Bijlagen Uitvoeringstoets nieuwe Wet Inburgering

Inhoud

Bijlage 1: Globale analyse uitvoering
1.1 Voortraject
1.2 Verstrekking sociale lening
1.3 Handhaving
1.4 Examinering en diplomering
1.5 Monitoring en evaluatie
1.6 ICT ondersteuning / in de keten

2. Effecten van voorgesteld overgangsrecht

Bijlage 2: Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB)

Bijlage 3: Uitvoeringstoets Inspectie van het Onderwijs: Start UT Wet Inburgering

Bijlage 4: Doenvermogenstoets

Bijlage 1: Globale analyse uitvoering

1.1 voortraject

A. Voorinburgeringstraject AZC

DUO kan hierin een voorziening bieden waarmee het COA gegevens over voorinburgering in het Informatiesysteem Inburgering kan registreren. Bij plaatsing in de gemeente kan DUO deze gegevens beschikbaar stellen aan de actuele gemeente. Ook bij bijvoorbeeld verhuizing kunnen deze gegevens automatisch aan de nieuwe gemeente beschikbaar worden gesteld.

B. Leerbaarheidstoets

Nog helder moet worden welke partij de leerbaarheidstoets gaat afnemen in het kader van de brede intake. DUO zou dit kunnen uitvoeren vanwege de ervaring met die taak, de expertise die DUO heeft en de organisatie om het afnemen van een leerbaarheidstoets te verzorgen. DUO kan tevens optreden als objectieve uitvoerder. Dit kan op de examenlocaties van DUO plaatsvinden of wellicht ook op een AZC voor de asielmigranten.

DUO zou ook een rol kunnen spelen in de koppeling tussen AZC's en een eventuele andere partij die de leerbaarheidstoets af gaat nemen. Systeemtechnisch is het van belang om te weten wie de leerbaarheidstoets gaat uitvoeren en hoe de resultaten worden geregistreerd. Als DUO dit gaat doen, dan kan de registratie in het Informatiesysteem Inburgering plaatsvinden. Het beschikbaar stellen van deze gegevens verloopt dan via de interface met gemeenten die er hoe dan ook moet komen. De partij die de leerbaarheidstoets gaat uitvoeren zal zorg moeten dragen voor de verstrekking van de gegevens aan gemeenten (en mogelijk ook aan DUO)

1.2 Verstrekking sociale lening

De doelgroep die een beroep kan doen op de sociale lening wordt net als onder de WI2007 beperkt tot gezinsmigranten, geestelijk bedienaren en overige migranten. Zij blijven daarmee zelf verantwoordelijk voor hun inburgeringstraject. Scholingskosten kunnen vanuit de sociale lening worden betaald, wanneer deze is gevolgd bij een instelling met het BOW-keurmerk. Ter controle hiervan dient een actieve uitwisseling met BOW te worden opgezet.
Aangezien onder de huidige WI2013 en ook onder de WI2007 de sociale lening op vergelijkbare voorwaarden wordt verstrekt aan gezinsmigranten, geestelijk bedienaren en overige migranten, hoeft voor dit onderdeel geen nieuw proces en systeem te worden ingericht. De groep inburgeringsplichtigen kan onder de aangepaste voorwaarden worden opgenomen in het huidige systeem, naast de eerdere groepen uit de WI2007 en WI2013.
Inburgeringsplichtigen die onder de WI2013 hebben geleend en na een verblijf van meer dan een jaar in het buitenland terugkeren, worden vervolgens inburgeringsplichtig onder de WI2021. Voor de berekening van de leenruimte onder de WI2021 kan gekozen worden voor de volgende opties:

- Het reeds geleende bedrag wordt in mindering gebracht op het nieuwe leenbedrag.
- Het reeds geleende bedrag dient eerst te worden afgelost voordat er opnieuw geleend kan worden.
- De inburgeraar kan zonder beperkingen lenen onder de WI2021.

Na invoering van de nieuwe Wet Inburgering kunnen niet alle inburgeraars, maar alleen nog gezinsmigranten en overige migranten een inkomensafhankelijke lening bij DUO afsluiten voor de kosten van inburgeringscursussen en –examens.
Volgens prognoses zal jaarlijks sprake zijn van 6.200 gezinsmigranten. Omdat de lening inkomensafhankelijk is, zal naar verwachting van DUO hooguit sprake zijn van 600 nieuwe leningen op jaarbasis.

De afhandeling van de onder het huidige stelsel verstrekte leningen zal tot uiterlijk 1 juli 2040 duren (de aflostermijn is maximaal 10 jaar) tenzij anders wordt besloten in het overgangsrecht.

1.3 Handhaving

A. Vaststellen inburgeringsplicht

De doelgroep van het onderhavige wetsvoorstel blijft ongewijzigd. De Wet inburgering is alleen van toepassing op personen die als asielmigrant (ook familie- en gezinsleden van een asielmigrant worden als asielstatushouder aangeduid) of als gezinsmigrant en overige migranten rechtmatig (o.a. geestelijk bedienaar) in Nederland verblijven en zich met een niet tijdelijke doel in Nederland vestigen.

De inburgeringsplicht voor de inburgeringsplichtige vloeit rechtstreeks voort uit de Wet inburgering en vangt aan op de dag waarop de inburgeringsplichtige in de basisregistratie personen (BRP) is ingeschreven. Voor asielstatushouders en hun nareizende gezinsleden gaat het hierbij om de inschrijving in de gemeente waar hij op grond van artikel 28 van de huisvestigingswet 2014 is gehuisvest.

In het kader van voorgaande wordt de inwilligende beschikking met bijbehorende verblijfsstatus door de IND afgegeven. Uitgangspunt is dat de IND alle gegevens correct en tijdig aanlevert aan DUO (Informatiesysteem Inburgering).

Op dit moment wordt er tussen DUO en de IND een automatische gegevensuitwisseling geformaliseerd. Deze automatische gegevensuitwisseling zal ook in de nieuwe wet kunnen dienen.

Als DUO van de IND gegevens over inburgeringsplichtigen heeft ontvangen dan voert DUO een aantal onderzoeken uit om te komen tot een betrouwbare vaststelling van de inburgeringsplicht. De onderzoeken betreffen het (aanvullend) filteren van de aanleveringen op wettelijke criteria, het valideren van gegevens via de BRP, het controleren van een aantal registers zoals het diplomaregister en het inschrijvingsregister.

Op basis van voorgaande kan geconcludeerd worden dat er weinig majeure aanpassingen nodig zijn als gevolg van de nieuwe Wet inburgering. DUO voert bovenstaande grotendeels al zo uit. Met name is de start termijn inburgeringsplicht anders, waardoor dit aandacht verdient. Onder de WI2013 wordt bij vertraging in de gegevensuitwisseling tussen IND en DUO de inburgeringstermijn verlengd, dat zou ook onder de WI2021 gerealiseerd kunnen worden.

B. Kennisgeving

DUO informeert de inburgeringsplichtige over de start van de inburgeringsplicht en de daarbij behorende rechten en plichten. DUO doet dit door het toezenden van een kennisgeving.

DUO informeert in het huidige stelsel periodiek de inburgeringsplichtige en herinnert aan de inburgeraar aan de verplichtingen en aan de voortgang van zijn of haar inburgering. In het nieuwe stelsel kan DUO dit ook verzorgen. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een kennisgeving en halfjaarlijkse herinneringen waarin de resterende duur van de inburgeringstermijn vermeld wordt en de bij DUO bekende voortgang. Tot slot krijgt de inburgeringsplichtige die nog niet aan de inburgeringsplicht heeft voldaan een halfjaar voorafgaand aan het einde van de inburgeringstermijn een laatste overzicht betreffende de voortgang.

DUO kan de informatie over de kennisgeving en herinneringen beschikbaar stellen aan de betrokken gemeente.

C. Vrijstellingen

Vrijstelling algemeen
Het vrijstellen van in de inburgeringsplicht kan ambtshalve plaatsvinden of op verzoek van de inburgeringsplichtige.

Bij het ambtshalve verlenen van vrijstellingen dient de inburgeringsplichtige te beschikken over een diploma, certificaat of ander document waaruit blijkt dat hij of zij beschikt over de vaardigheden en kennis die worden gesteld om vrijgesteld te worden van de inburgeringsplicht. DUO gaat er van uit dat alle in het Diplomaregister opgenomen diploma's vrijstellend zijn voor de inburgeringsplicht, voor zover het om Nederlandstalige opleidingen gaat. Als betrokkene een diploma heeft dat leidt tot vrijstelling, zal DUO deze ambtshalve toekennen.

Bij het verlenen van een vrijstelling op verzoek dient de inburgeringsplichtige te beschikken over een diploma, certificaat of ander document waaruit blijkt dat diegene beschikt over de vaardigheden en kennis die worden gesteld om vrijgesteld te worden van de inburgeringsplicht. De inburgeringsplichtige dient zelf een aanvraag tot vrijstelling in te dienen.

Als de gemeente tijdens de brede intake signaleert dat een inburgeringsplichtige mogelijk in aanmerking komt voor een (gedeeltelijke) vrijstelling, dan kan de gemeente betrokkene adviseren daartoe een aanvraag bij DUO in te dienen.

De informatie omtrent vrijstellingen wordt beschikbaar gesteld aan de betrokken gemeente.

Tijdelijke vrijstelling
DUO zal de inburgeringsplichtige die op basis van de wet leerplichtig of kwalificatieplichtig is, tijdelijk vrijstellen. Tevens zal DUO de inburgeringsplichtige die een opleiding volgt tot een vrijstellend diploma, tijdelijk vrijstellen.

Onder de WI2013 is nadelig gebleken dat gedurende de tijdelijke vrijstelling informatievoorziening en monitoring door DUO niet plaats vindt. Daarnaast is het door het ontbreken van de inburgeringsplicht niet mogelijk om gebruik te maken van de leenfaciliteit. Dit kan gewenst zijn voor aanvullende taallessen die niet bij de gevolgde opleiding aangeboden worden. Als alternatief voor de tijdelijke vrijstelling zou verlenging van de termijn met de periode van inschrijving aan de opleiding kunnen komen. Onder de WI2013 wordt dit op deze manier toegepast.

D. Ontheffingen
Ontheffing op grond van psychische of lichamelijke belemmeringen
Een verzoek om ontheffing op grond van psychische of lichamelijke belemmeringen dan wel een verstandelijke handicap, zal vergezeld dienen te gaan van een verklaring van een onafhankelijk arts. DUO beslist vervolgens op de aanvraag. De precieze invulling van voorgaande zal nog in lagere wet- en regelgeving verankerd worden. DUO voorziet dat de huidige werkwijze en voorwaarden hetzelfde blijven onder de nieuwe Wet inburgering. Het enige wat anders is, is dat DUO de kosten van een positief advies tot ontheffing van de onafhankelijke arts zal vergoeden. Uitbetaling aan de inburgeraar is een volledig nieuw proces.

Onder de WI2013 kan een ontheffing op medische gronden pas een half jaar voor einde termijn aangevraagd worden. DUO adviseert om voor de aanvraag geen nadere termijn meer te stellen.

De gegevens omtrent aanvragen en toe- of afwijzing van de ontheffing worden beschikbaar gesteld aan de betrokken gemeente.

AVI (aantoonbaar voldoende ingeburgerd)
De inburgeringsplichtige dient een verzoek in via een formulier bij DUO. Wanneer er wordt voldaan aan de voorwaarden, zal DUO een ontheffing van de inburgeringsplicht

verlenen. DUO voorziet dat de huidige werkwijze en voorwaarden hetzelfde blijven onder de nieuwe Wet inburgering.

Discretionaire bevoegdheid
Het wetsvoorstel bevat een bepaling dat de minister op grond van bijzondere individuele omstandigheden ontheffing van de inburgeringsplicht kan verlenen. Deze ontheffingsgrond is enkel bedoeld voor zeer uitzonderlijke, onvoorziene gevallen, die niet aan de inburgeringsplichtige zijn te wijten en waarbij het vasthouden aan de inburgeringsplicht voor de inburgeringsplichtige tot een zeer schrijnende situatie zou leiden. De kaders inzake de met deze taak samenhangende beoordelingsruimte zullen nader geduid moeten worden. Vanwege het feit dat DUO een agentschap is van het Ministerie van OCW, is hierbij een belangrijk aandachtspunt dat volledig helder moet zijn dat deze beoordelingsruimte een bevoegdheid is van de Minister van SZW en niet van de Minister van OCW.

De gegevens omtrent uitvoering van de discretionaire bevoegdheid worden beschikbaar gesteld aan de betrokken gemeente.

E. Verlenging van de inburgeringstermijn
Op grond van het wetsvoorstel is verlenging van de inburgeringstermijn mogelijk als de inburgeringsplichtige geen verwijt treft voor het niet voldoen aan de inburgeringsplicht binnen de gestelde termijn.

DUO zal, net zoals in het huidige inburgeringstelsel, vaststellen wanneer de inburgeringsplichtige recht heeft op een verlenging. De huidige werkwijze, inclusief beleidsregel verlengingen bijzondere omstandigheden, kan onder de nieuwe wetgeving voortgezet worden.

Verlenging op basis van alfabetisering is niet meer mogelijk onder de nieuwe wet. Het alfabetiseringstraject is onderdeel van de leerroutes. De keuze voor het onderbrengen van het alfabetiseringstraject onder de Z-route, heeft gevolgen voor de lening- en examenprocessen. Dit is afhankelijk van de invulling in de lagere wet- en regelgeving hierover.

Vanwege hetgeen onder ‘tijdelijke vrijstelling’ is opgemerkt, is het wenselijk om een grondslag op te nemen voor de verlenging bij het volgen van een reguliere opleiding.

F. Opleggen bestuurlijke boete
Een bestuurlijke boete kan op grond van de wet opgelegd worden door DUO in de volgende situaties:
- het verwijtbaar niet voldoen aan de inburgeringsplicht binnen de inburgeringstermijn;
- het verwijtbaar niet voldoen aan het participatieverklaringstraject of de module Arbeidsmarkt en Participatie binnen de termijn.

Verwijtbaar niet voldoen aan de inburgeringsplicht
De huidige werkwijze omtrent de boeteoplegging met betrekking tot de drie leerroutes kan onder de nieuwe wet grotendeels voortgezet worden.

Een majeure wijziging onder de nieuwe wet is dat gemeenten ook bevoegdheden krijgen om boetes op te leggen. Om deze reden is het van evident belang dat de informatievoorziening tussen de gemeente en DUO goed is.

In het Informatiesysteem Inburgering zal de gemeente alle benodigde informatie die DUO nodig heeft voor de taakuitvoering moeten registreren. De gemeente zal dienen te registeren dat er een boete is opgelegd voor het niet komen opdagen voor de brede intake en voor het niet naleven van het Persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP). Ook zal de gemeente moeten doorgeven of er een boete is opgelegd, of dat de uitkering is verlaagd. Tevens zal bij een boeteoplegging voor de PIP ook de reden

opgegeven moeten worden welk deel de inburgeraar heeft verzuimd om na te komen. Dit is nodig om eventuele dubbele bestraffing te voorkomen. Dit zou zich bijvoorbeeld kunnen voordoen indien de inburgeraar verwijtbaar niet verschijnt op het participatieverklaringstraject of weigert de het participatieverklaring te ondertekenen.

Voorzien wordt dat de gemeente het PIP zal registreren in het Informatiesysteem Inburgering. Zodoende heeft DUO informatie over de inburgeraar. Als in het PIP bijzondere omstandigheden staan vermeld (bijvoorbeeld ziekte), dan kan DUO in de hoorzitting deze informatie meenemen. Zodoende kan er wellicht een grond bestaan voor een verlenging op basis van bijzondere omstandigheden (zie ook kopje 'verlenging van de inburgeringstermijn'). Dit is van belang voor een niet verwijtbare termijnoverschrijding en het (niet) opleggen van een bestuurlijke boete.

Boete oplegging PVT en MAP

Voor de handhaving van het PVT en de MAP kunnen zowel DUO als de betrokken gemeente boetes opleggen. De gemeente beboet bij het niet nakomen van de gemaakte afspraken en DUO in het geval van een verwijtbare overschrijding van de gestelde termijn. Voor MAP kan eenzelfde werkwijze gekozen worden als de werkwijze van handhaving voor PVT onder de WI2013, waarbij de gemeente de reden van overschrijding aan DUO doorgeeft. DUO bepaalt op basis hiervan of er een bestuurlijke boete moet worden opgelegd. Bij deze werkwijze is de kans op samenloop van boetes voor hetzelfde vergrijp groot. Om dit te voorkomen kan voor de volgende alternatieven gekozen worden:

- De gemeente beboet niet op inspanning, DUO beboet in geval van verwijtbaarheid na 18 maanden.
- De gemeente handhaaft op de inspanning voor de MAP en het PVT gedurende de inburgeringstermijn en kan in voorkomende gevallen een bestuurlijke boete opleggen. DUO betrekt deze informatie bij een verwijtbare overschrijding van de inburgeringstermijn, dus aan het eind van de drie jaar, bijvoorbeeld in de vorm van een extra boetematiging. Ter overweging geef ik u het volgende alternatief: stel het maximale boetebedrag op €1.680,-, waarbij per behaalde onderdeel MAP of PVT €340,- op de boete in mindering wordt gebracht.

Matigen boete

In het kader van de Algemene wet bestuursrecht is het noodzakelijk om matigingsbeleid toe te passen. In de huidige situatie kan DUO matigen op basis van gevolgde uren, examenpogingen en behaalde examenonderdelen. Onder de WI2021 wordt de scheiding gemaakt tussen inspanningsverplichtingen en resultaatverplichtingen. Daardoor is het voor DUO niet meer mogelijk om te matigen op basis van gevolgde uren en examenpogingen, de gemeente beboet immers op die onderdelen.

De boetematiging zou op een van de volgende wijzen ingevuld kunnen worden:

- DUO matigt de boete op basis van behaalde examenonderdelen, waarbij voor de Z-route onduidelijk is hoe dit toegepast kan worden, omdat hier de examens geen verplicht onderdeel zijn.
- DUO verlaagd het maximale boetebedrag met de eerder door de gemeente opgelegde boetes, waarbij een minimaal boetebedrag van €250,- moet resteren.

Beschikking bestuurlijke boete PVT en MAP

Bij een verwijtbare overschrijding van de MAP- en of PVT-termijn wordt een nieuwe termijn van 1 jaar vastgesteld en wordt een bestuurlijke boete van €340 opgelegd per niet-afgerond onderdeel. Betrokkene krijgt een beschikking waarin naast de boete tevens de nieuwe einddatum van de termijn wordt vermeld. Wie de boetes op gaat leggen bij overschrijding MAP- en PVT-termijnen, is afhankelijk van de keuze uit de genoemde alternatieven onder het kopje 'boeteoplegging PVT en MAP'. Indien het overschrijden van de MAP- en/of PVT-termijn samenvalt met het overschrijden van de inburgeringstermijn, kunnen er tegelijkertijd twee bestuurlijke boetes worden opgelegd.

Beschikking bestuurlijke boete leerroutes
Bij een verwijtbare overschrijding van de inburgeringstermijn, wordt een nieuwe termijn van 2 jaar vastgesteld en wordt afhankelijk van de leerroute een bestuurlijke boete van maximaal €1.000,- of €1.340,- opgelegd. Betrokkene krijgt een beschikking waarin naast de boete tevens de nieuwe einddatum van de termijn wordt vermeld.

1.4 Examinering en diplomering

Het wetsvoorstel introduceert drie leerroutes; de onderwijsroute, de B1- route en de Zelfredzaamheidroute (Z-route).

A. Onderwijsroute

Ten aanzien van de Onderwijsroute verwijst DUO voor de registratie naar het onderdeel van deze toets wat ziet op de wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs (bijlage 3). Voor het overige merkt DUO op dat volgens de Memorie van Toelichting de inburgeringsexamens op B1 niveau onderdeel van het taalschakeltraject zijn. Deze resultaatgegevens zijn als afnemer van de examens voor DUO inzichtelijk. Aanvullende examens uit het taalschakeltraject (rekenen, Engels en computervaardigheden) en/of het diploma moeten ook inzichtelijk gemaakt worden voor DUO in het kader van de handhaving hierop. DUO merkt op dat daarbij is waar deze gegevens ontsloten zullen worden. Voor de deelname aan en resultaten van het taalschakeltraject zal een uitwisseling opgezet moeten worden met de betreffende instellingen (BVE) of gemeenten moeten zorg dragen voor het leveren van resultaten aan DUO.

B. B1-route

Na de invoering van de nieuwe Wet inburgering verzorgt DUO examinerings- en diplomeringstaken voor de taalonderdelen van het inburgeringsexamen en het examenonderdeel Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM). Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA) zal voor de uitvoering door DUO komen te vervallen. Hiervoor in de plaats komt het onderdeel Module Arbeidsmarkt & Participatie (MAP), welke in zijn geheel door de gemeenten zal worden uitgevoerd.

DUO kan de uitvoering van de centrale examens op A2 blijven uitvoeren. B1 en B2 wordt uitgevoerd namens het ministerie van OCW. Los van de lagere aantallen doordat kandidaten de onderwijsroute of de Z-route ingaan, is dit niet iets wat grote veranderingen teweeg zal brengen. Bekend is echter dat de taakbelegging van alle examens mogelijk via OCW gaat lopen. Hiervoor zal aan DUO om een aparte uitvoeringstoets worden gevraagd. Hierbij komt dan ook de koppeling die moet komen met de NT2 systemen voor inschrijving aan bod. Er is in het kader van een nieuwe aanmeldapplicatie NT2 wel koppeling voorzien met Inburgering. Dit zal dan ook ontsloten moeten worden richting Mijn Inburgering. Ook de uitvoeringstoets voor de aanmeldapplicatie voor NT2 die al afgerond is komt dan weer in beeld.
Om bovenstaande redenen zal DUO dan ook niet (veel) verder ingaan op de inhoud van de centrale examens onder het nieuwe stelsel in deze uitvoeringstoets. Wel rijst de vraag bij DUO of er overgangsrecht wordt bepaald voor ONA, of dat ONA in stand blijft voor de doelgroep die onder de WI2013 valt. Dit omdat dit examen in een geheel nieuwe vorm onder het nieuwe stelsel gevormd wordt. Ook bestaat er nog onduidelijkheid over het examen KNM en mogelijk overgang naar OCW.

Wanneer de inburgeringsplichtige een asielstatushouder betreft, wordt het aantal examenpogingen dat wordt bekostigd gemaximeerd. Onderzocht moet worden hoe deze maximering bewaakt gaat worden. Na het bereiken van het maximum kan de inburgeraar zelf het examen bekostigen zoals dat ook mogelijk is in het huidige stelsel. Dit laatste geldt ook voor de gezinsmigrant. Hoe de betalingen vanuit de gemeente plaats gaan vinden bij DUO of dat deze betalingen rechtstreeks van SZW naar DUO gaan, zal de komende tijd helder moeten worden.

In de nieuwe situatie zijn er minder af te nemen examens. Los van de invoering van de

nieuwe wet inburgering dient rekening gehouden te worden met een substantieel lagere instroom en de daarmee gepaard gaande volume-effecten. De huidige indicatieve inschatting is dat dit gewijzigde beleid ten aanzien van ONA leidt tot een reductie van 54 fte bij DUO. De werkzaamheden zullen langzaamaan afgebouwd moeten worden met inwerkingtreding van de nieuwe wet, omdat de populatie die onder de WI2013 valt steeds kleiner zal worden.

C. Z-route

De Z-route wordt afgesloten met een door Onze Minister afgegeven certificaat. DUO kan een dergelijk certificaat ontwikkelen en afgeven. Bedacht moet worden hoe de gegevens van afronding van de Z-route DUO bereiken in het kader van de handhaving.

D. Diplomering

Het proces voor vaststellen van het recht op een diploma zal uitgebreid moeten worden met de nieuwe routes.
Er ontstaat een diplomarecht als;

- het inburgeringsexamen is behaald op B1 of A2 niveau. Het behaalde niveau zal op het diploma weergegeven moeten worden. Het nieuwe onderdeel MAP moet hier ook in verwerkt worden. Tevens is PVT een verplicht onderdeel.
- voor het behalen van het taalschakeltraject en zal een nieuw diplomamodel opgesteld moeten worden.
- het afronden van de Z-route zal leiden tot een certificaat.

Speciale aandacht wordt gevraagd voor diplomarecht indien er onderdelen onder de huidige wet zijn behaald en onderdelen onder de nieuwe wet
Deze situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen indien een persoon langer dan 1 jaar in het buitenland is geweest en bij terugkeer onder de nieuwe wet komt te vallen.

Resultaten van de MAP moeten door gemeenten aan DUO worden doorgegeven. Een mogelijkheid kan zijn de huidige werkwijze zoals geldt bij de PVT, hiervoor aan te houden.

1.5 Monitoring en evaluatie

Monitoring
Door een centraal registratiesysteem inburgering kan redelijk eenvoudig invulling worden gegeven aan de monitorfunctie.
Gegevensuitwisselingen en koppelingen zijn op dit moment al beschikbaar, voor de nieuwe inburgeringswetgeving kan dit uitgebreid worden. Gemonitord kan worden op bijvoorbeeld resultaten, doorlooptijden of aantallen.

Evaluatie
De centraal beschikbare informatie kan door DUO beschikbaar gesteld worden aan organisaties die belast worden met de doorlopende wetsevaluatie, zoals onderzoeksbureaus als het CBS, CPB, ARK etc. Een uitvoerende rol in de wetsevaluatie past minder bij het uitvoerende karakter van DUO.

1.6 ICT ondersteuning / in de keten

De taken die aan DUO worden toebedeeld, voert DUO nu ook al (grotendeels) uit. Een aantal taken zal DUO niet meer doen of zullen anders worden uitgevoerd. Deze blijven voorlopig voor de WI2013 cohorten nog wel een aantal jaren doorlopen, zo ook de bijbehorende systemen. Hier zal ook onderhoud en beheer op gedaan moeten worden en zullen waar nodig ook nog beleidswijzigingen in opgenomen moeten worden.

Het huidige Informatiesysteem Inburgering is 13 jaar oud en ondersteunt de uitvoering van WI2007 en WI2013. Voor de invoering van de WI2021 zal een afweging gemaakt moeten worden om te implementeren binnen het huidige systeem of om voor de WI2021 een nieuw systeem in het leven te roepen. Bij het opzetten van een nieuw

systeem zullen naast de geautomatiseerde processen, systeemkoppelingen en portalen ook alle procesbeschrijvingen, werkinstructies en communicatiemiddelen opnieuw vormgegeven moeten worden. Zonder hier een uitgebreid onderzoek naar te doen, kan op voorhand gesteld worden dat dit niet binnen de beoogde termijn mogelijk zal zijn. Om een tijdige implementatie wel mogelijk te maken, moeten we verder gaan met het huidige systeem waarbij de grove inschatting is, dat ongeveer 80% inzetbaar is voor de WI2021.

Het streven hierbij is om het cohort 2021 zoveel mogelijk onafhankelijk van de overige groepen te implementeren.

Speciale aandacht wordt gevraagd voor de regie op de ketenkoppelingen. In samenwerking met COA, IND, Gemeenten, softwareleveranciers, cursusinstellingen, SZW etc. zullen de ketenuitwisselingen vorm gegeven moeten worden.
Bestaande koppelingen, zoals met IND, gemeenten en cursusinstellingen kunnen uitgebreid worden met de informatie benodigd voor de uitvoering voor de WI2021.

2. Effecten van voorgesteld overgangsrecht

In de Memorie van Toelichting staat beschreven dat er verschillende vormen van overgangsrecht zijn onderzocht. De conclusie is dat er is gekozen voor eerbiedigende werking: het huidige stelsel blijft gelden voor iedereen die voor inwerkingtreding van de nieuwe wet inburgeringsplichtig wordt (tot 01-01-2021).
De argumenten voor deze optie zijn:

- rechtszekerheid;
- geen ingewikkelde vraagstukken over aansluiting verschillende stelsels;
- geen extra financiële lasten.

Om voorgaande reden blijven de verschillende stelsels naast elkaar bestaan.

<u>Wet inburgering 2007</u>
Voor de groep die tussen 2007 en 2012 inburgeringsplichtig is geworden, is geopperd dat onderzocht wordt of deze groep op enige manier kan voldoen aan de inburgeringsvereisten of dat ze een ontheffing krijgen. Zolang dit niet is geregeld, blijft deze groep onder de WI2007 voorwaarden inburgeringsplichtig tot beëindiging van de inburgeringsplicht door de betrokken gemeente.

Aandachtspunt
Wat is het gevolg van het vervallen van de inburgeringsplicht onder de WI2007 en het opnieuw ontstaan van de inburgeringsplicht onder de WI2021? Te denken valt aan opgebouwde schulden uit de lening en reeds behaalde examenonderdelen.

<u>Wet inburgering 2013</u>
Vanwege het rechtszekerheidsbeginsel is voor de inburgeringsplichtigen die onder de huidige WI2013 vallen gekozen om geen overgangsrecht op te stellen, de huidige wet- en regelgeving blijft voor deze groep van toepassing.

Dit betekent onder andere;

- de taaleis blijft A2-niveau voor inburgeraars onder WI2013;
- de sociale lening blijft voor de totale groep beschikbaar;
- ontheffingen en vrijstellingen blijven van toepassing;
- gemeenten kunnen nieuwkomers vanaf de start maatschappelijke begeleiding aanbieden.

Aandachtspunten

- Handhaving van de WI2013 kan moeizaam zijn doordat deze wet als “niet werkend” is bestempeld in de politiek.

- Er kan overlap ontstaan tussen de inburgeringsplicht onder de WI2013 en de WI2021. Bij het verkrijgen van verblijfsrecht vóór 2021 en vestiging in de gemeente vanaf 2021 dient duidelijk te zijn onder welk regime gehandhaafd moet worden.
- Wat is het gevolg van het vervallen van de inburgeringsplicht onder de WI2013 en het opnieuw ontstaan van de inburgeringsplicht onder de WI2021? Te denken valt aan opgebouwde schulden uit de lening en reeds behaalde examenonderdelen.

In verband met de uitvoerbaarheid voor DUO is het van belang dat in deugdelijk overgangsrecht wordt voorzien.

Bijlage 2: Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB)

Conclusie
Voor de (deel)producten Bekostiging MBO en VAVO, specifieke uitkeringen Educatie en de informatieproducten raakt het voorstel voor de nieuwe Wet Inburgering (20..) de uitvoering niet. In uw brief is aangegeven dat bijvoorbeeld de informatievoorziening in lagere regelgeving nader zal worden uitgewerkt. Daar waar dit de informatie uitwisseling met DUO raakt, of betrekking heeft op door DUO te maken informatieproducten zal op die regelgeving opnieuw een toets op de uitvoerbaarheid (moeten) worden gedaan.

Een ander deel van de uitvoering bij DUO wordt echter wel geraakt. Dit betreft de voorgestelde wijziging van artikel 6a.1.1 van de WEB. Uitgaande van een datum ingang van 01-01-2021 betekent dit voor DUO:
Dat er een actueel openbaar elektronisch register moet komen voor de registratie van alle erkende opleidingen met de naam en locatie waar de opleiding educatie wordt aangeboden. Ook het voornemen van de Inspectie van het Onderwijs om intrekking van de erkenning uit te voeren (waarschuwingen), alsmede de intrekkingen zelf moeten hierin met de van toepassing zijnde datums worden vermeld. Dit register komt in de plaats van de jaarlijkse regeling met opsomming van alle erkende instellingen met hun goedgekeurde opleidingen (VAVO en educatie). Het register moet voor de gemeenten en andere belanghebbenden (inburgeraars) openbaar toegankelijk zijn.

In het register komt het taalschakeltraject voor inburgering als nieuw vorm te geven opleiding educatie te staan. Dit Taalschakeltraject mag worden aangeboden door private onderdelen van bestaande instellingen (als niet bekostigde opleiding aan een ROC) maar ook door private instellingen (niet-bekostigde instellingen) zoals taalscholen.
Voor het Taalschakeltraject moet erkenning worden aangevraagd bij DUO. Dit is gelijk aan de andere erkenningsprocessen onder de WEB. Deze erkenning is alleen voor het geven van de opleiding, de examens zullen worden afgenomen bij het College voor toetsen en examens bij een locatie van DUO. Voor het opnemen van het taalschakelproject als erkende opleiding komt een ministeriele regeling waarin de eindtermen worden neergelegd.

Voor (deel-)product voorzieningenplanning betekent dit:
Het elektronisch register moet per 1-1-2021 beschikbaar zijn. Het moet daaraan voorafgaand mogelijk gemaakt worden. Het register wordt gevuld op basis van de afgegeven (diploma-) erkenningen. Dit gebeurt door team Voorzieningenplanning. Het ontsluiten van de gegevens moet in principe plaatsvinden i.s.m. RIO. In eerste instantie zal er waarschijnlijk publicatie van een databestand op de DUO website plaats vinden. Over het uitwisselen van gegevens (intern) om te komen tot een openbaar register, zal nader bepaald moeten worden hoe.
Met de inspectie zullen afspraken gemaakt moeten worden over het registreren van de erkenningen, de waarschuwingen en intrekkingen met de daarbij behorende datums. DUO registreert nu alleen de uiteindelijke sanctie in BRIN.

Met betrekking tot de benodigde (verander-) capaciteit c.q. de te maken kosten is nog geen uitspraak te doen.

Overweging:
Een intrekking door de inspectie wordt op dit moment pas openbaar wordt gemaakt als de inspectie hoor en wederhoor heeft toegepast. Dat strookt niet de bedoeling van artikel 6a.1.1 (nieuw). Een te late opname in het register (van een erkenning, een waarschuwing of een intrekking) kan leiden tot schadeclaims (van de instelling, een deelnemer, een afnemer). Andersom staan zowel de waarschuwing als de intrekking open voor rechterlijke toetsing. Mocht de rechter een besluit vernietigen dan zal dat direct in het register moeten worden verwerkt, om verdere schade bij de instelling te voorkomen. Ook bij het vernietigen kan een schadeclaim van de instelling volgen. Daarnaast kan als gevolg van een voorlopige voorziening een besluit tijdelijk geschorst

worden, waardoor het ook weer uit het register moet worden gehaald, dan wel niet mag worden geplaatst. Hier moet een voorziening voor worden getroffen in het register.
Een idee kan zijn om proces-informatie toe te voegen aan het register, namelijk op welk punt in de procedure de inspectie is, cq in welke fase een besluit verkeerd (voorgenomen, genomen, vaststaand, in bezwaarprocedure etc) . Als alleen de in rechte vaststaande beslissingen in het register worden opgenomen, kan het zijn dat een opleiding nog jaren wordt aangeboden (en fagenomen), terwijl deze uiteindelijk als ondermaats wordt bestempeld.

In het nieuwe artikel 6a.1.1, vierde lid, WEB is een grondslag opgenomen voor een AMvB. In die AMvB moeten grondslagen worden opgenomen voor gegevensuitwisseling tussen de inspectie, Minister van OCW, DUO en de Gemeente. DUO ziet deze AMvB graag voor een nadere toets op de uitvoerbaarheid.

Tot slot:
Er zullen meer aanvragen voor erkenning komen omdat het taalschakeltraject alleen als een erkende opleiding gegeven mag worden. “aanvragen (diploma) erkenning” is weliswaar een bestaand proces, maar ook hierover zullen (aanvullende) procesafspraken met de inspectie moeten worden gemaakt.

Reactie ADR
De ADR heeft de volgende vragen gesteld:
In hoeverre kan nu al beoordeeld worden of onderstaande uitvoerbaar is?
Moet dit register nog ontwikkeld en gevuld worden?
Welke waarborgen/beheersingsmaatregelen worden/zijn er ingericht rondom de juistheid en volledigheid van de informatie in dit register?

Bijlage 3: Uitvoeringstoets Inspectie voor het Onderwijs: Start UT Wet Inburgering

Ten aanzien van nalevingsaspecten

- Geen opmerkingen.

Ten aanzien van uitvoerbaarheidsaspecten

- In artikel 18 wordt gesteld dat er geografische gebieden kunnen worden aangewezen. Dat kan op gespannen voet staan met de toegankelijkheid voor deelnemers als de afstand van woonplaats tot leslocatie groot is. Hier is de doenbaarheid in het geding.
- In artikel 38 wordt gesteld dat de minister aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de gegevens, bedoeld in artikel 24o, tweede lid, onderdeel e, van de Wet op het onderwijstoezicht voor het diplomaregister levert. Voor opleidingen educatie geldt geen verplichting voor het leveren van gegevens door instellingen. Is het nu de bedoeling dat deze gegevens, via de omweg via de gemeente en minister wel door de instellingen geleverd moeten worden? Wat levert dat op? We hebben dan namelijk voor een deel van de opleidingen wel diplomagegevens en voor de meeste opleidingen educatie geen gegevens. Waarom is deze gegevenslevering nodig?
- In artikel 39 zijn geen bepalingen opgenomen waarmee de minister kan sanctioneren in geval dat het leveren van maatwerk niet heeft geleid tot hoogst haalbare niveau. In de memorie van toelichting onder kopje maatwerk (1.3.4) is weergegeven dat van gemeenten een integrale aanpak wordt verwacht. De praktijk leert echter dat er ook sprake is van tegengestelde krachten. Er is ook geen minimale duur van een route vastgelegd. Waaruit bestaat garantie dat deelnemer daadwerkelijk kans maakt om het hoogst haalbare niveau te behalen in een gemeente waar het verkrijgen van betaald werk belangrijkst is? Hiervoor zijn ook de rechten en plichten (paragraaf 2.5.4) vanuit het oogpunt van deelnemers niet geëxpliciteerd.
- In Memorie van toelichting paragraaf 2.7.1.1. wordt gesteld: ‘Deze taalexamens bestaan uit de onderdelen Lezen, Luisteren, Schrijven en Spreken.’ Hier moet ‘Gesprekken voeren’ aan worden toegevoegd.
- In de memorie van toelichting wordt bij de uitleg over het taalschakeltraject over de inhoud van het traject gesproken over computervaardigheden. Is daarmee bedoeld de inhoud van de opleidingen digitale vaardigheden (zijnde ook opleidingen educatie)?
- Om kwaliteit van aanbieders en aanbod van de onderwijsroute voldoende te waarborgen verdient het sterk de voorkeur om de licentieverstrekking van tijdelijke aard te maken. Waarbij de licentie bij inactiviteit of gebrekkige kwaliteit automatisch vervalt.
- Het belang voor ho zit in de zogenaamde taalschakeltraject. Op zich lijkt ons zuiver beschouwd de consequentie voor HO beperkt, maar wel vinden we het zorgelijk dat er met het voorgestelde taalschakeltraject de schijn wordt gewekt dat het toegang gaat geven tot een (naar we aannemen, maar er staat ‘beroeps’ en niet ‘hoger beroeps’) HBO of WO opleiding, terwijl dit dus feitelijk nergens geregeld wordt. Zie onderstaande redenatie op pagina 20 van de MVT:

  > *“Het diploma van het taalschakeltraject geeft als zodanig geen toegang tot het beroeps- of wetenschappelijk onderwijs. Een taalschakeltraject heeft immers niet dezelfde status als een Nederlands diploma van het voortgezet onderwijs. Er wordt echter verwacht dat het diploma van het taalschakeltraject, gelet de inhoudelijke invulling ervan, in combinatie met de eventuele opleidingen en/of werkervaring die de inburgeringsplichtige al in het land van herkomst heeft opgedaan, tezamen voldoende zullen zijn om toegang tot het vervolgonderwijs zoveel mogelijk te borgen.”*

  De toelating tot het HO verandert echter niet en het taalschakeltraject biedt dus geen enkele garantie dat je wordt toegelaten. Dat lijkt ons een slechte zaak: stel je voor dat je al een kwalificatie in land X hebt op MA niveau en dan ook nog zo’n intensief traject volgt, waarvan de kwaliteit dus ook nog cf. voorstel onder ons toezicht gaat vallen. Dan verwacht een student dat dat alles niet voor niets is. Maar vervolgens valt hij of zij

evengoed onder de normale toegangsregels voor het HO en zijn naar onze mening de kansen met of zonder dat traject vrijwel even groot.

Ten aanzien van uitvoerbaarheidsaspecten specifiek m.b.t. capaciteit

- Momenteel zijn er 217 aanbieders actief op het inburgeringsdomein. Uitgaande van hetzelfde aantal aanbieders dat de onderwijsroute gaat aanbieden is er voor de eerste twee jaar na invoering van het wetsvoorstel 8,5 fte nodig. Structureel is er 4,2 fte nodig. Zie onderstaande tabel.

Benodige capaciteit voor toezicht op inburgering door IvhO/mbo (wetsvoorstel)

Betreft nieuwe leerroute educatie

Huidige markt 217 aanbieders, waarvan 20 bestaande licentiehouders die al actief zijn op educatiedomein.

Kosten toezicht	#	uur	psn	TOT uur
Licentie leerroute bij bestaande licentiehouders	20	4	2	160
Licentie BRIN + 1 leerroute bij nieuwe licentiehouders	197	8	2	3.152
Waarvan percentage dat pas bij 2e of 3e poging licentie krijgt 25%	49	4	2	394
Bezwaar en beroepprocedure bij niet verlenen of intrekken licentie	20	8	3	480
Initieel toezicht t/m StartKO	197	20	2	7.880
Totaal initieel				**12.066**
Jaarlijks mutaties aanbieders. Licentieverlening + startKO, intrekkingen 10%	20	32	2	1.261
Jaarlijks regulier toezicht tijdens vierjaarlijks onderzoek bij 197+20 instellingen 25%	54	28	2	3.024
Jaarlijks ontwikkeling, evaluatie, themabijeenkomsten, -onderzoeken, presentaties	1	32	2	64
Totaal structureel				**4.349**
Totaal uren				**16.415**
Overhead analisten, administratie, staf, etc. 10%				1.641
Totaal uren				18.056
(aantal direct productieve uren 2019 conform HAFIR 1.419 u/fte) In fte				**12,7**
Waarvan initieel				**8,5**
Waarvan structureel				**4,2**

- Op grond van de Hafir normen betekent dat voor de initiële fase van twee jaar €883.000 nodig is (7,5 schaal 13 + 1 schaal 10). Structureel is een bedrag van €418.600 voor de capaciteit nodig (3,2 schaal 13 + 1 schaal 10).
- Wij hebben inzichtelijk gemaakt wat nodig is aan extra capaciteit vanuit mbo. Mogelijk heeft de wet ook voor Juridische Zaken, Rekenschap, Loket en Communicatie de nodige impact heeft.

Ten aanzien van rechtmatigheidsaspecten

- Het volgen en succesvol afronden van de onderwijsroute geeft geen toegangsrecht in mbo (of hbo) op niveau. Wij voorzien dat een instelling voor mbo dan niet wordt gemotiveerd om een deelnemer te plaatsen op een hoger niveau dan mbo-1.Waarom wordt artikel 8.1.1 WEB niet aangevuld? Dit ook in het kader van de rechten en plichten van deelnemers.

Bijlage 4: Doenvermogenstoets

De doenvermogenstoets is uitgevoerd aan de hand van de handreiking van de WRR. KCWJ heeft een aanvullend aandachtspunt opgenomen welke ook is meegenomen in de toets. DUO realiseert zich dat voor het doenvermogen van de inburgeraar het proces in de gehele keten relevant is. Omdat het volledige zicht op deze vernieuwde keten nog in ontwikkeling is kon dit aspect nog niet worden meegenomen in de doenvermogenstoets. DUO adviseert het doenvermogen een aandachtspunt te laten zijn bij het ontwikkelen van de nieuwe inburgeringsketen.

Proces

Is er onderzoek gedaan naar de samenstelling en specifieke eigenschappen van de doelgroep?
Bij het ontwikkelen van de digitale loketten voor inburgeraars, scholen en gemeenten maakt DUO gebruik van human centered design waarbij het betrekken van de doelgroep een essentiële stap is. Met behulp van webanalyse en kwalitatief onderzoek naar de eigenschappen van de doelgroepen en welke behoeftes/ pijnpunten zij hebben, verbetert DUO de diensten. Onderdeel hiervan is het maken van persona's en klantreizen. Op basis van het onderzoek kan dit gezegd worden de eigenschappen van de doelgroep:

Naast de reguliere eisen van mensen aan (digitale) overheidsloketten, hebben inburgeraars een paar extra eisen. Dit komt doordat sommige inburgeraars tot een extra kwetsbare groep behoren, onder andere doordat:

- zij soms het overzicht kwijt zijn. Door te vluchten/verhuizen naar een ander land, verandert er veel meer. De meeste mensen beginnen opnieuw en zijn het overzicht überhaupt al kwijt van hun leven. Scholen voor de kinderen, financiën, sociaal netwerk, een nieuwe taal, nieuwe cultuur, en begrijpen hoe dit nieuwe land in elkaar zit.
- Zij soms niet weten hoe de overheid in Nederland werkt. De Nederlandse overheid werkt als een ketensysteem. Gegevens van de ene organisatie worden gebruikt bij beslissingen bij de andere organisatie. Dat systeem begrijpen is voor Nederlanders al ingewikkeld, voor inburgeraars die nieuw zijn hiermee, helemaal. Zij kunnen zichzelf niet plaatsen in het geheel en weten daardoor ook niet goed hoe de ene beslissing zich tot de ander verhoudt.
- Zij (gedeeltelijk) minder digitaal zijn. Met name in relatie tot digitale overheidsloketten. In het land van herkomst is de overheid minder digitaal en gebeurt meer in menselijk contact. Bij de digitale loketten in Nederland wordt meer zelfredzaamheid verwacht.
- de meeste inburgeraars een heftige tijd achter de rug hebben en zij veel emoties moeten verwerken. Dit maakt iemand minder weerbaar en zelfredzaam.
- het in het huidige inburgeringsstelsel de bedoeling bij inburgering is om zelf de Nederlandse taal te leren. Behalve folders die in verschillende talen worden aangeboden is de informatie tijdens het traject vanuit DUO in het Nederlands. Aan het eind van de inburgering is dit meestal niet zo'n probleem, maar de meeste taken die zorgen voor vertraging gaan juist aan het begin mis. Bijvoorbeeld het niet op tijd beginnen, de brief niet begrijpen, niet precies weten wat te doen en welke consequenties het heeft.

Zijn er pretesten onder burgers uitgevoerd, bijvoorbeeld via testpanels, simulaties of experimenten? En zijn daarbij alle relevante doelgroepen en burgerprofielen betrokken? Zijn er andere bronnen geraadpleegd, zoals onderzoek of ervaringen met vergelijkbare regelgeving, die inzicht geven in de doenlijkheid van de voorgestelde regelgeving?
Er zijn pilots uitgevoerd door enkele gemeenten, DUO kent de uitkomsten hiervan niet. DUO weet ook niet of en in hoeverre relevante doelgroepen en burgerprofielen daarbij betrokken zijn.
In de voorbereiding van het wetsvoorstel zijn onderzoeksbevindingen meegenomen (Geen tijd te verliezen van de WRR, Een valse start van de NO, onderzoek van de ARK).

Met betrekking tot de handhaving van het nieuwe stelsel door twee partijen vraagt DUO zich af of een vergelijkbare situatie bestaat waarin ervaringen zijn opgedaan met handhaving door twee uitvoerders jegens burgers.

Inhoud

Mentale belasting: Welke mentale lasten – zoals het verwerken van informatie, beoordelen van de eigen situatie, in actie komen, deadlines in de gaten houden, bezwaar maken tegen niet-correcte besluiten – brengt de regeling mee voor de burger? Kunnen die lasten omlaag? Is het mogelijk voor burgers om routines te ontwikkelen of wordt er voortdurend oplettendheid gevraagd omdat onderdelen van de regeling regelmatig wijzigen? Vraagt de regeling dat burgers zelf veel in actie komen, of wordt er met een default gewerkt?
Cumulatie van lasten: Hoe verhoudt de regeling zich tot aanpalende regelingen? Wat is de totale mentale belasting voor burgers die onder de regeling vallen? Is aannemelijk dat er sprake is van samenloop van de regeling met life events, waarvan bekend is dat ze de mentale belastbaarheid van mensen negatief beïnvloeden?
Voor asielmigranten geldt over het algemeen dat zij te maken met een hectische periode in hun leven. Ten denken valt aan het vertrek uit land van herkomst met achterlating van diverse zaken, de gewenning in land van aankomst, de onzekerheid over verblijfsrecht, een onrustig verblijf in COA met andere bewoners en (regelmatige) overplaatsingen. Het ligt voor de hand te denken dat dit een negatieve invloed heeft op het doenvermogen van deze mensen. Daarnaast geldt dat inburgeraars te maken hebben met veel verschillende (overheids)instanties en zo'n situatie vraagt iets van regievaardigheden van mensen.
In het nieuwe stelsel treden meerdere instanties op op het vlak van het verblijfsrecht en de inburgeringsplicht.

- De IND beslist over de aanvraag voor een verblijfsvergunning (=beschikking).
- Het COA vangt de asielmigrant op.
- Het COA heeft een rol in de voorinburgering.
- De gemeente heeft een huisvestingsplicht voor statushouders.
- De gemeente stelt een PIP op (=beschikking).
- DUO stuurt een bericht over de inburgeringsplicht (≠ beschikking).
- DUO beoordeelt verlengingen van inburgeringstermijnen (=beschikking).
- De IND neemt besluiten over naturalisatie (=beschikking).

Behalve voor de inburgering hebben deze mensen ook voor andere zaken contacten met diverse (overheids)instanties zoals onder andere met de gemeente voor een inkomensvoorziening, met de zorgverzekeraar, met de Belastingdienst/toeslagen. Asielmigranten kunnen bij een gebrek aan inkomen een beroep doen op een inkomensvoorziening. Deze voorziening wordt verstrekt in het sociaal domein door de gemeente. Ook de inburgeringstaken zullen terecht komen in het sociaal domein. In het kader van het doenvermogen biedt dit mogelijkerwijs een voordeel wanneer uitvoeringsprocessen gesynchroniseerd kunnen worden.

De hantering van deze situatie vraagt cognitieve vermogens van inburgeraars (snapt hij het stelsel?) maar ook niet-cognitieve vermogens (is hij in staat de noodzakelijke handelingen te verrichten?). daarbij komt dat inburgeraars in het land van herkomst een ander soort overheid gewend, zij weten daardoor wellicht niet wat zij van de Nederlandse overheid en de taakverdeling tussen overheden kunnen verwachten. Ook de manier van communiceren door de overheid in Nederland is anders.

In het kader van de Inburgering biedt de gemeente maatschappelijke begeleiding en financiële ontzorging aan voor asielmigranten. Maatschappelijke begeleiding in de beginfase is met name gericht op het wegwijs maken van de inburgeringsplichtige in de gemeente. Met financieel ontzorgen wordt voorkomen dat onzekerheid over de financiële positie in de beginfase van het inburgeringstraject afleidt van inburgering. Ontzorgen in combinatie met een vorm van maatschappelijke begeleiding maakt dat inburgeringsplichtigen zich kunnen concentreren op de inburgering, zodat dergelijke praktische zaken de inburgering niet vertragen. Dit zorgt ervoor dat de inburgering meer doenbaar wordt voor inburgeraars. Deze ontzorging is alleen bedoeld voor de opstartfase. Vraag is wel hoe na deze tijdelijke ontzorging de overgang naar het zelfstandige budgetbeheer verloopt. De tijdelijke ontzorging moet niet leiden tot het uitstellen van het probleem. Verder valt op dat toeslagen geen deel uitmaken van de ontzorging terwijl

bekend is dat het toeslagenstelsel soms lastig is te hanteren voor burgers. DUO adviseert het ministerie in overweging te nemen de toeslagen ook onderdeel te laten zijn van de ontzorging.
Tot slot vraagt DUO zich af of de maatschappelijke begeleiding ook aan gezinsmigranten wordt aangeboden aangezien het voorstelbaar is dat daaraan ook bij deze doelgroep behoefte bestaat.

Vooral omdat veel inburgeraars het overzicht kwijt zijn, zijn de boeteregelingen lastig. Ook een financieel overzicht hebben ze niet meer. Hoeveel komt er in, waar heb ik recht op? Hoe kan ik meer inkomen genereren (werk, hoe vind ik dat, etc.). Maar ook het overzicht op alle kosten. Veel inburgeraars worden verrast door rekeningen zoals bijvoorbeeld de energie naheffing elk jaar. De zorgplicht die de gemeente het eerste half jaar heeft, is goed. Maar beter zou zijn dat er voor inburgeraars een begeleide leercurve is. Dat ze geholpen worden inzicht te krijgen in hoe het in NL werkt, maar zelf op basis van hun eigen waardes beslissingen kunnen maken hoe ze geld willen besteden en of ze wel of niet leningen willen aangaan. Nu geven veel mensen aan geen alternatief te zien dan akkoord te gaan met voorstellen van derden zonder te weten waarmee precies. Dit komt de zelfredzaamheid helemaal niet ten goede, maar verslechtert het juist omdat ze nog minder overzicht krijgen.

Hulp en vroegsignalering: Is voorzien in een toegankelijke frontoffice voor wie er zelf niet uitkomt? Is voorzien in vroegsignalering en een actieve benadering van probleemgevallen?
Onder het nieuwe Inburgeringsstelsel ligt de regie bij de gemeente, je zou de gemeente ook de frontoffice kunnen noemen. De gemeente is voor de inburgeraar het aanspreekpunt, de inburgeraar weet daardoor waar hij moet zijn als hij vragen heeft. Maar het gehele proces wordt nog steeds door verschillende (overheids)instanties verzorgd. Voor de gemeente is het dan wel van belang dat er overzicht is van het proces waarin de inburgeraar verkeert. En daarvoor is ook informatie van ketenpartners in het proces nodig. Voorkomen moet worden dat de inburgeraar de communicatie tussen overheidsinstanties verzorgt. Een goede ketensamenwerking waar informatiedeling onderdeel van uit maakt, is dan ook van groot belang.
Belangrijke aandachtspunten in dit kader zijn of de gemeente ook samen met de inburgeraar zaken gaat regelen bij andere instanties en wie kan de inburgeraar helpen als hij het niet eens is met een beslissing van een van de ketenpartners of van de gemeente zelf?

Al op het moment dat de migrant in het asielzoekerscentrum woont, start de voorinburgering. Zo weet een inburgeraar sneller dan in het huidige stelsel waar hij aan toe is en wat er van hem wordt verwacht. Tijdens de voorinburgering kan zodoende aan verwachtingsmanagement worden gedaan. De verwachting is dat met voorinburgering tijdwinst wordt geboekt bij de inburgering en integratie en dat de voorinburgering en de inburgering beter op elkaar gaan aansluiten.
De gemeente stelt samen met de asielmigrant een PIP op en biedt de asielmigrant inburgeringsvoorzieningen aan. De asielmigrant hoeft niet meer zelf op zoek te gaan naar de juiste inburgeringscursus en misbruik door taalscholen kan worden voorkomen. Ook hoeft de asielmigrant de kosten niet langer zelf te betalen en daarvoor een lening aan te vragen bij DUO. Hiermee vervalt ook het in de gaten houden van die lening. Op deze twee vlakken is het nieuwe stelsel een ontlasting van de asielmigrant ten opzichte van het nu bestaande stelsel.
Een deel van de ontlasting waarvan in het nieuwe stelsel sprake is voor de asielmigrant, is er niet voor gezinsmigrant.

De gemeente stelt samen met de gezinsmigrant een PIP op en biedt de gezinsmigrant geen inburgeringsvoorzieningen aan. De gezinsmigrant moet in principe zelf op zoek gaan naar de juiste inburgeringscursus maar de gemeente mag de gezinsmigrant een plek geven op de door de gemeente georganiseerde cursusplekken. De gezinsmigrant moet de kosten zelf betalen en kan daarvoor een lening aanvragen. Uitgangspunt is dat de inburgeringsplichten passend zijn bij de inburgeraar waardoor de haalbaarheid van de inburgering verbeterd wordt.

De vraag is wel of en in hoeverre een inburgeraar kan beoordelen of hij het eens is met de inhoud van het PIP. Alleen als hij weet welke verplichtingen voor hem gelden en wat de eventuele consequenties zijn bij het niet naleven, kan hij beoordelen of hij bezwaar wil aantekenen tegen het PIP. Vraag is ook of de inburgeraar het PIP moet ondertekenen. DUO

gaat ervan uit dat dat niet het geval is aangezien het PIP een beschikking in de zin van de Awb is.
Ervan uitgaande dat de doelen van het beleid worden gerealiseerd, zal de gewijzigde inburgering moeten leiden tot minder inburgeraars die niet aan hun verplichtingen voldoen. Realisatie van dat doel zal er bovendien toe leiden dat uiteindelijk weinig sanctie zullen worden opgelegd vanwege het niet halen van de vereiste resultaten. Het vernieuwde inburgeringsstelsel heeft als uitgangspunt dat zoveel mogelijk inburgeraars het taalniveau B1 gaan halen, waar op dit moment nog A2 als eis geldt. Er gaan op dat vlak dus hogere eisen aan mensen gesteld worden. De verwachting is dat dit een betere basis geeft om te participeren in de Nederlandse samenleving. Het vermoeden is dat wanneer dat hogere taalniveau is bereikt de redzaamheid is toegenomen.

Gevolgen van inertie of fouten: Wat gebeurt er als iemand niet direct in actie komt en bijvoorbeeld de brief niet openmaakt, het formulier niet invult of opstuurt? Leiden kleine fouten direct tot grote gevolgen, of zijn er mogelijkheden van herstel? Kan de burger terugkomen op een beslissing en hoeveel doenvermogen vraagt dit? Is er een hardheidsclausule en hoeveel vraagt die aan doenvermogen?
Op het niet naleven van de verplichtingen staan sancties. In het nieuwe stelsel treden volgens de huidige plannen twee handhavende instanties op.

- De gemeente handhaaft de inspanningsplicht. De gemeente heeft nauwe contacten met de inburgeraar.
- DUO handhaaft de resultaatverplichting. DUO verricht massa-dienstverlening en heeft in beginsel geen persoonlijke contacten met de inburgeraar.

Deze handhaving vindt plaats op verschillende feiten maar kan wel op hetzelfde moment plaatsvinden. De beide uitvoerende organisaties kunnen tot verschillende oordelen komen omtrent verwijtbaarheid en persoonlijke omstandigheden van de inburgeraar. Bezwaarschriften worden bij deze uitvoeringsorganisaties afgehandeld.

Inherent aan handhaving door twee partijen is dat de verschillende instanties tot verschillende oordelen kunnen komen over de mate van verwijtbaarheid en persoonlijke omstandigheden. DUO is van mening dat dit moet worden voorkomen en stelt voor dat DUO voor die aspecten aansluit bij het oordeel van de gemeente die de inburgeraars immers beter kent. Om dat mogelijk te maken is het noodzakelijk dat DUO informatie krijgt over dat oordeel van de gemeente, deze gegevensdeling heeft een wettelijke grondslag nodig. Daarnaast stelt DUO voor dat wanneer de gemeente tot het oordeel komt dat sprake is van verminderde verwijtbaarheid of persoonlijke omstandigheden, dit gegeven voor DUO aanleiding is om over te gaan tot een verlenging van de inburgeringstermijn.
Ander punt is dat de sancties die opgelegd worden voor de verschillende gedragingen wel op hetzelfde moment bij de inburgeraar kunnen neerslaan hetgeen voor de inburgeraar tot financiële problemen kan leiden. De vraag is hoe hij een boete van DUO gaat betalen wanneer tegelijkertijd de uitkering al is verlaagd door de gemeente of de gemeente ook al een boete heeft opgelegd. Bij te late betaling wordt de boete verhoogd met incassokosten waardoor de kostenpost voor de inburgeraar groeit.
Nog een punt is dat er weliswaar juridisch sprake is van sanctionering op verschillende feiten maar dat dit door de inburgeraar mogelijk niet zo wordt ervaren. Bijvoorbeeld: eerst krijgt de inburgeraar een sanctie van de gemeente omdat hij niet voldoende cursusuren volgt (inspanningsplicht) en het niet voldoen aan de inspanningsplicht leidt ertoe dat het resultaat niet wordt behaald hetgeen tot gevolg heeft dat DUO een sanctie oplegt vanwege het niet naleven van de resultaatverplichting. Beide zijn te herleiden tot dezelfde handeling, namelijk het niet op de cursus verschijnen.

Vraag is ook waarvan worden de boetes worden betaald. Is dit een inhouding op de uitkering? Heeft de inburgeraar zelf enige regie op het betalen van de boete? Heeft hij daardoor inzicht en overzicht over wat de boete betekent? In het huidige stelsel sprak DUO veel mensen voor wie de lening bij DUO een abstracte schuld is ergens. Aan het begin van de inburgering begrepen ze niet zo goed dat ze dat moesten regelen, maar iemand (vrijwilliger, buurman, taalschool) hielp hen met het regelen daarvan. Pas later hadden ze door dat ze een schuld hadden die aan een termijn gekoppeld was. Met terugwerkende kracht hadden ze meestal niet anders kunnen

handelen, maar nogmaals: het niet weten en geen overzicht hebben, leidt niet tot zelfredzaamheid en meer doenvermogen.

Het valt DUO op dat het wetsvoorstel relatief veel sanctioneringsbepalingen bevat. De achterliggende gedachte is helder, met het sanctioneren stopt het proces niet, er moet nog steeds ingeburgerd worden. De mogelijkheid van het herhalen van sancties kan ertoe leiden dat het totaal te betalen bedrag hoog oploopt. De sanctionering is een negatieve prikkel. Het wetsvoorstel bevat geen positieve prikkels. Duo acht het overwegen van het opnemen van een positieve prikkel naast de al opgenomen negatieve prikkel, aanbevelenswaardig.

Voordeel van deze handhavingswijze is dat aan de sanctionering door DUO een proces bij de gemeente vooraf gaat. Hierdoor zal het opleggen van een sanctie door DUO minder tot verrassingen leiden dan in het huidige stelsel.