

Agenda Transitie BVE en Gemeentelijke gevolgen

De invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel in 2006 en de daaraan voorafgaande invoering van enkele andere stelselaanpassingen, zoals het vrijgeven van het cursusaanbod en GSBIII, hebben brede gevolgen. De ministeries van Justitie/VenI, OCW, BZK/BVK, SZW, EZ en Financiën zijn in meer of mindere mate betrokken bij de overheveling van taken en verantwoordelijkheden en de vormgeving van het nieuwe beleid. De vernieuwing van het inburgeringsbeleid zorgt niet alleen voor veranderingen voor een grote groep nieuw- en oudkomers, maar ook voor de uitvoerders van het huidige inburgeringsbeleid: de gemeenten en de roc's. Voorbeelden van deze veranderingen zijn de verschuiving van inspanningsverplichting naar resultaatverplichting voor de inburgeringsplichtige en de afschaffing van de gedwongen winkelnering van het cursusaanbod voor de roc's en gemeenten. De resultaten van alle stelselwijzigingen zijn in hoge mate afhankelijk van een goede onderlinge samenwerking tussen de ministeries en van een zorgvuldig overgangstraject van de huidige naar de nieuwe situatie voor de roc's en gemeenten.

Tijdens breed bestuurlijk overleg op 29 juni 2004 met de Ministers Verdonk, De Graaf, staatssecretaris Rutte, de Bve Raad en de VNG is, in het belang van een goed overgangstraject, besloten om twee werkgroepen te formeren, 'Transitietraject bve-sector' en 'gemeentelijke gevolgen'. Op 7 en 8 juli jl. en in vervolg daarop op 26 augustus jl. hebben bijeenkomsten plaatsgevonden om knelpunten te identificeren. In de tussenliggende periode heeft een verdere specificering en ordening van deze knelpunten plaatsgevonden.

Bestuurlijk dient de knelpuntenlijst, zoals die tot stand is gekomen, geaccordeerd te worden. Dit zal elke partij individueel organiseren.

Bijgaand document bevat de inventarisatie van knelpunten vanuit de beide werkgroepen *Transitie Bve* en *Gemeentelijke gevolgen* in de vorm van een agenda.

Hierin zijn, in lijn met de in het bestuurlijk overleg op 29 juni jl. gemaakte afspraken, de samenhangende beleidsvoornemens GSB III, inburgering en educatie (en daar waar zinvol ook in relatie tot reïntegratie) in bespreking genomen.

Ook is er een lijst ontstaan met vragen die niet tot de knelpuntenlijst behoort, maar waarover wel duidelijkheid gewenst is. Het kan voorkomen dat na beantwoording nieuwe knelpunten opdoemen vanuit één van beide werkgroepen.

Tot slot zijn er enkele opmerkingen gemaakt.

Tijdens de voorbereidende bijeenkomsten zijn de volgende domeinen van knelpunten geformuleerd:

1. Feiten en cijfers
2. Nieuwe stelsel
3. Overgang van huidige naar nieuwe stelsel

In de uitwerking is er sprake van een nauwe samenhang tussen domein 2 (nieuwe stelsel) en domein 3 (overgang van huidige naar nieuwe stelsel), in die zin dat zij elkaar beïnvloeden.

AGENDA

Domein 1 Feiten en cijfers

Gezamenlijke knelpunten

1. Tijdsplanning met alle voor de transitie en het nieuwe stelsel belangrijke data
2. Financiële kaders op meerjarentermijn
3. Bestandsanalyse

Domein 2 Nieuwe Stelsel

Gezamenlijke knelpunten

4. Ordening marktwerking
5. Positie van en relatie tussen inburgering/educatie/beroepsonderwijs en inburgering/NT2/duale trajecten

vanuit de werkgroep Gemeentelijke gevolgen

6. Inburgeringsplicht/schuldsanering
7. Aansprakelijkheid
8. Samenloop/Relatie WWB/UWV
9. Regionale samenwerking G30 en niet-G30 en Verkokering/ontschotting/integrale opdracht
10. Prioritering, bereikbaarheid en handhaving doelgroepen
11. Rol bij verrekening vergoeding, krediet en boete

vanuit de werkgroep Transitie bve

12. Gevolgen wet- en regelgeving voor bve-stelsel

Domein 3 Overgang van huidige naar nieuwe stelsel

Gezamenlijke knelpunten

13. Wachtgeld
14. Lokale en regionale effecten en scenariostudies

vanuit de werkgroep Transitie bve

15. Relatie GSBIII/BDU en inburgering

Planning/prioritering

Behandeling in verband met motie 46/behandeling wetswijziging

WIN/WEB (of procedure afspraken nodig)

I

Behandeling bij de uitwerking van het nieuwe stelsel (na 1 november)

II

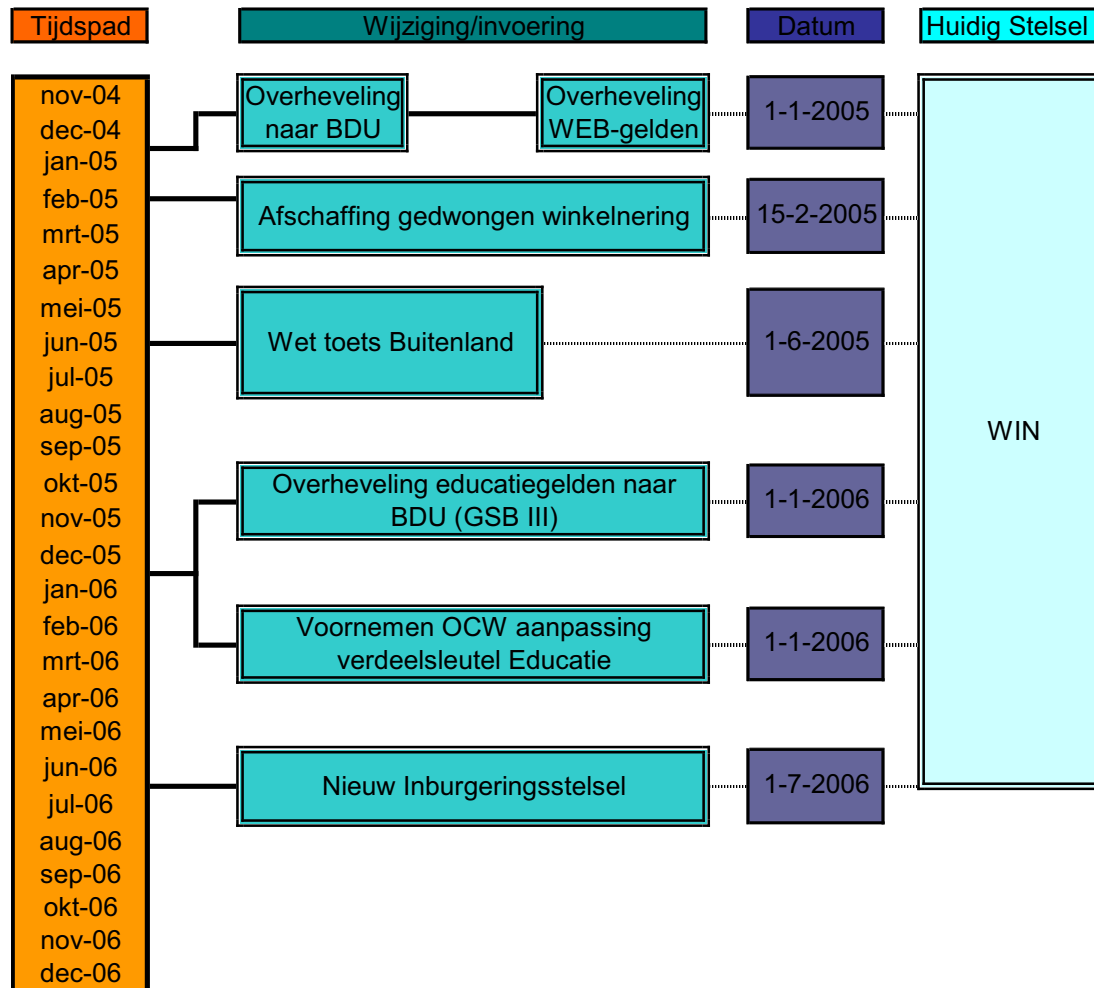
Voor de prioriteiten onder II zal vóór 1 november vraagverheldering plaatsvinden.

Tijdsplanning met alle voor de transitie en het nieuwe stelsel belangrijke data (1)	I
Regionale samenwerking G30 en niet-G30 en verkokering/ontschotting/integrale opdracht (9)	I
Relatie GSBIII/BDU en inburgering (15)	I
Financiële kaders op meerjarentermijn (2)	I
Bestandsanalyse (3)	I
Ordening marktwerking (4)	I
Prioritering, bereikbaarheid en handhaving doelgroepen (10)	I/II
Gevolgen wet- en regelgeving voor bve-stelsel (12)	I/II
Wachtgeld (13)	I/II
Positie van en relatie tussen inburgering/educatie/beroepsonderwijs en inburgering/NT2/duale trajecten (5)	II
Inburgeringsplicht/schuldsanering (6)	II
Aansprakelijkheid (7)	II
Samenloop/Relatie WWB/UWV (8)	II
Rol bij verrekening vergoeding, krediet en boete (11)	II
Lokale en regionale effecten en scenariostudies (14)	II

Inhoudsopgave bijlagen

	pagina
Bijlage I toelichting domein 1 Feiten en cijfers	
1. Tijdsplanning met alle voor de transitie en het nieuwe stelsel belangrijke data	5
2. Financiële kaders op meerjarentermijn	6
3. Bestandsanalyse	8
Bijlage II toelichting domein 2 Nieuwe stelsel	
4. Ordening marktwerking	9
5. Positie van en relatie tussen inburgering/educatie/beroepsonderwijs en inburgering/NT2/duale trajecten	9
6. Inburgeringsplicht/schuldsanering	10
7. Aansprakelijkheid	10
8. Samenloop/Relatie WWB/UWV	10
9. Regionale samenwerking G30 en niet-G30 en Verkokering/ontschotting/integrale opdracht	11
10. Prioritering, bereikbaarheid en handhaving doelgroepen	11
11. Rol bij verrekening vergoeding, krediet en boete	12
12. Gevolgen wet- en regelgeving voor bve-stelsel	12
Bijlage III toelichting domein 3 Overgang van huidige naar nieuwe stelsel	
13. Wachtgeld	14
14. Lokale en regionale effecten en scenariostudies	14
15. Relatie GSBIII/BDU en inburgering	14
Bijlage IV	
Vragen en opmerkingen	15

1. Tijdsplanning met alle voor de transitie en het nieuwe stelsel belangrijke data



Dit is de feitelijke weergave van de voorgenomen beleidsmaatregelen, gevisualiseerd in de tijd. Vanuit beide werkgroepen wordt opgemerkt dat invoeringsdata, anders dan op jaargrens (1 januari) niet wenselijk zijn, omdat dit anders tot grote uitvoeringsproblemen kan leiden.

Tempo en fasering

Door de twee fases, afschaffing gedwongen winkelnering en het Nieuwe Stelsel, binnen een jaar na elkaar te introduceren wordt van de roc's en gemeenten een enorme inspanning gevergd. Daarnaast moeten roc's de huidige wettelijke taken uit voeren tot aan het moment dat het nieuwe stelsel ingevoerd wordt.

De fasering en de duur van de transitieperiode zijn mede bepalend voor de maatregelen die moeten worden genomen.

2. Financiële kaders op meerjarentermijn

Versie 17 augustus (definitieve versie volgt begin september)

Budgetten inburgering

x 1 mlj euro

Meerjarenramingen	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Inburgering							
Budget voor bezuiniging:							
inburgering nieuwkomers	169	177	166	163	163	163	163
inburgering oudkomers	100	97	97	97	97	97	97
Totaal voor bezuiniging	269	274	263	260	260	260	260
Beleidsmatige ombuigingen							
tgv tekort eigenbijdrage			-20	-20	-20	-20	-20
Extra tgv HLA			-28	-49	-51	-51	-51
Extra ombuiging			-9	-8	-2	-11	-8
Totaal ombuigingen 2004			-57	-77	-73	-82	-79
Overige correcties	11	7	4	7	4	0	0
Totaal na bezuiniging	280	281	210	190	191	178	181
Toevoeging educatiegelden				75	75	75	75
Totaal inburgering				265	266	253	256
Educatie oud	226	233	233	233	233	233	233
Overheveling naar inburgering				-75	-75	-75	-75
Educatie nieuw				158	158	158	158
Educatie via OCW				158	88	88	88
Educatie naar BDU-SIV (GSBIII)					70	70	70

Toelichting

In het bijgaande overzicht zijn de budgetten voor inburgering en educatie voor de jaren 2002-2008 voor en na de bezuinigingen weergegeven.

1. In de budgetten voor inburgering van voor de bezuiniging is onderscheid gemaakt tussen budgetten voor oud- en nieuwkomers. Dit onderscheid is in de toekomst niet meer relevant. Dan geldt voor beide groepen een algemene inburgeringsplicht. Inmiddels zijn vanaf 2004 alle inburgeringsgelden in dezelfde post van de begroting opgenomen.
2. Na invoering van het nieuwe stelsel zal een deel van het geld worden besteed aan bijdragen voor gemeenten voor het aanbieden van trajecten aan allochtone vrouwen en voor het combineren van reïntegratie en inburgering. Een ander deel van het geld zal worden besteed aan vergoedingen aan individuele inburgeringsplichtigen (m.n. gemaximeerde vergoeding bij positief examenresultaat en kosten van krediet). De omvang van deze geldstromen is nog niet bekend. Daarbij speelt het huidige onderscheid tussen oud- en nieuwkomers geen rol meer.
3. In het Strategisch Akkoord van Balkenende I is uitgegaan van extra inkomsten ten gevolge van de invoering van eigen bijdragen voor nieuwkomers van 26 miljoen in 2003 en 20 miljoen in de daarop volgende jaren. De extra inkomsten in 2003 zijn niet gerealiseerd. De bedragen vanaf 2004 zijn uiteindelijk meegenomen in de korting op de uitgaven vanaf 2004.
4. Vanaf 2004 zijn verschillende beleidsmatige wijzigingen aangebracht. Naast de eerder genoemde korting op de uitgaven van 20 miljoen is als direct gevolg van het Hoofdlijnenakkoord 28 miljoen extra bezuinigd op de inburgering van nieuwkomers. Ten slotte heeft in 2004 een derde (kleinere) ombuiging plaatsgevonden als indirect gevolg van het Hoofdlijnenakkoord (HLA).

5. Naast de genoemde beleidsmatige wijzigingen vanaf 2004 zijn in de loop der jaren nog enkele technische bijstellingen aangebracht. Deze zijn op een aparte regel weergegeven.
6. Daarnaast moet er duidelijkheid komen over de uitvoeringskosten van het nieuwe stelsel, zowel voor de invoering als de exploitatie.
7. Het aandeel van de bijdragen aan de gemeenten in het totale budget fluctueert. In 2002 is uiteindelijk zelfs meer naar de gemeenten overgemaakt dan het begrote bedrag, onder andere doordat extra geld is vrijgemaakt voor gemeenten die zich hadden ingeschreven voor de oudkomersregeling voor gemeenten buiten de G54. Ook in 2003 was de realisatie (zie laatste rij) hoger dan begroot en is slechts een klein deel niet aan gemeenten overgemaakt.
8. Vanaf 2005 maakt het deel van het inburgeringsbudget, dat wordt verstrekt aan de gemeenten die participeren in GSB (G30), onderdeel uit van de brede doeluitkering -SIV (Sociaal, Integratie, Veiligheid).
9. Van het inburgeringsbudget voor 2004 is of wordt 132 miljoen euro besteed aan bijdragen aan gemeenten voor nieuwkomers (inclusief compensatieregeling) en 72 miljoen aan bijdragen aan G54-gemeenten voor oudkomers. Samen dus 204 miljoen. In 2005 zal een deel van het budget moeten worden besteed aan kosten voor het Project Modernisering Inburgering. Binnenkort wordt bekend hoeveel geld van het budget 2005 zal worden besteed aan bijdragen voor gemeenten.
10. Na invoering van het nieuwe stelsel zal er meer geld in de markt zijn dan de rijksbijdragen omdat deze maar een deel van de toekomstige markt vormen. Inburgeraars dragen de kosten van de cursus namelijk geheel of gedeeltelijk zelf. Daarnaast wordt door gemeenten een eigen bijdrage gevraagd.
11. Een deel van de educatiemiddelen wordt vanaf 2005 overgeheveld naar Justitie en zal vervolgens worden ingezet als 'inburgeringsmiddelen'. De herverdeling van het budget kan voor beide onderdelen leiden tot een wijziging van de sleutel voor de verdeling van het geld over de gemeenten. Bij de betrokken departementen is daar nog geen definitief besluit over genomen.
12. Voor de bij OCW resterende educatiemiddelen blijft de gedwongen winkelnering vooralsnog bestaan. Een deel van het budget (€ 70 miljoen) zal worden verstrekt via de BDU-SIV. Daarbinnen beschikken de G30 over lokale bestedingsvrijheid, geconditioneerd door outputindicatoren, voor de besteding van deze middelen aan zaken anders dan educatie. Indien steden dit geld inzetten voor educatieve activiteiten moeten ze het besteden bij een ROC.

Vanuit de werkgroep Gemeentelijke gevolgen

a) Verdeling budget van WEB naar inburgering

In 2005 wordt 75 miljoen van Educatie naar Inburgering gebracht waarvan 33 miljoen in de BDU voor de grote steden en 42 miljoen in de overige steden. Niet duidelijk is onder welke condities e.e.a. zijn beslag krijgt. Tevens is de toedeling van deze 75 miljoen naar gemeenten niet duidelijk. Gezien alle onrust en onduidelijkheid over de gevolgen van het nieuwe stelsel en gezien het feit dat gemeenten nu contracten sluiten over het schooljaar 2004/2005 bepleiten gemeenten deze overgang voor gemeenten en daarmee voor ROC's budgettair neutraal te doen zijn.

Er is sprake van een overheveling van 75 miljoen uit de WEB ten behoeve van het nieuwe inburgeringsstelsel. Aangevoerd is dat dit het bedrag is dat gemoeid is met cursussen NT2 op de niveaus 1, 2 en 3. Gelijkzeitig is gesteld dat het in de WEB niet langer is toegestaan NT2 op de niveaus 1, 2 en 3 in te kopen, omdat deze niveaus vallen onder de inburgeringsplicht. Nu het advies van de Commissie Franssen het eindniveau beduidend lager stelt dan eind niveau 3 is de vraag welke rol OCW speelt t.a.v. de bekostiging van niveau 3.

b) Aansluiting financiële regimes

In de WIN is een T-2 systematiek van toepassing. Hoe wordt de eventueel extra gemeentelijke inzet van de jaren 2004 en 2005 verrekend in 06 en 07? M.a.w.: daar waar gemeenten om WIN1 in stand te houden uit eigen middelen hebben voorgefinancierd, moet er compensatie plaatsvinden na invoering van het nieuwe stelsel.

3. Bestandsanalyse

Het gaat om het verkrijgen van een duidelijk beeld van de totale omvang van de groep inburgeringsplichtigen en de omvang van de (prioritaire) doelgroepen zoals aangeduid in de Contourennota. De bepaling van de omvang van deze groepen is van belang gelet op de verschillen in benadering in het voorgenomen beleid voor oud- en nieuwkomers (met/zonder uitkering, reïntegratieplicht, vrouwen, leeftijd, et cetera). Daarnaast kan differentiatie/ regionale spreiding van deze groepen substantiële effecten hebben.

In meer algemene zin gaat het om het in beeld kunnen brengen van de gevolgen van het beleid voor alle betrokken geledingen (Rijk, gemeenten, individuele inburgeraars, aanbieders).

Voor de Bve Raad is dat van belang om de omvang van de toekomstige markt in te kunnen schatten. Voor de gemeenten is het van belang om te weten of de handhavingstaak technisch uitvoerbaar is. Voor Justitie/VenI omdat daarmee de organisatorische en budgettaire kaders vastgesteld kunnen worden.

4. Ordening marktwerking

In het kader van het creëren van een level playing field is een aantal thema's van belang. Het gaat om:

- fiscaliteiten
- rechtspositionele aspecten (vanuit Bve Raad-perspectief: het onderscheid tussen publieke, volgens de CAO-BVE, en private arbeidsvoorwaarden)
- certificeren/keurmerken
- examinering
- aanbestedingsregimes¹

In het nieuwe stelsel wordt in twee fasen marktwerking geïntroduceerd, zodat eisen aan kwaliteit en aanbestedingsprocedure¹ noodzakelijk zijn. De markt in de sociale zekerheid is vooral een markt voor uitvoerende organisaties; de inburgeringsmarkt is een markt van individuele cliënten. Er is nu nog nauwelijks een markt voor inburgering. De markt zal zich in korte tijd moeten ontwikkelen. De markt moet transparant zijn, zodat vragers/inkopers en aanbieders voldoende inzicht hebben in de prijs en kwaliteit.

Al in de eerste fase van de marktwerking (vrijgeven cursusaanbod WIN) zijn duidelijke randvoorwaarden voor marktwerking van belang (zoals kwaliteitsborging, toezicht op de markt, transparante informatie en het voorkomen van 'cherry picking'). Verder zullen de contracteisen en verplichtingen in het kader van de aanbestedingsprocedure nader worden geëxpliciteerd.

5. Positie van en relatie tussen inburgering/educatie/beroepsonderwijs en inburgering/NT2/duale trajecten

Vastgesteld moet worden of er naast duale trajecten inburgering/reïntegratie ook ruimte is voor duale trajecten inburgering/educatie/beroepsonderwijs. De vraag is of het rijk en/of gemeenten hier nog belang aan hechten na de overheveling van de WEB-gelden. In dit kader wordt ook verwezen naar de hiermee samenhangende) adviezen van de SER en het RWI over dit onderwerp.

OCW overweegt de aanpassing van de verdeling van de Educatiemiddelen over gemeenten als gevolg van de overheveling van een deel van het budget naar Justitie (weging indicator allochtoon). Daarbij moet echter worden gewogen dat inburgeren meer is dan NT2 en NT2 meer dan inburgeren, dat de vraag naar educatie in de steden al vele jaren groter is dan de mogelijkheden van het aanbod, dat er met name in de grote steden grote groepen zeer laag opgeleide migranten zijn die de eerste beginselen van burgerschap nog moeten leren, die vaak functioneel analfabeet zijn, die nu NT2 krijgen als onderdeel van een traject Sociale Redzaamheid. Het is een illusie te denken dat deze mensen dat met de inburgeringsplicht zich allemaal zelf eigen gaan maken.

NT2 is méér dan inburgeren. Het idee om de niveaus 1, 2 en 3 uit de WEB te halen en te verklaren dat deze op eigen initiatief en kosten worden aangeleerd is een erg smalle invulling van wat het betekent om te functioneren in een taal die niet de moedertaal is. Zie bijv. aanvullende NT2-lessen bij de lagere niveaus van beroepsonderwijs, in reïntegratietrajecten, bij het VAVO. Zie hier de meerwaarde van de ROC-vorming in de jaren '90.

¹ *De aanbesteding is geregeld via het beperkte regime (1B) : volgens de gemeentelijke aanbestedingsprocedure en de verplichte aankondiging van gunning in het Publicatieblad van de EU.*

Vanuit de werkgroep Gemeentelijke gevolgen

6. Inburgeringsplicht/schuldsanering

Kun je mensen verplichten een lening af te sluiten in relatie tot hun inburgeringsplicht? Veel betrokkenen, met name mensen op het minimum, hebben al schulden. Bij deze mensen zal het aflossen van een krediet dan wel een eigen bijdrage financieel niet haalbaar blijken te zijn. Hoe kan dan een inburgeringsplicht worden afgedwongen en hoe ver reikt de gemeentelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van schuldsanering in dezen?

7. Aansprakelijkheid

Er wordt nogal eens gerefereerd aan het feit dat ook bij reïntegratie er sprake is van marktwerking en van prestatiecontracten. Er is echter ook een groot verschil. Bij reïntegratiecontracten worden afspraken gemaakt over het percentage cliënten dat moet worden toegeleid naar de arbeidsmarkt en dus uitstroomt uit bijstand. Logische uitkomst is daarnaast een percentage cliënten dat niet uitstroomt. Bij reïntegratie zijn ook dan de bevoegdheden duidelijk geregeld. Cliënten die niet uitstromen maar zich wel naar behoren hebben ingespannen houden recht op bijstand.

Bij Inburgering is er sprake van een individuele plicht op straffe van boete. De vergelijking met de aanpak bij reïntegratie is dan niet mogelijk bij trajecten met een onvoldoende resultaat. Bij onvoldoende resultaat volgt een boete. Onduidelijk is bij trajecten met een onvoldoende resultaat wat de gemeente is toegestaan en wat aan het individu is toegestaan. Wie draagt de gevolgen als er sprake is van wanprestatie van een aanbieder, als de gemeente inkoopt. Kan de deelnemer de gemeente aansprakelijk stellen voor het onvoldoende resultaat?

8. Samenloop/Relatie WWB/UWV

a) uitvoering WWB: verdringingseffect, verblijfsduur en verantwoording

De gemeenten voeren de Wet Werk en Bijstand uit (WWB). Hiertoe ontvangen zij budgetten van het Rijk: een I-deel voor het verstrekken van uitkeringen; een W-deel voor het financieren van reïntegratietrajecten en een budget bijzondere bijstand voor uitgaven van bijzondere kosten en/of algemene uitgaven in bijzondere omstandigheden. Het is daarom van belang dat uitwerking van de Contourennota in wetgeving inburgering en WWB met elkaar spoort en er geen divergentie optreedt.

- Een falend integratiebeleid mag niet ten laste komen van de budgetten WWB. Elk extra beslag op het W-deel betekent dat andere bijstandgerechtigden niet kunnen worden begeleid naar de arbeidsmarkt. Duale trajecten leiden tot extra kosten – ook op het W-deel – omdat o.a. andere contracten met de reïntegratiebedrijven moeten worden afgesloten met een afwijkend karakter. Het financieren van taaltrajecten heeft tot gevolg dat 1,5 WW-uitkeringgerechtigden niet kunnen worden begeleid naar de arbeidsmarkt. Daardoor ontstaat ook extra druk op het I-deel. Gemeenten ontvangen op basis van verdeelmaatstaven een budget van waaruit de uitkeringen worden betaald. Overschrijding van dat budget moeten de gemeenten zelf – met een maximum van 10% - zelf bekostigen. Het langer verblijven in de bijstand leidt daardoor tot aanzienlijke kostenposten bij gemeenten.
- Het invoeren van een eigen bijdrage voor inburgeringstrajecten gaat ten koste van de reserveringsruimte in het inkomen (denk aan beslagvrije voet). De inburgeraar zal gezien het opsouperen van de reserveringsruimte voor de inburgeringcursus een beroep gaan doen op de bijzondere bijstand als hij kosten van algemene aard dan wel bijzondere aard moet gaan maken. Het budget bijzondere bijstand binnen de gemeenten zal daardoor verder onder druk komen te staan en leidt eveneens tot verliezen die de gemeenten zelf moeten gaan financieren.

De WWB kent een eigen verantwoordingssystematiek. De WIN zou ook een eigen verantwoordingsystematiek bevatten. Hoe verhouden zich deze tot elkaar. Twee verschillende systematieken maken verantwoording extra complex voor gemeenten, leidt tot verkokering en extra administratieve lasten bij de gemeenten.

b) toekenning plicht/prioritering

Hoe zit het met samenloop inburgeringsplicht en de mogelijkheid aanbod door gemeente bij echtparen waar de kostwinner (meestal de man) moet reïntegreren en dus op kosten van de gemeente een aanbod krijgt? Kan de partner dan wel of niet een aanbod bekostigd door de gemeente krijgen of is dat pas het geval als zij de status ‘niet-werkend en niet-uitkeringsgerechtigd’ heeft?

In de WWB bepaalt de gemeente welke partner in een gezin in het geval van een gezinsuitkering de reïntegratieplicht opgelegd krijgt en welke niet (meestal de vrouw). Is het nu de bedoeling dat beiden de reïntegratieplicht opgelegd krijgen en een taaltraject aangeboden krijgen (extra druk op W-deel); of dat één de gecombineerde plicht verkrijgt en de andere partner alleen de inburgeringsplicht of dat slechts de reïntegratieplichtige tevens de inburgeringsplicht krijgt onder aanbod van een taaltraject en de afhankelijke partner alleen bij uitstroom van het gezin uit de bijstand ook een taaltraject kan worden aangeboden. Het dilemma is als volgt te verwoorden: de reïntegratieplicht wordt opgelegd aan diegene binnen het gezin met de grootste kansen op de arbeidsmarkt, terwijl de prioritering van de inburgeringsplicht (vrouwen in achterstandsposities) vaak ligt bij diegene die de inburgering het hardst nodig heeft. Er ontstaat zo een spanning tussen de individuele verantwoordelijkheid versus de ongelijke behandeling.

c) relatie UWV/CWI

Inburgering in relatie tot knelpunten samenwerking met UWV en CWI:

- In geval van samenloop WW/WWB of WAO/WWB is nauwlettende samenwerking met UWV vereist om inburgering mogelijk te maken. UWV heeft een ander belang dan de gemeente: ze heeft niets van doen met de inburgeringsverplichting. Dat geldt ook voor het CWI.
- In het nieuwe stelsel is een geïntegreerde intake wenselijk. De intake WWB vindt plaats in het CWI. Doorvoering van de Contourennota heeft tot gevolg dat de intake op het doelperspectief van de inburgeraar en – daarmee samenhangend – het taaltraject ook door het CWI moet worden vormgegeven. De realisering daarvan levert mogelijk knelpunten op.

9. Regionale samenwerking G30 en niet-G30 en verkokering/ontschotting/integrale opdracht

In veel regio's werken gemeenten samen, resp. kopen zij samen in bij een roc. Bijvoorbeeld een VAVO. Nu (1/1/06) de educatiegelden in de BDU gaan bij de G30 ontstaan er in regio's 2 naast elkaar lopende stelsels voor planning en afrekening. Dat gaat onherroepelijk problemen opleveren in verantwoording.

In het huidige bestel zijn er drie naast elkaar staande regelingen: Nieuwkomers, Oudkomers en Educatie. In de praktijk van gemeenten en op de werkvloer van uitvoerende instellingen lopen deze regelingen in elkaar over. Dat is bewust beleid van gemeenten: leemtes van de ene regeling worden in de andere opgevangen ten behoeve van een sluitende inburgering gericht op werk en/of maatschappelijke participatie. Tevens kan in deze regeling vrij eenvoudig worden aangesloten bij de WWB en bij beroepsopleidingen op ROC's. In het nieuwe stelsel worden schotten opgetrokken tussen Inburgering en Educatie, tussen Inburgering en het reguliere beroepsonderwijs. En de individuele inburgeringsplicht voor eigen rekening of met eigen bijdrage verdraagt zich slecht met de WWB en met regelgeving voor reïntegratie, omdat de vrije keuze van het individu met betrekking tot het inburgeringstraject haaks staat op het verplichtende karakter van het reïntegratietraject binnen de WWB.

Hoe kan in de nieuwe praktijk, in het nieuwe stelsel de hinder van schotten en de daarbij behorende bureaucratie worden verminderd. Anders gezegd: Verdragen de richtlijnen van verschillende ministeries afkomstig zich met de integrale opdracht aan gemeenten? Gemeenten wensen niet (negatief) te worden afgerekend op prestaties die zij niet geacht worden te leveren.

10. Prioritering, bereikbaarheid en handhaving doelgroepen

Hoe zit het in het nieuwe stelsel met de vrijheid van gemeenten om doelgroepen aan te wijzen, prioriteiten te stellen? Idem wat betreft de aanwending van de middelen die aan gemeenten worden toegewezen?

De Contourennota worden ‘niet-werkenden en niet-uitkeringsgerechtigden’ genoemd als doelgroep waarvoor de gemeente trajecten kan inkopen en aanbieden. Deze groep zal vaak bestaan uit vrouwen (die vaak niet in staat zullen blijken te zijn het vereiste inburgeringsniveau te halen). Deze vrouwen worden nu als regel groepsgewijs geworven, bijv. door de school van de kinderen, krijgen een aanbod op de basisschool in combinatie met opvoedingsondersteuning, waarbij een uitstroomresultaat is: aantoonbare betrokkenheid bij de school, ouderparticipatie. Deze vrouwen zijn moeilijk te werven, zijn niet gewend in zichzelf te investeren en zijn vaak afhankelijk van toestemming van echtgenoten. De vrees lijkt gerechtvaardigd dat op het moment dat er sprake zal zijn van verplichtingen, eigen bijdragen en evt. boetes de deuren voor deze vrouwen weer dicht gaan. De nieuwe regelgeving kan de bereikbaarheid fors beperken.

Hoe wordt in het nieuwe stelsel omgegaan met burgers die niet het leervermogen/de leercapaciteit hebben om het vereiste niveau te behalen binnen de gestelde termijn, waaronder vele (functioneel) analfabeten. En hoe met mensen die ernstig ziek of psychisch gestoord zijn of worden? Het gaat dan om een drietal kwesties: wie bepaalt de diagnose?, komt er een aangepast programma of een vrijstelling? en hoe is bij een aangepast programma de handhaving geregeld?

Volgens de contourennota moeten nieuwkomers twee keer bij de gemeente langskomen tijdens het traject om hun voortgang met de inburgering te laten beoordelen. Wie niet verschijnt kan een boete krijgen, wie echter wel verschijnt maar niets heeft gedaan krijgt geen boete. Daarmee is sprake van een soort verschijningplicht. Er zou op de een of andere manier vastgesteld moeten kunnen worden dat de inburgeraar daadwerkelijk een traject is gestart, maar dat kan fraudegevoelig worden, gezien de vrijheid die hem gelaten wordt bij het kiezen van het traject. Is een verklaring van een niet gecertificeerde instelling voldoende? Kortom, de handhavende rol van de gemeente vraagt om voortgangsbewaking en een goed en eigentijds cliëntvolgsysteem, dat ook bij verhuizing naar andere gemeenten zorgt voor de juiste informatie.

De termijn waarbinnen de inburgeraar het examen moet halen, is gesteld op maximaal 5 jaar. Deze termijn strookt in het geheel niet met het streven van de gemeente een inburgeraar z.s.m. te begeleiden naar de arbeidsmarkt. Taaltrajecten moeten onmiddellijk worden ingezet om deze uitstroom te faciliteren. Als iemand al 5 jaar in de WWB zit, zijn de extra kosten voor de gemeente aanzienlijk (5 jaar uitkering = € 60.000 uitkeringskosten ten laste van de gemeente) en wordt de kans op uitstroom gering. Vooral als hij pas ook na die vijf jaar voldoende Nederlands beheerst om daadwerkelijk op een reïntegratietraject te kunnen worden gezet. Het niveau NT2 is in veel gevallen te laag, waardoor extra en aanvullende taalcursussen – ten laste van het W-deel – moeten worden ingezet.

11. Rol bij verrekening vergoeding, krediet en boete

Er zijn grote verschillen in leervermogen/leercapaciteit tussen groepen inburgeringsplichtigen. Een hoogopgeleide zal in staat zijn om in relatief korte tijd en met veel zelfstudie het vereiste niveau te behalen. Een laagopgeleide heeft veel meer tijd en begeleiding nodig en zal dus veel meer kosten moeten maken om het vereiste niveau te behalen. De ‘terugverdiencapaciteit’ van een hoogopgeleide is uiteraard ook veel gunstiger. Er lijkt voldoende aanleiding om ook in premiering, in tijd, in omvang krediet, in mogelijkheden van een aanbod van de overheid en in de bestuurlijke boete onderscheid te maken. Als de gemeente in deze gevallen mede een rol heeft bij betalingen richting educatieaanbieders zal de uitloop bij lange trajecten zeker een punt van aandacht zijn.

Vanuit de werkgroep Transitie bve

12. Gevolgen wet- en regelgeving voor bve-stelsel

Met het oog op onder meer de bevindingen van de commissie Schutte en andere bepalingen in wet- en regelgeving over hybride organisaties met een politiek maatschappelijk opgedragen taakstelling kan dit problemen opleveren in de bedrijfsvoering en de verantwoording daarvan.

Mogelijk zullen roc's zich, vanuit o.a. bedrijfsvoeringsredenen, moeten splitsen in een publiek en een privaat deel om marktgerichte activiteiten op het gebied van inburgering uit te kunnen voeren naast publieke educatietaken.

De stelselwijziging zorgt voor veranderingen aan zowel de aanbod- als de vraagkant van inburgeringscursussen. In de huidige situatie hebben roc's zowel een wettelijke als een maatschappelijke taak om te voorzien in inburgeringscursussen op alle niveaus. De wettelijke taak vervalt in de marktsituatie. Nog niet duidelijk is of roc's hun maatschappelijke taak kunnen of willen handhaven in een marktsituatie, omdat dit mogelijk zorgt voor concurrentienadeel.

Bijlage III toelichting domein 3 Overgang van huidige naar nieuwe stelsel

Een aantal uitgangspunten van het nieuwe stelsel is al van bijzonder belang tijdens de transitieperiode.

13. Wachtgeld

De invoering van het nieuwe stelsel (zie de voorgenomen maatregelen in domein 1, punt 1) heeft mogelijk kwalitatieve en kwantitatieve gevolgen voor de werkgelegenheid binnen de bve-sector. Doelstelling van het transitietraject is om negatieve gevolgen zoveel mogelijk te beperken.

Wanneer zijn de wachtgeldaanspraken voor rekening van het Rijk. Wanneer voor rekening van de gemeenten, wanneer is het ROC zelf verantwoordelijk?

Er zijn tevens personele gevolgen bij de gemeenten, waar als regel in het kader van de WIN-afdelingen Inburgering zijn ingericht met *intakers*, trajectbegeleiders etc. Ook hier zullen wachtgeldaanspraken zijn. De diversiteit van contracten, zoals gemeenten die met roc's afsluiten, is groot, waardoor voor verschillende gemeenten verschillende consequenties optreden.

14. Lokale en regionale effecten/scenariostudies

De stelselwijziging kan voor verschillende regio's verschillende gevolgen hebben. Door inzicht te verkrijgen in de gevolgen van het rijksbeleid op lokaal niveau kan er gewerkt worden aan een maatwerktransitie. Lokale kenmerken, zoals omvang, samenstelling en complexiteit van de betrokken instituties en doelgroepen, spelen daarbij een belangrijke rol.

Zodra de gegevens uit het eerste domein voldoende duidelijk zijn, is het mogelijk om een rekenexercitie naar de financiële gevolgen uit te voeren. Mogelijk kan dit meer inzicht verschaffen in de omvang van de gevolgen. De uitkomsten zijn medebepalend voor de vorm en inhoud van het transitietraject.

Vanuit de werkgroep Transitie bve

15. Relatie GSBIII/BDU en inburgering

OCW meldt dat de wijzigingen in de WEB vanaf 2006 vorm krijgen in lagere regelgeving. De VNG heeft reeds gevraagd hierover nog dit najaar helderheid te verschaffen, voor de periode van minimaal een jaar, zodat gemeenten afspraken kunnen maken voor het komende schooljaar. Zowel tijdens de transitie als in de nieuwe situatie moet er voor alle partijen duidelijkheid zijn over de bestedingsvoorwaarden van de BDU-gelden.

Bijlage IV vragen en opmerkingen

vragen

Stelselkosten

Er is 256 miljoen euro per jaar beschikbaar. Hoe wordt dat budget ingezet? Samen met het educatiebudget is er geen bezuiniging op het totaalbudget, wordt gezegd. Nu wordt het gehele budget ingezet voor onderwijstrajecten en (bij Nieuwkomers) trajectbegeleiding. Hoeveel is er straks nodig voor het stelsel? De vrees is dat er naar verhouding erg veel geld in het stelsel gaat zitten.

Bezuinigingen

In de rijksbegroting staat een bezuiniging op WIN ingeboekt van 20 miljoen voor 2005. Tezamen met de al bezuinigde 70 miljoen is er een terugloop van middelen van 90 miljoen. Dit is strijdig met uitspraken dat er niet bezuinigd wordt op het stelsel. Ook in de GSB-afpraak tussen G30 en het Rijk wordt gezegd dat niet bezuinigd wordt.

Certificering

Spelen gemeenten een rol bij de certificering van aanbieders of is dat alleen een zaak van Justitie?

Ontheffing

Wie kan aan wie ontheffing van inburgeringsplicht geven?

Werk versus inburgeringsplicht

Wie bepaalt in individuele gevallen of werk gaat boven inburgeringsplicht of andersom?

Allochtone vrouwen

Hoe verhouden de uitspraken van minister de Geus over taalcursussen voor allochtone vrouwen en de rol van het bedrijfsleven, dan wel het ESF-fonds zich tot de Contourennota?

Deze kwetsbare groep niet-uitkeringsgerechtigde vrouwen in een achterstandssituatie (die mogelijk wel willen werken) blijft bij reïntegratie buiten beeld. Ook voor deze groep zijn duale/triale trajecten relevant. De gemeente krijgt een inkooprol voor deze groep. De hoogte van de vergoeding die de gemeente hiervoor van het rijk ontvangt moet van dien aard zijn dat de trajecten die de gemeente inkoop ook 'reïntegratie-elementen' kunnen bevatten.

Overgangsrecht

Overgangsrecht voor cursisten die in een traject zitten op het moment van ingaan stelselwijziging. Wat moet gemeente regelen gegeven de beschikking WIN resp. de oudkomersovereenkomst?

Positie deelnemers WIN1

Wat is de positie van burgers die onder WIN1 hebben voldaan aan de verplichting tot het volgen van een inburgeringstraject en deze hebben afgesloten met toets en die niet het nu vereiste niveau hebben behaald? Idem burgers die eerder een cursus hebben afgesloten met certificaat (niet zelden tijdens een formele bijeenkomst door een bestuurder uitgereikt).

opmerkingen

1) Hoe kunnen inburgeraars gestimuleerd worden om direct door te gaan met hun inburgering als zij vanuit het land van herkomst in Nederland aankomen? Risico dat mensen zich aan de inburgeringsplicht onttrekken. De bestuurlijke boete die in het kader van de handhavingsplicht kan worden opgelegd, vormt een onvoldoende stok achter de deur. Betaalde arbeid verrichten en een paar keer een bestuurlijke boete betalen kan in financieel opzicht meer opleveren dan in de uitkering blijven zitten of niet werken en het inburgeringsexamen halen (geldt zeker voor oudkomers omdat zij al een

vergunning voor onbepaalde tijd hebben). Minister heeft al toegezegd de handhaving (momenten en instrumenten) nog eens onder de loep te nemen.

2) De Bve Raad wijst op de brede gevolgen die de invoering van marktwerking bij inburgering, gecombineerd met de maatregelen over de BDU, heeft voor de toekomst van de integrale filosofie onder de WEB, waarin destijds bewust is gestuurd op een samenhangend onderwijsaanbod voor educatie en beroepsonderwijs.

3) In de brief van staatssecretaris Rutte wordt gesteld dat Inburgeren en Educatie twee aparte stelsels behoren te zijn. De historie leert echter dat:

- i). instellingen voor educatie zijn begonnen met taal- en inburgeringscursussen, gebruik makend van middelen voor basiseducatie en VAVO, lang voor de ROC-vorming en lang voordat enig Ministerie het onderwerp Inburgering op de politieke agenda plaatste,
- ii). waar de WIN aanvankelijk 500, later gemiddeld 600 uur beschikbaar stelde voor Inburgering de noodzakelijke aanvullende uren voor Inburgering door de gemeenten uit de middelen Educatie werden en worden bekostigd.

Naar de toekomst toe gaat het om de relatie tussen inburgering, beroepsonderwijs en toeleiding naar de arbeidsmarkt (zie ook de adviezen van SER en RWI en de inbreng tijdens de hoorzitting over de wetswijziging WIN/WEB (vrijgeven cursusaanbod WIN) op 1 september jl.). Een te strikte scheiding van de stelsels kan leiden tot een nieuwe verkokering. Het gaat het om een transparante verbinding van kwalificatiestructuren (onderwijsinhoudelijk), in het belang van inburgeringsplichtigen, werkgevers en werknemers.

De regeling en later de Wet Inburgering Nieuwkomers en de regeling Oudkomers komen rechtstreeks voort uit het gegeven dat de vraag van migranten naar educatie (zie bijv. het actieprogramma begin jaren '90 'Weg met de Wachtlijsten') en daarbinnen vooral de vraag naar cursussen NT2 zeer omvangrijk was. Dit naast het groeiende besef in de samenleving en bij politiek verantwoordelijken dat 'de migrant' niet meer terug zou gaan naar eigen land, het besef dat het ongewenst was dat grote groepen migranten de Nederlandse Taal niet machtig waren en het besef dat de samenleving de noodzaak tot integratie en inburgering decennialang genegeerd had.