vindt u ons artikelsgewijze commentaar.

Gemeentelijke regie

Gemeenten willen graag de regie pakken en met inburgeraars aan de slag. Door de verantwoordelijkheden die al bij gemeenten belegd zijn in het sociaal domein, met name de Participatiewet, zijn wij uitstekend in staat de regie te pakken en inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk te laten meedoen. Er zijn in het wetsvoorstel echter onvoldoende mogelijkheden voor gemeenten om regie te voeren. Enerzijds door de taakverdeling over een groot aantal partijen en anderzijds door de stringente sturing vanuit het Rijk, deels nog nader uit te werken in de AmvB's. De optelsom aan bepalingen maakt het stelsel (administratief) bewerkelijk en complex, zowel voor gemeenten als voor de inburgeraar zelf. Zo kunnen we de kwaliteit van de inburgering niet garanderen. Wij onderschrijven het advies van de ROB dat vraagtekens stelt bij deze punten. Wij verzoeken u dringend om te komen tot een logische en heldere taakverdeling met een centrale regierol en bijbehorende verantwoordelijkheden voor gemeenten. En, net als de ROB, pleiten wij voor rust in de regelgeving door gemeenten de verantwoordelijkheden en bevoegdheden te geven zodat zij lokaal voldoende ruimte hebben om de regie te voeren.

Financiering

Wij hebben met u de afspraak dat het CPB² de financiële gevolgen van het wetsvoorstel in kaart brengt. Daarbij maakt het CPB onder meer gebruik van een onder gemeenschappelijk opdrachtgeverschap van SZW en VNG uitgevoerd onafhankelijk onderzoek op basis van veldwerk. De bevindingen van het CPB kunnen wij niet meenemen in ons advies, omdat deze nog niet beschikbaar zijn. Wij hebben de afspraak medio oktober in gesprek te gaan met u over de bevindingen van het CPB. Gezien de moeizame gesprekken over de financiering tot nu toe, wijzen we u er alvast op dat het ondenkbaar is dat wij nieuwe taken op ons nemen zonder voldoende dekking vanuit het Rijk. Uit het veldwerk zal blijken wat er minimaal nodig is aan middelen in relatie tot de ambities. Wij kunnen geen verantwoordelijkheid nemen voor de wet als wij onder deze ondergrens gaan zitten. Wij wijzen u er ook op dat een nadere uitwerking in de AmvB's extra programma- en uitvoeringskosten met zich meebrengt. Het gaat dan onder andere om het aantal begeleidingsuren, de brede intake, het PIP en de reële prijs. Dit vraagt een gedegen onderzoek naar de financiële gevolgen van de maatregelen in de AmvB's en compensatie voor extra kosten van gemeenten.

Hoofdpunten

Naast de hierboven genoemde punten gemeentelijke regie en financiering zijn voor ons de volgende punten van belang:

1. Lokale regelruimte en beleidsvrijheid
2. Een aantal aspecten rondom rolverdeling in relatie tot gemeentelijke regie
3. Maatschappelijke begeleiding versus casemanagement
4. Ontzorgen
5. Aanvullende financiële punten
6. Doelgroepen
7. Overgangsrecht
8. Overige opmerkingen

² Zie: <https://vng.nl/onderwerpenindex/asiel/asielbeleid-en-integratie/nieuws/gesprek-over-nieuwe-het-inburgeringsstelsel-hervat>

1. Lokale regelruimte en beleidsvrijheid

Kernpunt: De mogelijkheden voor gemeenten om maatwerk toe te passen en integraal de verbinding te leggen met andere wetten uit het sociaal domein is te beperkt vanwege een aantal zeer gedetailleerde bepalingen. Er is meer lokale regelruimte nodig.

De lokale beweegruimte van gemeenten wordt in de concept wettekst en de Mvt te veel ingeperkt. Dit brengt de kern en doelstelling van de wet in gevaar. Om de uitgangspunten (dualiteit, kwaliteit, maatwerk en snelheid.), de ambitie en de doelstelling van de wet in de praktijk te brengen, hebben wij lokaal regelruimte nodig. Zonder deze ruimte kunnen wij geen verantwoordelijkheid nemen voor de doelstelling van de wet.

Medewerkers in gemeenten hebben deze regelruimte nodig om op een flexibele manier duale trajecten op maat aan te bieden. Door het veelvoud aan regels op detailniveau, die bovendien nog gedetailleerder worden uitgewerkt in de AmvB's, is dit niet meer mogelijk. Wij zien dit risico onder andere in de bepalingen over de tussentijdse termijnen van MAP en PvT, de termijn waarbinnen gewisseld kan worden in de leerroutes, de genoemde volgorde van de leerbaarheidstoets, de starttermijn, de intake en regionale samenwerking.

Net als de ROB³ zijn wij bovendien van mening dat de mate van beleidsvrijheid onvoldoende aan sluit bij de beleidsvrijheid in andere wetten uit het sociaal domein. In paragraaf 2.2. van de MvT wordt zelfs expliciet gemaakt dat gemeenten nauwelijks beleidsvrijheid zullen hebben. Het gevolg hiervan is dat de beoogde integraliteit niet gerealiseerd kan worden. Overigens staat het hebben van medebewind los van de mate van beleidsvrijheid van gemeenten; in de bijlage is dit verder beargumenteerd.

2. Een aantal aspecten rondom rolverdeling in relatie tot gemeentelijke regie

Kernpunt: De taakverdeling is onduidelijk en onlogisch. Dit zal leiden tot een ingewikkeld samenspel van partijen en daarmee een complex stelsel. Het is nodig dat gemeenten echt de regie krijgen. Een eventuele uitvoering door andere partijen is ondersteunend aan deze regierol:

- de handhaving hoort bij gemeenten als onderdeel van hun integrale dienstverlening
- de voorinburgering hoort geen wettelijke taak van het COA te zijn
- gemeenten moeten grip hebben op de leerbaarheidstoets als onderdeel van hun intake

Handhaving

Wij vinden het noodzakelijk dat gemeenten geheel zelfstandig verantwoordelijk worden voor de handhaving van de inburgeringswet. Een eventuele rol voor DUO is alleen nuttig als het ondersteunend is aan de gemeentelijke dienstverlening aan de klant. Effectieve handhaving bestaat uit zowel preventieve elementen (zoals goede communicatie met de cliënt, hoogwaardige dienstverlening) als repressieve elementen (zoals optimaal controleren, sanctioneren en invorderen) die vanuit een integrale dienstverlening in één hand moeten worden gehouden. We weten uit ervaring dat er een hoger rendement wordt behaald als een combinatie wordt ingezet en de uitvoerder zich voor beide onderdelen verantwoordelijk voelt. Dat is in dit geval de gemeente die vanuit het PIP via één regime de regie voert.

Door de handhaving bij verschillende partijen te beleggen, maken we het stelsel onnodig duur en complex in de uitvoering. Wij voorzien als gevolg hiervan verwarring bij de inburgeraar en een nadruk op boetes, daar waar we juist duidelijkheid willen scheppen en schulden voorkomen. Wij hebben ook vraagtekens bij de juridische toelaatbaarheid van deze boetes, zoals uitgewerkt in de bijlage.

³ <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2019/08/12/advies-wetsvoorstel-wet-inburgering-2021>

De MvT geeft vrijwel als enige motivatie voor de tweedeling in handhaving het bereiken van zoveel mogelijk uniformiteit. Gemeenten nemen hun rol in het handhaven serieus en zien het opleggen van sancties als hun verantwoordelijkheid waar zij dus ook invulling aan gaan geven, inclusief het nastreven van enige uniformiteit. Dat kan bereikt worden door gericht ondersteunen van gemeenten in de uitvoering, zowel in de implementatie als daarna in de toepassing, bijvoorbeeld door expertise van het VNG Kenniscentrum handhaving en naleving (KCHN) in te zetten.

Voorinburgering

Wij zijn tegenstander van het wettelijk verankeren van de voorinburgering bij het COA, zoals nu in de MvT gesuggereerd wordt. Wij zien het voorprogramma als een tussenoplossing totdat de regionale koppeling is gerealiseerd binnen het programma 'Flexibilisering van de asielketen' (Flex). De regionale koppeling heeft immers als doel dat gemeenten sneller kunnen starten met integratieactiviteiten. Door het voorprogramma nu bij het COA wettelijk te verankeren wordt deze ambitie opzij gezet. Bovendien heeft het een directieve uitwerking richting de wijze waarop het opvangsysteem dient te worden aangepast binnen het programma Flex. Ongeacht het feit dat beide trajecten twee ontwikkelingssnelheden kennen zijn wij van mening dat zowel de wet inburgering als het nieuw te ontwikkelen opvang systeem goed op elkaar moeten aansluiten. Dit is nu niet het geval.

In plaats daarvan zijn wij bereid om op een andere manier afspraken te maken over zowel de warme overdracht als de ontwikkeling van een stevig, uniform, niet vrijblijvend voorinburgeringsprogramma met duidelijke kwaliteitseisen. Bij de ontwikkeling van dit programma is het belangrijk dat ook gemeenten en het onderwijs goed betrokken worden. Ook op die manier garanderen we dat statushouders na vergunningverlening tijdens een wachtperiode op het COA goed ondersteund worden. In de huidige situatie zijn immers nog niet alle gemeenten in staat om vanaf dag één de regie te pakken, bijvoorbeeld vanwege de reistijd naar het azc. Onderdeel van deze afspraken kan ook zijn welke gemeenten gaan experimenteren met de regie vanaf dag één. Het vastleggen van een rol voor het COA *in de wet* vinden wij echter onlogisch en onverstandig.

Leerbaarheidstoets

Wij ondersteunen de wens om een leerbaarheidstoets door een onafhankelijke partij te laten afnemen, maar vinden het tegelijkertijd nodig dat gemeenten grip hebben op de logistiek van deze leerbaarheidstoets, bijvoorbeeld door deze in te kopen of andersoortige afspraken te maken met de uitvoerders van de leerbaarheidstoets. Uniformiteit kan hierbij gerealiseerd worden door enkele partijen te certifiëren om de toets af te nemen.

Wij vinden het niet werkbaar dat er nóg een klein deel van de taken niet onder de regie gemeenten gebeurt, terwijl gemeenten worden afgerekend op het afnemen van de intake en het opstellen van het PIP. Dit creëert een extra overdrachts- en afstemmoment en daarmee een extra complexiteit in de uitvoering. De leerbaarheidstoets zou ingebed moeten kunnen worden in andere intake activiteiten. Alleen op deze manier kunnen de uitkomsten van de toets optimaal benut worden bij het maken van een gefundeerde keuze voor de te volgen inburgeringsroute.

Qua timing kan dan ook rekening gehouden worden met individuele omstandigheden. Dit voorkomt dat inburgeraars vanwege grote stress (zoals trauma, gezinshereniging etc.) de leerbaarheidstoets onder hun niveau maken en daarmee te laag instromen. De leerbaarheidstoets moet vanuit onze ervaring gezien worden als een momentopname die niet altijd een compleet beeld geeft en kan verschillen naar omstandigheden. Het instrument zou bovendien gedurende het gehele traject ingezet moeten kunnen worden om de voortgang in kaart te brengen.

3. Maatschappelijke begeleiding vs. casemanagement

Kernpunt: Wij zien onvoldoende geborgd dat wij inburgeraars daadwerkelijk kunnen begeleiden. Maatschappelijke begeleiding moet kunnen worden ingezet in combinatie met case-management en het aanbieden van cursussen.

Wij pleiten ervoor om de maatschappelijke begeleiding te behouden en niet te reduceren tot slechts praktische hulp bij start huisvesting. Het wetsvoorstel gaat uit van intensieve begeleiding waarbij inkoop van cursussen, maatschappelijke begeleiding en casemanagement kan worden ingezet. Dit is complementair aan elkaar. Het samenspel tussen de casemanager en de maatschappelijk begeleider is vanuit onze ervaring effectief in het integratieproces van nieuwkomers. Maatschappelijke begeleiding is hierbij wezenlijk iets anders dan casemanagement. Casemanagement is gericht op de leerroutes en het inburgeringstraject. Maatschappelijke begeleiding is gericht op persoonlijke ondersteuning bij praktische zaken, netwerkontwikkeling en zelfredzaamheid. Binnen de nieuwe taken van de gemeente en huidige maatschappelijke begeleiding is nauwelijks overlap (op het onderdeel 'hulp bij start inburgering' na). Ook kan dit niet weggestreept worden naast het ontzorgen omdat binnen het ontzorgen geen ruimte wordt geboden om mensen naar financiële zelfredzaamheid te begeleiden. Wij vinden het dus van groot belang dat er voldoende budget en ruimte blijft bestaan voor de maatschappelijke begeleiding. Ons onderzoek uit 2014⁴ heeft al eerder aangetoond dat dit nodig is.

4. Ontzorgen

Kernpunt: Ontzorgen zonder het bieden van begeleiding richting financiële zelfredzaamheid heeft geen zin. Dit moet aan elkaar gekoppeld worden waarbij per persoon wordt bepaald wat er nodig is.

Wij zijn voorstander en pleitbezorger van het voorkomen en vroegtijdig signaleren van financiële problemen, maar vinden de manier waarop het ontzorgen in het wetsvoorstel is uitgewerkt teleurstellend. Om de ambitie en doelstelling van het ontzorgen waar te maken zijn zowel het bieden van maatwerk als begeleiding essentiële onderdelen. De één zal met minimale begeleiding financieel zelfredzaam zijn, de ander heeft langdurige ondersteuning nodig. Dit is niet anders dan bij andere doelgroepen uit de schuldhulpverlening. Het is voor ons een bittere pil dat deze twee uitgangspunten niet worden benoemd in de MvT. Daarnaast zien wij enkele praktische risico's in de systematiek, uitgewerkt in de bijlage.

Daarnaast wijzen wij u er op dat het ontzorgen alleen nodig is omdat de structurele oorzaken van (problematische) schulden en beginnende financiële problemen nog niet voldoende worden aangepakt. Veel inwoners van onze gemeenten hebben niet de capaciteiten om mee te komen in onze ingewikkelde samenleving. Wij hebben als Rijk, gemeenten en andere ketenpartners samen de verantwoordelijkheid om dit structureel eenvoudiger te maken. Wij vinden dat het kabinet breed werk moet maken van de vereenvoudiging en verbetering van het toeslagenstelsel⁵ én het bieden van bestaanszekerheid⁶ aan werkenden die niet rond kunnen komen in onze samenleving⁷.

⁴ <https://vng.nl/onderwerpenindex/asiel/asielbeleid-en-integratie/publicaties/inzichten-in-tekorten-van-gemeenten-voor-maatschappelijke-begeleiding-van-voormalige-asielzoekers>

⁵ <https://vng.nl/onderwerpenindex/werk-en-inkomen/armoedebeleid-en-schuldhulpverlening/publicaties/position-paper-voorkomen-en-aanpakken-van-problematische-schulden%20>

⁶ <https://vng.nl/onderwerpenindex/werk-en-inkomen/armoedebeleid-en-schuldhulpverlening/nieuws/wat-als-werken-onvoldoende-loont-om-rond-te-komen>

⁷ <https://vng.nl/onderwerpenindex/werk-en-inkomen/armoedebeleid-en-schuldhulpverlening/nieuws/bied-werkende-armen-weer-bestaanszekerheid>

5. Aanvullende financiële punten

Kernpunt: Het belang van adequate financiering van gemeentelijke taken is toegelicht in onze brief. Aanvullend is het punt van prestatiebekostiging. Deze zorgt voor perverse prikkels en past niet bij het stelsel. Gemeenten kunnen niet worden afgerekend op resultaten waar zij nauwelijks invloed op hebben. Het is nodig dat er een andere bekostigingssystematiek wordt gekozen.

Wij hebben met u in mei en juni gesproken over de financiële randvoorwaarden voor het nieuwe stelsel en wat er nodig is om tot een evenwichtige bepaling te komen van de omvang van benodigde middelen. Dit wordt momenteel middels een onderzoek in kaart gebracht en is wat ons betreft bepalend voor onze medewerking aan de nieuwe wet. Het verbaast ons dat er in de MvT geen melding is gemaakt van dit onderzoek en dat een verwijzing naar de financiële verhoudingswet (artikel 2) ontbreekt.

Aanpalende kosten

De nieuwe inburgeringswet zoekt de verbinding met het sociaal domein op, specifiek met de p-wet. Wij onderschrijven het belang hiervan. De plannen lijken er van uit te gaan dat er voldoende budget is binnen de bestaande middelen om aanpalende kosten op te vangen, maar wij hebben hier vraagtekens bij. Dit betreft in de eerste plaats het p-budget waarbinnen gemeenten nu al vaak moeilijke keuzes moeten maken, terwijl we juist zien dat het toeleiden naar werk van deze de inburgeringsdoelgroep extra inzet vraagt en dat er meer nazorg nodig is om te zorgen dat de uitstroom duurzaam is. Daarnaast zijn kosten voor vervoer en kinderopvang nu niet meegenomen terwijl die in de uitvoering, en daarmee op de kans van slagen, van groot belang zijn. Wij vragen u dan ook deze kosten in kaart te brengen zodat gemeenten hiervoor gecompenseerd kunnen worden.

Verdelingssystematiek inburgeringsbudget

Zoals we in onze brief van 13 mei jl. hebben aangegeven vinden wij een prestatiebekostiging niet passen bij het stelsel en bovendien niet het juiste middel om tot een hogere effectiviteit te komen. Wij dringen daarom aan op een andere vorm van verdeling van de middelen die beter past binnen de Financiële-verhoudingswet. Gemeenten hebben maar een beperkte beleidsvrijheid en dus weinig mogelijkheden om de 'prestaties' te verhogen⁸. Het slagen voor de inburgering is afhankelijk van allerlei factoren, zowel individueel als in de ambitie van het stelsel om B1 niveau te halen. Gemeenten kunnen de slagingspercentages dus maar deels beïnvloeden. Bovendien weten wij uit ervaring dat de prestatiebekostiging maar een beperkt effect heeft omdat deze systematiek een focus legt op "productie draaien" in plaats van kwaliteit. Tegelijkertijd zorgt het wel voor extra administratieve lasten voor betrokken partijen en draagt het bij aan de complexiteit van het stelsel.

Financiële uitwerkingpunten

Gemeenten hebben begin volgend jaar duidelijkheid nodig over verdeling en budgetten om met ingang van 2021 uitvoering te geven aan de wet. Er zijn nog enkele punten in de financiële paragraaf die meer uitwerking behoeven en waarover wij verder in gesprek gaan met uw ministerie. Zo is er niets opgenomen over hoe het macrobudget voor inburgeringsvoorzieningen (specifieke uitkering) meebeweegt op de fluctuaties van het aantal inburgeraars. Het is belangrijk dat geraamde budgetten aansluiten op de instroom.

⁸ Zie ook het advies van de ROB:

<https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2019/08/12/advies-wetsvoorstel-wet-inburgering-2021>

Het budget zal kostendekkend moeten zijn voor de uiteindelijk gerealiseerde aantallen. Dit geldt overigens ook voor variatie in leerroutes, bijvoorbeeld als een gemeente consequent te maken krijgt met een grote groep in de Z-route. Wij zijn tevreden dat onze wens tot een evaluatiemoment op betaalbaarheid na twee jaar is opgenomen in de MvT.

6. Doelgroepen

Kernpunt: Gezinsmigranten, jongeren en gepensioneerden en inburgeraars uit oude stelsels zijn onvoldoende gepositioneerd in het stelsel.

Positie gezinsmigranten

Wij maken ons zorgen over de positionering van gezinsmigranten in het nieuwe stelsel. Wij zijn van mening dat het in stand houden van twee stelsels sterk bij draagt aan de complexiteit van het stelsel en de uitvoerbaarheid door gemeenten. Gemeenten geven aan dat het onduidelijk is welke onderdelen op gezinsmigranten van toepassing zijn. Het is onwenselijk dat een deel van de doelgroep zelfstandig een weg moet vinden in het moeilijk te doorgronden inburgeringstelsel en de wirwar van aanbieders. Wij zien wel degelijk een behoefte aan ondersteuning, niet alleen bij de intake en het opstellen van het PIP, maar ook bij de monitoring van de voortgang. Bovendien hebben wij er vraagtekens bij in hoeverre het juridisch toelaatbaar is een onderscheid aan te brengen tussen doelgroepen. Vanuit verschillende gremia is aan gegeven dat dit in strijd is met het Europees recht.

7. Overgangsrecht

Kernpunt: Overgangsrecht ontbreekt.

Het conceptwetsvoorstel voorziet in een duidelijke knip tussen vòòr en na 2021. Dat er een vorm van overgang moet zijn is evident. Immers, mensen die al gestart zijn, kunnen niet gedwongen worden om hun traject af te breken. Tegelijkertijd betekent dit dat er straks drie stelsels bestaan met verschillende eisen, rechten en plichten: namelijk diegenen die vòòr 2013 met de inburgering zijn gestart, diegenen die tussen 2013 en 2020 zijn gestart en diegenen die na 2020 zijn gestart. Ook dit lijkt ons complex voor de uitvoering. Gezien de problemen met het huidige stelsel, vinden wij het van belang dat zo veel als mogelijk personen gebruik kunnen maken van de begeleiding die de gemeente kan bieden. Wij wijzen u er hierbij ook op dat (grote) gemeenten nog steeds met een groep inburgeraars te maken heeft die onder de WI2007 niet zijn ingeburgerd. Wij willen met u nader onderzoeken op welke manier wij een inhaalslag op oude groepen kunnen maken en een overgangsrecht in de wet kunnen opnemen.

8. Overige opmerkingen

Regionale samenwerking

Wij delen het belang van een vorm van regionale samenwerking vanwege het volume aan inburgeraars i.r.t. de benodigde expertise om maatwerk te leveren enerzijds en afspraken met regionale instellingen (zoals ROC's) anderzijds. Wij zijn blij om terug te zien dat dit niet op voorhand van bovenaf wordt opgelegd. De manier waarop regionale samenwerking nuttig is, verschilt per regio en het is aan het college en de raad om dit vorm te geven.

Wij zijn geen voorstander van een aanwijzing van regio's middels AmvB's en hebben hierbij enkele juridische bezwaren. In de bijlage is dit nader uitgewerkt.

Voorkomen fraude

U vraagt ons specifiek om advies uit te brengen in het voorkomen van fraude in het stelsel. Naar onze mening wordt dit voldoende geborgd in het wetsvoorstel. Gemeentelijke regie zorgt voor meer grip op de markt door het inkopen van (taal)trajecten, het opstellen van een PIP en trajectbegeleiding⁹. Daarnaast zal de te ontwikkelen certificering hier een rol in gaan spelen. Twee zaken vinden wij hierin van belang. Ten eerste dat in de doorontwikkeling van het keurmerk naar goede certificering er een samenspel wordt opgezet tussen gemeenten en de uitvoerder van het keurmerk. Dit kan bijvoorbeeld door gemeenten een signalerende rol te geven. Ten tweede zijn wij van mening dat dit thema in de implementatie terug dient te komen zodat de juiste barrières tegen fraude worden opgeworpen.

Doenvermogen

U vroeg ons een advies uit te brengen over het Doenvermogen. Vooropgesteld zijn wij van mening dat er een verbetering plaats vindt door de regie bij gemeenten te beleggen. Maar de manier waarop dit is uitgewerkt tot een complex stelsel heeft juist een tegenovergesteld effect:

- De hoeveelheid aan betrokken partijen maakt het onduidelijk bij wie de inburgeraar precies moet zijn voor welk onderdeel: in eerste instantie is het COA aanspreekpunt, maar voor het afnemen van de assessment weer een andere partij, vervolgens de gemeente voor het opstellen van een plan en DUO die brieven stuurt om te handhaven. Het is belangrijk dat er een duidelijk aanspreekpunt is voor de inburgeraar. Een partij die het overzicht behoudt.
- Het is de vraag of er voldoende begeleiding geboden kan worden. Dit geldt zowel via de maatschappelijke begeleiding als het ontzorgen. Dit is noodzakelijk om het begrijpelijk te houden voor de inburgeraar.
- De inburgering bestaat bovendien uit een groot aantal onderdelen (Pvt, MAP, Taal, Werk, ontzorgen, maatschappelijke begeleiding) die op elkaar moeten aansluiten, maar allemaal verschillende (examen)eisen hebben en vaak verschillende uitvoerders. Dit kan er voor zorgen dat het moeilijk te begrijpen is waar iemand voor welk onderdeel aan moet voldoen. Ook dit pleit voor één duidelijk aanspreekpunt en voldoende mogelijkheden om te begeleiden.
- Als laatste zien wij een verminderd doenvermogen voor doelgroepen die niet goed worden meegenomen. Dit betreft de groep analfabeten, waar nu geen speciale aandacht meer voor is in de wetgeving en jongeren met een extra overdrachtsmoment naar onderwijs en gezinsmigranten die minder zelfredzaam zijn, maar geen aanspraak kunnen maken op begeleiding door gemeenten.

Experimenteerruimte

U vraagt ons in de adviesaanvraag specifiek in te gaan op het experimenteerartikel en de punten waarop gemeenten experimenteerruimte wensen te zien. Wij delen met u dat het stelsel zowel robuust als adaptief dient te zijn en zijn tevreden dat hier aandacht voor is. Vanuit de huidige praktijk en het pilotprogramma leren we al veel over de nieuwe werkwijze.

⁹ Dit geldt niet voor gezinsmigranten; zij moeten zelf voorzien in de inkoop van hun traject.

Wij zien een brede noodzaak tot het opnemen van een experimenteerartikel. In ieder geval op de volgende thema's:

- Het bieden van maatwerk en de brede intake, inclusief het toepassen van de leerbaarheidstoets
- Het opstellen en begeleiden van het PIP, inclusief het wisselen tussen trajecten en op/afschalen van B1-A2-Z-route
- Het vormgeven van integrale begeleiding en dienstverlening, inclusief de handhaving
- Het vormgeven van de vroege start en doorlopende leerlijn vanuit azc, eventueel met een voorinburgeringsprogramma, naar de gemeente
- Ontzorgen
- Handhaving
- Eventueel bekostigingssystematiek

Tot slot

Wij hebben in het voortraject veel bouwstenen aangeleverd en onze expertise beschikbaar gesteld. Vervolgens hebben wij bij herhaling op ambtelijk en bestuurlijk niveau onze zorgen geuit over het financiële kader en de uitvoerbaarheid van het stelsel. Helaas zien wij dit in deze wettekst nog niet opgelost en zijn onze zorgen nog op geen enkele manier weggenomen. Wij zullen een nieuwe versie van de wet op eenzelfde manier beoordelen.

Met vriendelijke groet,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



J. Kriens
Algemeen Directeur