

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T.a.v. de heer drs. W. Koolmees
Postbus 90801
2509 LV 's-Gravenhage

Houttuinlaan 6

3447 GM Woerden

Postbus 2051

3440 DB Woerden

Woerden,
19-juli-2019

Ons kenmerk:
2019-1380575259-1106

Doorkiesnummer:

T: 0348 - 75 35 00

Onderwerp: adviesaanvraag inburgering

Uw brief van:

F: 0348 - 75 35 01

E: info@mboraad.nl

www.mboraad.nl

Geachte heer Koolmees, beste Wouter,

Ten eerste mijn hartelijke dank voor uw adviesvraag aan de MBO Raad over de nieuwe Wet inburgering. Ik maak hier graag gebruik van. De MBO Raad is positief over de wijze waarop zij worden betrokken bij de totstandkoming van deze wet en ik hoop dat we ook bij de nadere uitwerking van de lagere regelgeving betrokken blijven. De MBO Raad verwacht dat deze wetswijzing meer kansen biedt aan nieuwkomers om zich tijdens hun inburgering te kwalificeren voor de arbeidsmarkt. Dit vraagt alleen wel meer synergie tussen het inburgeringsstelsel en het onderwijsstelsel.

De mbo-infrastructuur is bij uitstek geschikt om inburgering en beroepskwalificatie te combineren. De mbo-scholen hebben al jaren ervaring met verschillende soorten gecombineerde trajecten binnen het sociaal domein. Tegelijk constateren we dat binnen de huidige wet de mogelijkheden voor deze combinaties nog niet optimaal benut kunnen worden. De nieuwe wet biedt meer mogelijkheden, maar die kunnen alleen worden verzilverd als wij hierover langdurige en werkbare afspraken met gemeenten kunnen maken. Wat hiervoor nodig is, geef ik hieronder in de vorm van een aantal aandachtspunten aan. Deze aandachtspunten raken enerzijds de rol van de 'regionale opleidingscentra (roc) als aanbieder van verschillende inburgeringstrajecten. Anderzijds raken deze aandachtspunten de mbo-scholen die asielstatushouders en gezinsmigranten, na afronding van hun inburgeringstraject, mbo-onderwijs aanbieden.

Daarnaast benoem ik een aantal onderwerpen waar de MBO Raad graag bij de nadere uitwerking betrokken wil zijn. Bijlage 1 geeft een nadere toelichting op deze onderwerpen.

Aandachtspunten vanuit het perspectief van de aanbieder van inburgeringstrajecten

Uw rechtsvoorganger besloot in 2013 de verantwoordelijkheid voor de inburgering bij de inburgeringsplichtige zelf te beleggen. Uit evaluaties is gebleken dat dit besluit ertoe heeft geleid dat velen van hen niet op tijd inburgeren of worden vrijgesteld van de inburgeringsplicht. Ook blijkt dat het aandeel statushouders dat een betaalde baan vindt veel te laag ligt. Met deze wet zet u in op combinaties van het leren van de taal en verschillende vormen van participatie. Dit zijn trajecten waar roc's van oudsher ervaring mee hebben.

De wetswijziging van 2013 leidde er ook toe dat inburgering een private markt werd. Dit betekende dat roc's die hun trajecten wilden blijven aanbieden te maken kregen met marktwerking en met de consequenties van fraude door malafide taalaanbieders. De privatisering zette de aanwezigheid van een solide en kwalitatief hoogstaand inburgeringsaanbod in elke regio onder druk, omdat aanbieders afhankelijk werden van individuele inkoop door inburgeraars. Desondanks is een substantieel deel van de roc's doorgeshaan met het aanbieden van deze trajecten, omdat zij dit bleven zien als onderdeel van hun maatschappelijke opdracht die past bij hun regionale functie.

Op dit moment bieden roc's binnen de beperkte mogelijkheden die de wet biedt gecombineerde trajecten van inburgering en beroepsonderwijs aan (bijlage 2) of trajecten die jonge statushouders voorbereiden op instroom in de hogere niveaus van het mbo en hoger onderwijs waarbij inburgering en vavo worden gecombineerd (bijlage 3). Hierbij lopen ze tegen forse uitvoeringsbeperkingen aan die zich vooral uiten in het ontbreken van duurzame financiering.

De ervaring van de roc's, maar vooral ook de bijbehorende uitvoeringsbeperkingen, hebben wij in de aanloop naar de nieuwe wet ingebracht in onze gesprekken met uw ministerie. Het wetsvoorstel dat er nu ligt, biedt zeker mogelijkheden om verschillende vormen van geïntegreerde trajecten aan te bieden, maar er is ook een aantal voornemens dat deze trajecten bemoeilijkt.

Randvoorwaarden voor een robuuste en duurzame infrastructuur

Met deze wet legt u de regio op de inburgering bij de gemeenten. Dit betekent dat gemeenten voor asielstatushouders inburgeringstrajecten gaan inkopen. Voor de financiering ontvangen gemeenten middelen vanuit het Rijk, waarbij sprake zal zijn van een vorm van prestatiebekostiging.

Een fors aantal roc's ziet het als hun regionale maatschappelijke opdracht om ook binnen het nieuwe stelsel inburgeringstrajecten aan te bieden. Op deze manier willen ze hun bijdrage leveren aan het opbouwen van een robuuste en duurzame infrastructuur waarbinnen inburgeringsplichtige mensen in alle regio's gelijke kansen hebben op een passende inburgeringsroute. Onze leden signaleren echter dat het wetsvoorstel op een aantal punten onvoldoende waarborgen biedt om deze ambitie te realiseren.

Ten eerste is voldoende schaalgrootte per regio noodzakelijk om voldoende aanbod te realiseren voor alle inburgeringsroutes. Hiervoor is samenwerking tussen gemeenten op het niveau van de arbeidsmarktregio noodzakelijk. Alleen zo is versplintering te voorkomen. Ook vergroot dit de kans dat inburgeringsplichtigen uit verschillende gemeenten op dezelfde manier worden gefaciliteerd tijdens hun inburgeringstraject (reiskosten, kinderopvang, ect).



Daarnaast vreest de MBO Raad dat de voorgenomen prestatiebekostiging voor gemeenten de samenwerking en het aangaan van duurzame financiële relaties tussen gemeenten en uitvoerders van inburgeringstrajecten compliceert. Het bouwen van een robuuste en duurzame infrastructuur vergt een duurzame financiering die vormgegeven zou moeten worden op basis van een subsidierelatie. Alleen zo kan optimaal worden aangesloten op de bestaande mbo-infrastructuur, is sprake van reële prijzen voor het inburgeringsonderwijs en kan de uitvoering plaatsvinden door bekwame docenten.

Specifiek wat betreft de **onderwijsroute** hebben wij (samen met andere onderwijskoepels) in december 2018 een brief aan u gestuurd (bijlage 4) en in juli 2019 een brief aan de Vaste Kamercommissie (bijlage 5). In deze brieven hebben we al uw aandacht gevraagd voor het belang van het opbouwen van een robuuste infrastructuur voor de inburgering op regionaal niveau, waarbij sprake is van duurzame en voldoende financiering.

Het succes van de onderwijsroute staat of valt met een optimale samenwerking tussen de partijen die het taalschakeltraject aanbieden en de reguliere beroepsopleiding. Door tijdens het taalschakeltraject de mogelijkheid te bieden om te oriënteren op vervolgonderwijs en eventueel zelfs al onderdelen hiervan te volgen, voorkom je onnodige momenten van overdracht en optimaliseer je de kans op het daadwerkelijk behalen van een Nederlands diploma. Deze optimale samenwerking kan worden gewaarborgd door deze route op regionaal niveau aan te bieden en te financieren via een langdurige subsidierelatie met het onderwijs in deze regio. De onderwijsroute zou nog meer vlieghoogte krijgen als deze in zijn geheel door het onderwijs in de regio kan worden uitgevoerd. Dit sluit aan bij het standpunt van de VNG dat de taalschakeltrajecten worden ingebed in het onderwijsveld.

De **B1-route** is met name bedoeld voor mensen boven de 28 jaar. Een deel van hen heeft in het land van herkomst al een (beroeps)diploma gehaald. Momenteel zien we dat een deel van deze doelgroep tijdens of na afloop van de inburgering gebruik maakt van de mbo-infrastructuur om zich te kwalificeren voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Hierbij lopen deelnemers momenteel tegen een aantal belemmeringen aan. In de praktijk is bijvoorbeeld een vrij hoog taalniveau nodig om, zeker wanneer de inburgeraar een bbl-traject wil gaan volgen, mee te komen in de opleiding en op de (leer)werkplek. Ook biedt de mbo-bekostigingsstructuur geen mogelijkheden om slechts delen van een opleiding te volgen.

Roc's zouden straks binnen de B1-route succesvolle trajecten kunnen aanbieden die optimaal voorbereiden op de arbeidsmarkt. Dit zijn geïntegreerde trajecten waarin gestart wordt met intensief taalonderwijs, vooral gericht op taal in het beroep, en vervolgens een maatwerktraject waarin onderdelen van beroepsopleidingen gecombineerd worden met veel taalonderwijs. Deze route is alleen mogelijk als er ook voor onderdelen van de beroepsopleiding duurzame financiering mogelijk is.

Een deel van de doelgroep van de **Z-route** zal naar verwachting arbeidspotentieel hebben. Momenteel experimenteert een aantal roc's met een praktijkleerroute op maat, waarbij werkprocessen uit de mbo-kwalificatiestructuur worden aangeleerd in praktijkleerbedrijven. Door aan dit praktijkleren op maat een stevige NT2 component te koppelen, ontstaat ook binnen de Z-



route een krachtige manier om op een betekenisvolle manier in te burgeren in Nederland. Deze inburgeringsroute heeft veel potentieel mits hiervoor, net als bij de B1-route, een structurele financieringsvorm kan worden gevonden.

Samenvattend kunnen roc's een belangrijke bijdrage leveren aan het succes van de nieuwe inburgeringswet, wanneer er voldoende waarborgen ontstaan om trajecten zoals hierboven geschetst duurzaam te ontwikkelen en hier robuuste meerjarige financieringsafspraken met gemeenten over te maken.

Onderscheid in benadering van asielstatushouders en gezinsmigranten

Aanbieders van inburgeringstrajecten krijgen binnen de nieuwe wet te maken met twee verschillende doelgroepen. Voor asielstatushouders kopen gemeenten inburgeringstrajecten in. Voor gezinsmigranten wordt wel een PIP (persoonlijk plan Inburgering en Participatie) opgesteld en kan de gemeente bemiddelen richting een inburgeringstraject, maar sluit de inburgeraar zelf een contract af met de aanbieder. Deze situatie zal voor taalaanbieders tot extra complexiteit gaan leiden. Deze complexiteit kan liggen in het maken van afspraken met gemeenten over het aanbod, bij het leveren van informatie aan de gemeenten over de voortgang van de gezinsmigrant tijdens de cursus en ten aanzien van de randvoorwaarden die voor deelnemers aan het cursusaanbod gelden. Hoewel ik begrip heb voor uw keuze om vanuit de overheid inburgeringstrajecten voor gezinsmigranten niet te financieren, is de vraag of de verschillen tussen de doelgroepen uiteindelijk niet zal leiden tot complicaties of onuitvoerbaarheden binnen het stelsel.

Duur van de onderwijsroute

Specifiek voor de onderwijsroute maken wij ons zorgen over de duur van dit traject. U gaat uit van gemiddeld 1,5 jaar. Het doel van de onderwijsroute is om statushouders voor te bereiden op instroom in de hogere niveaus van het mbo en ho-onderwijs. Dit vraagt om minimaal taalniveau B1 en voor instroom in de hogere niveaus zelfs om B2 of C1. Uit de inventarisatie die Regioplan in uw opdracht heeft uitgevoerd blijkt dat 1-jarige taalschakeltrajecten uitgaan van een stijging van 1 ERK niveau. Het is daarom onze overtuiging dat slechts weinig statushouders in staat zullen zijn om in 1,5 jaar dit taalniveau te bereiken. Bij instroom spreken ze nog nauwelijks Nederlands en moeten ze dus in 1,5 jaar twee of drie ERK niveaus stijgen. Ik dring daarom aan op voldoende (financiële) ruimte bij gemeenten om taalschakeltrajecten te verlengen.

Doorlopende leerlijn vanuit de ISK

Het inburgeringsstelsel geldt voor mensen vanaf 18 jaar. In de praktijk zijn er jonge nieuwkomers die voor hun 18^e in Nederland komen en starten op de ISK. Veel van hen stromen momenteel, op 16 of 17-jarige leeftijd, in bij het entree-onderwijs. Een deel van hen zou, door het volgen van een (op maat gesneden) taalschakeltraject, kunnen instromen op een hoger mbo-niveau of zelfs rechtstreeks bij het ho. De MBO Raad vraagt u na te denken over een manier waarop ook jongeren onder de 18 kunnen profiteren van de mogelijkheden die het nieuwe inburgeringsstelsel biedt.

Wijze van toezicht op de inburgering

De mbo-scholen zijn verheugd over de keuze om de kwaliteitsborging van de onderwijsroute via de WEB en de WOT bij de onderwijsinspectie te beleggen. Wat betreft de B1 en de Z-route heb ik zorgen over het toezicht op de kwaliteit. Zoals u weet zijn wij al enige tijd in gesprek over de werking van het keurmerk van Blik op Werk. Het heeft onze voorkeur om ook het toezicht op de B1 en de Z-route bij de onderwijsinspectie te beleggen, zodat er één wettelijk kader is voor dit toezicht en er een formele betrokkenheid ontstaat van de partijen die het onderwijs uitvoeren. Een alternatief kan zijn om de overheidssturing op het normenkader voor de B1 en de Z-route te versterken en daarmee de uniformiteit te vergroten. Op deze manieren worden de toezichtsregimes voor het mbo-onderwijs en het inburgeringsonderwijs beter op elkaar afgestemd, waardoor optimaal kan worden afgestemd op de kwaliteitszorgsystematiek van de scholen. Ik voeg bij deze brief het advies dat de MBO Raad eerder met NRTTO en OVAL heeft opgesteld en aan de heer Roskam-Abbink heeft aangeboden (bijlage 6).

Aandachtspunt vanuit het perspectief van ontvangend onderwijs

Middelen voor extra begeleiding tijdens het mbo-onderwijs

In eerdere brieven vroeg de MBO Raad, samen met de andere onderwijskoepels, uw aandacht voor extra ondersteuning van instromende statushouders en gezinsmigranten in het reguliere onderwijs. Een goede voorbereiding via de onderwijsroute is essentieel, maar ook gedurende de vervolgopleiding hebben deze jongvolwassenen extra hulp nodig om hun opleiding succesvol af te ronden. Alleen zo kan elke jongere een opleiding volgen die past bij zijn of haar capaciteiten. Doordat nieuwkomers pas kort onderwijs in Nederland volgen, hebben zij extra hulp nodig om zich de nieuwe (aan de opleiding gerelateerde) taal eigen te maken en hebben zij extra begeleiding nodig om hun weg te vinden in de Nederlandse opleidings- en stagecultuur. Scholen hebben hier zelf geen middelen voor, maar als een dergelijke ondersteuning niet kan worden gegeven is de kans op succesvolle afronding van de opleiding klein en schiet de onderwijsroute zijn doel voorbij. Ik doe daarom nogmaals een beroep op u om ook voor de begeleiding tijdens de mbo en ho opleidingen extra middelen beschikbaar te stellen.

Nadere uitwerking van lagere regelgeving.

Veel aspecten van de nieuwe wet, worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Bij een aantal van die aspecten wil de MBO Raad graag betrokken zijn. In bijlage 1 geef ik u graag enkele aandachtspunten mee voor deze nadere uitwerking.

- De vormgeving van de brede intake en de wijze waarop aanbieders van inburgeringstrajecten hier een rol in (kunnen) spelen;
- Het afwegingskader voor de plaatsing in de verschillende leerroutes, waarbij we speciale aandacht vragen voor de plaatsing in de onderwijsroute;
- De voorwaarden waaronder tussen routes kan worden geswitcht en waaronder binnen de B1 route examinering op A2 wordt toegestaan;



- De verplichting van aanbieders van inburgeringstrajecten om informatie te delen met het Rijk (DUO) en de gemeenten, waarbij we speciale aandacht vragen voor het onderscheid tussen asielstatushouders en gezinsmigranten en de implicaties die dit heeft vanuit de AVG;
- Wanneer dit relevant wordt; de nadere uitwerking van waarborgen om tot een dekkend inburgeringaanbod te komen;
- De wenselijkheid om in de keten een gegevensregisseur aan te wijzen met doorzettingsmacht bij vragen en dilemma's over gegevensverwerking;
- De betrokkenheid van taalaanbieders bij de leerbaarheidstoets zodat het onderwijstraject start met een gedegen nulmeting en prognose van de intensiteit daarvan;
- Eventuele nadere uitwerking in lagere regelgeving op grond van de voorgestelde aanpassingen in de WEB.

De mbo-scholen staan klaar om samen met gemeentes een nieuw tijdperk in te gaan, zodat meer inburgeraars met succes de Nederlandse samenleving 'betreden' en evenzo met veel meer succes de arbeidsmarkt kunnen betreden. Die schreeuwt om mensen. Mede dankzij onze duurzame relaties met het bedrijfsleven en centrumgemeentes staan we borg voor maximaal resultaat mét een beroepsopleiding in het sociale domein. Win win win!

Met vriendelijke groet,

Bijlagen

c.c. minister Van Engelshoven

Bijlage 1

Aandachtspunten bij de nadere uitwerking van lagere regelgeving.

De onderdelen waarbij de MBO Raad graag betrokken is

De vormgeving van de brede intake en de wijze waarop aanbieders van inburgeringstrajecten hier een rol in (kunnen) spelen.

Hierbij vinden we het van belang dat:

- asielstatushouders en gezinsmigranten voorafgaand aan een besluit over het best passende traject goede voorlichting krijgen over het Nederlandse onderwijssysteem en de Nederlandse arbeidsmarkt.
- bij de keuze voor en het onderzoek naar een specifiek inburgeringstraject de beoogde uitvoerder van dit traject wordt betrokken, zodat afgestemd kan worden of de beoogde vorm, inhoud en doelen haalbaar en realistisch zijn.

Het afwegingskader voor de plaatsing in de verschillende leerroutes, waarbij we speciale aandacht vragen voor de plaatsing in de onderwijsroute.

- Het is van belang dat statushouder en gemeente een goede afweging kunnen maken voor de meest passende inburgeringsroute. Bij de afweging tussen de onderwijsroute en de B1 route is het in ieder geval van belang dat de statushouder goed begrijpt hoe het Nederlandse onderwijssysteem en Nederlandse arbeidsmarkt eruit zien.
- Wanneer in het PIP naast een keuze voor een inburgeringsroute ook een keuze wordt gemaakt voor een concreet traject, is het van belang dat de aanbieder van dit traject wordt betrokken, zodat gekeken kan worden of de keuze passend en uitvoerbaar is.
- In het verlengde van bovenstaande is de betrokkenheid van taalaanbieders bij de leerbaarheidstoets wenselijk zodat het onderwijstraject start met een gedegen nulmeting en prognose van de intensiteit daarvan.

De voorwaarden waaronder tussen routes kan worden geswitcht en waaronder binnen de B1-route examinering op A2 wordt toegestaan.

- De aanbieders van het inburgeringsonderwijs zullen naar verwachting een (adviserende) rol spelen bij een eventuele switch tussen inburgeringsroutes en/of de mogelijkheden om examenonderdelen op taalniveau A2 af te leggen. Wij zijn graag betrokken bij de uitwerking van deze voorwaarden.

De verplichting van aanbieders van inburgeringstrajecten om informatie te delen met het Rijk (DUO) en de gemeenten, waarbij we speciale aandacht vragen voor het onderscheid tussen asielstatushouders en gezinsmigranten.

- Hier gaat het over de vraag welke gegevens de aanbieders van inburgeringstrajecten mogen leveren aan gemeenten en Rijk en of er onderscheid moet worden gemaakt tussen trajecten die worden ingekocht door gemeenten en trajecten waarvoor gezinsmigranten zelf (eventueel via een lening) betalen. In dat laatste geval moeten mogelijk convenanten worden gesloten waarna uitwisseling via gebruikersovereenkomsten kan.

- Wat ons betreft zou het wenselijk zijn om in de keten een gegevensregisseur aan te wijzen met doorzettingsmacht bij vragen en dilemma's over gegevensverwerking.

Wanneer dit relevant wordt; de nadere uitwerking van waarborgen om tot een dekkend inburgeringaanbod te komen.

Voor alsnog worden er geen afspraken gemaakt over een reële prijs en gemeentelijke samenwerking. in onze reactie pleiten wij hier sterk voor. Het is onze verwachting dat dit toch noodzakelijk zal worden om te komen tot een dekkend aanbod van inburgeringsroutes in alle regio's.

Eventuele nadere uitwerking in lagere regelgeving op grond van de voorgestelde aanpassingen in de WEB.

- Hierbij denken we in ieder geval aan het vormgeven van de voorwaarden voor diploma-erkenning en de nadere uitwerking van de eindtermen voor het taalschakeltraject.