

Concept samengestelde reactie op Lagere regelgeving

1 Inleiding

Allereerst worden een aantal punten naar voren gebracht die op meerdere plaatsen in het ontwerpbesluit en in de ontwerpregeling naar voren komen, waarop aanpassing gewenst is. Voort worden opmerkingen geplaatst bij respectievelijk artikelen in het ontwerpbesluit, de ontwerpregeling, de nota van toelichting en de bijlagen. Sommige daarvan vormen de basis voor de algemene opmerkingen hieronder.

Voorinburgering

Er wordt aangegeven wordt dat het niet wenselijk is om de voorinburgering verplicht te stellen, want dat zou de flexibiliteit in de weg staan. Daarentegen moet het toch mogelijk zijn om voorinburgering verplicht te stellen en tegelijkertijd flexibel te blijven ten aanzien van de uitstroombdatum? Als het COA met name mensen in de regio van het betreffende AZC uit-plaatst, zijn hier goede afspraken over mogelijk met gemeenten en inburgeringsaanbieders.

Focus in het AZC

Voor de procedures voor ontheffing, vrijstelling of diplomawaardering ligt in deze regeling de primaire focus bij de gemeente, terwijl deze procedures onafhankelijk zijn van de gemeente waar de statushouder naar wordt uitgeplaatst. Er gaat in de fase van de Brede Intake veel tijd verloren wanneer deze procedures nog gestart moeten worden. Het is beter wanneer de resultaten van verzoeken tot ontheffing of vrijstelling of van diplomawaardering als ingangsdokumentatie voor de Brede Intake worden meegenomen. Dat zorgt voor een veel effectiever proces en levert minder wachttijd en snellere doorlooptijd op.

Het pleit er dus voor om de focus op verzoeken tot ontheffing, vrijstelling of diplomawaardering primair bij het COA te leggen, eventueel als onderdeel van het traject Voorinburgering. Informatie over lopende verzoeken tot ontheffing, vrijstelling of diplomawaardering dienen in het klantdossier (TVS) te worden opgenomen.

Bezwaar en beroep

Het is de inburgeraar toegestaan bezwaar en / of beroep aan te tekenen tegen een PIP. Het zou goed zijn wanneer de effecten daarvan verder zijn uitgewerkt in de regeling. Dit ontbreekt nu.

Belangrijke punten daarin zijn bijvoorbeeld: a) hoe om te gaan met bezwaar en beroep op een PIP dat eenzijdig door de gemeente is vastgesteld omdat de inburgeraar meermaals niet is op komen dagen, b) hoe om te gaan met bezwaar en beroep in geval van afschaling naar A2, c) wat betekenen de doorlooptijden van procedures voor bezwaar en beroep waar het gaat om de 10 weken termijn voor het PIP, e.d.

Rol van gemeenten bij Verlenging

Mede in reactie op 2.5.5 Verlengingen uit de toelichting

Zoals het nu wordt voorgesteld kan de inburgeraar een verzoek tot verlenging aanvragen bij DUO zonder dat de gemeente - als regiovoerder en goed op de hoogte van de omstandigheden en de geschiedenis van het inburgeringstraject van de inburgeringsplichtige - daarbij wordt betrokken. Dit creëert de onwenselijke situatie dat de gemeente zonder kennis van de oorzaak en zonder inspraak op het besluit, geconfronteerd wordt met een verlenging en bijbehorende kosten. Het is daarbij sterk de vraag of DUO zonder overleg met de gemeente tot zo'n besluit kan komen. Verzoeken tot verlenging zouden altijd met een advies van de gemeente vergezeld moeten gaan, net als een verzoek tot ontheffing.

Eenzelfde punt geldt bij 3.2.1 Handhaving bij overschrijding van de inburgeringstermijn. Ook hier lijkt de communicatie enkel tussen inburgeraar en DUO, en wordt de gemeente hooguit geïnformeerd over de beslissing. In de beoordeling of hier sprake is van verwijtbaar gedrag lijkt er niet gekeken te worden naar informatie die binnen de gemeente beschikbaar is.

Dit terwijl in **Artikel 9.6. Gegevensuitwisseling ten behoeve van de handhaving van de inburgeringsplicht)** lid 4 er expliciet wordt aangegeven dat het college Onze Minister gegevens verstrekt over: **a.** opgelegde boetes; **b.** de deelname en afronding van de leerroute, het Participatieverklaringstraject en de module Arbeidsmarkt en Participatie; en **c.** de verwijtbaarheid van het niet voldoen aan de inburgeringsplicht.

De regelgeving lijkt hierdoor inconsistent.

Gegevensuitwisseling

De gegevensuitwisseling is expliciet in de wettekst en de regeling opgenomen. Betekent dit dat gemeenten geen verwerkersovereenkomst hoeven te sluiten met de gecontracteerde partijen (leerroute, PVT, MAP, MB?)

Financieel / Inhoudelijk

Hoofdstuk 10. Financiële bepalingen en de onderliggende systematiek wordt als zeer complex ervaren, met dusdanig veel parameters dat het niet ondenkbaar is dat hier onbedoelde neveneffecten uit voortvloeien, zoals een aanzienlijke uitleg bij en controle op de gehanteerde ingangsvaariabelen, reclamaties over eventuele miscalculaties en terughoudendheid bij bestedingen om de risico's van verkeerde financiële prognoses te mitigeren.

Daarop aansluitend, ontbreekt het aan details over de wijze waarop de SISA verantwoording wordt vormgegeven. De vrees bestaat dat hier veel onvoorziene capaciteit voor administratie mee gemoeid zal gaan en dat onhelder is waar financiële risico's voor gemeenten zitten.

De beoogde bijdrage voor de maatschappelijke begeleiding gaat omlaag (van € 2.370 naar €2.250), terwijl deze voorheen al krap bemeten was, zeker als het gaat om de begeleiding van grote gezinnen. Het bedrag is al jaren niet geïndexeerd en er is ook geen vergoeding van de kosten voor de MB bij kinderen (50% x tarief volwassenen). Vaak is voor deze gezinnen het standaard traject van 6 maanden onvoldoende en bovendien hebben de kinderen ook uitleg nodig.

Maatschappelijke begeleiding en het ontzorgen zijn net zo belangrijk als taalverwerving. Dat komt onvoldoende naar voren in zowel de nieuwe wet als de financiering.

In het PVT zou expliciet aandacht moeten komen voor: het belang van vrouwenrechten, antisemitisme en de acceptatie van seksuele diversiteit, aangezien dat taboethema's zijn bij veel migranten. Eveneens daarin opnemen: aandacht voor ouderparticipatie en opvoeding, wat er in Nederland van ouders op dat gebied verwacht wordt en wat de rol van het onderwijs van de kinderen daarin is en vooral wat het niet is.

De voorgestelde inhoud van de MAP zit en de aanwijzing van een minimum-urenaantal staat niet in verhouding tot het (schamele) bedrag van € 400,- dat is beoogd voor de invulling van de MAP.

De gehele MAP zal 8*3 uur thematische lessen = 24 uur + 40 uur (participatie) + eindgesprek = ca. 65 uur in beslag nemen. Dat betekent dat slechts € 6,15 per uur per inburgeraar aan begeleiding beschikbaar is.

2 Reacties op het Ontwerpbesluit

Artikel 2.1. Voortduren inburgeringsplicht bij tijdelijke beëindiging.

Wordt de handhavingstermijn verlengd voor de duur van de tijdelijke beëindiging?

In artikel 2.3. Vrijstelling aantoonbaar voldoende ingeburgerd

Lid b. Voor de voorwaarde van 5 jaar betaald werk of vrijwilligerswerk. Moet dat een aaneengesloten periode zijn en tellen werkervaringsplekken en stages ook mee?

Lid c) de voorwaarde dat in een gesprek is vastgesteld dat de inburgeringsplichtige beheerst over spreekvaardigheid en luistervaardigheid in de Nederlandse taal op ten minste het niveau B1 van het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen.

Het is onduidelijk wie / welke instantie bevoegd is dat vast te stellen. Is dit door de taalaanbieder die de gemeente heeft geselecteerd voor de B1-route? Wordt dat vastgelegd in een formele verklaring?

Artikel 2.3 van de Wet. Tijdelijke vrijstelling inburgeringsplicht bij volgen opleiding

In artikel 4, eerste lid, onderdeel d, van de wet is geregeld dat Onze Minister vrijstelling van de inburgeringsplicht verleent aan degene die een opleiding volgt waarvan de afronding leidt tot uitreiking van een bij ministeriële regeling aangewezen diploma, certificaat of ander document waaruit blijkt dat diegene beschikt over de vaardigheden en kennis, bedoeld in artikel 7, eerste lid. In het onderhavige artikel is in dat kader geregeld dat aan de inburgeringsplichtige die een opleiding volgt waarbij de afronding van de betreffende opleiding leidt tot uitreiking van een van bewijsstukken genoemd in artikel 2.2, tijdelijk vrijstelling

van de inburgeringsplicht wordt verleend. Deze vrijstelling wordt uiteraard slechts verleend gedurende de periode dat de inburgeringsplichtige staat ingeschreven voor de betreffende opleiding.

Betekent dit dat als iemand vanuit de Eerste Opvang Anderstaligen (EOA) instroomt in een Entree-opleiding dat er dan geen tijdelijke vrijstelling van de inburgeringsplicht wordt verleend? Of mag iemand opleidingen 'stapelen' (eerst Entree, dan MBO2?). Welke eisen worden aan onderwijsniveau gesteld om voor vrijstelling in aanmerking te komen?

Artikel 2.8. Ontheffing bijzondere individuele omstandigheden

In artikel 5, vierde lid, van de wet, staat dat er in ieder geval regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop een psychische of lichamelijke belemmering, of een verstandelijke beperking, blijvend niet in staat te zijn aan de inburgeringsplicht, kan worden aangetoond en de omstandigheden waaronder daarvoor gemaakte kosten vergoed worden. Deze regels en hoe gemaakte kosten vergoed worden, ontbreken.

Afdeling 2, artikel 3.2. Inhoud en vormgeving module Arbeidsmarkt en Participatie

Er staat dat de module Arbeidsmarkt en Participatie wordt afgesloten met een eindgesprek tussen de inburgeringsplichtige en de gemeente. Dit is een nieuwe taak voor de gemeente waarvoor (nog) geen uren zijn gebudgetteerd. Kan dit gesprek in de z-route samenvallen met het eindgesprek in de z-route?

Artikel 3 Inburgeringsexamen

§ 1. Inburgeringsexamen algemeen

Is het zo dat iemand die een examen van mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal op niveau B1 of niveau A2 van het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen in een ander Europees land (zoals België) heeft behaald wordt vrijgesteld van de inburgeringsplicht zoals vermeld in artikel 2.2. lid f (e.v.) van de Regeling?

Artikel 3.2. Inhoud en vormgeving module Arbeidsmarkt en Participatie

Wordt de MAP afgesloten met een formeel certificaat en komt daar een landelijk format voor? Ondanks de maatwerk invulling door gemeenten lijkt dat zinvol om landelijke uniformiteit te behouden in de betekenis van het afsluiten van de MAP.

Artikel 3.5 Examengeld

Het is niet duidelijk wie de inburgeraar aanmeldt voor het examen en wie de eventuele factuur krijgt voor het examengeld. Kunnen/moeten gemeenten bij de inkoop inburgering stellen dat de eerste twee examenpogingen binnen de trajectprijs vallen?

Artikel 3.7 Aangepaste examenomstandigheden

Het is goed denkbaar dat kandidaten die aangepaste examenomstandigheden nodig hebben, vanwege hun omstandigheden, onvoldoende in staat zijn dit kenbaar te maken. Onduidelijk is hoe/wanneer in de aanmelding voor het examen moet worden aangegeven dat er een beschikking is voor aangepaste examenomstandigheden en wat deze zijn. Daarbij tevens de oproep, vooraf te waarborgen en te communiceren dat de hulpmiddelen/omstandigheden klaar staan op het moment dat de kandidaat naar de examenlocatie gaat.

Artikel 3.10. Inhoud taalexamen

Moeten de examens niet op B1 niveau worden afgenomen?

Artikel 3.16. Aanbod tot voorbereiding op de inburgering

Dit artikel verwijst naar de inburgeringsplichtige, bedoeld in artikel 10 van de wet. In dat artikel 10 wordt geen onderscheid gemaakt tussen asielstatushouders en gezins- en andere migranten. Is het de bedoeling dat ook deze laatste groep een kosteloos traject van voorbereiding op inburgering gedaan wordt? Hoe verhoudt zich dat dan tot het examen inburgering in het buitenland?

Artikel 5.2. Inhoud en verslaglegging brede intake, lid 2

Het feit dat de inburgeringsplichtige het recht heeft om de gesprekken zonder enig ander persoon te voeren betekent dat aansluiting externe partijen dus wellicht niet altijd mogelijk is (COA, Maatschappelijke begeleiding), terwijl dit wel wenselijk wordt geacht.

Het recht om een gesprek alleen te voeren geeft mensen die de taal onvoldoende machtig zijn, dus ook de mogelijkheid om het gesprek te voeren zonder aanwezigheid van een tolk. Dit kan het traject frustreren. Als communicatie zonder tolk niet goed mogelijk is, moet het mogelijk zijn gebruik van een (telefonische) tolk vereist te stellen.

Artikel 5.3. Persoonlijk plan inburgering en participatie

Lid 3. Maatwerk betekent dat het aantal te voeren voortgangsgesprekken niet op voorhand wordt vastgelegd, hooguit het minimum aantal waar de inburgeraar op kan rekenen.

Artikel 7.1. Hoogte boete bij niet meewerken tijdens inburgeringstraject

lid 4. Wat hier ontbreekt is dat het college ook de mogelijkheid moet hebben om geen boete op te leggen, bijvoorbeeld om dat voor dezelfde gedraging al een sanctie vanuit de p-wet is opgelegd.

Artikel 7.2. Hoogte boete bij niet tijdig voldoen aan inburgeringsplicht

Lid 2. De hoogte van de boete wordt vastgesteld aan de hand van drie parameters. We gaan ervan uit dat het college vrij is in het bepalen van het onderlinge gewicht van die parameters, en dat de boete ook nihil kan zijn.

Artikel 10.6. Doorschuiven van uitkering overstijgende lasten

Wanneer de lasten administratief door onze Minister aan het volgende kalenderjaar worden toegerekend ontstaat een structureel probleem van (cumulatief) doorschuivende lasten.

3 Reacties op de Ontwerpregeling

Artikel 2.6. Aanvraag vrijstelling

Is hier een rol weggelegd voor de gemeente, of staat het aanvragen van vrijstelling los van waar de inburgeraar wordt gevestigd / zich vestigt? Wie begeleidt de inburgeraar hierin? Dient kennis over de vrijstellingsprocedure niet onderdeel te zijn van Voorinburgering en van de begeleiding bij het examen inburgering in het buitenland?

Artikel 3.1. Inhoud en vormgeving module Arbeidsmarkt en Participatie

Zijn de genoemde 40 uur praktische inzet van de MAP onderdeel van de onderdeel van de duale component vanuit de participatiewet of staan zij hier los van en tellen ze bijvoorbeeld wel/niet mee in de 600 uur in de z-route?

Artikel 3.6. Wijze van examinering

Voor de examinering wordt gebruik gemaakt van geautomatiseerde systemen. Omdat de digitale vaardigheden van de inburgeraars over het algemeen minder sterk ontwikkeld zijn wordt sterk geadviseerd om proefexamens middels geautomatiseerde systemen ruim ter beschikking te stellen.

Artikel 3.8 Training voor beoordelaars

Het is niet duidelijk waarom beoordelaars slechts getraind worden in het beoordelen tot niveau A2 i.p.v. B1.

Artikel 3.12. Het inburgeringsdiploma

Het inburgeringscertificaat wordt door het college overhandigd. Het is zeer aan te bevelen om ook het inburgeringsdiploma door het college te laten overhandigen. Dit scheidt een duidelijker band tussen college en inburgeraar en werkt sterker als streefdoel voor andere inburgeraars dan een diploma per post vanuit DUO. Daarnaast wordt geconstateerd dat de tekst op het certificaat en diploma wel erg juridisch is. Het verzoek is om te kijken of de certificaten en diploma's (ook) van taalniveau voorzien kunnen worden dat dat past bij het niveau van de ontvanger van het document zodat ze begrijpen wat er staat. Bijvoorbeeld: "is geslaagd voor het inburgeringsexamen."

Hoofdstuk 4. Verlenging van de inburgeringstermijnen

Het is de inburgeraar toegestaan in bezwaar te gaan en / of beroep aan te tekenen tegen een PIP. Het zou goed zijn wanneer de effecten daarvan verder uitgewerkt zijn in de regeling. Logischerwijs is er nog geen sprake van een PIP zolang bezwaar- en beroepsprocedures lopen, maar het kan ook niet zo zijn dat de tijd die gemoeid gaat met bezwaar en beroep meetelt in de 10 weken norm.

Artikel 4.1. Verlengingsgrond bij niet verwijtbaarheid, termijn en aanvraag, lid e.

Een alfabetiseringscursus voor iemand die de B1 route volgt wordt niet als realistisch gezien. Meerdere taalbureaus hebben dat uit ervaring al aangegeven.

6. Financiële bepalingen

Het idee en de uitwerking van de prestatiebekostiging houdt geen rekening met lokale omstandigheden zoals gebruik van het Fries of dialect, dat een directe invloed heeft op kunnen oefenen in de lokale context en dus de snelheid van taalverwerving. Het zou juist zo moeten zijn dat regio's die hierdoor minder presteren extra middelen krijgen om dat op te vangen.

Het voorstel zou zijn om eerst te kijken naar oorzaken voor mindere prestaties en vervolgens extra middelen in te zetten op bijvoorbeeld intervisie en begeleiding door het Rijk.

Artikel 8.1. Aanwijzing instelling keurmerk

Momenteel hebben veel onderwijsinstellingen al een Blik op Werk keurmerk. Als zij gaan uitbreiden met een inburgeringsaanbod, komt daar dan een apart keurmerk voor of valt dat dan onder het keurmerk dat ze al hebben? Laatstgenoemde is niet wenselijk, omdat dit niets zegt over de kwaliteit van uitsluitend het inburgeringsaanbod.

Artikel 8.4. Eisen met betrekking tot de fraudepreventie

Waar het gaat om de naleving van de eisen van het keurmerk, gaat het dan specifiek voor het inburgeringsonderwijs? Of voor het totale lesaanbod van de opleidingsinstelling?

Artikel 9.4. Gegevensuitwisseling ten behoeve van de uitvoering van de taken van het college

De gegevensuitwisseling vanuit de instantie die belast is met voorinburgering is te beperkt. Er worden hooguit gegevens uit het traject van voorinburgering meegegeven, maar dat traject is vrijwillig dus niet van alle deelnemers worden gegevens ontvangen. Gedrag-aspecten, mentale en fysieke gezondheid, ambities, attitude, etc. dienen te worden toegevoegd wil de warme overdracht zinvol zijn. Anders kan volstaan worden met alleen gegevensoverdracht van basisgegevens.

4 Reacties op de Nota van Toelichting Besluit

2.3.2 Brede intake

In 2.3.2 van de toelichting staat dat van gemeenten verwacht wordt dat zij de mogelijkheid tot internationale diplomawaardering of indicatie onderwijsniveau belichten en stimuleren. Het traject van diplomawaardering (inclusief vertaling) kost echter vaak meer tijd dan beschikbaar is in de doorlooptijd van de Brede Intake. Het wordt daarom met klem aanbevolen om deze verwachting rond het belichten en stimuleren van diplomawaardering primair bij het COA te leggen zodat de gemeente deze gegevens tijdig als ingangsdokumentatie voor de Brede Intake kan gebruiken. Ook in het huidige stelsel wordt dit al van het COA verwacht.

2.3.4 Voortgang van de inburgering

Het lijkt zinvol hier al te benoemen dat afschalen of overplaatsing naar een andere route tot een wijziging in het PIP leidt waartegen de inburgeraar in bezwaar kan gaan. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat het dan tevens tot de taak van de gemeente behoort om de inburgeraar te informeren over de mogelijkheden en procedures voor bezwaar en beroep.

2.5.2.2 Inhoud van de Z-route

Voor de activiteiten als onderdeel van de verplichting voor participatie worden momenteel geen nadere kaders gesteld. Kunnen activiteiten in het Nederlandstalige deel van België daar dan ook onder vallen?

3.1.1 Niet meewerken aan en/of niet verschijnen bij de brede intake

Indien de gemeente, na herhaaldelijk niet verschijnen van inburgeraar, het PIP eenzijdig moet vaststellen zou het de inburgeraar niet moeten worden toegestaan om tegen dit PIP bezwaar of beroep aan te tekenen.

Bij Financiële bepalingen – Vaststelling percentage asielstatushouders

Bij het bepalen van het percentage asielstatushouders dat inburgeringsplichtig is, dient het ministerie van SZW er rekening mee te houden dat asielstatushouders in de leeftijd van 10 jaar tot 18 jaar ook inburgeringsplichtig worden omdat zij met het bereiken van de 18-jarige leeftijd geen acht jaar onderwijs in Nederland hebben gevolgd, en daardoor – op termijn – ook inburgeringsplichtig worden. Ook deze personen moeten worden meegerekend.

5 Reactie op Bijlage 2. Eindtermen Kennis van de Nederlandse Maatschappij

Bij het onderdeel Staatsinrichting en rechtstaat lijkt het logisch om de link te leggen met het participatieverklaringstraject en dat integraal onderdeel te maken van KNM.