



Naleving

kennis | advies | ondersteuning

Handreiking

Naleving nieuwe Wet inburgering



Colofon

Auteur

VNG

Stimulansz

Vormgeving

C.J.N. Koning, VNG

22 maart 2021

Inhoud

Inleiding	4
Een gemeentelijke visie op inburgering en handhaving	4
Leeswijzer	4
1. De Wet inburgering 2021	5
Uitgangspunten en gemeentelijke taken	5
Handhavingskader	6
Naleving en de rol van gedragswetenschappelijke inzichten	7
2. Het inburgeringsaanbod	9
Wettelijk kader en ruimte voor beleid	9
Preventie	9
Aanbevelingen	11
Informatie & Instrumenten	12
3. Brede intake en het opstellen van het PIP	13
Een goede start	13
Preventie	14
Sanctionering en brede intake	16
Aanbevelingen	17
Informatie en instrumenten	17
4. Naleving tijdens het inburgeringstraject	18
Uitgangspunten	18
Preventie	19
Aanbevelingen	20
Informatie en instrumenten	20
Sanctionering	20
Aanbevelingen	22
Informatie en instrumenten	22
5. Naleving inburgeringstermijn: DUO	23
Controle en sanctionering door DUO	23
Gegevensuitwisseling	24
Aanbevelingen	25

Inleiding

De nieuwe Wet inburgering zal beoogd 1 januari 2022 in werking treden. De kern is dat inburgeraars zo snel mogelijk en volwaardig meedoen aan de Nederlandse samenleving. Betaald werk is hierin een belangrijk element. Binnen het vernieuwde inburgeringsstelsel hebben gemeenten nog meer dan voorheen de regie over de uitvoering. Ze zijn tijdens het hele traject verantwoordelijk voor de begeleiding en ondersteuning van inburgeraars. Bij deze nieuwe, centrale rol hoort ook het stimuleren van spontane naleving van wet- en regelgeving, toezicht houden op de naleving en waar nodig sanctionerend optreden.

Het nieuwe stelsel biedt aanzienlijk meer handvatten om inburgering tot een succes te maken dan de huidige Wet inburgering. In deze handreiking vindt u het wettelijk (handhavings)kader, de ruimte voor het ontwikkelen van gemeentelijk beleid en inzichten en tips om spontane naleving van de inburgeringsverplichtingen te bevorderen.

De handreiking is vooral bedoeld voor beleidsmedewerkers van gemeenten die betrokken zijn bij nalevingsvraagstukken in relatie tot inburgering. Daarnaast biedt het relevante informatie voor collega's die anderszins betrokken zijn bij (de uitvoering van) deze wet.

Een gemeentelijke visie op inburgering en handhaving

Het ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie op inburgering en naleving is een belangrijke eerste stap om de uitgangspunten van deze wet binnen uw gemeente toe te passen. Zo'n visie helpt u om effectief invulling te geven aan de beleidsruimte die u als gemeente heeft bij het vormgeven van zowel het inburgeringsproces als het handhaven van de verplichtingen die hierbij horen.

Uw gemeente heeft al veel ervaring met het begeleiden van inburgeraars bij het regelen van basisvoorzieningen zoals huisvesting, werk en opleiding en begeleiding gericht op integratie. In het nieuwe stelsel komen daar veel taken bij en is de doelgroep verbreed. In de visie komen uw ambities ten aanzien van deze begeleiding én de handhaving van de verplichtingen die hier tegenover staan aan bod.

Leeswijzer

De handreiking trapt in hoofdstuk 1 af met een korte kennismaking met de nieuwe Wet inburgering 2021, het handhavingskader, het belang van communicatie en de toepassing van gedragswetenschappelijke inzichten. Daarnaast worden de verschillen tussen de oude en nieuwe wet aan de hand van de diverse fasen in het inburgeringstraject in beeld gebracht.

Hoofdstuk 2 gaat in op nalevingsaspecten rond de selectie, aanbesteding en contractering van aanbieders van taaltrajecten en andere diensten binnen het inburgeringstraject.

Hoofdstuk 3 neemt u mee naar naleving in het proces van het afnemen van de brede intake en het opstellen van het persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP). En leest u wat u kunt doen om spontane naleving te bevorderen.

In hoofdstuk 4 leest u hoe uw gemeente het inburgeringsproces kan monitoren en hoe u effectief kunt toezien op de afspraken tussen uw gemeente en de inburgeraar. Ook leest u op welke wijze u kunt sanctioneren als de afspraken worden geschonden.

Tot slot gaat hoofdstuk 5 in op de rol van DUO bij het naleven van de inburgeringsplicht en op de manier waarop gegevensuitwisseling tussen DUO en gemeente kan plaatsvinden.

1. De Wet inburgering 2021

Uitgangspunten en gemeentelijke taken

De nieuwe Wet inburgering 2021 kent vijf belangrijke uitgangspunten, die allemaal bijdragen aan het zo snel mogelijk en volwaardig meedoen aan de Nederlandse samenleving.

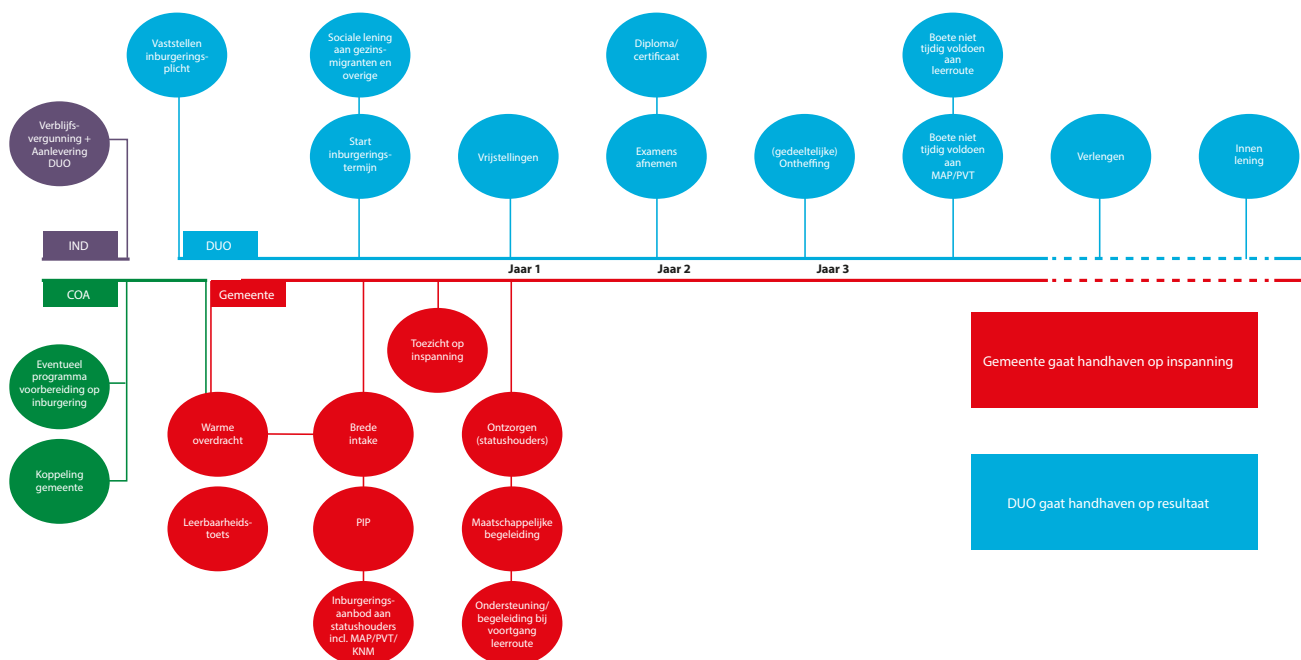
1. *Tijdige start van de inburgering, zodat inburgeraars vanaf het begin kunnen deelnemen aan de Nederlandse samenleving.*
2. *Snelheid van de inburgering om ervoor te zorgen dat zij binnen de inburgeringstermijn, maar liefst sneller, voldoen aan hun inburgeringsplicht.*
3. *Maatwerk om ervoor te zorgen dat het inburgeringsaanbod aansluit bij de startpositie en ontwikkelmogelijkheden van de inburgeraar.*
4. *Dualiteit: combineren van taal en participatie zodat ze volwaardig en actief kunnen deelnemen aan de Nederlandse samenleving.*
5. *Hoge kwaliteit en diversiteit van het inburgeringsaanbod om de doelen 1 tot en met 4 te bereiken. Daarom zijn gemeenten ook verantwoordelijk voor de inkoop en kwaliteit (van een deel) van het inburgeringsaanbod.*

Naast deze vijf uitgangspunten kent het nieuwe inburgeringsstelsel ook een centraal principe: u voert de regie op de uitvoering van de inburgering. Inburgeraars blijven – net als in het huidige stelsel – zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan de inburgeringsplicht. Uw regierol betekent dat u een centrale rol krijgt bij het afnemen van de brede intake, het opstellen van het PIP, de begeleiding van inburgeraars en dat u zorgt voor een cursusaanbod. Dit bestaat in het nieuwe stelsel voor alle inburgeraars uit de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) en het participatieverklaringstraject (PVT). Voor asielstatushouders komt hier nog één van de drie leerroutes¹ bij. Uw verantwoordelijkheid behelst verder de maatschappelijke begeleiding van asielstatushouders en het financieel ontzorgen van bijstandsgerechtigde asielstatushouders. De inburgeraar blijft zelf verantwoordelijk voor het behalen van het inburgeringsexamen, onder andere door zich tijdens het inburgeringstraject voldoende in te zetten om de taal te leren en te participeren.

De minister van SZW is verantwoordelijk voor het gehele inburgeringsstelsel. Bij deze verantwoordelijkheid hoort het vaststellen van de inburgeringsplicht, de inburgeringstermijn, de verlenging daarvan en de handhaving van de inburgeringsplicht aan het einde van de inburgeringstermijn. DUO voert deze taken namens de minister van SZW uit.

1 Een leerroute in het nieuwe inburgeringsstelsel is een traject – met een start en een eind – waarin inburgeraars de Nederlandse taal leren en kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM) opdoen. Elke leerroute kent andere onderdelen, eisen en mogelijkheden. Meer informatie over de leerroutes, zie <https://www.divosa.nl/publicaties/handreiking-leerroutes>

Schematische weergave van de verschillende taken en verantwoordelijkheden van de verschillende ketenpartners ten aanzien van handhaving.



Handhavingkader

U mag van inburgeraars verwachten dat zij er alles aan doen om te slagen voor hun inburgeringsexamen. Voor u ligt hier een belangrijke rol om hen te stimuleren en te voorkomen dat het traject stagneert.

Het nieuwe stelsel schept hiervoor ook de randvoorwaarden: inburgeringstrajecten zijn op maat gesneden, inburgeraars worden begeleid en ondersteund en krijgen de kans om kennis te maken met de Nederlandse arbeidsmarkt en Nederlandse kernwaarden. Daarnaast bieden gemeenten inburgeringscursussen aan asielstatushouders om zich de Nederlandse taal zo snel mogelijk eigen te maken. Ook zorgen ze voor maatschappelijke begeleiding. En zijn zij bijstandsgerechtigd, dan worden zij gedurende minimaal zes maanden financieel ontzorgd.

De meeste inburgeraars zullen intrinsiek gemotiveerd zijn om de taal te leren en te slagen voor het inburgeringsexamen. Toch valt niet uit te sluiten dat er ook inburgeraars zullen zijn voor wie inburgering niet vanzelfsprekend is en die verzuimen hierin hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Daarom is het belangrijk dat u sancties (een bestuurlijke boete of een maatregel) kunt opleggen in situaties waarin de inburgeraar tijdens het inburgeringstraject te weinig of geen inzet toont. Ook dit moet inburgeraars motiveren om zo snel mogelijk in te burgeren op het voor hen hoogst haalbare niveau.

Maar handhaving omvat binnen het nieuwe inburgeringsstelsel veel meer dan uitsluitend het opleggen van een boete of maatregel aan inburgeraars. De wetgever ziet sanctionering als het *sluitstuk* van handhaven van de verplichtingen op grond van de wet. Het is een allerlaatste redmiddel om onwillige inburgeraars te stimuleren alsnog hun verplichtingen na te komen. Handhaving beoogt daarom ook en vooral het stimuleren van de spontane naleving van de wet- en regelgeving. Voorkomen is tenslotte beter dan genezen.

En al is het een andere 'tak van sport', hetzelfde geldt voor aanbieders van taalonderwijs of andere diensten binnen het inburgeringstraject. Het is beter om de deur voor ondermaatse aanbieders dicht te houden, dan achteraf repressief te moeten optreden.

Kortom, er liggen uitdagende taken voor uw gemeente. Deze handreiking helpt u om handhaving effectief in te richten en preventie hierin een prominente rol te geven.

Naleving en de rol van gedragswetenschappelijke inzichten

De 'spontane' naleving van regels en afspraken is vooral gebaat bij preventie. Goede communicatie en passende dienstverlening zijn een voorwaarde voor effectieve preventie. Daarbij helpen gedragswetenschappelijke inzichten u om het gedrag van de inburgeraar te (h)erkennen en daarmee de naleving van de afspraken en regels te bevorderen.

Lange tijd was een rationeel mensbeeld het uitgangspunt. Wie de regels kent en weet wat de sancties zijn bij overtreden, die houdt zich daaraan. Gedragswetenschappelijke inzichten laten zien dat dit vaak geen realistisch perspectief is. Dit heeft verschillende oorzaken.

Invloed van stress op gedrag

Ten eerste is bekend dat de invloed van stress op het gedrag van mensen heel groot is. Stress kan het gevolg zijn van schaarste aan geld, tijd, sociale contacten, of van een gebeurtenis met grote impact. Het verhuizen naar een ander land is – ongeacht de omstandigheden waaronder – een gebeurtenis met grote impact. Als de nieuwkomer dan ook weinig sociale contacten heeft en een beperkt budget, dan is de kans op stress zeer groot. Stress zorgt ervoor dat de focus vooral gericht is op dat waar schaarste aan is of waar de stressfactor zich voordoet. Dat betekent dat er minder ruimte is voor andere zaken, zoals executieve functies. Dit zijn de kernvaardigheden van het denkende, rationele deel van het brein. Een soort filter op gedrag en zelfregulatie. In stressvolle situaties is het moeilijker om verleidingen te weerstaan en maken mensen sneller onverstandige keuzes. Op de lange duur neemt het probleemoplossend vermogen af door stress. Straf (of dreiging met straf) in de vorm van sancties voert de druk op en verhoogt de stress. Bij een deel van de mensen leidt dit tot extra energie en aandacht om in actie te komen. Maar bij mensen waar al langdurige stress aanwezig is, wordt het probleemoplossend vermogen nog kleiner en neemt de kans op naleving juist af in plaats van toe.

Het belang van heldere communicatie

Ten tweede is het de vraag of de inburgeraar daadwerkelijk begrijpt wat zijn rechten en plichten zijn. Daarvoor is heldere communicatie nodig. Dat betekent niet alleen dat u een taalniveau gebruikt dat aansluit bij het niveau van de ontvanger (of eventueel gebruik van de moedertaal), maar ook communicatie die aansluit bij het kennisniveau. Nieuwkomers komen uit een ander land met hele andere regels, gewoonten en gebruiken. Zaken die hier heel vanzelfsprekend lijken, zijn dat niet voor een deel van de nieuwkomers. Om die reden is het niet voldoende om uit te gaan van het denkvermogen van de nieuwkomer (IQ) bij het geven van informatie. Naast het denkvermogen zijn de context (achtergrond) en het doenvermogen² van wezenlijk belang. Sluit u aan bij iemands niet-cognitieve vaardigheden (zelfcontrole, temperament en overtuiging), dan is de kans op spontane naleving groter. Dat betekent dat het voor de nalevingsbereidheid belangrijk is om communicatie op maat te maken.

De mogelijkheden van gedragsbeïnvloeding

De stress kan gedeeltelijk worden verminderd door iemand aan te spreken op zijn psychologische basisbehoeften. Iedere mens heeft in de kern behoefte aan autonomie, betrokkenheid, een positief zelfbeeld, energiebehoud en zekerheid.

Autonomie wil zeggen dat mensen zelf de ruimte hebben om keuzes te maken binnen de gestelde kaders. Bijvoorbeeld door inburgeraars deels zelf te laten bepalen hoe het inburgeringstraject wordt vormgegeven of op welke manier zij wijzigingen willen doorgeven. Dit draagt naast het

2 Weten is nog geen doen, Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, Den Haag, 2017

reduceren van stress ook bij aan nalevingsbereidheid, omdat het hun eigen plan is geworden. Mensen zijn graag consistent en houden zich sneller aan hun eigen plan dan aan dat van een ander³. Betrokkenheid wil zeggen dat mensen zich verbonden kunnen voelen met anderen. Bied bijvoorbeeld gelegenheid voor nieuwkomers om elkaar te ontmoeten en zorg voor persoonlijke en oprechte aandacht. Naast het reduceren van stress heeft dit ook een preventieve werking, omdat mensen het moeilijker vinden om misbruik te maken van een vriendelijk contactpersoon dan van een anonieme instantie als de gemeente. Van belang is ook welk beeld er in het algemeen wordt neergezet van nieuwkomers. Mensen conformeren zich graag aan de groep. Wordt veel uitgestraald dat nieuwkomers zich actief inzetten voor inburgering, integratie en betaald werk, dan zullen andere nieuwkomers sneller geneigd zijn om dit ook te doen, om zo bij de groep te horen. Positief zelfbeeld wil zeggen dat mensen zich opgewassen moeten voelen tegen hun taak. Het moet niet te moeilijk zijn, maar ook niet te makkelijk. Maatwerk is hier dus bijzonder relevant. Het kan helpen om het traject in stukken te knippen, zodat steeds kleine stukken succesvol kunnen worden afgerond waardoor de motivatie voor het resterende stuk groter wordt. Energiebehoud houdt in dat mensen van nature de makkelijkste weg kiezen. Hoe meer handelingen nodig zijn om iets te doen, hoe kleiner de kans dat het gebeurt. Zekerheid wil zeggen dat mensen de spelregels goed kennen en op andere mensen kunnen rekenen.

Door met deze factoren rekening te houden bij het vormgeven van het traject en bij de wijze van reageren op overtredingen van verplichtingen, vergroot u de kans op een succesvol traject⁴. In de volgende hoofdstukken leest u hoe u gedragswetenschappelijke inzichten kunt inzetten in de verschillende fasen van het inburgeringstraject.

3 Robert Cialdini. Invloed.

4 VNG verzamelt praktijkvoorbeelden van gemeenten en ontwikkelt in 2021 meerdere producten omtrent preventie en de inzet van gedragswetenschappelijke inzichten voor gemeenten. Meer informatie op <https://vng.nl/artikelen/wet-inburgering-vng-naleving>

2. Het inburgeringsaanbod

Wettelijk kader en ruimte voor beleid

De inburgeraar krijgt van uw gemeente een passend inburgeringsaanbod. Dit sluit aan bij de leerroute die hij gaat volgen en de andere elementen van zijn inburgeringstraject die in het PIP zijn vastgelegd. Deze aanbodplicht is een nieuw element in het stelsel. Onder de huidige Wet inburgering zijn inburgeraars nog zelf verantwoordelijk voor het inkopen en met succes afronden van een leerroute.

De omvang van deze nieuwe aanbodplicht verschilt per inburgeringsgroep. Onderstaand schema geeft per doelgroep weer voor welke onderdelen uw gemeente inhoudelijk en financieel verantwoordelijk is.

Inburgeringsaanbod	Asielstatushouders	Gezinsmigranten en overige migranten
Brede intake	X	X
Plan Inburgering en Participatie (PIP)	X	X
Begeleiding en ondersteuning bij de voortgang van de inburgering (o.a. voortgangsgesprekken)	X	X
Leerroute	X	*
Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP)	X	X
Participatieverklaringstraject (PVT)	X	X
Maatschappelijke begeleiding	X	
Financieel ontzorgen	X	

* Gemeenten zijn alleen verantwoordelijk voor de participatiecomponent van de leerroute als gezins- en overige migranten een uitkering hebben op grond van de Participatiewet.

U bent als gemeente verantwoordelijk voor het bieden van een traject dat aansluit bij de capaciteiten en situatie van de inburgeraar (*maatwerk*), voor een aanbod dat aansluit bij de overige onderdelen van zijn inburgeringstraject (*integraliteit*) en voor de *kwaliteit* van het aanbod. Het taalonderwijs in de leerroute is een belangrijk onderdeel van het inburgeringsaanbod.

U bent als gemeente niet verantwoordelijk voor het aanbieden van deze leerroute aan gezins- en overige migranten. Desondanks is het wel de bedoeling dat u ook deze inburgeraar tijdig informeert en adviseert over de inkoop van voor hen passend en kwalitatief goed taalonderwijs.

Preventie

De selectie en contractering van aanbieders

Om te voorkomen dat het taalonderwijs al bij aanvang niet voldoet aan de gestelde voorwaarden op het gebied van kwaliteit, ligt er voor uw gemeente een belangrijke taak bij de inkoop. Waarschijnlijk koopt u het inburgeringsaanbod waarvoor u verantwoordelijk bent in bij externe aanbieders. De inkoop kunt u lokaal of regionaal organiseren. In beide situaties is het van belang uw afdeling inkoop- en contractbeheer hierbij al in een vroeg stadium te betrekken.

Het waarborgen van kwaliteit

De kwaliteit van het taalaanbod is van invloed op het totale inburgeringstraject. Voldoet de kwaliteit van het taalaanbod niet aan de gestelde eisen, dan is het voor een inburgeraar lastig om aan zijn verplichtingen te voldoen.

Bij het waarborgen van de kwaliteit van het taalaanbod staat u er niet alleen voor. De wet- en regelgeving borgt de kwaliteit door het (verscherpte) toezicht van de Stichting Blik op Werk. Die toetst of aanbieders in aanmerking komen voor het keurmerk inburgering. Deze toets bestaat uit verschillende elementen en met het keurmerk laat een cursusinstelling zien dat ze voldoet aan de randvoorwaarden die worden gesteld aan het taalonderwijs. Het gaat om voorwaarden op het gebied van:

- bedrijfsvoering: continuïteit, financiën, betrouwbaarheid, kwaliteit van de organisatie
- kwaliteit van het onderwijs: didactiek, toezicht in de klas
- rechtmatigheid

Het uitgangspunt is dat de cursusinstellingen die voor uw gemeente het cursusaanbod verzorgen, moeten beschikken over het keurmerk inburgering of een gelijkwaardig keurmerk. Een andere mogelijkheid is dat een instelling kan aantonen dat ze nog niet in de gelegenheid is geweest om zo'n keurmerk te verkrijgen. Daarbij moet de instelling wel kunnen aantonen aan de voorwaarden te voldoen. Als gemeente kunt u daarnaast aanvullende kwaliteitscriteria stellen om een passend aanbod te organiseren.

Gezins- en overige migranten die gebruikmaken van een inburgeringslening zijn wettelijk verplicht om hun inburgeringscursus (de taalcomponent) in te kopen bij een aanbieder met het Blik op Werk-keurmerk.

Gemeentelijke samenwerking bij het organiseren en het inkopen van (taal)trajecten kan u als gemeente helpen om individuele inburgeraars maatwerk te bieden. De inkoop van een divers aanbod is voor gemeenten een complex traject en kan ook erg duur zijn. Door samen te werken met gemeenten in de regio kunt u een divers, betaalbaar en kwalitatief aanbod bewerkstelligen. De kwaliteit van taalschakeltrajecten binnen de onderwijsroute wordt op een andere manier gewaarborgd. Om ervoor te zorgen dat deze kwaliteit van hoog niveau is, worden de trajecten toegevoegd aan de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). De Inspectie van het Onderwijs voert op grond daarvan het toezicht uit op de kwaliteit van het aanbod. Gemeenten zijn verplicht om de taalschakeltrajecten voor statushouders in de onderwijsroute in te kopen bij een aanbieder met een diploma-erkenning. Aanbieders van taalschakeltrajecten kunnen de benodigde erkenning aanvragen bij DUO.

Gemeentelijk beleidskader

Om de kwaliteit te waarborgen en misbruik te voorkomen, stelt u vooraf de criteria vast waaraan het aanbod moet voldoen en legt die vast in uw gemeentelijk beleidskader. Deze criteria zijn leidend in het selectie- en inkoopproces. Het gaat om criteria voor de kwaliteit van de diensten, maar ook voor de rechtmatigheid. U wilt tenslotte voorkomen dat uw gemeente met een malafide aanbieder in zee gaat. De voorwaarde dat u alleen aanbieders contracteert met een eerdergenoemd keurmerk of certificaat, kan u daarbij helpen.

Marktverkenning

Na het formuleren van uw beleidsuitgangspunten, is het belangrijk dat u zich een beeld vormt van de potentiële aanbieders op deze markt door middel van een marktverkenning. Zo'n grondig onderzoek vooraf helpt u om het eerste kaf van het koren te scheiden. Een marktverkenning kunt u op vele manieren uitvoeren. U kunt onder meer:

- *andere gemeenten of organisaties, zoals het COA of Vluchtelingenwerk, raadplegen om recente ervaringen met bepaalde aanbieders in kaart te brengen;*
- *ervaringen van inburgeraars met een bepaald taaltraject of ander aanbod inventariseren en gebruiken om een goede inschatting te maken van de betrouwbaarheid van aanbieders en de kwaliteit van het aanbod;*
- *locatiebezoeken aan potentiële aanbieders organiseren om inzicht te krijgen in de organisatie en de inhoud van het aanbod en*
- *vragen naar referenties om mee te wegen in de beoordeling van betrouwbaarheid en kwaliteit.*

Afspraken vastleggen

Het is belangrijk om de afspraken met dienstverleners zorgvuldig vast te leggen al tijdens het inkoopproces. Duidelijke afspraken vooraf verkleinen namelijk de kans op misverstanden en maken het makkelijker om het nakomen ervan te controleren. Leg goed vast wat u verwacht, bijvoorbeeld over het delen van informatie over de voortgang van de inburgeraar. En hoe u samen met de aanbieder gaat monitoren of de leerroute passend is. Maak daarnaast duidelijk op welke punten u de aanbieder gaat controleren en welke ontbindende voorwaarden gelden. Bijvoorbeeld in situaties waarin de kwaliteit van het aanbod achterblijft bij de gemaakte afspraken. Uw afdeling inkoop- en contractbeheer kan u hierbij adviseren.

Handhaving

Monitoren van de afspraken tijdens het inburgeringstraject

Tijdens het inburgeringstraject bent u verantwoordelijk voor het monitoren van de voortgang van de inburgering. U wilt natuurlijk weten of de door u ingekochte diensten daadwerkelijk en volgens de gemaakte afspraken worden geleverd. Zijn de kwaliteit en kwantiteit op orde? Het is belangrijk dat u nadenkt over de manier waarop u deze controle binnen uw gemeente gaat vormgeven. Hiervoor heeft u verschillende mogelijkheden. U kunt bijvoorbeeld steekproefsgewijs de afspraken controleren en/of gerichte materiële controles uitvoeren. En u kunt in actie komen zodra er signalen of klachten binnenkomen. U kunt bijvoorbeeld aan de hand van deze signalen een onderzoek starten. Maar u kunt ook preventief te werk gaan door periodiek met uw taalaanbieders in gesprek te blijven.

Het opstellen van gerichte controleplannen helpt daarbij. In deze fase van het proces is samenwerking tussen beleidsmedewerkers, juridisch medewerkers en gemeentelijke toezichthouders belangrijk.

Klachten en signalen van onregelmatigheden

Tijdens het inburgeringstraject kunnen er klachten binnenkomen over een aanbieder vanuit ambtenaren, dienstverleners, inburgeraars of derden. Een goede klachtafhandeling binnen de gemeente lost niet alleen concreet die klachten op, maar draagt ook bij aan de verbetering van de dienstverlening, aanpassing van het beleid of een werkproces. Op deze wijze werkt het ook preventief.

Het is van belang dat u de klachten of signalen van onrechtmatigheden op een centraal en toegankelijk punt binnen uw gemeente ontvangt, verzamelt, registreert en behandelt. Uiteraard met een koppeling binnen het werkproces van het brede sociale domein (Participatiewet, Wmo 2015, Jeugdwet, Wet gemeentelijke schuldhulpverlening), omdat het kan gaan om domeinoverstijgende klachten.

Aanbevelingen

- Bepaal of u uw inkoop van aanbieders regionaal of lokaal wilt organiseren
- Betrek tijdig uw afdeling inkoop en contractbeheer bij de selectie en contractering van aanbieders
- Contracteer alleen aanbieders die beschikken over het keurmerk inburgering of een gelijkwaardig keurmerk
- Stel aanvullende kwaliteitscriteria om ondermaatse aanbieders te weren
- Voer een marktverkenning uit
- Leg afspraken met gecontracteerde aanbieders vast
- Stel een controleplan op waarin u de controle op de afspraken en de gestelde criteria uitwerkt en de wijze van onderzoek
- Ga preventief te werk door periodiek met uw aanbieders te spreken
- Richt een centraal en toegankelijk meldpunt in waar klachten of signalen van onrechtmatigheden kunnen worden gemeld

Informatie en instrumenten

Barrièremodel Malafide Taalbureaus | VNG

De VNG ontwikkelde samen met het CCV enkele ketenpartners en gemeenten het Barrièremodel Malafide Taalbureaus. In dit model vindt u praktische handvatten voor uw inkooptraject. Het model laat u zien welke barrières u tijdens het inkoopproces kunt opwerpen om onbetrouwbare taalbureaus en andere aanbieders uit uw bestand te weren.

<https://vng.nl/kennisbank-naleving/malafide-taalbureaus-leeswijzer-voor-het-barrieremodel>

Handreiking van beleid naar inkoop in inburgering | PIANOo

PIANOo heeft een handreiking opgesteld waarin beschreven staat waar gemeenten op moeten letten bij het inkopen van inburgeringscursussen voor de leerroutes.

<https://www.pianoo.nl/nl/document/17635/handreiking-van-beleid-naar-inkoop-de-inburgering>

Landelijk Kwaliteitsregister inburgerscholen | Blik op Werk

Inburgerscholen met een keurmerk Inburgering van de Stichting Blik op Werk zijn opgenomen in het Landelijk Kwaliteitsregister.

<https://www.blikopwerk.nl/zoeken?type=inburgeren>

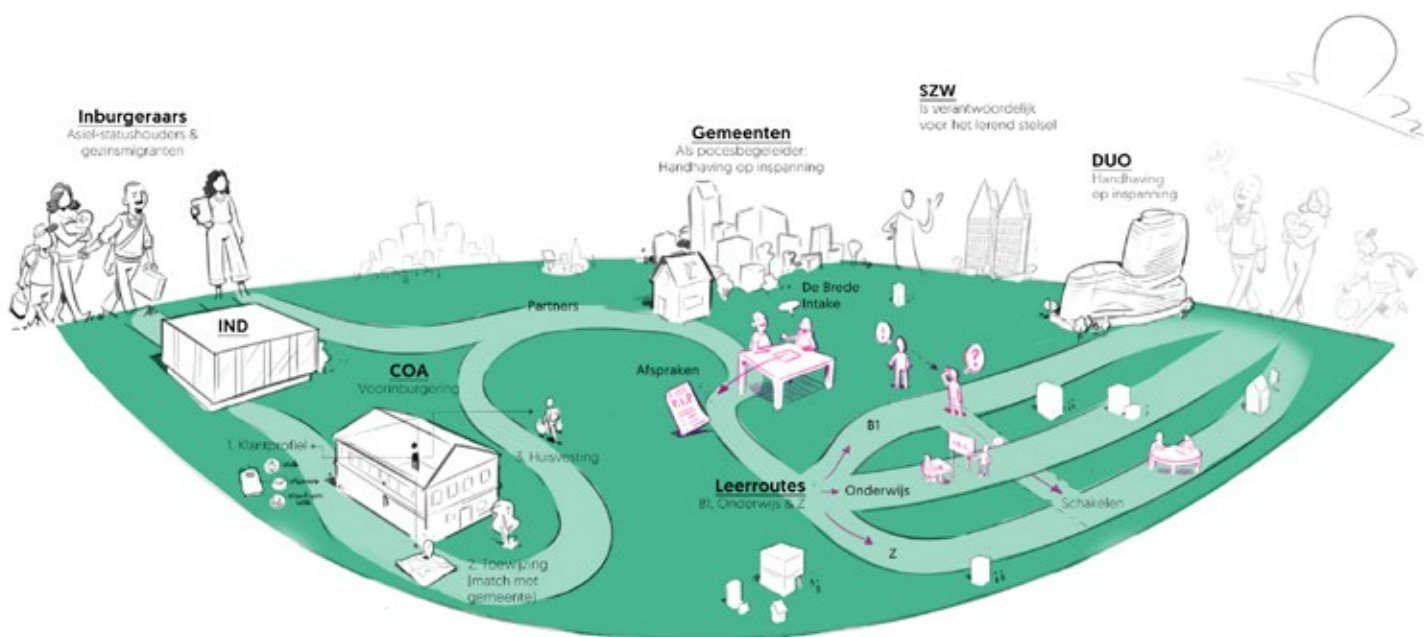
Kwaliteitsconvenant Taal en Inburgering | Gemeente Amsterdam

Vooruitlopend op de wetswijziging neemt de gemeente Amsterdam stappen om het huidige inburgeringsonderwijs verbeteren. Het Kwaliteitsconvenant Taal en Inburgering is daar een van.

<https://www.amsterdam.nl/sociaaldomein/nederlandse-taal/kwaliteitsconvenant-taal-inburgering/>

3. Brede intake en het opstellen van het PIP

Een goede start



Na de overdracht vanuit het COA begint de inburgering voor alle inburgeraars met de *brede intake*. Met de brede intake brengt u de capaciteiten, persoonlijke situatie en leermogelijkheden van de inburgeraar in kaart. Daarmee vormt het een belangrijke basis voor het inburgeringstraject op maat in de vorm van het Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP). Met dit individuele plan weet de inburgeraar wat er van hem wordt verwacht en welke ondersteuning hij krijgt. Dit helpt om verplichtingen spontaan na te komen. Een goede brede intake geeft u ook de informatie die u nodig heeft om de inburgeraar optimaal te ondersteunen en zo te voorkomen dat er problemen ontstaan in het nakomen van de verplichtingen tijdens het inburgeringstraject. De brede intake bestaat in ieder geval uit:

- een *leerbaarheidstoets*;
- een *onderzoek naar het gevolgde onderwijs en de opgedane werkervaring in het land van herkomst* en
- een *onderzoek naar de persoonlijke omstandigheden, waaronder de fysieke en mentale gezondheid*.

U bepaalt zelf hoe u de brede intake vormgeeft. U kunt de intake al in het AZC afnemen, maar ook op het moment dat de inburgeraar in uw gemeente komt wonen. Hoe eerder u de brede intake afneemt, des te sneller kan de inburgeraar aan de slag met zijn inburgeringstraject. Snelheid is dus belangrijk.

Welke verplichtingen heeft de inburgeraar?

De inburgeraar moet binnen de gestelde termijnen voldoen aan zijn inburgeringsplicht. Dit betekent concreet dat hij meewerkt aan de brede intake, de afspraken nakomt die zijn vastgesteld in het PIP en binnen de termijn van drie jaar het inburgeringstraject afrondt. Het is daarbij van belang dat de inburgeraar een inburgeringsaanbod volgt dat is toegespitst op zijn persoonlijke situatie. Dit maatwerk kunt u alleen bieden als u de genoemde aspecten in de brede intake in kaart heeft gebracht.

Daarom is het ook zo belangrijk dat de inburgeraar meewerkt aan deze intake. Dit betekent dat hij:

- *verschijnt op afspraken waarvoor u hem uitnodigt;*
- *de door u gevraagde informatie geeft, voor zover hij daarover redelijkerwijs kan beschikken en*
- *meewerkt aan het uitvoeren van de leerbaarheidstoets.*

Houdt de inburgeraar zich niet aan deze verplichtingen, dan beoordeelt u of sanctionering nodig is. In hoofdstuk 4 leest u hier meer over.

Preventie

Natuurlijk voorkomt u liever dat u moet sanctioneren. Een preventieve aanpak om fouten en misstanden te voorkomen, staat bij de uitvoering van de Wet inburgering voorop. Dit is niet anders dan voor de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet.

Zonder de medewerking van de inburgeraar is het erg lastig om een inburgeringsaanbod op maat te doen. En is het aanbod niet passend, dan bestaat het risico dat hij het inburgeringstraject niet op tijd afrondt. Misverstanden over zijn verplichtingen ten aanzien van de brede intake, kunnen ertoe leiden dat hij niet op afspraken verschijnt of onvoldoende medewerking verleent. Het is dus belangrijk dat u in deze fase randvoorwaarden schept om spontane medewerking te stimuleren.

Deze randvoorwaarden zijn:

- *goed contact met de inburgeraar*
- *aandacht voor de informatievoorziening vooraf*
- *heldere communicatie*
- *aandacht voor denk- en doenvermogen*

Goed contact met de inburgeraar

De groep inburgeraars is gevarieerd. Meestal hebben we te maken met mensen met een sterk afwijkende sociale en culturele achtergrond die soms te kampen hebben met stress als gevolg van een internationale verhuizing en mogelijk trauma's. Bovendien zijn de meesten de Nederlandse taal niet of nauwelijks machtig. Het inschakelen van een tolk kan dan ook nodig zijn. Goed contact met de inburgeraar helpt uw gemeente om de persoonlijke situatie in beeld te brengen en te begrijpen waar de mogelijkheden en belemmeringen liggen. Goed contact is zowel tijdens de brede intake als het verdere inburgeringstraject belangrijk.

Een goed contact bewerkstelligen vraagt veel van degenen die de brede intake gaan uitvoeren. Deze intake is het belangrijkste moment voor uw gemeente en de inburgeraar in het inburgeringstraject. In veel gevallen is dit het eerste persoonlijke contact tussen u en de inburgeraar. Hét moment om kennis te maken, de persoonlijke situatie in kaart te brengen en informatie te verstrekken over het verdere inburgeringstraject.

Degene die de intake verzorgt moet beschikken over uitstekende communicatieve vaardigheden, sensibiliteit, ervaring met de omgang met andere culturen en kennis van de achtergrond van de inburgeraar. Deze kwaliteiten moeten al aanwezig zijn of vooraf getraind worden. Inzichten uit de gedragswetenschap (zie hoofdstuk 1) kunnen hierbij helpen. Ze helpen het gedrag van een inburgeraar te begrijpen en daarmee het traject die richting te geven die het meest aansluit bij zijn mogelijkheden.

Informatievoorziening vooraf

Een goede voorbereiding vergroot de kans op een succesvol eerste contact en helpt u om een realistische inschatting te maken van de tijd die nodig is voor de brede intake. Denkt u hierbij aan

relevante achtergrondinformatie zoals over het land van herkomst en de specifieke regionale situatie, maar ook aan medische informatie en andere persoonlijke informatie of omstandigheden. Als gemeente bent u verantwoordelijk voor een statushouder vanaf het moment dat hij gekoppeld is aan uw gemeente. U zult hierbij een warme overdracht vanuit het COA moeten organiseren en een doorlopende lijn vanuit de opvang naar de gemeente. Het gaat bij de overdracht enerzijds om (digitale) informatie en anderzijds om de relationele overgang van de statushouder naar de gemeente. Het COA mag alleen informatie over statushouders delen met gemeenten als daarvoor toestemming voor is gegeven door de statushouder. VNG publiceert in de loop van 2021 meer informatie over de warme overdracht tussen COA en gemeenten.

Heldere communicatie

Pas als iemand zijn rechten en plichten echt goed begrijpt, kan hij zich hieraan houden. Heldere communicatie betekent spreken en schrijven in begrijpelijke taal, eventueel (deels) in de moedertaal van de inburgeraar. Bij gesprekken kan het inschakelen van een tolk nodig zijn. Het gebruik van visuele communicatie kan helpen om uw boodschap helder over te brengen.

In hoofdstuk 1 kon u al lezen dat ook in de communicatie gedragswetenschappelijke inzichten van belang zijn en u kunnen helpen om spontane naleving te bewerkstelligen. Zo zijn stress en schaarste van grote invloed op de manier waarop mensen informatie opnemen en in staat zijn om deze informatie om te zetten naar handelen. Aanhoudende stress kan leiden tot minder impulsbeheersing, werkgeheugen en mentale flexibiliteit. Bovendien neemt het vermogen om de eigen problemen op te lossen af. Dit is natuurlijk het tegenovergestelde van wat nodig is om een inburgeringstraject succesvol te kunnen doorlopen. Kennis van dergelijke inzichten helpt uw gemeente om informatie op een passend moment en op een passende manier aan te bieden. Denk bijvoorbeeld aan het opknippen van de informatie in behapbare stukken en het werken met pictogrammen. Het is aan te raden om medewerkers die de brede intake gaan uitvoeren hierin te trainen.

Het kan een inburgeraar helpen als u gezamenlijk de wijze van communiceren vormgeeft. Dit houdt onder meer in dat u informeert hoe hij de informatie het liefst wil doorgeven. Door tegemoet te komen aan zijn behoefte is de kans groter dat hij zich committeert aan de afspraak. Bovendien sluit het aan bij zijn mogelijkheden, zodat de kans groter is dat hij de gemaakte afspraken naleeft.

Rekening houden met het denk- en doenvermogen van de inburgeraar

Wat kan en wil de inburgeraar werkelijk? Sluit u daarbij aan, dan vergroot u de kans dat hij meewerkt en de afspraken nakomt.

Kennis van het denk- en doenvermogen van degene die tegenover u zit, helpt om in te schatten of hij daadwerkelijk begrijpt wat er van hem wordt verwacht. En of de inburgeraar wel in staat is om te voldoen aan de gemaakte afspraken in het PIP.

Nu is het denkvermogen, dat bestaat uit intelligentie en cognitieve vaardigheden, moeilijk in te schatten bij inburgeraars. Daarnaast heeft de gebrekkige kennis van de Nederlandse taal en samenleving logischerwijs gevolgen voor wat zij begrijpen van de gemaakte afspraken. Vaak is hiervoor meer uitleg nodig, veelal ook op een andere manier.

Het doenvermogen behelst niet-cognitieve vaardigheden, zoals de mate van zelfcontrole, het temperament en de overtuiging. Is iemand gevoelig voor beloning of juist voor straf? Gaat iemand op uitdagingen af, of gaat hij die uit de weg? Is het een optimist of een pessimist?

Stress en schaarste kunnen het denk- en doenvermogen onder druk zetten. Iemand kan ogen als een passief persoon die niet in beweging wil komen en onverstandige keuzes maakt, maar in werkelijkheid overbelast en overvraagd zijn.

Bij het organiseren van de brede intake is het daarom belangrijk dat u voldoende tijd neemt om de inburgeraar te leren kennen en zijn capaciteiten in kaart te brengen. Sommige gemeenten doen dit door de brede intake vorm te geven als een intensief voortraject van meerdere weken. Kennis van gedrag is hierbij een bijna onmisbaar instrument om waar nodig ongewenst gedrag te kunnen beïnvloeden. Ook stimuleert u de betrokkenheid van de inburgeraar bij zijn eigen inburgeringstraject. Een vast aanspreekpunt kan tot slot bijdragen aan het creëren van een vertrouwensrelatie en zorgen voor continuïteit.

Samenhang met de Participatiewet

Het nieuwe inburgeringsstelsel beoogt, samen met andere wetgeving binnen het sociaal domein, een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke doel van inburgering. Als gemeente kunt u de verbinding tussen het nieuwe inburgeringsstelsel en o.a. de Participatiewet op een juiste manier leggen.

Het daadwerkelijke inburgeringstraject dat de inburgeraar zal volgen baseert u op de informatie die u ophaalt tijdens de brede intake. U maakt hierbij gebruik van de leerbaarheidstoets. Hiermee krijgt u een indicatie van de mogelijkheden van de inburgeraar om zich de Nederlandse taal eigen te maken binnen een bepaalde termijn.

Of de inburgeraar naast het inburgeringstraject op enig moment geheel of gedeeltelijk kan werken, is uiteindelijk een beoordeling die uw gemeente in overleg met de inburgeraar maakt. U moet afwegen welke belasting realistisch is. Daarnaast is het in het belang van uw gemeente dat de instroom van inburgeraars op de arbeidsmarkt uiteindelijk duurzaam is. Dit kunt u bewerkstelligen door hen op een passende plek, een die aansluit bij de capaciteiten en wensen, te laten participeren. Daarbij zorgt u voor een goede balans tussen participatie, andere inburgeringsactiviteiten en de persoonlijke situatie. Op deze wijze scheidt u de voorwaarden voor de inburgeraar om zowel de verplichtingen op grond van de Wet inburgering en de Participatiewet na te komen.

In het PIP kunt u daarom ook afspraken over participatie opnemen. Hiermee ontstaan raakvlakken met de uitvoering van de Participatiewet.

Sanctionering en brede intake⁵

Inburgeraars zijn verplicht om mee te werken aan de brede intake en de leerbaarheidstoets. Als gemeente kunt u handhavend optreden waar zij verwijtbaar niet verschijnen na een oproep of hier anderszins onvoldoende aan meewerken.

- *Als een inburgeraar na de eerste oproep niet binnen de gestelde termijn verschijnt of onvoldoende meewerkt aan de brede intake, geeft uw gemeente een schriftelijke waarschuwing en nodigt hem opnieuw uit voor de brede intake.*
- *Als een inburgeraar na de tweede oproep niet binnen de gestelde termijn verschijnt of onvoldoende meewerkt aan de brede intake, legt uw gemeente een gefixeerde boete op van € 250,- en nodigt u hem opnieuw uit voor de brede intake.*
- *Als een inburgeraar na de derde oproep niet binnen de gestelde termijn verschijnt of onvoldoende meewerkt aan de brede intake, legt uw gemeente opnieuw een gefixeerde boete van € 250,- op. Daarna voltooit u de brede intake en legt u het PIP eenzijdig vast.*

U kunt alleen een boete opleggen als de inburgeraar verwijtbaar niet verschijnt. Dit zult u dus zorgvuldig moeten onderzoeken en de inburgeraar in de gelegenheid moeten stellen om zijn kant van het verhaal te vertellen. Het opleggen van een boete moet dus niet lichtvaardig gebeuren: het is uitdrukkelijk bedoeld als een allerlaatste redmiddel om onwillige inburgeraars te stimuleren om de verplichtingen na te komen.

Ontbreekt iedere verwijtbaarheid, dan is een boete niet aan de orde. Dit volgt uit artikel 5:41 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Daarnaast kunt u als gemeente het boetebedrag toch lager vaststellen als het gefixeerde bedrag van € 250,- vanwege bijzondere individuele omstandigheden. Dit volgt uit artikel 5:46, derde lid, van de Awb.

Op basis van artikel 5:41 van de Awb kunt u geen boete opleggen als er geen sprake is van verwijtbaarheid. In de wet is niet vastgelegd hoe u in het kader van de brede intake het al dan niet ontbreken van verwijtbaarheid moet vaststellen. Ook definieert de wet niet wanneer de genoemde individuele omstandigheden zich voordoen. Als gemeente bepaalt u dit dus zelf. U kunt ervoor kiezen

⁵ De tekst in deze paragraaf is mede gebaseerd op de huidige lagere regelgeving (d.d maart 2021). Er is dus geen rekening gehouden met eventuele wijzigingen of het opnemen in de wet van een generieke hardheidsclausule.

deze bijzondere omstandigheden in beleid nader te omschrijven. Daarbij moet u er wel rekening mee houden dat binnen de kaders van deze omschrijving maatwerk mogelijk blijft. Ook bij het wege van de verwijtbaarheid, zijn inzichten over de effecten van stress en trauma op gedrag belangrijke factoren.

Aanbevelingen

- Start zo snel als mogelijk met de brede intake zodat de inburgeraar ook snel zijn traject kan volgen
- Schep de juiste randvoorwaarden om spontane medewerking van de inburgeraar te stimuleren
- Zorg voor een vast aanspreekpunt waarmee de inburgeraar goed en persoonlijk contact kan onderhouden
- Gedragswetenschappelijke inzichten helpen u het gedrag van de inburgeraar te begrijpen
- Zorg voor een warme overdracht tussen het COA en uw gemeente
- Communiceer helder en in begrijpelijke taal; hou rekening met tone of voice, taalniveau, gebruik de moedertaal indien mogelijk, knip informatie op in delen, werk met pictogrammen en stem de wijze van communiceren af met de inburgeraar
- Neem voldoende tijd om de inburgeraar te leren kennen en sluit aan bij het denk- en doenvermogen van de inburgeraar
- Treed handhavend op waar de inburgeraar verwijtbaar niet verschijnt of niet meewerkt aan de brede intake
- Onderzoek altijd zorgvuldig of inburgeraar verwijtbaar is en of een boete van toepassing is

Informatie en instrumenten

Handreiking brede intake en PIP | Divosa

Meer praktische informatie over het organiseren van de brede intake en het PIP en voorbeelden uit de uitvoeringspraktijk vindt u in de Handreiking brede intake en pip. <https://www.divosa.nl/publicaties/brede-intake-en-pip>

Werkwijzer Gespreksvoering | Divosa

Deze werkwijzer is bedoeld voor professionals en anderen die gesprekken voeren met klanten. Deze werkwijzer helpt hen die gesprekken methodisch te voeren en zet werkzame gesprekstechnieken op een rij. <https://www.divosa.nl/werkwijzer-gespreksvoering>

4. Naleving tijdens het inburgeringstraject

Uitgangspunten

Het PIP bevat alle informatie over de wijze waarop de inburgeraar aan zijn inburgeringsplicht moet voldoen. Om hem gedurende het hele inburgeringstraject passend te kunnen (blijven) begeleiden en ondersteunen, is het noodzakelijk dat u een goed beeld heeft van zijn vorderingen. Zo kunt u ook uw regierol op de uitvoering goed vormgeven en waar nodig het traject tijdig bijsturen.

Wat mag de inburgeraar tijdens het inburgeringstraject van de gemeente verwachten?

Monitoren betekent dat u periodiek contact heeft met de inburgeraar om de voortgang van de inburgering op basis van het PIP te bespreken. U bent vrij om binnen uw gemeente te bepalen hoe u deze rol wilt invullen, welke informatie u hierbij nodig heeft en met welke frequentie u de inburgeraar wilt spreken. Om nog tijdig te kunnen bijsturen is het wenselijk om in de eerste twaalf maanden na aanvang van de inburgeringstermijn ten minste twee gesprekken te organiseren. Om een goed beeld te krijgen van de inzet van de inburgeraar en de voortgang van het traject, moet u beschikken over relevante informatie. Het is uw verantwoordelijkheid om die via bijvoorbeeld de cursusinstelling of werkgever te verkrijgen.

Daarbij moet in ieder geval aan de orde komen:

- *of de gekozen leerroute voldoende aansluit bij de capaciteiten en persoonlijke situatie van de inburgeraar. Is dat niet het geval, dan kunt u in overleg met hem overschakelen naar een andere leerroute;*
- *of de intensiteit van de leerroute voor de asielstatushouder nog aansluit bij zijn persoonlijke situatie en*
- *of er wellicht meer of andere begeleiding nodig is tijdens het traject.*

U dient de voortgangsgesprekken ook te gebruiken om inburgeraars te stimuleren om binnen de inburgeringstermijn van drie jaar te voldoen aan de inburgeringsplicht. Daarnaast zult u hen ook in deze gesprekken informeren over hun rechten en plichten.

Blijkt uit de verzamelde informatie en de voortgangsgesprekken dat er verwijtbaar sprake is van het niet nakomen van afspraken of een gebrek aan inzet? Dan ligt hier voor uw gemeente een taak om – in het uiterste geval door middel van sanctionering – de inburgeraar te bewegen alsnog mee te werken aan de afspraken in het PIP.

Verplichtingen van de inburgeraar tijdens het inburgeringstraject

Van de inburgeraar zelf wordt verwacht dat hij meewerkt aan de uitvoering van de het PIP. Dat betekent dat hij:

- *verschijnt op afspraken (voortgangsgesprekken) waarvoor u hem uitnodigt;*
- *deelneemt aan de activiteiten in het kader van de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) en het participatieverklaringstraject (PVT);*
- *deelneemt aan de taallessen en overige activiteiten binnen de leerroute;*
- *zich inspant om deze activiteiten succesvol af te ronden en*
- *meewerkt aan de geboden begeleiding tijdens het inburgeringstraject.*

Komt de inburgeraar deze afspraken na, dan vergroot dit de kans dat hij het inburgeringstraject succesvol en tijdig afrondt.

Aanbevelingen

- Monitor de voortgang van de gemaakte afspraken in het PIP bij zowel de inburgeraar als de aanbieder
- Voer periodiek gesprekken met de inburgeraar; in het eerste jaar tenminste twee voortgangsgesprekken
- Zorg voor een goede informatie-uitwisseling met uw aanbieders over de voortgang van de inburgeraar

Preventie

Om optimaal in te zetten op preventie is het van belang om een deskundig team in te richten. Een dergelijk team is een samenwerking tussen professionals die de gesprekken (brede intake, periodiek, voortgang) voeren met de inburgeraar, beleidsmedewerkers, juridisch (kwaliteits) medewerkers, medewerkers handhaving, communicatie en informatievoorziening. Dit team moet beschikken over overzichtelijke werkprocessen, het vereiste vakmanschap en in verbinding staan met andere collega's uit het sociaal domein. Naast praktische kennis van wet- en regelgeving moet ook aandacht zijn voor inzicht in gedrag en goede communicatieve vaardigheden. Dit team organiseert onder andere binnen uw gemeente hoe u de voortgang tijdens het inburgeringstraject gaat monitoren. U regelt daarbij:

- *wie de begeleiding en monitoring gaat uitvoeren;*
- *hoe vaak en op welke manier u contact met de inburgeraar heeft;*
- *wat u in ieder geval gaat bespreken;*
- *welke informatie u hiervoor nodig heeft en wie deze informatie aan u gaat verstrekken en*
- *dat u vastlegt wat er is besproken en afgesproken.*

U wilt tijdens het gehele traject de voortgang kunnen blijven volgen om te voorkomen dat de inburgeraar de afspraken die zijn gemaakt tijdens het inburgeringstraject niet nakomt. Dit vraagt om het SMART vastleggen van afspraken met alle betrokkenen bij het inburgeringstraject:

- **Specifiek**
Leg vast wat u precies verwacht van de inburgeraar. Leg bijvoorbeeld ook vast op welke momenten en op welke manier en door wie er contact moet worden opgenomen, en welke informatie voor u relevant is (bijvoorbeeld een wijziging in omstandigheden).
- **Meetbaar**
Maak ook meetbare afspraken met de aanbieders van taalonderwijs en overige activiteiten. Bijvoorbeeld over het bijhouden van de inzet en vorderingen van de inburgeraar en het informeren van uw gemeente hierover. Check daarbij of de afspraken zodanig geformuleerd en afgestemd zijn met de aanbieders dat meetbaar is of de inburgeraar de afspraken nakomt.
- **Acceptabel**
De gestelde doelen moeten ook acceptabel zijn voor de inburgeraar. Bij het maken van de afspraken is zijn inbreng belangrijk. Herkent hij zich in de afspraken, dan creëert u eigenaarschap en daarmee een groter commitment voor het nakomen van de afspraken.
- **Realistisch**
De gemaakte afspraken moeten haalbaar zijn. Laat de afspraken voldoende aansluiten bij de persoonlijke situatie van de inburgeraar en zijn capaciteiten. In dit verband is het bijvoorbeeld belangrijk rekening te houden met stress, denk- en doenvermogen. Dat de inburgeraar weet van de afspraken en die ook acceptabel vindt, maakt nog niet dat hij altijd in staat is deze afspraken na te komen. Misschien heeft hij meer ondersteuning of contact nodig om tot naleving te komen.
- **Tijdsgebonden**
Is binnen de gemaakte afspraken met de inburgeraar duidelijk vastgelegd wanneer welk onderdeel van het traject aan de orde komt en moet worden afgerond? Zodat hij binnen de wettelijke termijn aan zijn inburgeringsplicht kan voldoen. En zijn de contacten met hem voldoende frequent om het traject waar nodig tijdig aan te passen?

Om de afspraken SMART te kunnen formuleren is het werken met een vast format voor het PIP aan te bevelen. Hiervoor is inmiddels een landelijk template beschikbaar.

Aanbevelingen

- Richt een deskundig team in met verschillende functionarissen en beschrijf de werkprocessen
- Richt voor het monitoren van de voortgang binnen uw gemeente een proces in
- Werk bij de inrichting van preventie en handhaving samen met collega's zoals toezichthouders, inkoop- en contractbeheerders en beleidsmedewerkers binnen het sociaal domein
- Leg de gemaakte afspraken met alle betrokken partijen SMART vast
- Gebruik voor het PIP de landelijk vastgestelde template van Divosa

Informatie en instrumenten

Template PIP | Divosa

Het PIP krijgt de vorm van een beschikking en wordt door de gemeente vastgesteld. Divosa heeft hiervoor een template ontwikkeld.

<https://www.divosa.nl/handreiking-brede-intake-en-pip#bijlagen>

Sanctionering

U kunt een boete opleggen als de inburgeraar verwijtbaar niet of onvoldoende meewerkt aan de afspraken die in het PIP zijn vastgelegd. Hij laat bijvoorbeeld zonder gegronde reden verstek gaan bij een voortgangsgesprek of een onderdeel van de MAP of het PVT. Aan een asielstatushouder kunt u bovendien een boete opleggen als hij niet voldoet aan de gestelde intensiteit van de leerroute. Hij is bijvoorbeeld langdurig of regelmatig afwezig bij de taallessen of zet zich tijdens deze lessen niet of onvoldoende in. Aan gezinsmigranten en overige migranten kunt u hiervoor als gemeente géén boete opleggen. Dat komt omdat zij zelf verantwoordelijk zijn voor het bepalen van de wijze waarop zij de benodigde taalvaardigheden en kennis opdoen.

Het wettelijk kader⁶

De wet en de daarop gebaseerde regelgeving laten weinig ruimte voor een eigen, gemeentelijke invulling van de op te leggen boete.

U kunt een boete opleggen van maximaal € 800,- per overtreding met een maximum van € 2.400,- gedurende de initiële (en eventuele verlengde) inburgeringstermijn. Het is niet de bedoeling dat u direct de maximale boete van € 800,- oplegt bij een overtreding, maar dat u het boetebedrag stapsgewijs verhoogt per overtreding. De volgende opbouw is van toepassing:

Boete	Maximale boete
1	€ 50,-
2	€ 100,-
3	€ 200,-
4	€ 400,-
5	€ 800,-

Zit er tussen twee overtredingen een tijdsbestek van meer dan twaalf maanden, dan moet u

opnieuw beginnen met een boete van € 50,-.

⁶ Dit onderdeel is geschreven op basis van de huidige wettekst (d.d. maart 2021) en de daarop gebaseerde (concept) lagere regelgeving. Zodra wijzigingen van toepassing zijn wordt een nieuwe versie van de handreiking gepubliceerd.

U kunt alleen een boete opleggen als er sprake is van verwijtbaarheid. Is hier geen sprake van, dan legt u op grond van artikel 5:41 van de Awb geen boete op.

De hoogte van de boete hangt af van de mate van verwijtbaarheid. In het nieuwe stelsel worden vier categorieën van verwijtbaarheid onderscheiden: opzet, grove schuld, normale verwijtbaarheid en verminderde verwijtbaarheid.

Mate van verwijtbaarheid ⁷		Hoogte boete
Opzet	De inburgeraar is de afspraken willens en wetens niet nagekomen.	100 %
Grove schuld	De inburgeraar kan grove onachtzaamheid worden verweten. Dit betekent dat hij de gevolgen van zijn of haar gedrag had moeten begrijpen. Er is ook sprake van grove schuld bij een samenloop van omstandigheden die ieder op zich normale verwijtbaarheid opleveren, maar in samenhang leiden tot grove schuld.	75 %
Normale verwijtbaarheid	Het gedrag is verwijtbaar is, maar de inburgeraar kan geen opzet of grove schuld worden verweten.	50 %
Verminderde verwijtbaarheid	Het gedrag is niet volledig verwijtbaar vanwege onvoorziene en ongewenste omstandigheden van sociale, psychische of medische aard. Er is ook sprake van verminderde verwijtbaarheid bij een samenloop van omstandigheden die ieder op zich niet, maar in samenhang wel leiden tot verminderde verwijtbaarheid.	25 %

Voldoet een inburgeraar verwijtbaar niet binnen de gestelde termijn aan de inburgeringsplicht, dan legt DUO een verlenging van de termijn op. Spant de inburgeraar zich tijdens deze verlenging niet of onvoldoende in en houdt hij zich niet aan de afspraken die zijn vastgelegd in het PIP, dan kunt u (opnieuw) een boete opleggen. De maximale hoogte van de boete is afhankelijk van de duur van de nieuwe termijn:

Duur nieuwe termijn	Maximale boete
6 maanden	€ 400,-
1 jaar	€ 800,-
1,5 jaar	€ 1.200,-
2 jaar	€ 1.600,-

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Een op te leggen bestuurlijke boete is een 'criminal charge' in de zin van artikel 6 van het EVRM. Gezien het bestraffende karakter van deze sanctie moet u de voorschriften in acht nemen zoals vastgelegd in de Awb en de rechtswaarborgen die op grond van artikel 6 van het EVRM gelden bij strafvervolgung. Deze waarborgen hanteert uw gemeente al bij het beoordelen van een boete op grond van de Participatiewet. In het kader van het nieuwe inburgeringsstelsel toetst u op eenzelfde wijze aan deze rechtswaarborgen. Een op te leggen boete moet in overeenstemming zijn met de ernst van de gedraging en de mate van verwijtbaarheid (proportionaliteitsbeginsel).

Uw beoordelingsruimte: de mate van verwijtbaarheid

Krijgt u een signaal, dan beoordeelt u eerst of een afspraak echt niet is nagekomen en vervolgens of, en zo ja in welke mate, u dit de inburgeraar kunt verwijten. Het kan zijn dat hij buiten zijn schuld om een afspraak niet kon nakomen, bijvoorbeeld door ziekte of een andere vorm van overmacht. Het kan ook zijn dat het niet nakomen van de afspraken (mede) te wijten is aan de aanbieders van een taaltraject of een ander onderdeel van het inburgeringstraject. Denk aan een situatie waarbij de afspraken met hen

niet goed zijn gecommuniceerd en vastgelegd. Een onderzoek naar de feiten moet u zorgvuldig uitvoeren. U kunt hierbij gebruikmaken van informatie van de inburgeraar zelf, maar zeker ook van informatie van de dienstverleners in het traject.

Ook hier geldt dat inzichten in de effecten van stress en trauma op gedrag een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de beoordeling van de mate van verwijtbaarheid. Weten is immers nog geen doen. Besluit uw gemeente tot het opleggen van een boete, dan moet die de inburgeraar een prikkel opleveren om alsnog aan de gemaakte afspraken te voldoen. U beoordeelt dus ook of een boete hier in een specifieke situatie aan bijdraagt en proportioneel is. Te hoge boetes of een stapeling van boetes kunnen leiden tot stress en daarmee tot een stagnatie in het inburgeringsproces. Dit wilt u natuurlijk voorkomen.

Samenhang met handhaving op grond van de Participatiewet

Veel inburgeraars zullen een bijstandsuitkering ontvangen. Voor hen gelden ook de randvoorwaarden en arbeidsverplichtingen uit de Participatiewet. Daarom moet uw gemeente een inburgeringstraject zodanig inrichten, dat een inburgeraar kan voldoen aan de verplichtingen van beide wetten.

Voor inburgeraars die een bijstandsuitkering ontvangen, heeft u als gemeente de mogelijkheid om de uitkering te verlagen als zij verplichtingen op grond van de Participatiewet niet nakomen. Daarmee loopt een inburgeraar theoretisch de kans dat hij voor dezelfde gedraging een bestuurlijke boete krijgt op grond van de Wet inburgering én dat zijn bijstandsuitkering wordt verlaagd. In de Wet wordt dit natuurlijk uitgesloten. Doet deze situatie zich voor, dan moet u weloverwogen kiezen op basis van welke wet u sanctioneert. De beschikking moet de inburgeraar duidelijk maken op grond van welke wet u de betreffende sanctie oplegt.

Het ligt voor de hand dat u het instrumentarium uit de Participatiewet enkel inzet wanneer een inburgeraar zich niet houdt aan de activiteiten in het kader van de Participatiewet. Dit kan bijvoorbeeld gaan om activiteiten die u, buiten het aanbod van de MAP om, inzet om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen.

U kunt in de gemeentelijke verordening vastleggen hoe u de sanctionering invult als zich de situatie voordoet waarin u moet kiezen tussen het opleggen van een boete op grond van de Wet inburgering of een maatregel op grond van de Participatiewet. U wilt graag dat de inburgeraar zijn inburgeringstraject succesvol voltoeit. Hij legt hiermee tenslotte de basis voor een succesvolle deelname aan de Nederlandse samenleving en duurzame uitstroom uit de uitkering.

Aanbevelingen

- Beschouw het opleggen van een boete als sluitstuk van handhaving
- onderzoek eerst of de inburgeraar iets te verwijten is
- Beoordeel of een boete bijdraagt aan het inburgeringstraject en proportioneel is
- Toets het opleggen van een boete altijd aan de voorschriften zoals vastgelegd in de Awb en de rechtswaarborgen op grond van artikel 6 van het EVRM
- Leg in de gemeentelijke verordening vast hoe u de sanctionering invult als zich de situatie voordoet waarin u moet kiezen tussen het opleggen van een boete op grond van de Wet inburgering of een maatregel op grond van de Participatiewet

Informatie en instrumenten

Modelverordening nieuwe Wet inburgering

De modelverordening nieuwe Wet inburgering helpt u een zorgvuldig handhavingproces vorm te geven.

<https://www.divosa.nl/modelverordening-nieuwe-wet-inburgering>

5. Naleving inburgeringstermijn: DUO

Inburgeraars zijn zelf verantwoordelijk om binnen de inburgeringstermijn te voldoen aan hun inburgeringsplicht. DUO is verantwoordelijk voor de handhaving van deze verplichting.

Controle en sanctionering door DUO

DUO controleert aan het einde van de inburgeringstermijn of de inburgeraar heeft voldaan aan alle onderdelen van zijn inburgeringsplicht. Is dit niet voor alle onderdelen het geval, dan beoordeelt DUO of de inburgeraar een verwijtbare termijnoverschrijding heeft. Als hier sprake van is, zal DUO een boete opleggen en een nieuwe inburgeringstermijn vaststellen van maximaal 2 jaar. Is de termijnoverschrijding niet verwijtbaar, bijvoorbeeld doordat er sprake is van ziekte, dan zal DUO de initiële inburgeringstermijn met maximaal 2 jaar verlengen en ervoor kiezen om geen boete op te leggen.

Vanaf zes maanden voor het einde van de inburgeringstermijn kan de inburgeraar een verlenging aanvragen en hiervoor bewijsstukken aanleveren. Als gemeente kunt u de inburgeraar helpen door hem op deze mogelijkheid te attenderen en bij te staan met het aanleveren van bewijzen. In artikel 4.1 van de nieuwe Wet inburgering kunt u lezen onder welke omstandigheden een inburgeraar een verlenging van zijn inburgeringstermijn kan krijgen.

Om de inburgeraar tijdig op de hoogte te stellen van het einde van de inburgeringstermijn, stuurt DUO hem twee maanden voor de afloop een brief. Hierin informeert DUO hem over het aflopen van de termijn, de gevolgen van het niet tijdig afronden van de inburgering, informatie over de voorlopige verlenging van de inburgeringstermijn en de mogelijkheden voor het opsturen van gegevens en het aanvragen van een hoorzitting.

Voldoet een inburgeraar vervolgens niet tijdig aan zijn inburgering, dan stuurt DUO een vooraankondiging naar de inburgeraar en uw gemeente. Oordeelt DUO dat er sprake is van een voorlopige verwijtbare termijnoverschrijding, dan heeft de inburgeraar vier weken de tijd om te reageren. Hij kan bewijsstukken opsturen om aan te tonen dat de overschrijding niet verwijtbaar is of dat er sprake is van aanzienlijke inspanningen, of om een hoorzitting aan te vragen. Zoals gezegd kunt u hem hierbij ondersteunen.

Gaat DUO over tot het opleggen van een boete, dan is de maximale hoogte hiervan afhankelijk van het onderdeel van de inburgeringsplicht waar niet aan is voldaan:

Onderdeel inburgeringsplicht	Maximale boete
Leerroute	€ 1.000,-
Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP)	€ 340,-
Participatieverklaringstraject (PVT)	€ 340,-

DUO kan het boetebedrag verlagen als een inburgeraar zich voldoende heeft ingespannen om aan de plichten van zijn inburgering te voldoen. In de B1-route⁸ kijkt DUO naar het aantal gevolgde lesuren, de behaalde examenonderdelen en het aantal examenpogingen. Voor de onderwijsroute gelden maatstaven als de aanwezigheid bij taallessen, examenpogingen en het aantal behaalde examenpogingen. In de zelfredzaamheidsroute (Z-route) kijkt de dienst naar het aantal gevolgde lesuren en het aantal uren dat de inburgeraar heeft besteed aan de participatieactiviteiten. Om dit vast te kunnen stellen kan DUO informatie opvragen bij de inburgeraar, de gemeente, de aanbieder van het taalonderwijs en de aanbieder van de participatieactiviteiten⁹.

Gegevensuitwisseling

Zowel uw gemeente als DUO hebben een eigen verantwoordelijkheid voor hun handhavingstaken. Om deze taken effectief te kunnen uitvoeren, is het noodzakelijk dat beide partijen over en weer informatie uitwisselen¹⁰ en nauw met elkaar samenwerken. Gegevensuitwisseling is ook noodzakelijk om te voorkomen dat een inburgeraar dusdanig vaak beboet wordt, dat hij in (financiële) problemen komt. Dat zou de stimulans die van het boetestelsel moet uitgaan volledig tenietdoen. De Wet inburgering kent verschillende bepalingen voor informatie-uitwisseling tussen de partijen die bij de inburgering zijn betrokken.

Gegevensuitwisseling van DUO naar gemeenten

DUO is bevoegd om gegevens over een inburgeraar te verstrekken aan partijen die deze gegevens nodig hebben om hun wettelijke taak te kunnen uitvoeren, zoals uw gemeente. DUO verstrekt deze informatie op verzoek of uit eigen beweging.

Twee maanden voor het einde van de inburgeringstermijn stuurt DUO uw gemeente en de inburgeraar altijd een vooraankondiging als hij de inburgeringstermijn dreigt te overschrijden. U kunt de inburgeraar dan ondersteunen met het tijdig aanleveren van bewijzen waarmee hij kan aantonen dat de overschrijding niet verwijtbaar is of dat hij aanzienlijke inspanningen heeft geleverd.

Ook als DUO een boete oplegt voor het overschrijden van de inburgeringstermijn, informeert de dienst u uit eigen beweging over de hoogte van deze boete en de nieuwe inburgeringstermijn. DUO informeert u ook als het geen boete, maar alleen een verlenging van de inburgeringstermijn oplegt. U heeft deze informatie nodig voor de invulling van de begeleiding en ondersteuning gedurende de rest van het traject. Het PIP moet dan tenslotte worden aangepast.

Gegevensuitwisseling van gemeenten naar DUO

DUO moet kunnen vaststellen of de inburgeraar (tijdig) aan zijn inburgeringsplicht heeft voldaan. Daarom moet de dienst in het kader van handhaving in ieder geval weten op welke datum het PIP is vastgesteld en wat er in het PIP is vastgelegd ten aanzien van de (intensiteit van de) leerroute. Deze informatie verstrekt u dus aan DUO. Voor asielstatushouders levert de gemeente DUO ook informatie vanuit instellingen (taal, participatie, werk), bijvoorbeeld over het aantal gevolgde lesuren. Bij gezinsmigranten doen de betreffende instellingen dit zelf.

Om vast te kunnen stellen of een inburgeraar verwijtbaar niet heeft voldaan aan één of meerdere onderdelen van de inburgeringsplicht, heeft DUO bovendien informatie nodig over zijn persoonlijke situatie en inzet. Het is aan de inburgeraar zelf om te onderbouwen dat een overschrijding niet verwijtbaar is of dat er sprake is van aanzienlijke inspanningen. U kunt hem hierin ondersteunen en eventueel aanvullende informatie aan DUO verstrekken over het verloop van het inburgeringstraject.

8 Meer informatie over de leerroutes vindt u op de site van Divosa
<https://www.divosa.nl/publicaties/handreiking-leerroutes>

9 Bij asielstatushouders levert de instelling de gegevens aan de gemeente, die ze doorstuurt naar DUO. In het geval van gezinsmigranten levert de instelling de gegevens direct aan DUO.

10 De landelijke werkgroep ketenprocessen (DUO, VNG, gemeenten, COA) brengt het informatiemodel, de architectuur en het proces van gegevensuitwisseling in kaart. Naar verwachting worden de resultaten in april 2021 gepubliceerd.

Aanbevelingen

- Werk nauw samen met DUO om onnodige problemen voor de inburgeraar te voorkomen
- Ondersteun de inburgeraar met het aanleveren van bewijzen bij DUO
- Verstrek aan DUO informatie uit o.a. het PIP, over de inzet van de inburgeraar en het verloop van het inburgeringstraject. In april 2021 levert de landelijke werkgroep ketenprocessen hiervoor een uitwerking op.

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 82 00
info@vng.nl

maart 2021

[vng.nl](https://www.vng.nl)