

een advies van sam,

datum 28 september 2020
onderwerp Internetconsultatie Inburgeringswet 2021
ter attentie van Minister W. Koolmees van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

pagina 1/6

Geachte heer Koolmees,

SAM, beroepsvereniging van uitvoerend professionals in het publieke sociaal domein, heeft uw conceptvoorstel gelezen over de nadere uitwerking van de Inburgeringswet in een besluit en een regeling. Op basis van onze ervaringen met de huidige Inburgeringswet, kennis van inburgeraars en ons streven naar verdere professionalisering, delen wij onze reactie met u op dat concept.

SAM staat voor uitvoerders die op een gelijkwaardige wijze burgers – dus ook nieuwe burgers – ondersteuning willen bieden zodat zij een zo zelfstandig mogelijk bestaan op kunnen bouwen. Denk dan aan klantmanagers, werk- of inkomensadviseurs, budgetcoaches, schuldhulpverleners, Wmo- en jeugdzorgconsulenten. De wet biedt een belangrijk kader waarin uitvoerders werken op basis van professionele methoden en waarden met ruimte om 'het goede te doen' als regels individuen of groepen binnen de samenleving belemmeren of voor onze samenleving een ongewenste impact hebben.

SAM is positief over verschillende punten in de Inburgeringswet 2021.

- Vroeger starten met de inburgering van statushouders.
 - Gemeenten die meer verantwoordelijkheid krijgen om hen te helpen, zeker ook naar opleiding en werk.
- Bij de uitwerking zien we eveneens verbeteringen ten opzichte van de huidige Inburgeringswet.
- Er is in de wet ruimte voor het bieden van maatwerk, bijvoorbeeld door verschillende leerroutes.
 - Er wordt voor asielstatushouders wat meer geregeld zoals bij de inkoop van trajecten.

Een aantal punten roepen bij ons ook vragen op en die zouden we dan ook liever anders zien.

We willen met u graag stilstaan bij de nieuwe rol en positie van de uitvoerder. De centrale vraag van SAM is: wordt die op professionele wijze in staat gesteld om invulling te geven aan uw doelstellingen? Als dat niet zo is, verwachten wij dat uw doelstellingen in veel mindere mate worden gerealiseerd.

Wij bespreken de volgende punten met u:

1. Het perspectief van de gemeentelijke uitvoerder

- Samenwerking met COA
 - Driegesprek
 - Verantwoordelijkheid gemeente
 - Tolk: kwaliteit, inzet en kosten
 - Overdracht van gegevens
- Afstemming DUO
 - Ondersteuning inburgeraar
 - Vrijstelling inburgeringsplichten om medische redenen
 - Stapeling boetes bij eenzelfde fout

2. Boetes en verwijtbaarheid

3. Maatwerk

koningin wilhelminalaan 5,
3527 la utrecht
hallo@sam.nl, 030 8201021



SAM verbindt als beroepsvereniging uitvoerders in het publieke sociaal domein: het juiste doen voor de bestaanszekerheid en het welzijn van burgers.



4. Begeleiding naar werk

- Passend werk of werk dat past
- Duale trajecten

5. Leerbaarheidstoets

6. B1-niveau

7. Overname financiële verantwoordelijkheid

8. Doen-vermogen

9. Succesvolle implementatie en uitvoering Inburgeringswet 2021

10. Wat stelt SAM nog meer voor?

1. Het perspectief van de gemeentelijke uitvoerder

Met de wet Inburgering worden uitvoerders stevig uitgedaagd: zij moeten een aantal nieuwe rollen vervullen vanuit een positie die ook relatief nieuw is. Dit komt onder meer tot uiting in de samenwerking met COA en DUO.

SAM neemt u mee en laat u zien wat gemeentelijke uitvoerders nodig hebben om uw wet tot een succes te maken.

• Samenwerking COA

o Driegesprek

Er is veel voor te zeggen een driegesprek te voeren met de uitvoerder binnen de gemeenten, de nieuwe statushouder en COA-medewerker in het AZC. Wij betwijfelen of dit in de praktijk ook zo uitpakt, vooral als de fysieke afstand tussen gemeente en AZC groot is. Als u dit echt noodzakelijk vindt, zal u dat nadrukkelijker moeten opnemen in de wet. SAM vreest dat uitvoerders die zich richten op statushouders hier anders onvoldoende op worden voorbereid noch er de tijd (inclusief reistijd) voor krijgen.

Het advies van SAM: zowel uitvoerders bij gemeenten als medewerkers van COA moeten worden voorbereid op deze nieuwe taak én voldoende tijd krijgen voor een driegesprek.

o Verantwoordelijkheid gemeente

Het is de verwachting dat uitvoerders, waar dat kan, eerder starten met de brede intake en met COA samenwerken waarbij het driegesprek het uitgangspunt is (zie hierboven).

De uitvoerder heeft op dat moment een grote verantwoordelijkheid omdat mede op basis hiervan een Plan Inburgering en Participatie (PIP) wordt opgesteld. Maar kan die ook worden genomen? **Natuurlijk wordt er overlegd, maar bij SAM leven praktische en inhoudelijke vragen die we hieronder uiteenzetten.**

o Tolk: kwaliteit, inzet en kosten

Wie bepaalt of een tolk nodig is – rekening houdend met sommige gemeenten die uitvoerders aanstellen die eerder vluchteling zijn geweest en de taal spreken.

Worden er eisen gesteld aan de tolk? Is dit een professionele tolk die zich aan beroepsrichtlijnen dient te houden (denk ook aan geheimhoudingsplicht) of een vrijwilliger? In het laatste geval: wat zijn de kwaliteitsnormen?

Wie regelt en betaalt de tolk bij het driegesprek?

o Overdracht van gegevens

Meerdere keren uitvraag van dezelfde gegevens vindt niemand wenselijk. Het voorstel is nu dat de gemeentelijke uitvoerder moet werken met gegevens die binnen COA worden verzameld. Er moet dus ook een besluit op basis van die informatie worden genomen. Is dit juist en vooral: is dit wenselijk?

Heeft u geïnformeerd bij uitvoerders of de COA-manier van vragen, interpreteren en registreren aansluit bij de werkwijzen van gemeenten? Denk bijvoorbeeld aan informatie over beroepsopleidingen en werkervaring.

Begrijpen wij (uit de beschrijving van informatie die COA kan overdragen aan gemeenten) goed dat COA informatie over medische problemen niet kan overgedragen?

een advies
van sam,



Wordt ook voorzien in een (nieuw) landelijk registratiesysteem waar COA de gegevens in plaatst en waarop alle gemeenten zijn aangesloten?

pagina 3/6

• **Afstemming met DUO**

○ *Ondersteuning inburgeraar*

Bij inburgering krijgt iemand te maken met twee uitvoerders: de gemeente en DUO. De gemeentelijke uitvoerder staat de inburgeraar terzijde om het totale traject van inburgering in te zetten en succesvol af te ronden. Voor een aantal specifieke onderdelen heeft DUO een beslissende rol – bijvoorbeeld of de inburgering is geslaagd – en daarvoor moet een inburgeraar (zelf) aankloppen bij DUO. Op papier lijkt het helder waarover gemeente en DUO elkaar moeten informeren. Toch sluit dit alles misverstanden niet uit.

De beleidslogica van Nederland met twee loketten is voor nieuwkomers lang niet altijd duidelijk waardoor er onbedoeld fouten worden gemaakt. Dat geldt ook voor de voorgeschreven termijnen.

De veronderstelling is nu toch snel dat de gemeentelijke uitvoerder voorkomt dat die fouten worden gemaakt. Is die verwachting niet erg hoog? Krijgen uitvoerders in de praktijk daar genoeg ruimte voor? Ook al is de uitvoerder er niet strikt verantwoordelijk voor, de inburgeraar kan toch dat idee krijgen omdat de gemeente in het eerste half jaar ook een groot deel van de financiën regelt.

Is er geen oplossing te bedenken zodat inburgeraars én uitvoerders gezamenlijk de voortgang kunnen bewaken?

Een deel van de Inburgeraars krijgt te maken met een samenloop van inburgeringstraject en ondersteuning via de Participatiewet. Is wel voldoende stilgestaan bij de risico's dat zaken niet op elkaar aansluiten of zelfs botsen? We geven twee voorbeelden:

Vrijstelling inburgeringsplichten om medische redenen

Voor vrijstellingen van inburgeringsplichten om medische redenen maakt DUO gebruik van een instantie die de minister heeft aangewezen. Die beoordeling is alléén bedoeld voor DUO.

Op dat moment kan ook vanuit de Participatiewet de vraag worden gesteld of de medische situatie de belastbaarheid voor deelname op de arbeidsmarkt geheel, gedeeltelijk, structureel of tijdelijk belemmert. Deze onderzoeken kunnen verschillende uitkomsten opleveren.

Voor de inburgeraar is dit lastig te begrijpen. Voor de uitvoerder heeft dit gevolgen voor de invulling en voortzetting van de begeleiding.

Stapelings boetes bij eenzelfde fout

Beide wetten kennen een vorm van boetebepalingen wanneer verplichtingen niet worden nagekomen en ook mogelijkheden om de verwijtbaarheid te wegen.

Kan het nu voorkomen dat gemeente en DUO verschillend oordelen over niet nagekomen verplichtingen en de verwijtbaarheid daarvan?

Kan het voorkomen dat een inburgeraar om eenzelfde reden tweemaal wordt beboet voor niet nagekomen verplichtingen via de Inburgeringswet én de Participatiewet?

Uiteraard probeert de gemeentelijke uitvoerder te voorkomen dat mensen de wet niet naleven, maar het is zaak dat dit boetesysteem begrijpelijk is en dat instanties niet langs elkaar heen werken. Dat zet alleen maar de vertrouwensrelatie met de inburgeraar onder druk.

2. Boetes en verwijtbaarheid

Wanneer de inburgeraar zijn verplichtingen niet nakomt, volgen standaardboetes volgens een staffel. Ook kan de verwijtbaarheid mee worden gewogen in de definitieve vaststelling van de hoogte van die boete. Dat biedt ruimte voor uitvoerders om maatwerk te bieden. Wat in het voorstel ontbreekt, is de mogelijkheid om in het belang van de begeleiding de hand over het hart te strijken en het bijvoorbeeld te laten bij een waarschuwing of leermoment. Het betreft hier situaties waarin de verwijtbaarheid nihil is. Uitvoerders willen de mogelijkheid hebben om de boete te laten vervallen zodat in vol vertrouwen met de inburgeraar kan worden samengewerkt.

**een advies
van sam,**



SAM weet dat in het ABW (art 5.41) de mogelijkheid van volledig intrekking van een boete bestaat. SAM adviseert u die norm expliciet over te nemen in de Inburgeringswet.

pagina 4/6

3. Maatwerk

De nieuwe inburgeringswet kent verplichtingen maar zeker ook de nodige keuzes die met zorg gemaakt kunnen worden. Een deel van die keuzes liggen bij de gemeenten die invulling geven op tal van onderdelen. De wettelijke onderdelen waar de klantmanager mee te maken krijgt (de brede intake, het PIP, bieden begeleiding aansluiting bij COA en DUO), bieden op het eerste gezicht redelijke mogelijkheden voor het bieden van maatwerk omdat de persoonlijke situatie van de inburgeraars mee mogen wegen. Op een aantal punten kan maatwerk mogelijk toch in het geding komen (zoals leerbaarheidstoets en behalen B1-niveau, waar er sprake is van boetes). Er blijft altijd cases voor te komen die om een andere weg vragen dan de wetgever via de wet heeft voorzien en de klantmanager de inburgeraar niet vooruit kan helpen.

We vragen u via de weg van monitoring van de wet hier expliciet aandacht voor te hebben omdat het noodzakelijk blijft dat uitvoerders kunnen doen wat nodig is.

4. Begeleiding naar werk

• *Passend werk of werk dat past*

De Inburgeringswet gaat uit van begeleiding naar een duurzame inpassing in onze samenleving op basis van iemands talenten. De Participatiewet kent de bepaling dat elke vorm van arbeid passend is.

Dit kan op gespannen voet staan met elkaar. Uitvoerders stellen het op prijs als u bij wet aangeeft dat het doel van inburgering prevaleert zodat zij zich primair richten op duurzame oplossingen. Wordt dit niet gewijzigd dan blijven veel gemeenten en uitvoerders uitgaan van de bepalingen in de Participatiewet. Dit kan bedoeling van de Inburgeringswet in de weg zitten.

• *Duale trajecten*

U besteedt betrekkelijk weinig aandacht aan duale trajecten. Er is overeenstemming over het uitgangspunt dat een echte arbeidsplek de beste plek is om te leren werken én in te burgeren. Het realiseren van die plekken is echter niet zo eenvoudig. Werkgevers willen over het algemeen 'arbeidsfite' werknemers een plek bieden. Er zijn werkgevers die wel open staan om inburgeraars vooruit te helpen, maar dat zijn er nog veel te weinig.

Om een plan op te stellen waarin wordt gekozen voor een duaal traject, is dat afhankelijk van die werkgeversbereidheid. En dan is het (wederzijds) nakomen van afspraken in het plan daar afhankelijk van. Het risico bestaat dat uitvoerders verleid worden andere afspraken te maken, bijvoorbeeld via vrijwilligerswerk of plaatsing in het SW-bedrijf. Dit zijn geen 'normale' arbeidsomgevingen. Bent u van plan met werkgevers een 'banenafpraak' te maken voor inburgeraars? Dat zou uitvoerders enorm helpen samen met inburgeraars echt goede inburgeringsplannen te maken en ook te realiseren.

5. Leerbaarheidstoets

Nog niet alles is duidelijk over de leerbaarheidstoets. Toch is dit een elementair onderdeel van de brede intake en een zwaarwegende factor in de opstelling van het PIP. Uitvoerders staan achter een leerbaarheidstoets. We constateren echter dat die nog niet bestaat en daarmee ook niet valide kan zijn (ook nog eens rekening houdend met culturele factoren).

Is dit juist?

Als dat het geval is kunnen uitvoerders die te maken krijgen met inburgeraars die zich niet herkennen in de uitslag van de toets zich niet beroepen op een vastgestelde kwaliteit van die toets. De vraag is dan ook hoe zwaarwegend de uitslag van die toets is voor de opstelling van het PIP?

Hoe kan een leerbaarheidstoets worden afgenomen als iemand laaggeletterd is?

Wij gaan er overigens vanuit dat u bij inkoop van de toets regelt dat die ruim binnen de gegeven doorlooptijd van een PIP (maximaal 10 weken) kan worden uitgevoerd.

**een advies
van sam,**



6. B1-niveau

SAM voorziet grote weerstand onder inburgeraars bij de nadruk op B1 niveau. Natuurlijk is het wenselijk dat mensen het Nederlands leren als zij daar ook de capaciteiten voor hebben en zo ook meer kans hebben om hun beroep in Nederland weer op te pakken. Zij zullen die uitdaging ook oppakken.

De discussie ontstaat bij mensen die minder makkelijk leren en bij wie B1-niveau minder van belang is vanwege hun beroepsrichting. Zij redden het in de praktijk prima met A2-niveau, net als anderen in hun (werk)omgeving. In de begeleiding kan dit tot problemen leiden in relatie tot uitvoerders. Uiteraard kan op enig moment het PIP op dit punt worden bijgesteld, maar het drijft gezins-inburgeraars op hoge kosten.

7. Overname financiële verantwoordelijkheid

In de nieuwe Inburgeringswet wordt de financiële verantwoordelijkheid grotendeels bij de gemeente gelegd. SAM vindt het logischer dat die verantwoordelijkheid met de asielstatushouder wordt besproken en er ook andere mogelijkheden, zoals financiële coaching, worden geboden. Op die manier werken uitvoerders direct aan de zelfstandigheid van mensen in plaats van hen eerst afhankelijk te laten zijn. Mocht het nodig zijn om de financiële verantwoordelijkheid het eerste half jaar toch bij de gemeente te houden, dan is dit op basis van de persoonlijke situatie besloten.

8. Doen-vermogen

Tot onze verbazing vraagt u reacties op uw concept wetsvoorstel zonder daarbij aan te geven hoe u het doen-vermogen beoordeelt. Wellicht volgt later, bij de definitieve aanbieding aan de Tweede Kamer meer tekst.

SAM vindt het belangrijk om te weten wat (ex-)inburgeraars zelf vinden van de uitvoerbaarheid van deze wetgeving. Het is van groot belang dat inburgeraars in een vroeg stadium van wetgeving meedenken om weeffouten te voorkomen. Dan had hun beoordeling van het doen-vermogen ook hier al in de tekst opgenomen kunnen zijn.

9. Succesvolle implementatie en uitvoering Inburgeringswet 2021

Om de Inburgeringswet 2021 goed uit te voeren, zijn meer kennis en vaardigheden voor ondersteuning van asielstatushouders nodig bij professionals. Een aantal is redelijk goed aan te leren, zoals bijvoorbeeld diplomawaardering. Maar dat is ontoereikend.

Uitvoerders worden geconfronteerd met mensen die door verschrikkelijke ervaringen diep zijn beschadigd. Hoe verwerk je verhalen die je diep kunnen raken en hoe begeleid je als professional hen vanuit die situatie naar een nieuw bestaan?

Je moet inzicht hebben in hoe die gebeurtenissen op iemand inwerken, hoe iemand vanuit andere culturele achtergronden en gebruiken die ervaringen heeft ondergaan, daarmee omgaat en hoe iemand ontvankelijk is voor hulp om verder te kunnen met het leven.

Nederland is soms voor onszelf al moeilijk te begrijpen, dat geldt zeker als je hier niet bent opgegroeid. Om die weg te vinden zal de professional op maat coaching moeten bieden. Ook dat vraagt cultuursensitiviteit. Je zult een antenne moeten ontwikkelen voor signalen wanneer het goed gaat of wanneer het niet goed gaat met de asielstatushouder en zijn familieleden.

Maar ook de samenwerking met COA en DUO vraagt om aandacht voor het ontwikkelen van een goede samenwerking. Dit gaat niet vanzelf. Er liggen tal van uitdagingen. Nieuwe rollen, andere tradities van kijken naar asielstatushouders, het bespreekbaar maken van zaken binnen de AVG, verwachtingen van elkaar en niet óver maar mét asielstatushouder praten.

10. Wat stelt SAM nog meer voor?

• **Het is van groot belang dat gemeenten zorgvuldig afwegen hoe de inburgering organisatorisch wordt ingevuld.** SAM kent voor uitvoerders een breed beroepsprofiel waar het begeleiden van inburgeraars in past. Tegelijkertijd ziet SAM dat er goede redenen zijn om de begeleiding van inburgeraars als een specifieke expertise te zien binnen de beroepsgroep. Een specialisme waar gemeenten ook personeel voor inzet dat deze specialistische taken op zich kan nemen. Dit specialisme vraagt om een specifieke ondersteuning zowel systematisch als vanuit managementcoaching met een passende caseload, tijd om te investeren in



samenwerking met andere partijen (zoals COA), aansluitende outputnormen, duidelijkheid over inzet tolken in begeleiding gemeenten.

pagina 6/6

• **Ook de invloed van de uitvoerend professional zelf is onmisbaar.**

SAM heeft al duidelijkheid op elementen genoemd. Daarnaast vinden we dat ook intervisie binnen het team en tussen steden waardevol is. We hebben de indruk dat het werken in een inburgeringsteam – met ook ervaringsdeskundigheid – er echt toe bijdraagt dat deze uitvoerders beter tot hun recht komen. En ook lijken speciale (dedicated) jobfinders nodig om barrières bij werkgevers weg te kunnen nemen voor duaal leren en banen.

• Het is niet aan u om gemeenten voor te schrijven hoe zij hun werkprocessen inrichten. Wij vinden het toch van belang u op een aantal zaken te wijzen omdat dan de kans groter wordt dat u uw doelen haalt. Wij zien dit echt als een sociaal domein-winstwaarschuwing.

Wij roepen u dan ook op meer aandacht te besteden aan de echte professionalisering van deze uitvoerders en dat zij bij hun werk passend gefaciliteerd moeten worden.

SAM wil graag met u hierover in gesprek op welke wijze hier verder invulling aan kan worden gegeven.

• **SAM stelt sowieso zelf een werkgroep van uitvoerders samen die zich dagelijks met de nieuwe Inburgeringswet gaan bezighouden.** Zo kunnen we de vinger goed aan de pols houden bij de verdere voorbereidingen en implementatie van de wet.

• **Verder roept SAM uitvoerders op zich bij hun gemeente aan te bieden bij de voorbereiding van de invoering van de Inburgeringswet 2021.** Gemeenten moeten heel veel beleidsmatig werk verzetten om de Inburgeringswet 2021 uitvoeringsklaar te krijgen. Ervaren SAM-professionals op dit terrein kunnen daar een heel goede bijdrage aan leveren en zo zorgen dat het lokale beleid ook uitvoerbaar is.

Met vriendelijke groet,



Drs. Idó van der Meulen MMC
Directeur SAM

een advies
van sam,

