



Het nieuwe inburgeringsstelsel in vogelvlucht

bijlage 3 bij de notitie 'Inburgeren met perspectief'

Juli 2008

HET NIEUWE INBURGERINGSSTELSEL IN VOGELVLUCHT

BIJLAGE 3 BIJ DE NOTITIE 'INBURGEREN MET PERSPECTIEF'

Juli 2008

Pieter Winsemius
Erik Gerritsen
Senay Ozdemir

Met ondersteuning van:
Martin van der Krogt
Astrid van der Lee
Peter Wesdorp

Disclaimer:

Deze notitie is opgesteld ten behoeve van de topconferentie op 7 juli en bevat een niet volledig noch uitputtend overzicht van het inburgeringsstelsel en een aantal achterliggende discussies. Aan de informatie uit deze notitie kunnen geen rechten worden ontleend.

Het nieuwe inburgeringsstelsel in vogelvlucht

Ten behoeve van de non-commissie Winsemius cs

Op verzoek van Minister Vogelaar heeft de heer Winsemius een non-commissie samengesteld die samen met de G4-gemeenten en minister Vogelaar op zoek gaat naar korte en langere termijn oplossingen voor het verbeteren van het functioneren van het inburgeringsstelsel. De korte termijn oplossingen betreffen voornamelijk 'versnellingen' en verbeteringen die in de gemeentelijke beleids- en uitvoeringspraktijk kunnen worden gerealiseerd. Bij de langere termijn oplossingen gaat het mogelijk om noodzakelijke landelijke beleidswijzigingen.

Op verzoek van de commissie is ter informatie in dit document op hoofdlijnen het inburgeringsstelsel Nederland uitgeschreven.¹ Ook zijn er enkele recente praktijkervaringen in verwoord. Gesteld moet worden dat dit document alleen in het traject van de non-cie zijn nut mag en kan hebben. Daarom wordt dringend verzocht dit document niet buiten de kring van de direct bij het Wisnemijs-traject betrokkenen te verspreiden.

In het document komt aan de orde:

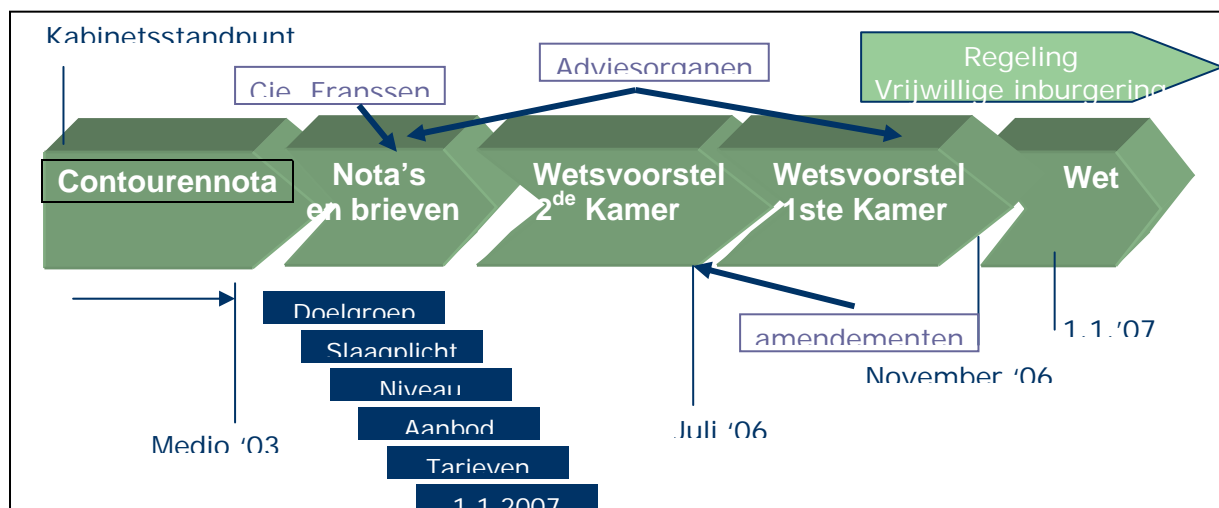
1. AANLEIDING.....	4
2. INBURGERINGSVERPLICHTING	5
3. INBURGERINGSEXAMEN.....	8
4. HANDHAVING	11
5. EIGEN VERANTWOORDELIJKHEID	13
6. WERVING EN TOELEIDING.....	16
7. GEMEENTELIJK AANBOD	18
8. FINANCIERING GEMEENTEN.....	21
9. KINDEROPVANG	23
10. ALGEMEEN.....	24

¹ De Wet Inburgering Buitenland vormt een onderdeel van het inburgeringsstelsel. Maar zal in deze samenvatting buiten beschouwing blijven.

1. Aanleiding

Meerdere onderzoeken leidden er toe dat uiteindelijk de voormalige minister Verdonk de opdracht kreeg van het kabinet Balkenende (I, II, III) om het inburgeringsstelsel te hervormen.

- Cie. Blok heeft in 2003 haar onderzoek afgerond naar de inburgering en integratie. Met betrekking tot de inburgering werden enkele conclusies en aanbevelingen geformuleerd die later mede als uitgangspunten zijn meegenomen in de opzet van het nieuwe inburgeringsstelsel. Deze waren:
 - Het rendement van de inburgering is te beperkt.
 - De inburgering is te vrijblijvend.
 - De inburgering moet meer verplichtend zijn en resultaatgericht. De Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) en oudkomersregelingen (OK-regelingen) kenden alleen een inspanningsverplichting, namelijk meedoen was voldoende.
- In deze periode zijn ook de (WIN) en de OK-regelingen geëvalueerd. Daaruit bleek dat:
 - Het behaalde taalniveau te laag was. Meer dan 50% behaalde een niveau dat onvoldoende was voor sociale, economische en culturele zelfredzaamheid.
 - De uitval is hoog. Veel mensen vielen aan het begin of tijdens het traject uit.
- Met name deze bevindingen leidden ertoe dat minister Verdonk een inburgeringsstelsel moest ontwikkelen dat voldeed aan de navolgende uitgangspunten, ook verwoord in het coalitieprogramma:
 - De eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar moet centraal komen te staan.
 - Iedere migrant moet de plicht worden opgelegd om in te burgeren.
 - Het stelsel moet omgevormd worden van een inspanningsverplichtend naar een resultaatverplichtend stelsel. Het behalen van een inburgeringsexamen is het te bereiken resultaat.
 - Vrije marktwerking moet worden geïntroduceerd. De gedwongen winkelnering bij de ROC's moest worden opgeheven om een kwaliteitsimpuls te geven aan de inburgeringstrajecten.
- Vanaf eind 2003 is er gewerkt aan een nieuw inburgeringsstelsel. Het inburgeringsstelsel in Nederland is uiteindelijk ingevoerd op 1.1.2007. Grootste discussiepunten waren: het opleggen van de plicht, het opleggen van een slaagplicht, het te behalen niveau, het omvang van het gemeentelijk aanbod en de tarieven van de trajecten. In dit document wordt ook kort ingegaan op deze discussiepunten.



2. Inburgeringsverplichting

- In de Contourennota 2003 werd gesteld dat alle oud- en nieuwkomers in Nederland de inburgeringsplicht opgelegd zou moeten worden. Dit zou dan betreffen alle 1^{ste} generatie westerse en niet-westerse migranten boven de 18 jaar.
- Meerdere adviesorganen (incl. de Raad van State en ook het Europese hof) gaven in verschillende fasen van de voorbereidingen van de wet aan dat het opleggen van een plicht aan een bepaalde groep Nederlanders discriminerend was. Immers een deel van de groep 1^{ste} generatie migranten heeft reeds de Nederlandse nationaliteit verkregen.
- Het advies was dan ook dat de inburgeringsplicht niet alleen aan migrante Nederlanders kon worden opgelegd. Dit zou nog wel kunnen voor migranten zonder Nederlandse nationaliteit. Verder werd gesteld dat de inburgeringsplicht ook niet kan gelden voor Europeanen; dit zou de vrijheid om zich in een ander Europees land te vestigen te veel beperken.
- Voormalig minister Verdonk heeft nog afgetast of het opleggen van een inburgeringsplicht aan alle Nederlanders met uitzondering van die Nederlanders die 8 jaar tijdens de leerplichtige leeftijd Nederlands onderwijs hadden gevolgd haalbaar was. Immers dan zouden alle Nederlanders toch worden vrijgesteld van de inburgering omdat ze 8 jaar onderwijs hadden gevolgd. Maar daar was politiek geen draagvlak voor te vinden, mede omdat er dan wel een inburgeringsplicht kwam voor autochtone Nederlanders terwijl deze niet opgelegd kon worden voor Europeanen.
- Uiteindelijk werd in augustus 2006 na het advies van de RvS helder dat in de Wet Inburgering alleen aan vreemdelingen de inburgeringsplicht kon worden opgelegd. Het betreft dan (grotendeels) die vreemdelingen die:
 - Vóór 1.1.2007 naar Nederland zijn gekomen (oudkomers), nog geen Nederlands paspoort hebben, tussen de 18 en 60/65 jaar zijn en geen 8 jaar op school hebben gezeten gedurende de leerplichtige leeftijd. Ook beschikken zij niet over certificaten en diploma's waarmee ze kunnen aantonen de Nederlandse taal voldoende te beheersen.
 - Na 1.1.2007 naar Nederland komen, zowel asielmigranten als gezinsvormers en –herenigers (nieuwkomers).
- Voor de genaturaliseerde migranten is toen in hoog tempo de Regeling Vrijwillige inburgering ontwikkeld. De genaturaliseerde migranten en ook Europeanen kunnen op basis van deze regeling een inburgeringstraject volgen.
- De Regeling is in veel punten vergelijkbaar met de Wet inburgering:

Overeenkomsten

- Voorziening dat toeleidt tot het inburgeringsexamen
- Combineren met een reïntegratievoorziening
- Eigen bijdrage
- Registratie in ISI
- Bekostiging (30 – 70%) /verantwoording
- Prijsmonitor
- inburgeringsdiploma

Verschillen

- Geen plicht
- Doelgroep
- Aanbodgericht -geen lening en vergoedingsfaciliteiten
- Iedereen een aanbod
- Overeenkomst versus beschikking
- Handhaving obv afspraken in de overeenkomst
- Geen eigen bijdrage igv gecombineerde voorziening
- Geen kinderopvang

- Behoeftigen moeten/kunnen ook het inburgeringsexamen halen binnen gestelde termijnen. De regeling is meer aanbod gericht. Alle behoeftigen kunnen in principe voor een aanbod in aanmerking komen.
- Een – blijkt nu – belangrijk verschil is wel dat de -behoeftegen geen recht op kinderopvang hebben en – plichtigen wel.

Bestandsanalyse

- In 2005/6 is een bestandsanalyse uitgevoerd gebaseerd op bestaande bestanden (waaronder CBS) en zijn er op basis van aannames geschat hoe groot de doelgroep van de Wet Inburgering en de Regeling vrijwillige inburgering zou zijn.
- Deze bestandsanalyse leverde het beeld op dat er in Nederland 255.000 inburgeringsplichtigen zijn en 265.000 inburgeringsbehoefigen. In totaal 520.000 migranten met een taalachterstand. Van deze totale groep is ongeveer 200.000 personen werkend.
- Later is op basis van het GBA bestand nog een analyse gemaakt, dat ook heeft geleid tot een aantal van 250.000 inburgeringsplichtigen.

Leeftijd tot 65 jaar		Waarvan		
Groep	Inburgeringsplichtigen	Werkenden	Uitkerings-gerechtigden	Personen zonder inkomen uit arbeid of uitkering
Niet Nederlanders	255.000	122.400	73.950	58.650
Geestelijke bedienaren	500	500	0	0
	255.500	122.900	73.950	58.650

	Inburgeringbehoefigen	Werkenden	Uitkerings-gerechtigden	Personen zonder inkomen uit arbeid of uitkering
genaturaliseerden				
Uitkeringsgerechtigden	102.000	0	102.000	0
Opvoeders	163.000	76.610	8.150	78.240
	265.000	76.610	110.150	78.240

Tabel 1: aantallen inburgeringsplichtigen en -behoefigen.

Praktijkervaringen

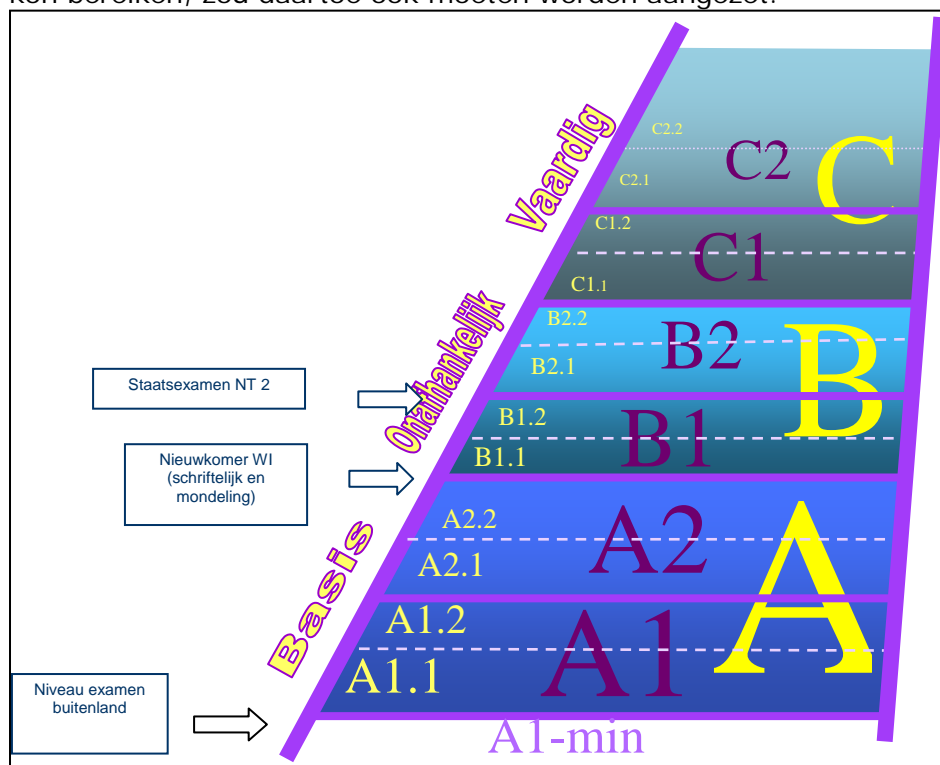
- Er is uitgebreid gezocht naar andere juridische mogelijkheden om zoveel mogelijk mensen onder een plicht te brengen, maar uiteindelijk was dit het meest haalbare.
- bijv. een optie die werd onderzocht was of via een uitkering de plicht niet kon worden opgelegd. Maar bij uitkeringen geldt altijd een inspanningsplicht om gereïntegreerd te worden en geen resultaatverplichting (slaagplicht).
- Ook is gedacht aan een verlengde leerplicht. Alle ouders van migrante kinderen zouden verplicht worden om het inburgeringsexamen te behalen. Dit is tot op heden ook nog juridische niet mogelijk gebleken. Ook dan zou het voor alle ouders moeten gelden + dan zou het pas gelden voor ouders met kinderen ouder dan 4 jaar (leerplichtige leeftijd)
- de cie. Bakker (ontslagrecht) heeft het trouwens ook over een leerplicht voor inburgering of zelfs tot het behalen van startkwalificaties. Dus de discussie wordt vanuit die hoek ook opnieuw opgestart.
- Met het wegvallen van de plicht voor een grote groep mensen blijkt het moeilijker om mensen met een taalachterstand toe te leiden naar de inburgering. Gemeenten geven aan dat het regiem van de regeling vrijwillige inburgering te streng is. Ook is de afgelopen jaren de sfeer rondom inburgering er niet aantrekkelijker op geworden.
- enkele gemeentes pleiten toch voor een meer verplichtend karakter van de groep behoeftigen. Evt. kan nog gezocht worden naar extra mogelijkheden van de uitkeringsregelingen (?).

- de groep inburgeringsplichtigen lijkt veel kleiner dan uit het BPI wordt verondersteld. Mensen blijken al een gewenst taalniveau te hebben en over diploma's te beschikken. Inschatting is dat uiteindelijk slechts 3/5 van de mensen feitelijk inburgeringsplichtig is. Sommige gemeentes zijn al door hun bestand heen.

3. Inburgeringsexamen

Taalniveau

- De inburgeringsverplichting houdt in dat de inburgeraars minimaal het inburgeringsexamen moeten halen.
- De cie Franssen heeft zich in opdracht van minister Verdonk bezig gehouden met de vraag op welk niveau de Nederlandse taal minimaal moet worden beheerst om zich redelijk te kunnen redden in onze samenleving. De cie. Franssen heeft geadviseerd – in een afweging van haalbaarheid en functionaliteit- dat het inburgeringsexamen het A2 niveau betreft voor alle nieuwkomers. Voor alle oudkomers geldt een A2 niveau spreken en begrijpen en een A1 niveau lezen en schrijven. Voormalig minister Verdonk heeft het advies van de cie. over het taalniveau overgenomen.^{2 3}
- Er is gekozen voor een 'relatief laag' niveau om daarmee zeker te stellen dat het overgrote merendeel van de mensen het examen zou kunnen behalen. Het te behalen niveau moest niet demotiverend werken omdat het niet haalbaar zou zijn. Het niveau is wel laag, maar het zou een minimaal niveau betreffen. Iedereen die een hoger niveau kon bereiken, zou daartoe ook moeten worden aangezet.



- Dit heeft ertoe geleid dat een inburgeringscursus ook zou moeten toe kunnen leiden tot het staatsexamen NT2 programma 1 of 2. Dit kan worden gefaciliteerd vanuit de WI. Ook kan ervoor gekozen worden om een Mbo te volgen, waarbij binnenkort een speciale vaktaalvoorziening kan worden bekostigd vanuit de WI. Er is dus een gedifferentieerd examenstelsel om aan de verplichting te kunnen voldoen.
- Mocht de inburgeraar het gewenste taalniveau beheersen, maar daarvoor geen bewijzen (diploma's) te kunnen voorleggen, dan kan gekozen worden voor het afleggen van een Korte VrijstellingsToets (KVT) dat op B1 niveau wordt afgenomen.

Praktijkgericht

- Bij de ontwikkeling van het inburgeringsexamen heeft de nadruk gelegen op het feit dat het NT2-onderwijs sterk moest worden vernieuwd om de resultaten ervan te verhogen.

² Voor naturalisatie moet het inburgeringsexamen op niveau A2 op alle onderdelen zijn afgelegd.

³ Minister Vogelaar maakte onderdeel uit van de cie. Franssen.

De veronderstelling was dat het NT2 onderwijs veel meer praktijkgericht georganiseerd moest worden, rekening houdend met de leefsituatie /doelperspectief van inburgeraars. Niet langer dus in de klas, klassikaal onderwijs, maar in contact met derden en veel meer maatwerk.

- Het examen werd dan ook zodanig ingericht dat deze onderwijsmethodiek zou worden 'afgedwongen'.
- Er werden een groot aantal cruciale praktijksituatie (CP's) ontwikkeld waarbij de inburgeraar zijn taligheid zou kunnen oefenen en uiteindelijk kunnen bewijzen. Deze situatie moest passen bij de leefsituatie of het doelperspectief van de inburgeraar en worden geoefend tijdens de cursus.
- De CP's kunnen worden onderverdeeld in 3 domeinen: (1) werk, (2) onderwijs, gezondheidszorg en opvoedingsondersteuning (OGO) en (3) burgerschap.
- Een inburgeraar kan kiezen tussen het domein werk of OGO, hetgeen het best past bij zijn leefsituatie danwel doelperspectief. Burgerschap is voor alle inburgeraars. In meerdere examenonderdelen komen deze CP's terug.

Opbouw examen

- Dit heeft geleid tot een examensysteem met een decentraal en een centraal examen.
- Bij het decentraal examen kan worden gekozen voor:
 - Vullen van een portfolio door het behalen van 30 bewijzen. 15 uit het verkozen domein OGO of Werk en 15 burgerschapsbewijzen. Of
 - Het vullen van een portfolio met 15 bewijzen uit het verkozen domein en burgerschap + één assessment of
 - 3 assessments, passend bij de leefsituatie van de inburgeraar.
- Het decentrale examen wordt afgesloten met een panelgesprek waarin getoetst wordt of de taligheid bij de CP's feitelijk wordt beheerst.
- Dit decentrale examen kan door een decentrale exameninstelling worden afgenomen.
- Het centrale examen is een elektronisch examen, dat wordt afgenomen door de IB groep en bestaat uit 3 onderdelen;
 - TGN: toets gesproken Nederlands
 - KNS: Kennis van de Nederlandse Samenleving
 - EPE: elektronisch praktijkexamen.
- Dit centrale deel van het examen wordt altijd door de IB-groep afgenomen.

Praktijkervaringen

- Tot op heden is er nog niet veel ervaring opgedaan met het examen. Slechts een beperkt aantal personen hebben het examen afgerond. Wel is een groter aantal mensen bezig met hun portfolio en het afleggen van de examens.

Taalniveau

- er is veel discussie over het minimale niveau van het examen. Er is een groep die pleit voor een hoger minimaal examenniveau omdat dit meer kansen biedt op volwaardige participatie in de samenleving. Dit is door de cie. Franssen vanwege de haalbaarheid van het examen voor een grote groep mensen niet geadviseerd. Het zou demotiverend werken. Tegelijkertijd biedt de WI ook al voor mensen die meer kunnen de mogelijkheid om een hoger examen af te leggen, zoals het staatsexamen of een examen dat uiteindelijk vrijstelling verleent voor de inburgeringsplicht.

- Anderen stellen juist dat een deel van de mensen dit minimale niveau al niet aan kunnen (o.a. Amsterdam). Dit wordt overigens door andere gemeenten ontkend. De veronderstelling is dat tot op heden in veel gemeenten (onbewust) onvoldoende is geïnvesteerd in kwalitatief goed NT2 onderwijs. Er worden te weinig uren geïnvesteerd, te lage belasting gedurende de week en te veel standaard lessen. Er moet veel meer te halen zijn uit het taalonderwijs, door meer adaptief onderwijs, kleinere groepen, meer multimediale middelen, meer praktijkgericht aanbod (7x24 uur leren). Met dit aanbod

zouden meer mensen tot in ieder geval het inburgeringsexamenniveau gebracht moeten kunnen worden.

- Gemeenten kiezen ervoor de meeste mensen op te leiden tot het inburgeringsexamen, ook als er meer mogelijk is. Nog veel te weinig wordt het pad gekozen van het staatsexamen danwel een MBO opleiding gecombineerd met vaktaal. De Mbo opleiding zelf kan niet uit de WI-mdIn. worden gefinancierd.

Opbouw examen

- Ervaren wordt dat het examen een aardig 'bouwwerk' is geworden. Een dergelijk type examen zou een hoge drempel zijn voor inburgeraars, zeker voor hen die nooit gewend zijn geweest getoetst te worden.

- Sommige gemeenten zien het portfolio als te arbeidsintensief / moeilijk voor inburgeraars / niet passend. Dit kan voor sommige inburgeraars zo kunnen zijn. Echter niet iedereen hoeft het portfolio te doen. Er kan ook gekozen worden voor assessments of een combinatie van portfolio en assessment. De vraag is of dit bij iedereen is doorgedrongen. Portfolio past wel geheel in het praktijkgericht leren van de taal.

- Misschien zit de wijziging meer in het aantal te behalen bewijzen en de vrijheid van invulling, zodat nog beter passende situaties worden geoefend.

- Ook moeten maatschappelijke organisaties, waar de bewijzen moeten worden behaald beter geïnformeerd worden over het portfolio als onderdeel van het inburgeringsexamen. Nu ontstaat er teveel weerstand bij deze organisaties om mee te werken.

- Ook zijn er geluiden dat de IB-groep te stringent omgaat met de (adm.) beoordeling van het portfolio. Hierover bestaat nog geen helder beeld.

- Het centrale deel bestaat uit drie digitale examens, die in een bepaald tijdspad moeten worden afgelegd. Hiermee is nog te weinig ervaring opgedaan om conclusies te kunnen trekken.

- De kosten van het totale examen bedraagt: 230 euro (104 euro voor het decentrale examen, en gemiddeld zo 35 euro voor de separate centrale examens).

4. Handhaving

- Het opleggen van een plicht vraagt ook om handhaving. De handhaving betreft het opleggen van bestuurlijke boetes. En het inburgeringsexamen is als voorwaarde gesteld voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd (VOT).
- Er kunnen boetes opgelegd worden als inburgeringsplichtige bepaalde inspanningen niet leveren en als bepaalde resultaten niet worden behaald.
 - Als een inburgeringsplichtige niet reageert op een oproep voor een intake, kan er een boete van maximaal 250 euro opgelegd worden.
 - Als tijdens een traject iemand niet de gewenste inspanning levert kan een boete van maximaal 500 euro worden opgelegd.
 - Als het examen niet binnen de gestelde termijnen (3,5 jaar voor nieuwkomers en 5 jaar voor oudkomers⁴) worden afgelegd kan een boete van 500 euro en bij herhaling van 1.000 euro worden opgelegd. Deze boete kan worden herhaald gedurende meerdere jaren en dus aardig oplopen.
 - Per 1.9.2009 (?) komt hier nog een boete bij: namelijk het verplicht accepteren van een aanbod. Als iemand het aanbod niet accepteert kan een boete van 500 euro opgelegd worden. Dit is ingevoerd omdat te veel nieuwkomers het aanbod niet accepteerden (of van hun man niet mochten accepteren) waardoor we over 3,5 jaar bij nieuwkomers weer een grote achterstand kunnen verwachten (en een nieuwe groep oudkomers hebben georganiseerd).
- Het betreft maximale boetebedragen. Gemeenten kunnen vervolgens de omstandigheden bekijken en het hoogte van de boete naar inzicht opleggen.
- In de Regeling vrijwillige inburgering is geen boetesysteem opgenomen. Alleen moet in een inburgeringsovereenkomst overeen opgenomen worden welke gevolgen er verbonden worden aan het niet nakomen van de overeenkomst.
- Indien iemand door omstandigheden niet in staat is om het examen binnen de gestelde termijn af te leggen is de gemeente in de gelegenheid om het termijn bij beschikking te verlengen.
- Indien iemand geestelijk of lichamelijk niet in staat zou zijn om in te burgeren, kan een ontheffing worden verleend. Hieraan ten grondslag ligt een medische keuring waarin wordt vastgesteld dat iemand niet in staat is om het examen af te ronden. Kosten van deze keuring komen voor rekening van de inburgeraar om zoveel mogelijk de rem te houden op het aanvragen van ontheffingen (+/- 180 euro).
- Indien iemand na 5 jaar (wordt 3,5 jaar) grote inspanning toch het examen niet blijkt te kunnen halen kan hij ook ontheven worden voor de inburgeringsplicht. Dit kan door de gemeente gebeuren, maar wel pas na bewezen inspanning.
- Indien iemand niet met certificaten aantoonbaar al voldoende taalniveau heeft, kan hij ervoor kiezen een Vrijstelling Toets (Op B1 niveau) doen. Dit stelt hem/haar vrij van de inburgeringsplicht.

Praktijkervaring

- De meeste gemeenten hebben het maximale boeteregime overgenomen in hun verordening. Sommige hebben de boetes naar beneden bijgesteld. Deze gemeentes stellen dat de dreiging van de boetes belangrijk is en dat het feitelijk opleggen van de boetes slechts van toepassing is bij excessen. 3 gemeente hebben boetes op 1 euro gezet.

- Er worden op dit moment - ook voor het niet komen opdagen bij een intake – nog niet veel boetes opgelegd. (1) omdat we daarvoor nog te kort voor op weg zijn. (2) gemeenten nog bezig zijn mensen over te halen iets te gaan doen.

- het lijkt dat gemeenten in hun informatievoorziening en werving het handhavingsverhaal (incl. de boetes) voorop stellen (vermoeden bij Utrecht, schrappen!) waardoor mensen af schrikken. Mensen kiezen er dan voor om zelf de cursus te

⁴ Deze termijnen worden gelijkgesteld en komen op 3,5 jaar te staan voor iedereen.

organiseren, zodat ze alleen –op basis van een handhavingsbeschikking - gehouden kunnen worden aan het binnen 3,5 jaar of 5 jaar halen van het examen.

- vooral voor de inburgeringsbehoefte is dit geen prettig handhavingsverhaal. Men schrikt het vooral af om 'vrijwillig 'bloot te stellen aan mogelijke handhavingsafspraken'. Tegelijkertijd moet gesteld worden dat ook door gemeenten altijd gepleit is voor een minder vrijblijvend stelsel om de uitval te verminderen en het resultaat veiliger te stellen. Maar dit lijkt nu dus toch niet de koers.

- Gemeenten hebben ook voor de inburgeringsbehoefte de ruimte om het regiem op andere wijze in te vullen. Zij kunnen immers in de overeenkomst andere dingen met de inburgeraar overeen komen. Hiervan lijkt nog niet veel gebruik te worden gemaakt.

- Gemeenten pleiten voor het zelf kunnen ontheffen van de plicht indien sprake zou zijn van beperkingen. Er is echter bewust gekozen voor een onafhankelijke tussenschakel en de inspanningstermijn van 5 jaar (wordt straks 3,5 jaar) om gemeenten niet in de gelegenheid te stellen mensen 'massaal' te ontheffen. De overtuiging is er dat met een ander 'kwalitatief beter' aanbod mensen nog een stuk taliger gemaakt kunnen worden dan nu het geval is. Maar dan moet de gemeente hiervoor dus wel de inspanning willen gaan plegen.

5. Eigen verantwoordelijkheid

- Het stelsel is gebouwd op het uitgangspunt dat mensen die in Nederland komen wonen zelf verantwoordelijk zijn voor hun inburgering. 'Zij die hier willen komen wonen, moeten zelf zorgen voor hun oriëntatie en aanpassing' (politiek standpunt).
- De eigen verantwoordelijkheid zou leiden tot een grotere inspanning van de mensen (het oude stelsel was te 'pamperig') én de inburgeraars zouden kritischer worden op het inburgeringsaanbod. Immers als dit aanbod niet leidde tot het behalen van het inburgeringsexamen, zitten zij met de consequenties, namelijk boetes en het niet kunnen verkrijgen van een Verblijfsvergunning voor Onbepaalde Tijd.⁵ Er zou burgerdruk ontstaan voor betere kwaliteit.
- Deze eigen verantwoordelijkheid van inburgeraars werd vertaald in:
 - Zelf moeten organiseren van het inburgeringstraject en het behalen van het examen. Slechts voor een beperkte groep zou een gemeentelijk aanbod aan de orde zijn.
 - Een eigen bijdrage⁶ (in geval van een gemeentelijk aanbod). Een financiële bijdrage geeft uitdrukking aan de eigen verantwoordelijkheid. Dit zou mensen mede verantwoordelijkheid laten nemen voor deelname en het resultaat van de cursus. Immers zij hebben er dan ook zelf in gefinancierd.⁷ De hoogte van de eigen bijdrage is vastgesteld aan de hand van de 'vrije bestedingsruimte' binnen een Wwb uitkering. Deze mag niet worden overschreden. Met de 270 euro komt de eigen bijdrage op 15 euro per maand en dat zou uit de vrije ruimte van de uitkering betaald moeten kunnen worden.
- In eerste instantie was het de bedoeling dat slechts drie groepen inburgeraars nog een aanbod konden ontvangen van een gemeente omdat daar maatschappelijk dan wel andere belangen een rol speelden.
 - Vrouwen kregen een aanbod omdat zij een grote verantwoordelijkheid hebben voor de opvoeding van hun kinderen. Een aanbod was vanuit deze maatschappelijke taak gerechtvaardigd.
 - Uitkeringsgerechtigden zouden een aanbod moeten krijgen om een optimale afstemming te kunnen maken met het reïntegratietraject. Anders zou het zo kunnen zijn dat een Ugger aangeeft niet deel te kunnen nemen aan een reïntegratietraject omdat hij al aan het inburgeren is. Ook zou er sprake kunnen zijn van synergie als beide trajecten goed op elkaar afgestemd zou worden.
 - Geestelijke bedienaren
- Naast deze groepen werd het later politiek afgedwongen dat alle asielmigranten (nieuw- en oudkomers) ook recht hebben op een gemeentelijk aanbod.
- Met de invoering van het Deltaplan inburgering is reeds een uitbreiding van de doelgroep die in aanmerking komt voor een gemeentelijk aanbod geregeld, namelijk dat gemeenten nu aan alle inburgeringsplichtigen een aanbod kunnen doen.
- Dit aanbod in combinatie met de 'nieuwe' boete voor het niet accepteren van het aanbod zou voldoende druk moeten opleveren om deel te nemen aan een cursus en het examen te behalen.
- Ook alle inburgeringsbehoefigen kwamen reeds via de regeling vrijwillige inburgering reeds in aanmerking voor een gemeentelijk aanbod.
- Met alle wijzigingen is een totaal aanbodgestuurd stelsel ontstaan.

⁵ Indien mensen geen VOT krijgen, maar een Verblijfsvergunning voor Bepaalde Tijd, moeten zij leges betalen om de VBT weer te verlengen.. Dit gaat om aanzienlijke kosten. Ook bestaat voor asielmigranten het risico dat indien hun land als 'veilig' wordt beschouwd zij alsnog uitgezet kunnen worden zolang zij een VBT hebben. Bij een VOT kan dit niet meer.

⁶ Ook de oudkomersregelingen kenden al een eigen bijdrage. Deze mocht door de gemeentes zelf worden vastgesteld. Meerdere gemeentes werkten met eigen bijdrage van 50 tot 100 euro.

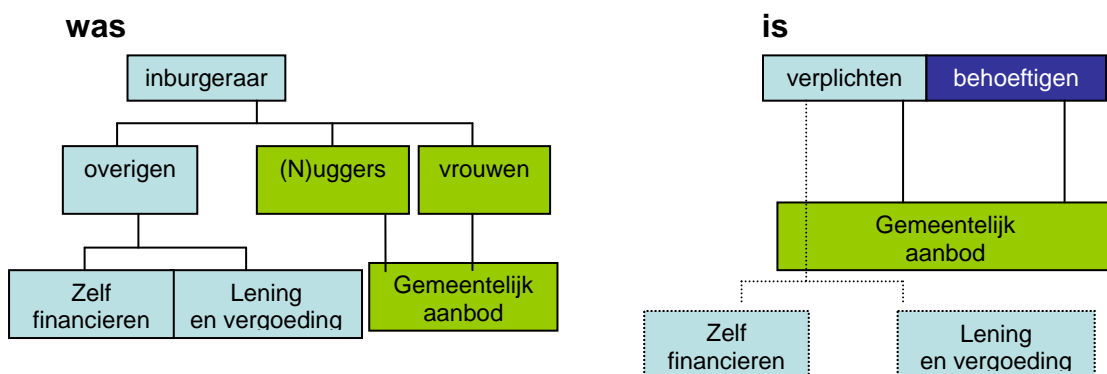
⁷ Dit argument werd trouwens mede aangedragen door de gemeentes zelf. Zij gaven aan dat een eigen bijdrage bij zou dragen aan de motivatie om de cursus met goed succes af te sluiten.

Lening en vergoeding

- Grote groepen mensen zou in eerste aanzet niet voor een gemeentelijk aanbod in aanmerking komen. Om hen financieel in de gelegenheid te stellen om een cursus in te kopen en examen te doen, is er een leningen- en vergoedingstelsel gebouwd.
- Mensen die een cursus in willen kopen kunnen een bedrag van max. 5.000 euro (voor maximaal 3 jaar) lenen bij de IB-groep. Dit bedrag kunnen ze in termijnen terugbetalen.
- Indien inburgeraars binnen 3 jaar het inburgeringsexamen hebben behaald – zonder gebruik te hebben gemaakt van een gemeentelijk aanbod - kunnen zij in aanmerking komen voor een vergoeding.
 - Een forfaitaire vergoeding van 650 euro (zonder overleggen van bewijzen behalve het examenpapiertje)
 - Een kostenafhankelijke vergoeding tot maximaal 3.000 euro als bewijzen van gemaakte kosten (bij een gekeurmarkt instituut) worden overhandigd. Dit betreft 70% van het maximaal te lenen bedrag en ingeschatte kosten voor een traject.
 - Een extra forfaitaire vergoeding (250 euro) voor oudkomers als zij niet stoppen bij een niveau A1 voor lezen en schrijven maar doorgaan tot een niveau van A2.
- De vergoeding wordt door de IB-groep –in geval van een lening – gebruikt voor de aflossing. Alleen het resterende leningbedrag behoeft dan te worden terugbetaald. (dit bedrag komt dan ook – jawel – op ongeveer 15 euro er maand).
- Haalt iemand het examen niet binnen de gestelde termijn, zit hij wel met een lening die nog moet worden afbetaald.

Persoonsgebonden inburgeringsbudget

- Om persoonlijk toch optimaal invloed te doen gelden op de invulling van het inburgeringsprogramma stimuleert de huidige minister het gebruik van persoonsgebonden inburgeringsbudgetten. Deze PIB kunnen worden verstrekt door gemeenten aan personen die zelf hun inburgering willen organiseren en niet van het 'standaard' aanbod gebruik willen maken.
- Dit kan bijv. handig zijn voor hoogopgeleiden die een schakelcursus willen volgen, of voor mensen die een gecombineerd traject willen doen, waarbij het taalonderwijs anders dan via het standaard aanbod geregeld moet worden. Of andere varianten. Gemeenten zijn hier vrij in.



Praktijkervaringen

- De eigen verantwoordelijkheid vertaald in het zelf organiseren van je inburgering is in het stelsel geminimaliseerd. Sowieso voor de inburgeringsbehoefigen en nu ook voor de inburgeringsplichtigen. Iedereen kan in aanmerking komen voor een aanbod.
- Alleen de eigen bijdrage staat nog overeind. En ook deze wordt door gemeente voor de inburgeringsbehoefigen onder druk gezet. Het is wel wettelijk vastgesteld dat gemeente moeten innen, maar daar wordt gevarieerd mee omgegaan. (1) een uitgestelde EB en kwijtschelding als het examen binnen gestelde termijnen wordt behaald. (2) een EB, maar terugbetaling als het examen wordt behaald (3) een EB en terugbetaling in natura (bv. behoud computer die in bruikleen was gegeven. (4) geen inning (= bestuurlijke

ongehoorzaamheid). Overigens zijn er ook gemeenten waarbij de EB als 'gewoon' wordt beschouwd en wordt geaccepteerd door inburgeraars en geïnd.

- Al eerder is sprake geweest van het afschaffen van de eigen bijdrage. Echter dit was politiek niet haalbaar. Het nu opnieuw voorstellen lijkt politiek risicovol.

- Ook maakt de eigen bijdrage deel uit van de financiering van de trajecten. Indien de eigen bijdrage wordt afgeschaft zullen deze financiële middelen elders moeten worden gecompenseerd.⁸

- Doordat er nu door alle wetswijzigingen weer een aanbodgestuurd stelsel is ontstaan worden er nauwelijks leningen en vergoedingen meer versterkt. Het bestaansrecht van dit deel van het stelsel komt onder druk te staan. De vergoedingen als stimulans zouden kunnen blijven bestaan.

- De rol van de gemeente is hierdoor wel weer heel groot geworden. Immers iedereen voorzien van een aanbod.

- Er ontstaat ook druk in het stelsel. Immers de inburgeraar is plichtig. Hij krijgt een boete als hij het examen niet haalt binnen de gestelde termijn, maar is wel 'afhankelijk' van het kwaliteit van het aanbod van de gemeente. Stel nu dat dit aanbod niet tot het behalen van het examen leidt. Dan zit de inburgeraar met de zogenoemde 'gebakken peren'. Of hij gaat een klacht / bezwaar indienen bij de gemeente. U heeft mij niet het goede aanbod gegeven!! Dit zou toch een interessante ontwikkeling zijn waardoor vanuit de doelgroep druk ontstaat op de gemeenten en daarmee op een kwaliteitsverbetering van de cursussen'. De Pavem-vrouwen zouden een voorlopersgroep in dit verhaal kunnen zijn'.

- De PIB's zijn nieuw. Hiermee zijn nog onvoldoende ervaringen opgedaan om al iets te kunnen zeggen. Wel maakt het het lening- en vergoedingenstelsel nog meer overbodig.

⁸ Rotterdam compenseert de eigen bijdrage nu zelf en zegt daarvoor 2 mln. eigen middelen te investeren.

6. Werving en toeleiding

- Gemeenten beschikken over een BPI: een Bestand Potentieel Inburgeringsplichtigen. In totaal bevat dit bestand de namen van 250.000 plichtigen. Aan de hand van dit bestand kunnen potentieel inburgeringsplichtigen opgeroepen worden om in te burgeren.
- In de intake kan dan vastgesteld worden of inderdaad sprake is van inburgeringsplicht en of iemand in aanmerking wenst te komen voor een cursus. In het BPI komen mensen voor die toch over een diploma blijken te beschikken, voldoende Nederlands spreken, of anderszins niet inburgeringsplichtig zijn.
- Eerst zou er ook een bestand beschikbaar komen (toen nog iedereen onder de inburgeringsplicht zou vallen) van ook de nu genoemde inburgeringsbehoefligen. Maar deze is nu niet vervaardigd. Maar wel kunnen alle potentieel inburgeringsbehoefligen uit het GBA herleid worden (= ook gedaan door meerdere gemeente) als zijnde 1^{ste} generatie migranten.
- De inburgeringsplichtigen hebben we dus in beeld. De behoeftigen zijn lastiger. Uit het GBA bestand kan dus potentiële inburgeringsbehoefligen worden herleid (als zijnde een de groslijst 1^{ste} generatie migranten). Daarna zijn er meerdere mogelijkheden die wel worden gebruikt:
 - Uit het bestand uitkeringsgerechtigden kunnen de mensen met een taalachterstand gehaald worden (dossieronderzoek / casemanagers)
 - Bestanden van oud WINners of oudkomers kunnen worden gebruikt om mensen die nog een taalachterstand zouden hebben opnieuw op te roepen.
 - UWV bestanden kunnen worden gebruikt om – behoeftigen op te sporen.
- Meerdere instanties zouden een toeleidingstaak op zich kunnen nemen. Bijvoorbeeld: schuldhulpverlening (een deel van het bestand is van migrante afkomst); scholen, CWI, UWV, consultatiebureaus (centrum voor jeugd en gezin), huisartsen, werkgevers; woningcorporaties, moskeebesturen.
- Bedoeling is dan dat er voor specifieke doelgroepen cursussen op maat aangeboden worden bijv. NT2 + cursus budgetbeheer + reïntegratie (voor bijv. mensen met schulden) of NT2 + cursus opvoedkunde/ (gezondheid)zorg / bewegen voor migrante ouders met jonge kinderen /babies.
- Tot slot kan de werving georganiseerd worden door de inzet van derden: intermediairs en ambassadeurs uit eigen kring.

Praktijkervaring

- Het vinden van personen voor een inburgeringsaanbod brengt veel werk met zich mee. Een deel van de groep inburgeringsplichtigen reageert niet direct op een oproep voor een intake. Daar moet achteraan 'gebeld' worden.
- Gemeenten zijn bezig met het oproepen van de groep inburgeringsplichtigen. Een aanzienlijk deel van deze groep blijkt achteraf niet inburgeringsplichtig (veelal vanwege voldoende niveau Nederlands).
- De inburgeringsbehoefligen zijn moeilijker te traceren. Er worden wel algemene wervingsmiddelen ingezet maar deze leiden nog tot te weinig mensen naar de inburgering. Overigens hebben niet alle gemeenten hier last van. Er zijn meerdere gemeenten waar het aantal zelfmelders aanzienlijk is en die door een simpele werving alweer een nieuwe toevoer van mensen hebben.
- De toeleiding vanuit andere organisatie incl. de sociale dienst is nog niet optimaal geregeld. Soms is de afstemming met de sociale dienst ingeregeld, maar met UWV en CWI nog onvoldoende, laat staan met de andere organisaties. Dit is ook relatief nieuw voor gemeenten om het op deze wijze te moeten organiseren. Biedt wel perspectief.
- Sommige gemeenten hebben de werving uitbesteed aan derden, overigens met wisselend succes. Als het organisaties betreft met een redelijke lokale inbedding dan lukt

het redelijk. Zijn het landelijke spelers zonder lokale inbedding dan krijgen deze het moeizaam voor elkaar (overigens ook met uitzonderingen).

- Inburgeraars geven aan dat het aanbod van de gemeente onvoldoende aansluit bij hun behoefte en dat ze daarom niet wensen deel te nemen.

7. Gemeentelijk aanbod

Marktwerving

- In het stelsel is marktwerving geïntroduceerd. Er is niet langer sprake van gedwongen winkelnering bij de ROC's. Het doel achter deze introductie is dat daarmee een kwaliteitsimpuls gegeven kon worden aan de inburgering, zonder te veel opwaartse druk (zelfs zou alles goedkoper kunnen) op de prijs.
- In de wet wordt geen (Europese) aanbesteding afgedwongen.

Samenstelling traject

- Gemeenten kunnen op dit moment aan alle inburgeringsplichtigen en – behoeftigen een inburgeringscursus aanbieden. In aanvang was dit niet mogelijk en leverden dit bij de intake veel vraagstukken op: is deze persoon wel/niet inburgeringsplichtig, komt hij wel/niet in aanmerking voor een aanbod. Deze vragen kunnen nu iets makkelijker beantwoord worden althans als het gemeentelijke beleid de landelijke aanpassingen hebben gevolgd.
- De cursus moet opleiden tot minimaal het inburgeringsexamen, in het domein werk of in het domein OGO. Dit kan vooraf gekozen worden.
- Indien sprake is van een uitkeringsgerechtigde inburgeraar (UGGER) of een Niet uitkeringsgerechtigde inburgeraar (NUGGER) is het de bedoeling dat een gemeente een gecombineerd traject aanbied: reïntegratie en inburgering. Hiermee wordt de persoon in de gelegenheid gesteld om zowel zijn taligheid te bevorderen als zijn competenties te verbeteren. Deze twee trajecten hebben ook nog een synergetisch effect.
- Anderen dan (N)UGGERS kunnen sec een inburgeringstraject worden aangeboden, opleidend tot een inburgeringsexamen, staatsexamen of anderszins. Indien bijv. gekozen wordt voor een Mbo opleiding niveau 1 of 2 kan ook vanuit de wi- een taalvoorziening worden toegevoegd. Dus er is een scala aan mogelijke einddoelen.

Tarieven

- Aan de gemeente worden twee lumpsum tarieven voor het gemeentelijk aanbod beschikbaar gesteld: 4.235 (= incl. eigen bijdrage) voor alle UGGERs en NUGGERs en 6.180 (ook incl. eigen bijdrage). Deze bedragen mogen vrij besteed worden: dus cursussen op maat.⁹ Deze bedragen zijn vastgesteld op basis van een onderzoek, waarin standaardkosten zijn bepaald voor de gemeentelijke taken: intake, de handhaving, begeleiding, en de cursus en het examen.
- Uitgangstarief lag rond de 5.000 euro. Sprake is van synergie als sprake is van NUGGERs en UGGERs omdat veel gemeentelijke taken dan toch al worden uitgevoerd en er sprake is van een synergetisch effect tijdens de cursus. Het tarief kon dus naar beneden worden bijgesteld naar 4.235. De bedoeling is ook dat de gemeente aan deze WI-middelen ook reïntegratiemiddelen koppelen.
- Verondersteld wordt dat voor de overige personen (voornamelijk vrouwen met een grotere afstand tot de maatschappij) een intensievere mate van begeleiding gewenst is (geschatte kosten: 1.000 euro). Daarmee ontstond het hogere tarief. Later heeft de politiek ook afgedwongen dat alle asielmigranten altijd voor het hogere tarief in aanmerking moesten kunnen komen omdat onder deze groep de behoefte aan begeleiding aanwezig zou zijn.

Alfabetisering

- Voorafgaande aan een WI-traject kunnen gemeenten mensen met een taalniveau lager dan A1 altijd eerst op een alfabetiseringstraject plaatsen, bekostigd uit de WEB. Deze WEB-trajecten kan mensen opleiden tot een alfabetiseringsniveau B:

⁹ In het oude stelsel was vastgesteld dat de tarieven bestemd waren voor taalonderwijs, maatschappelijke oriëntatie en maatschappelijke begeleiding. Dit terwijl er groepen mensen waren die geen maatschappelijke begeleiding (of anderszins) nodig hadden. Dit leidde tot standaard aanbod.

dit staat gelijk met het niveau: A1 (technisch). Met het WI traject moeten mensen dan nog naar functioneel A1/A2 worden opgeleid.

- De alfabetiseringstrajecten moeten wel ingekocht worden bij de ROC's. Immers bij de WEB is nog sprake van gedwongen winkelnering.¹⁰

Wwb-werkdeel

- De bedoeling is ook dat er uit het werkdeel van de Wwb middelen worden ingezet voor het kwalificeren van inburgeraars. Dit maakt het totaal beschikbare budget hoger dan alleen de WI middelen.

Participatiebonus

- In voorbereiding is het verstrekken van een participatiebonus van 1.000 euro per traject. Dit ter bevordering van de dualiteit van trajecten. Dit houdt in dat afhankelijk van de leefsituatie en/of doelperspectief van de inburgeraar een praktijksituatie gecreëerd moeten worden. De taligheid van inburgeraars - is de veronderstelling - wordt het best bevorderd als deze direct in de praktijk kan worden toegepast. Dergelijke praktijksituaties zijn werk(stages), vrijwilligerswerk, opvoedingsondersteuning (cursusonderdeel), ondernemerschap, maatschappelijke participatie (sport, e.d.)
- Cases:
 - Vrouw met een grote taalachterstand kan aangeboden krijgen: een alfabetiseringstraject en daarna een WI- traject (4/5.000 + 6.280 + 1.000 bonus)
 - Nugger / Ugger met grote taalachterstand: alfabetiseringstraject en daarna een gecombineerd traject WI-reintegratie (4/5.000 + 4.235 WI + WWb middelen + bonus)
 - Uggers en Nuggers met mindergrote taalachterstand (4.235 + wwb deel + bonus)
 - Werkenden met taalachterstand (wel/ geen Web + 6.280 + evt. financiële bijdrage werkgever (O&O fonds))

Praktijkervaring

Marktwerving

- Gemeenten hebben in een rap tempo moeten aanbesteden. Over het algemeen kan gesteld worden dat ze met beperkte kennis van de doelgroep, beperkte kennis over wat kwalitatief goed NT2 onderwijs is en beperkte kennis van de markt hebben aanbesteed. De vraag /vrees is of met deze eerste aanbesteding op alle plekken de gewenste en noodzakelijke kwaliteitslag is ingezet.

- Sommige gemeenten hebben in hun contracten met aanbieders afgesproken dat zij deels gefinancierd worden als zij een inburgeraar voor het examen laten slagen. Een groot deel van de gemeenten heeft dit echter niet gedaan en komen daardoor in de problemen.

- Gemeenten hebben in hun aanbesteding erg gezocht naar een goede balans tussen kwaliteit en financiële gunningscriteria. Dit is in meerdere gevallen echter niet goed gelukt, waardoor kwalitatief goede aanbiedingen niet konden worden gehonoreerd, vanwege te hoge kosten. In veel gevallen was er sprake van kwalitatief vergelijkbare aanbiedingen, waarna aan de goedkoopste gegund werd.

- ROC's zijn in veel gevallen in ieder geval een deel van de markt kwijtgeraakt en in sommige gevallen de totale markt. Oorzaken waren dat zij kwalitatief een slecht aanbod deden, omdat zij niet gewend waren op deze wijze te moeten concurreren. Als zij wel een kwalitatief aanbod deden, verloren ze door de prijs. Zij waren in veel gevallen aanzienlijk duurder dan andere aanbieders.

¹⁰ Ook onder het participatiefonds lijkt gedwongen winkelnering nog aan de orde te zijn.

- Over het algemeen zijn gemeenten wel blij dat zij niet meer overgeleverd zijn aan de ROC's en ook te maken hebben met andere aanbieders. Dat maakt het vergelijken mogelijk. Het beeld is dat de traditionele taalaanbieders (lees ook docenten) vooral nog een kwaliteitslag moeten maken. Er zijn ook mooie ontwikkelingen te zien. voor de resultaten is het nog te vroeg.

Tarieven

- Er wordt geroepen dat de trajectprijzen ontoereikend zijn. Tegelijkertijd lijkt het totale 'taalstelsel' redelijke financiële mogelijkheden te bieden. De vraag is of deze worden benut. Ook zien we gemeenten wel hele WI trajecten uit het Wwb werkdeel betalen omdat zij Wwb middelen over hebben. Een combinatie van WI en Wwb zou ook ruimere financiële mogelijkheden bieden.

- Gemeenten ontvangen een lumpsum tarief. Dit houdt ook in dat gemeenten op maat in kunnen kopen: voor iemand met een korte afstand tot het examen ontvangen ze ook 6.180 euro voor. Sommige trajecten zijn dus goedkoper, anderen duurder. Gemiddeld zouden ze uit moeten kunnen komen met de beschikbaar gestelde financiële middelen.

Telling / stagnatie

- Als we naar gemeenten kijken, dan blijken ze meer taaltrajecten aan te bieden dan uit de telling van de WI (met behulp van ISI (InformatieSysteem Inburgering) blijkt. Amsterdam en ook wel Rotterdam beweren zelfs dat als alle taaltrajecten worden meegeteld er nauwelijks sprake is van stagnatie. Wat is er aan de hand?

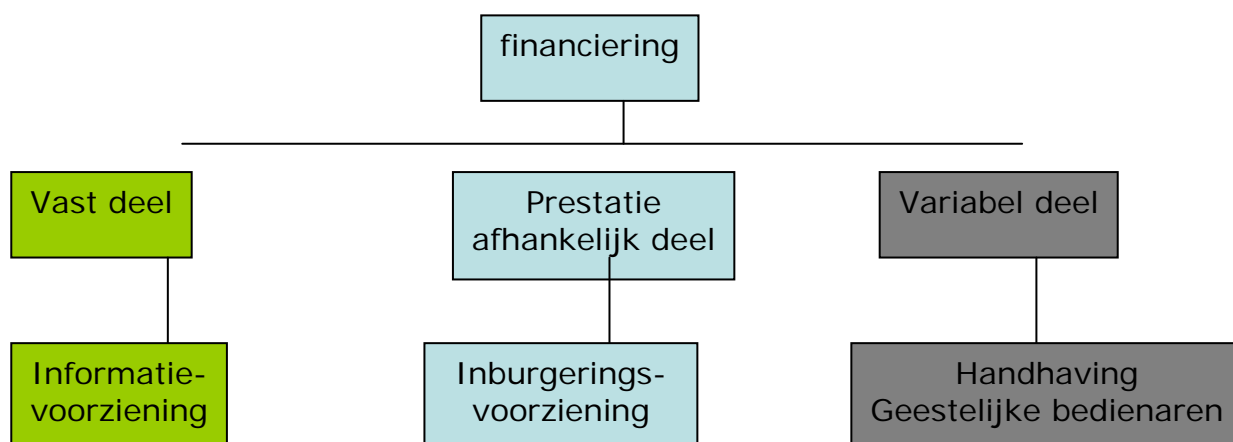
- Amsterdam leidt bijv. in 2007 7.000 personen naar de alfabetiseringstrajecten. Dit zijn potentiële inburgeraars. Ook bedienen zij vanuit de Wwb middelen nog mensen met een taalcursus. Omdat met deze personen geen WI-contract of WI-beschikking wordt afgesloten kunnen deze personen niet opgevoerd worden in ISI en tellen ze dus niet mee.

- Hieraan liggen argumenten ten grondslag. Als iemand een WI-overeenkomst/beschikking krijgt, terwijl hij/zij nog moet alfabetiseren begint wel zijn termijn al te lopen en geldt het regiem van de WI. Dit kan afschrikken. Voor alfabetiseerders is het mogelijk dan ook aan te raden om nog geen WI overeenkomst af te sluiten.¹¹ Taaltrajecten worden uit het Wwb betaald omdat gemeenten op dit moment overschotten kennen op het W-deel. Dit heeft negatieve consequenties voor de beschikbare W-middelen voor de komende jaren. De personen die uit het W-deel betaald worden kunnen wel opgevoerd worden in ISI mits ze er een gecombineerd traject van maken. Dan moet de inspanning dus wel opleiden tot het inburgeringsexamen. De vraag is of gemeenten dit overeen wensen te komen met de uitkeringsgerechtigden, mede met het oog op de discussie 'werk boven inburgering'.

- Als er eerst zoveel mensen naar de alfabetisering worden geleid is dit een potentiële groep voor over één of twee jaar om naar de inburgering toe te leiden. Dit biedt enige garanties voor de komende tijd. Dit betekent tegelijkertijd dat er nu veel ruimte op het WI-budget is voor mensen met een kleinere afstand tot het examen. Alle mensen met een taalniveau van A1 kunnen zo het WI-traject in. Dit vraagt uiteraard wel enige specifieke wervingskracht en maatwerk.

¹¹ Wel dient hierbij opgemerkt te worden dat een gemiddeld ROC 1,5 – 2 jaar over het alfabetiseren van migranten doet, terwijl er nu instituten zijn die dat in een veel kortere tijd (soms een ½ jaar) doen. Hier valt dus ook nog veel te winnen.

8. Financiering gemeenten



- Gemeenten krijgen een WI-budget bestaande uit drie onderdelen: een prestatie-afhankelijk deel, een vast deel en een variabel deel.
- Uit het prestatie-afhankelijk deel moeten de inburgeringsvoorzieningen worden betaald. Deze vergoeding omvat: de gemeentelijke taken, de cursus zelf + 1 maal de vergoeding van het examen.
- Indien een gemeente iemand op traject weet te plaatsen ontvangt hij 30% van het tarief. Indien deze persoon ook examen doet ontvangt de gemeente de resterende 70%. (Er is ook nog een bonus mogelijk (van 10%) als een bepaald percentage inburgeraars ook het examen behaald).
- Uit het vaste deel van het WI-budget kan de informatievoorziening (informatiefunctie) van de gemeente aan inburgeraars worden gefinancierd. Hiervoor kunnen zij een informatiepunt inrichten en/of anderszins de informatie over de wet aan inburgeraars te kennen geven (folders, posters, website, deur aan deur).¹²
- Het variabele deel heeft te maken met de handhaving zonder aanbod en de geestelijke bedienaren. Voor elke handhavingsbeschikking die wordt afgegeven + elke geestelijke bedienaar die naar een landelijke cursus wordt geleid krijgt de gemeente ook een bepaald tarief.

Prognose

- De hoogte van het WI-budget wordt vastgesteld op basis van een opgegeven prognose. De G31 gemeenten geven een prognose af voor 3 jaar. Zij kunnen zelf bepalen in welk tempo zij de prognose binnen de termijn van drie jaar realiseren. Zij moeten binnen dat drie jaar het geprognosticeerde aantal inburgeraars op traject plaatsen. Het slagen van het examen behoeft niet gedurende de drie jaar te gebeuren, maar binnen nog max. 2 jaar die op de drie jaar volgt.
- De niet G31 bepalen voor 1 jaar hun prognose en dienen die ook in 1 jaar te realiseren: dus het aantal moet dan in dat jaar op traject geplaatst worden. Het behalen van het examen moet dan binnen de 3 jaar (incl. eerste jaar).
- Vanwege het achterblijven van de plaatsingen in 2007 hebben de niet-G31 een jaar extra te tijd gekregen om de prognoses 2007 te realiseren.

Praktijkervaringen

¹² Orde van grote van het vaste deel: gemeente Breda krijgt ong. 100.000 euro op een totaal budget van ruim 6 mln.

- Lang is met gemeenten gediscussieerd over prestatie-afspraken waarbij gemeenten ook afgerekend werden op het aantal geslaagden. Bijvoorbeeld aan de orde is geweest: 20% voor de plaatsing, 50% voor het doen van het examen en 30% voor het slagen van het examen. Gemeenten hebben de financieringsgrondslag voor het aantal geslaagden altijd afgehouden met het argument dat er teveel 'niet beïnvloedbare factoren' een rol zouden spelen bij het wel/niet slagen van inburgeraars.
- Indien gemeenten meer geld voor werving en toeleiding wensen, lijkt het niet logisch om het prestatie-afhankelijke budget (tarief) te verhogen, maar eerder (eenmalig) het vaste deel van het WI-budget.
- Dit WI-budget staat dus niet alleen. Het moet in samenhang met het werkdeel van de Wwb-gelden alsmede de Web-gelden worden gezien.

9. Kinderopvang

- Kinderopvang (KO) is geregeld voor alle kinderen van ouders die een inburgeringsverplichting hebben.
- Voor de inburgeringsbehoefigen is geen KO, behalve voor die behoeftigen die tevens uitkeringsgerechtigd zijn en een reïntegratietraject krijgen aangeboden. Dit betreft dan Wwb-ers, maar ook mensen met een sociale verzekeringsuitkering.

Praktijkervaringen

- Toen de inburgeringsplicht voor iedereen nog aan de orde was, waren er financiële KO-middelen gereserveerd voor alle inburgeraars. Toen de groep in tweeën werd gesplitst heeft SZW (toen verantwoordelijk voor de KO) aangegeven niet akkoord te gaan met KO voor behoeftigen.
- Dit zou in strijd zijn met de uitgangspunten van de wet KO. Ouders hebben alleen toegang tot een kinderopvangtoeslag als het hen belemmert om aan arbeid deel te kunnen nemen en er moet een verplichting (net als de arbeidsplicht in het kader van de wwb) aan ten grondslag liggen. Ook moet helder worden dat niet bv. de man de kinderen zouden kunnen opvangen. SZW heeft op grond hiervan de KO voor inburgeringsbehoefigen afgehouden. Minister Verdonk heeft zich toen ook niet heel hard gemaakt voor deze zaak.
- Gemeenten hebben hiervoor wel altijd hard gestreden, maar het in de tweede kamer ook niet voor elkaar kunnen krijgen, ondanks een intensieve lobby.
- Minister Vogelaar heeft de problematiek ook besproken met staatssecretaris Dijkema (OCW). In de bespreking is 'geconcludeerd' dat een uitbreiding van de doelgroep die in aanmerking komt voor KO niet opportuun is, omdat de KO al ernstig overvraagt is.
- Afgesproken is dat mogelijkheden van de inzet van VVE middelen optimaal moeten worden benut. Ook zouden de mogelijkheden van de peuterspeelzalen moeten worden gezien.
- De minister ziet meer mogelijkheden in vormen van kinderopvang. Een soort van informele kinderopvang dichtbij de inburgering georganiseerd. Uiteraard zijn er ook tegenstanders voor deze vorm van kinderopvang omdat (1) de kwaliteit van deze oppas te kort zou schieten; (2) er dan alleen 'migrante' kinderen gebruik maken van deze kinderopvang: dit brengt al segregatie vanaf 0 jarige leeftijd tot stand. (3) kinderopvang moet ook uit de eigen middelen van gemeenten gefinancierd worden. Daartoe zijn niet alle gemeenten bereid. (4) gemeenten hebben ook principiële bezwaren. Aan de ene kant moeten zij de kwaliteit van de KO bewaken en aan de andere kant organiseren zij een kwalitatief mindere vorm van KO.
- Er is ooit een poging gedaan om de omvang van het KO-probleem te becijferen. Het gaat om de inburgeringsbehoefigen, die niet in een uitkerings situatie verkeren, met kinderen onder de 4 jaar. Kinderen boven de 4 jaar gaan immers naar school. Evt. kunnen kinderen vanaf 2,5 jaar gebruik maken van de peuterspeelzaal evt. met VVE. (berekening is evt. op te leveren). Dit kost uiteraard wel geld, maar is mogelijk makkelijker te organiseren.
- Naast de financiële problematiek speelt de organisatorische problematiek van de KO. KO-instellingen zijn niet altijd bereid om kinderen van inburgeraars op te vangen: ze maken van andere tijden gebruik van de KO, zijn niet altijd trouw en financieel niet altijd betrouwbaar. Het vraagt een bepaalde instelling en flexibiliteit om de KO voor inburgeraars goed te regelen.
- Er worden al ruim alternatieve KO georganiseerd. Goede voorbeelden zijn Oss, Hoorn, Zoetermeer. Utrecht heeft bv. een 4 euro vergoedingsregeling en ook cursussen waarbij een Mbo opleiding (kinderopvang) wordt gecombineerd met inburgering.

10. Algemeen

- In het algemeen kan gesteld worden dat het stelsel een sterk administratief juridisch karakter heeft. Veel regels en uitzonderingen die de uitvoering ervan niet eenvoudig maken.
- Ook is het een stelsel gebaseerd op plicht, drang en dwang. Dit is niet geheel passend bij het feit dat veel mensen de inburgering op vrijwillige basis moeten doen en dus verleid moeten worden. De gehele sfeer rondom de wet wordt ook als zodanig beleefd.
- Gemeenten hebben in vele opzichte het nieuwe inburgeringsstelsel nog niet goed ingevoerd. De grote kwaliteitslag die werd geïnitieerd met het nieuwe stelsel moet nog beginnen. Volop uitdagingen en kansen dus voor gemeenten (die het helaas niet als zodanig ervaren en (te) veel naar de regelgeving kijken).