

Reactie gemeente Utrecht op internetconsultatie wetsvoorstel inburgering augustus 2019

Aanvullend op de punten die al in de VNG brief d.d. 25 juni getiteld “zorg en aandachtspunten nieuwe inburgeringsstelsel” naar voren zijn gebracht, willen wij graag nog aandacht vragen voor de volgende zaken naar aanleiding van het concept wetsvoorstel.

De belangrijkste zorgpunten betreffen de beschikbare financiën, verschillende stelsels voor gezinsmigranten en statushouders, de mate van beleidsvrijheid en regie, de mogelijke gevolgen van prestatiebekostiging en het ontbreken van overgangsrecht.

Zeer beperkte beleidsvrijheid

Hoewel de veranderopgave is ingestoken onder de noemer “regie terug naar de gemeenten” bevat het concept wetsvoorstel weinig beleidsvrijheid voor gemeenten. Dat staat in geen verhouding tot prestatiebekostiging, als gemeente wil je dan immers je prestaties vanaf dag 1 kunnen beïnvloeden met een eigen aanpak.

Zaken die naar onze mening te zeer dichtgeregeld zijn vanuit het Rijk zijn o.a.:

- Voorinburgering naar het COA ipv naar de gemeenten
- de minimale termijn voor verplichte financiële ontzorging en de gespecificeerde opsomming welke vaste lasten het betreft.
- de termijn voor het vastleggen van het PIP (memorie van toelichting stelt dat het systeem flexibel wordt door deze termijn in een amvb vast te leggen, terwijl het systeem in onze ogen juist minder flexibel wordt als dit vanuit het Rijk wordt opgelegd).
- de afwijkende termijn voor afronding van het PVT en MAP.
- het moment en het minimum aantal keren dat met een inburgeringsplichtige gesproken dient te worden (art. 17 wetsvoorstel).
- de begrenzing van de periode om nog te wisselen van route tot één jaar. Als iemand na bijvoorbeeld 1,5 jaar toch door lijkt te kunnen naar B1-route dan is het onwenselijk dat dat dan niet meer mag.
- de handhaving ligt bij DUO en niet bij de gemeente. Het is echter veel logischer en kwam ook uit de landelijke expertise meetings om de handhaving op inburgering in lijn met de participatiewet bij de gemeenten neer te leggen.

Financiën

Over de gehele linie maken wij ons zorgen of er voldoende budget beschikbaar wordt gesteld om het voorgestelde stelsel goed uit te kunnen voeren. Wij stellen het dan ook op prijs dat er een onafhankelijk onderzoek wordt uitgevoerd naar de betaalbaarheid van het nieuwe stelsel. Wij wijzen daarbij op een aantal factoren zoals het feit dat gemeenten trajecten moeten inkopen met een hoger einddoel (B1) dan de huidige inburgeringstrajecten, maar voor hetzelfde of minder budget, en dat er daarnaast ook uitvoeringsbudget nodig is voor de trajectbegeleiding en maatschappelijke begeleiding van inburgeraars. Dit laatste bestaande structurele budget mag niet afgeroomd worden voor bekostiging van bijvoorbeeld ontzorging of trajectbegeleiding. Dat is werkelijk wat anders.

Prestatiefinanciering

Het pleidooi voor prestatiefinanciering lijkt ingegeven door wantrouwen richting de gemeente. De suggestie lijkt dat gemeenten alleen ambitieus zouden zijn op het thema inburgering als zij daar financieel toe geprikkeld worden. Voorbij gegaan wordt aan het feit dat gemeenten nu juist de eerst belanghebbenden zijn bij snelle integratie. Als gemeenten op prestaties bekostigd worden, zal dat in veel gevallen er toe leiden dat ook zij met aanbieders prestatieafspraken gaan maken. Dit laatste werkt ongewenste afroming in de hand, door een extra focus op de snelle leeders/hoogopgeleiden en zal de zo benodigde extra aandacht voor ondersteuning aan bijvoorbeeld analfabeten in gevaar brengen. Daarnaast zijn de huidige volumes laag (ter illustratie: de taakstelling huisvesting statushouders voor Utrecht voor het komende half jaar is nog maar 118 personen, onder wie dus ook kinderen). Zullen er straks wel aanbieders zijn die (ook) iets betekenisvol voor analfabeten/laagopgeleiden kunnen aanbieden? Of wordt dat een te groot bedrijfsrisico, door te kleine klassen met mogelijk langzame leeders?

Daarnaast kan prestatiefinanciering leiden tot een perverse prikkel om juist meer examenonderdelen op A2 af te laten leggen dan op B1, om het resultaat maar te halen. Men kan dan vooral focussen op de hoogvliegers. Hoe dan ook moet financiering altijd voldoende zijn om het aanbod te kunnen realiseren. Gemeenten mogen niet de dupe worden van het feit dat sommige doelgroepen, bijvoorbeeld hoogopgeleiden, in hun gemeente nu juist ondervertegenwoordigd zijn.

Bovendien kan een gezonde prestatiebekostiging alleen maar plaats vinden als je als gemeente daadwerkelijk vanaf dag 1 de zeggenschap hebt en voldoende ruimte om zaken naar eigen inzichten in te richten. Niet is duidelijk waarom is gekozen voor prestatiefinanciering in plaats van bijvoorbeeld populatiebekostiging? Al helemaal niet duidelijk is waarom niet uitgegaan wordt van vertrouwen in de lokale overheid.

Voorinburgering

De regie bij de gemeenten vanaf dag 1 vormt de basis van het nieuwe inburgeringstelsel. Voorinburgering onder regie van het COA past daar niet in en zorgt voor onduidelijkheid en al snel een eerste zogeheten 'knip' in het nieuwe inburgeringstelsel. We zien nu op verschillende plekken dat het wetsvoorstel door het COA zo wordt geïnterpreteerd dat de voorinburgering prevaleert en dat de gemeenten pas na de voorinburgering aan zet zijn. Dag 1 is gedefinieerd als datum verlenen verblijfsvergunning. Koppeling aan een gemeente gaat zoveel mogelijk via het principe van de doorgaande lijn naar die AZC gemeente en/of regiogemeenten. De afspraak is dat gemeenten zich tot het uiterste inspannen om binnen 3 maanden na koppeling te huisvesten. Hier niet aan voldoen kan door dezelfde rijksoverheid gesanctioneerd worden. De voorinburgering betreft daarmee een periode van uiterlijk 3 maanden. De voorinburgering heeft een vrijwillig karakter. Voorinburgering vindt plaats in nu juist die (korte) periode dat de nieuwe inwoner van een gemeente druk is met alles al te regelen voor diens op handen zijnde vestiging in die woonplaats. Het is daarmee veel logischer om de gemeente ook de opdracht tot de voorinburgering te geven.

Dat betekent dat de regie ook daadwerkelijk vanaf dag 1 over het inburgeringsprogramma bij de gemeenten moet liggen en dat er geen 2 systemen serieel of, erger nog, naast elkaar gaan bestaan. Utrecht is van mening dat de voorinburgering vanaf dag 1 onder dan ook onder regie van de gemeenten van de gemeenten moet ressorteren (financieel, inkoop, aansturing).

Alle rapporten zoals bv “geen tijd te verliezen” stellen dat zo snel mogelijk activeren van de statushouders essentieel is voor het slagen van de integratie. De voorinburgering is ook niet geëvalueerd, waardoor onduidelijk is wat deze bijdraagt aan of interfereert met daadwerkelijke inburgering. Evaluatie is in onze optiek dringend nodig vóór over wordt gegaan tot bestendigen van de werkwijze in vaststaand beleid. Het huidige voorstel om de voorinburgering door het COA wettelijk vast te leggen wijzen wij als Utrecht af, ook omdat de flexibilisering van de asielopvang juist richting lokale en regionale huisvesting en integratie tendeeft.

Het is concluderend van essentieel belang dat als de regie op inburgering vanaf dag 1 bij de gemeente ligt, de gemeente ook de regie op de voorinburgering heeft inclusief financiering en inkoop. Dan kan de gemeente vervolgens zelf besluiten hoe de taallessen al op het AZC te laten starten en via welke taalschool. Een gemeente kan dan ook besluiten om specifiek in te zetten op bijvoorbeeld analfabeten, lokale kansen op de arbeidsmarkt of studie, of passend vrijwilligerswerk inzetten ter overbrugging naar een latere fase. Dat past in regie en maatwerk bij de gemeenten vanaf dag 1.

Gezinsmigranten

Het in stand houden van een leenstelsel voor gezinsmigranten zorgt er voor dat uitbuiting van deze doelgroep op de loer blijft liggen. De eerder gesignaleerde risico's van fraude worden daarmee niet doeltreffend geadresseerd in de nieuwe wet, wat nu juist een van de redenen was om de wet te wijzigen. Er ontstaat een zeer onwenselijke situatie als gemeenten wel strikte kwaliteitseisen gaan stellen aan de taalaanbieders voor statushouders, terwijl (malafide) taalscholen voor de gezinsmigranten (die zelfs tot hetzelfde gezin kunnen behoren als die statushouder) gewoon door kunnen gaan met hun huidige praktijken. Graag herhalen wij hier het pleidooi, ook al in VNG verband geuit, om te komen tot één inburgeringssysteem onder gemeentelijke regie, waarin alle inburgeraars dezelfde rechten en plichten hebben.

Maatschappelijke begeleiding

Wij maken ons zorgen over de status van maatschappelijke begeleiding in dit wetsvoorstel. Maatschappelijke begeleiding is erg belangrijk en is wezenlijk iets anders dan de begeleiding van het inburgeringstraject en begeleiding richting werk en participatie. Integratie is veel breder dan alleen taallessen en maatschappelijke begeleiding is essentieel voor sociale integratie als statushouder binnen een gemeente. Wij zeer afwijzend over het nu juist daar op willen bezuinigen, zeker waar dat in strijd is met de afspraken uit de afspraken van het “bestuursakkoord verhoogde asielinstream.

Onderwijsroute

De periode dat een taalschakeltraject gevolgd kan worden wordt in het wetsvoorstel op maximaal 1,5 jaar gesteld. Onze ervaring is dat dit voor een deel van de groep veel te weinig om van A0 naar B1 niveau te komen. Wij pleiten ervoor om voor nieuwkomers met een laag taalniveau een langere termijn mogelijk te maken.

Daarnaast wordt de toegang tot onderwijs met de leeftijdseis van 28 jaar bij de start van de taalschakel te veel beperkt. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel staat dat dit als reden heeft dat jongere nieuwkomers nog een heel werkzaam leven voor zich hebben. In de B1 route zou het voor iedereen mogelijk moeten zijn om een diploma te halen als dit de beste mogelijkheid is voor een goede toekomst. Zeker voor beroepen waarvoor een tekort op de arbeidsmarkt bestaat is dit noodzakelijk. Het is verspilling van talent als het voor professionals met werkervaring in het buitenland binnen de zorg, het onderwijs of technische beroepen om een bureaucratische reden niet mogelijk is om aan de slag te gaan in hun oude vak.

Herintroduceren vrijwillige inburgering

Onze ervaring is dat nieuwkomers intrinsiek gemotiveerd zijn om in te burgeren. Toen het Europese Hof bepaalde dat aan Turkse migranten geen inburgeringsplicht kon worden opgelegd, heeft dat er in Utrecht –op een enkele uitzondering na– er niet toe geleid dat Turkse inburgeraars stopten met hun inburgeringstraject.

Graag ondersteunen wij het pleidooi van het Inspraakorgaan Turken (IOT) voor de herintroductie van vrijwillige inburgering, o.a. als oplossing voor Turkse asielmigranten.

Ontbreken overgangsrecht

Het besluit om geen overgangsrecht in te stellen, betekent dat gemeenten na de introductie van dit stelsel rekening moeten houden met inburgeraars die onder drie verschillende stelsels vallen: de inburgeraars van vóór 2013 die nog niet aan hun inburgeringsplicht hebben voldaan, de inburgeraars die onder het huidige stelsel vallen (2013–2020) en de doelgroep voor wie de nieuwe inburgeringseisen gelden. Deze hebben te maken met verschillende exameneisen, verschillende boetebedragen, verschillende termijnen, etc.. Dat is verwarrend en onwerkbaar.