

## **BIJSTAND, NIEUWE EN NIET ZO NIEUWE BURGERS**

Een verkenning naar de WWB en het nieuwe inburgeringstelsel uit het perspectief van de cliënt

Deze tijd kent twee grote maatschappelijke vraagstukken: de sociale zekerheid en de integratie.

Het vraagstuk van de sociale zekerheid gaat in feite om de toekomst van de verzorgingsstaat. De maatschappelijke werkelijkheid heeft zich sinds haar ontstaan en voltooiing ingrijpend veranderd. We vergrijzen. De wereld is internationaler geworden met als gevolg dat zich aanzienlijk meer nieuwkomers hier gevestigd hebben dan ooit verwacht. Grenzen worden verlegd. Waar vroeger de nationale grenzen de afscheiding vormden, is nu Europa met zijn eventuele nieuwe toetreders bepalend geworden. We zijn geïndividualiseerd, wat bijvoorbeeld tot uitdrukking komt in het aantal alleenstaanden met onder hun verantwoordelijkheid vallende kinderen dat een beroep doet op de sociale zekerheid. Het traditionele gezin met een duidelijke taakverdeling tussen verzorgen en verdienen heeft haar monopoliepositie verloren. Er is een variëteit aan leefvormen en leefstijlen ontstaan. Tegenwoordig kennen we bijstandmoeders, LATters, *yuppies* (de jonge goedverdienende professionals) en *dinkies* (tweeverdieners bewust zonder kinderen). Bovendien is de betaalde arbeid zelf ook nog eens ingrijpend van karakter veranderd. We werken niet meer vijftig jaar bij dezelfde baas en maken daar onze carrière. Daarvoor in de plaats zijn wisselende werkgevers, flexarbeid en de vraag naar een andere verhouding tussen zorg en arbeid gekomen. Banen zijn veranderd. Veel van de traditionele industriële arbeid heeft zich in andere delen van de wereld gevestigd en onder druk van opeenvolgende rationalisaties zijn veel van de eenvoudiger functies verdwenen.

Sinds de eerste gastarbeiders naar Nederland kwamen of liever gehaald werden, heeft migratie onder onze ogen een nooit verwachte vlucht genomen. Na de arbeidsmigranten kwamen partners en kinderen in het kader van gezinsvorming of –hereniging. Vluchtelingen volgden. Andere nieuwkomers, op drift door dreigende armoede, onveiligheid en beknellende traditie of simpelweg op zoek naar een beter toekomstperspectief, dienden zich aan. Ongeacht het oordeel dat men over deze ontwikkeling heeft, werpt het vragen op als welke positie krijgen al deze groepen nieuwkomers in onze samenleving, wat dient er te gebeuren om hen geaccepteerde burgers te laten worden die volwaardig kunnen participeren in de Nederlandse samenleving, tot welke problemen en knelpunten bij de autochtone bevolking komen voort uit de migratie en hoe kunnen die eventueel opgelost worden.

Beide vraagstukken, de toekomst van de sociale zekerheid en de integratie, zijn volop onderwerp van publiek debat en op beide terreinen is sprake van snel veranderende regelgeving. Sinds 1 januari 2004 is een nieuwe Algemene Bijstandwet, de Wet Werk en Bijstand (WWB), van kracht. Plannen voor een nieuw WAO-stelsel liggen klaar. Op sommige punten is de WWB reeds gewijzigd en op verdere verandering wordt gestudeerd. Op het gebied van de inburgering worden in het regeerakkoord veranderingen of misschien beter een paradigmawisseling, een andere basisfilosofie, aangekondigd. Bij de aanbidding van de begroting van Justitie heeft de Minister de eerste schets op hoofdlijnen van het stelsel voor inburgering nieuwe stijl. De contourennota is in vergaande staat van voorbereiding.

De ontwikkelingen op beide terreinen hebben grote consequenties. Niet in de laatste plaats voor cliënten en gemeenten. Waar het om (oud-)migranten gaat die gebruik maken van de sociale zekerheid, komen de ontwikkelingen op beide beleidsterreinen in één persoon samen. Betrokkenen lopen daarmee het risico om met tegenstrijdige of gestapelde verplichtingen te worden geconfronteerd. Gemeenten hebben op beide beleidsterreinen belangrijke taken. Zij zijn uitvoerder, maar beheren ook het sociale vangnet. Als meest

decentrale bestuurslaag staan gemeenten het dichtst bij de betrokkenen. Dat geeft hen een bijzondere verantwoordelijkheid of liever opdracht. Zij kunnen niet simpelweg invulling geven aan het beleid op beide terreinen, maar zullen voor de betrokkenen ook eenduidigheid moeten scheppen, tegenstrijdigheden voorkomen en onnodige cumulatie vermijden.

Zoals de (voormalige) migrant er belang bij heeft als volwaardig en geaccepteerd lid van de Nederlandse samenleving te fungeren, zo heeft de lokale overheid er een eigenstandig belang bij maatschappelijke tweedeling langs sociaal-economische en/of etnisch-culturele lijnen te vermijden.

## Hoofdpijnen van de wet Werk en Bijstand

In vrijwel alle gemeenten is het een drukte van belang. De nieuwe Bijstandswet betekent dat het lokale beleid moet worden neergelegd in ten minste vijf verordeningen. Kern van de verandering die beoogd wordt, is dat een beroep op een uitkering – als die al gedaan moet worden - zo kort mogelijk is. Sleutelbegrippen zijn *werk boven inkomen* en *activering*. Dit wordt in een aantal principes uitgewerkt.

- **in principe zou de bijstand voor niemand een eindstation mogen zijn;**  
De eerste zin van de Memorie van Toelichting bij de wet luidt: *Iedere Nederlander hier te lande wordt geacht zelfstandig in zijn bestaan te voorzien door middel van arbeid*. Met andere woorden de wet stelt dat iedereen door arbeid een inkomen kan en moet verwerven. Er zijn wat uitzonderingen, zoals mensen ouder dan 65 jaar, maar dit doet aan het principe niets af. Generieke vrijstelling van de sollicitatieplicht (bijvoorbeeld ouderen, alleenstaande ouders met jonge kinderen of om medische redenen) is niet meer toegestaan. Slechts op individuele basis zijn er uitzonderingen.  
Wie tijdelijk niet in staat is op die manier in zijn of haar levensonderhoud te voorzien kan aanspraak maken op de overheid i.c. op hulp bij het zoeken naar betaald werk en zolang dat nog niet leidt tot een zelfstandig bestaan, is er sprake van inkomensondersteuning.  
Het begrip passende arbeid komt niet meer in de wet voor. Iedere bijstandsgerechtigde is verplicht algemeen maatschappelijk geaccepteerde arbeid te aanvaarden. Slechts arbeid waar sprake is van gewetensbezwaren en prostitutie zijn hiervan uitgezonderd.
- **op het gebied van inkomensondersteuning wordt de beleidsvrijheid van gemeenten beperkt;**  
Inkomenspolitiek wordt weer exclusief het domein van de Rijksoverheid. De zogenaamde categorale regelingen in het kader van de bijzondere bijstand, door veel gemeenten gebruikt voor armoedebestrijding, mag niet meer. De achterliggende gedachte is dat door de veelheid aan algemene verstrekkingen die gemeenten de afgelopen jaren voor bijstandsgerechtigden en andere mensen met een minimuminkomen in het leven hebben geroepen, een belemmering zijn om betaalde arbeid te aanvaarden. Een iets hoger inkomen uit arbeid zou immers (kunnen) betekenen dat door verlies van deze gemeentelijke uitkeringen men er in werkelijkheid financieel weinig of niet op vooruit gaat. Voor twee groepen geldt een uitzondering: personen ouder dan 65 jaar, chronisch zieken en gehandicapten, omdat zij geen arbeidsmarktperspectief hebben of deze laag wordt ingeschat.  
Bijzondere bijstand mag nog wel gegeven worden, maar strikt individueel en slechts op basis van reëel gemaakte kosten.  
Wie lang (vijf jaar) op een minimuminkomen is aangewezen (dat is dus uitgebreider dan alleen bijstandsgerechtigden) krijgt een jaarlijkse langdurigheidtoeslag op aanvraag en mits er geen uitzicht is of was op een betaalde baan. Eventuele bijverdiensten worden volledig afgetrokken van de bijstandsuitkering. Wel mag de gemeente jaarlijks een premie geven voor zie zich op de één of andere manier actief betoont in richting van de arbeidsmarkt of sociale activering.
- **op de overige terreinen krijgen gemeenten een grote beleidsvrijheid;**  
Voor het overige geeft de wet vooral kaders aan, waarbinnen gemeenten eigen beleid zullen moeten formuleren. In het bijzonder geldt dit voor de manieren waarop mensen worden geleid naar betaald werk. De wet wil stimuleren dat alle denkbare mogelijkheden worden ingezet om mensen te stimuleren de kortste en snelste werk naar betaalde arbeid te vinden.

Ook op andere terreinen, zoals fraudebestrijding, de omgang met debiteuren en het innen van vorderingen kunnen gemeenten veel zelf bepalen. De redenering is dat het Rijk slechts de algemene kaders stelt, zorgt voor het systeem, en dat gemeenten zorg dragen voor de invulling van die kaders en de uitvoering. Daarmee verandert ook de toezichhoudende rol van het Rijk. Aansluitend op de dualisering van het lokale bestuur wordt de gemeenteraad primaire toezichthouder op de uitvoering van de Bijstandswet. Rijk is vooral 'systeembeheerder' en treedt slechts op in geval van excessen. Het gemeentelijke beleid moet vastgelegd worden in vijf verordeningen: toeslagen, reïntegratie, afstemming (sancties), fraudebeleid en cliëntparticipatie.

- **gemeenten dragen een groter financieel risico;**  
Bij een dergelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en gemeente past ook een andere financiële verhouding tussen beide overheden. Uitkeringen zullen niet meer grotendeels gedeclareerd kunnen worden bij het Rijk, maar gemeenten krijgen in plaats daarvan een op basis van objectieve criteria bepaald budget voor. Houdt men daarop over, dan mag men dat naar eigen inzicht besteden. De andere kant van de medaille is dat een tekort zelf moet worden bijgepast.  
Daarnaast krijgt de gemeente een budget voor arbeidsintegratie, sociale activering en alles wat daarmee samenhangt. Binnen dit budget kunnen gemeenten zelf de prioriteiten bepalen. Men kan het besteden voor gesubsidieerd werk, de inkoop van reïntegratietrajecten, scholing, flankerende maatregelen als kinderopvang of stimuleringspremies. Overschotten in dit deel vloeien in principe terug naar het Rijk
- **een bredere verantwoordelijkheid voor de toeleiding naar betaald werk.**  
Ook onder de nieuwe wet heeft de gemeente niet alleen de verantwoordelijkheid voor 'uitstroom' naar werk van bijstandsgerechtigden. Ook anderen, mensen zonder uitkering (in het jargon de NUG-ers) en mensen met een uitkering volgens de Algemene Nabestaandenwet (ANW) kunnen bij de gemeente aanspraak maken op ondersteuning door de gemeenten voor de toeleiding naar betaald werk. Het 'werkbudget' wordt geacht mede voor deze personen te worden ingezet.

Hoewel de wetgeving op dit punt aansluit bij eerdere principes van 'werk, werk, werk' gaat het al met al om een vrij ingrijpende operatie op gemeentelijk niveau. Met name de invulling van nieuwe verantwoordelijkheden, het formuleren van eigen beleid en het doordenken van de financiële risico's vraagt veel van gemeenten.

## Hoofdpijnen van het nieuwe Inburgeringstelsel

Lang niet alles is duidelijk als het om inburgering nieuwe stijl gaat. Niettemin zijn inmiddels een aantal hoofdpijnen wel helder. Hoewel de voorstellen ingrijpend zijn, zijn ze niet allemaal verrassend. Ze sluiten aan bij eerdere suggesties die in het kader van de verbetering van de inburgering zijn gedaan en een aantal punten worden reeds in het huidige en het voorgaande regeerakkoord benoemd. In de Tweede Kamer lijkt dan ook een meerderheid bereid om in te stemmen met de geschetste richting.

Eén van de onderdelen van het nieuwe inburgeringstelsel heeft betrekking op de start van de inburgering in het land van herkomst (gezinsvormers en – herenigers) afgesloten met de toets die bepalend is voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning. Dit aspect blijft hier buiten beschouwing. Ongetwijfeld heeft dit onderdeel van de voorstellen grote consequenties voor de betrokkenen. De samenhang met de sociale zekerheid is echter beperkt.

Een aantal kenmerkende karaktertrekken van het nieuwe stelsel zijn:

- **inburgering is geen vrijblijvende aangelegenheid;**  
Er komt voor de nieuwkomer veel op het spel te staan. De huidige inspanningsverplichting wordt vervangen door een resultaatverplichting. De eventuele verblijfstatus wordt afhankelijk van het behaalde resultaat. Om voor een permanente status in aanmerking te komen dient men het examen met goed gevolg af te leggen.  
In de huidige stand van het denken zullen een beperkt aantal van de betrokkenen worden vrijgesteld van (een deel van) de verplichtingen. Vluchtelingen zullen uiteraard niet verplicht worden de toelatingstoets in het land van herkomst te doen. Mensen met een (verstandelijke) handicap kunnen worden vrijgesteld. Datzelfde geldt onder bepaalde voorwaarden voor slachtoffers van huiselijk geweld, als het om de verblijfsrechtelijke consequenties gaat. Ook personen die op basis van diploma's kunnen aantonen over ten minste een gelijkwaardig niveau te beschikken als in het examen wordt gevraagd worden vrijgesteld. (Tegelijkertijd vindt ten opzichte van de doelgroep van de Wet Inburgering Nieuwkomers, WIN, een uitbreiding plaats.)  
Het inburgeringsexamen heeft in ieder geval betrekking op kennis van en vaardigheid in de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving. Naast de 'prikkel' van de verblijfstatus is er een positieve *incentive*. Wie binnen drie jaar het examen haalt, komt in aanmerking voor een gemaximeerde vergoeding van gemaakte kosten. Wie het binnen vijf jaar niet haalt, kan een bestuurlijke boete krijgen.
- **de inburgeraar is zelf verantwoordelijk;**  
De inburgeraar moet zelf zorgen dat hij of zij aan de toelatingseisen voor Nederland voldoet. De eigen verantwoordelijkheid wordt in het domein van de inburgering vertaald in het principe dat de eventuele benodigde opleiding en cursussen zelf zullen moeten worden bekostigd.  
Er wordt nog gestudeerd hoe met een eventueel leningstelsel ook voor de minder draagkrachtigen de kosten van de weg naar het examen financierbaar te maken zijn.
- **gedwongen winkelnering wordt afgeschaft;**  
Volgens de WIN moet de gemeente de budgetten voor de inburgering nieuwkomers besteed worden bij ROC's. Deze verplichting vervalt.  
Het kabinet zet in op het vrije marktprincipe. De inburgeraar kan de benodigde educatie inkopen, waar hij of zij wil. De betrokkene betaalt immers zelf. Slechts wanneer er een prestatie van de overheid tegenover staat, kunnen nadere eisen

worden gesteld, zoals het gebruik maken van diensten van door de overheid gecertificeerde bedrijven.

De markt is aan beide kanten vrij. Iedereen mag zijn diensten op dit terrein aanbieden. Enige ordening zal worden aangebracht door bepaalde aanbieders te certificeren. Een dergelijk overheidskeurmerk is echter niet meer dan een aanbeveling en geen drempel voor toetreding tot de markt.

- **het inburgerexamen geldt voor zowel nieuw- als oudkomers;**

Ook oudkomers zullen door middel van het examen moeten aantonen dat zij over voldoende kennis van de Nederlandse taal en samenleving beschikken. Ook hier geldt uiteraard dat bepaalde groepen vrijgesteld kunnen worden van deze verplichting.

Gezien de omvang van de groep zullen prioriteiten, wie bij voorrang aan de nieuwe inburgeringseisen zullen dienen te voldoen, moeten worden gesteld. In de huidige plannen benoemt minister Verdonk drie prioritaire groepen:

- a) oudkomers die recht *krijgen* op een uitkering in het kader van de sociale zekerheid met sollicitatieplicht;
- b) oudkomers die reeds een dergelijke uitkering *hebben* en sollicitatieplicht; Ook hier is dan nog sprake van een groep van forse omvang. Er zal hier dus sprake zijn van een gefaseerde aanpak.
- c) vrouwelijke oudkomers in een achterstandsituatie. Ook hier is sprake van een omvangrijke groep. Een recent SCP-onderzoek schatte het percentage van allochtone vrouwen op ruim 50%. Ook hier gaat het dus om een gefaseerde aanpak.

Bij oudkomers kan geen relatie gelegd worden met de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, dus zullen voor hen deels andere positieve en negatieve sancties gelden. De gemaximeerde vergoeding wanneer het examen binnen een bepaalde tijd behaald wordt en de bestuurlijke boete, wanneer het examen binnen een bepaalde periode niet behaald is, vormen hier respectievelijk de positieve en negatieve prikkel. Voor uitkeringsgerechtigden kunnen bovendien sancties in het kader van de uitkering aan de orde zijn.

- **gemeente geen regie, maar spilfunctie;**

Wie betaalt, bepaalt. Aangezien de inburgeraar dat zal zijn, past hier geen gemeentelijke regie van de gemeente bij. De regie zal bij de inburgeraar zelf liggen. Dat betekent overigens niet dat de rol van de gemeente is uitgespeeld. Er lijken zich een aantal verantwoordelijkheden af te tekenen. De gemeente is:

- *voorlichter*,  
De betrokkene, nieuw- en oudkomer, zal op de hoogte moeten worden gebracht wat van hem of haar verwacht wordt. Bovendien zal als men wil weten, wat hoe en waar te koop is, informatie moeten krijgen.
- *handhaver*,  
Betrokkene zal een beschikking moeten krijgen. Getoetst moet worden of wie onder de vrijstelling valt. Vastgesteld moet worden of op een bepaald moment aan de opgelegde verplichtingen is voldaan en eventueel zal een boete moeten worden opgelegd.
- *facilitator*,  
In haar toelichting tijdens de behandeling van haar notitie in de Tweede Kamer hield de minister nadrukkelijk de mogelijkheid open dat de inburgeraar zijn of haar cursus inkoopt via de gemeente. Ze spreekt in dat verband van mogelijke mantelcontacten die de gemeente sluit met mogelijke aanbieders, waar de inburgeraar dan gebruik van kan maken. Overigens was zij wel de

mening toegedaan dat voor de betrokkene wel wat te kiezen zou moeten blijven.

Dit soort doorverwijzing is voor de gemeente niet vrijblijvend. Immers de nieuw- of oudkomer in kwestie mag verwachten dat wanneer hij of zij door de gemeente wordt doorverwezen naar bepaalde instituten, deze ook aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen. Het is niet ondenkbaar dat bij slecht geleverde diensten of teleurstellende resultaten getracht zal worden verhaal te halen bij de gemeente. Er zijn immers voor de inburgeraar aanzienlijke kosten mee gemoeid en er kunnen aanzienlijke belangen in het spel zijn. In de eerste bespreking van haar voorstellen in de Kamer ging de minister nog uitgebreid op deze rol in. In de latere uitwerkingen is hier minder van vernomen en spitste de faciliterende rol zich meer op de volgende aspecten toe.

- *kredietverlener,*

Niet iedereen zal voldoende middelen hebben om het benodigde onderwijs zelf te bekostigen. Er zal dus een faciliteit moeten komen waar het ontbrekende geld eventueel geleend kan worden. Hoe is nog niet precies uitgewerkt. Het zou centraal vorm kunnen krijgen in een systeem dat vergelijkbaar is met de studiefinanciering. Er wordt echter ook nadrukkelijk naar de gemeenten en gemeentelijke kredietbanken gekeken. (Overigens zitten aan deze laatste mogelijkheid ook nogal wat haken en ogen. Het gaat immers om risicovolle kredieten en om te kunnen lenen bij een kredietbank speelt de afloscapaciteit van de betrokkene een rol.)

Aan de eventuele kredietverlening zou ook het gebruik van gecertificeerde instellingen worden verbonden.

- *emancipator.*

In de huidige stand van denken nemen allochtone vrouwen een bijzondere positie in. Het nieuwe inburgeringstelsel zou een bijdrage moeten leveren aan het verminderen van hun (potentiële) achterstandsituatie. Voor nieuwkomers van het vrouwelijke geslacht hoeft er in principe op dit punt niets geregeld te worden. Zij zijn immers bij aanmelding in beeld bij de gemeente en krijgen dan de verplichting tot inburgering opgelegd. Bij oudkomers van het vrouwelijke geslacht ligt het ingewikkelder en daarom wil de minister voor hen extra faciliteiten bieden. Gemeenten zouden hen (gefaseerd) op moeten roepen en op hun verplichting wijzen. Weliswaar hebben zij dezelfde rechten en plichten als anderen, maar zij hoeven de benodigde cursussen niet zelf te betalen. De overheid draagt zorg voor de bekostiging. Hooguit zal daar een vergoeding van betrokken vrouwen tegenover staan.

Aan gemeenten wordt op dit punt een grote rol toegekend. In één van de concepten van de contourennota wordt deze als volgt omschreven: "*Voor deze groep zorgt de gemeente voor de werving, intake, de inkoop van de cursussen en het casemanagement.*"

- **nieuwe verordeningen;**  
Gezien de rol die de gemeente in het nieuwe inburgeringstelsel speelt, zullen ook een aantal zaken in een verordening moeten worden vastgelegd. Dat geldt voor de wijze, waarop de – gefaseerd - inburgeringverplichting aan bepaalde groepen wordt opgelegd en de wijze, waarop de inburgering van oudkomers zonder uitkering en sollicitatieverplichting wordt gefaciliteerd. Bovendien zal in een verordening de hoogte van de bestuurlijke boete geregeld moeten worden.
- **inburgeren is geen integratie.**

Inburgering of liever het inburgeringexamen is geen voltooiing van de integratie, maar een eerste stap. Van gemeenten wordt dan ook verwacht dat zij werk gaan maken van integratiebeleid. Dit moet in samenspraak met de minister worden uitgewerkt.

De minister lijkt hier – niet onterecht – te constateren dat er weliswaar veel over integratie wordt gesproken, maar dat dit beleidsterrein in gemeenten veelal nog in de kinderschoenen staat en voorzover het aanwezig vaak gefragmenteerd is of een aanhangsel bij ander beleid.

Deze grove schets van beide beleidsterreinen maakt duidelijk dat er op sommige punten overlap is, maar dat zij ook niet naadloos bij elkaar aansluiten. Voor een deel komen doelgroepen soms overeen, maar zeker niet altijd. Bovendien bestaan er spanningen tussen beide beleidsterreinen. Bijvoorbeeld, wanneer Nederlandse les noodzakelijk is in het kader van toeleiding naar werk, hoort dat dan geheel of gedeeltelijk bij de voorbereiding op het examen en is dus voor eigen rekening of is het onderdeel van het toeleidingstraject en dus gefinancierd door de uitkerende instantie i.c. het UWV of de gemeente? Zal straks, als iemand zich meldt, voor een bijstandsuitkering die het inburgeringexamen niet gehaald heeft, dit dan gelden als onvoldoende betoond verantwoordelijkheidsbesef en een reden kunnen zijn voor een sanctie in het kader van de bijstand?

## Doelgroepen in beeld

Om de complexiteit van het veld in beeld te brengen is het van belang een onderscheid te maken tussen oudkomers en nieuwkomers, het wel of niet examenplichtig zijn en wel of niet afhankelijk van een (bijstand)uitkering.

### Nieuwkomers

De (aangescherpte) toelatingseisen voor gezinshereniging en –vorming leiden ertoe dat het aantal nieuwkomers dat een beroep kan doen op de bijstand waarschijnlijk beperkt is. Het merendeel van de nieuwkomers zal slechts via het regiem van het nieuwe inburgeringstelsel in aanraking komen met de gemeente. Een deel daarvan zal vrijgesteld zijn van het examen. Dat geldt voor:

- personen met een verstandelijke of lichamelijke handicap van dusdanige aard dat geen examen kan worden afgelegd;
- 'hoger' opgeleiden in bezit van diploma's van vergelijkbaar of hoger niveau dan de eisen van het inburgeringsexamen;
- vrijgestelden op grond van internationale verdragen en besluiten;
- EU-burgers;
- eventueel personen van 65 jaar en ouder.

De anderen komen dus in ieder geval in aanraking met de gemeente in haar verschillende rollen in het kader van het nieuwe stelsel voor inburgering. Van hen zal een deel mogelijk een aanspraak laten gelden op een bijstandsuitkering. Met name zullen deze tot de volgende groepen kunnen behoren:

- statushouders;
- repatriërende Nederlanders na lang verblijf in het buitenland,
- Arubanen en Antillianen.

Een bijzondere positie wordt ingenomen door slachtoffers van huiselijk geweld. De inburgeringverplichting geldt voor hen wel, maar is geen voorwaarde voor het verkrijgen van een permanente verblijfsstatus.

### Oudkomers

Voor oudkomers is de situatie complexer. Het gaat om een grote groep. De omvang wordt geschat op zo'n 450.000 mensen. Ook hier gelden uiteraard de vrijstellingscriteria. Niettemin blijft het dan om een omvangrijke groep gaan. De overlap met de bijstandsgerechtigden is groot. Het aantal allochtonen in de bijstand is immers groot. Zo'n 40% van de bijstandsgerechtigden is van allochtone afkomst. Zelfs wanneer rekening gehouden wordt met het feit dat niet iedereen met een allochtone achtergrond gelijkgesteld kan worden met de typering van oudkomer, zal duidelijk zijn dat het om veel mensen gaat. In de huidige plannen wordt prioriteit gegeven aan mensen die een sollicitatieverplichting hebben. Dit lijkt een heldere keuze, maar één die niet zonder complicaties is. Noch het hebben van een uitkering noch het onder de sollicitatieplicht vallen is een statisch gegeven. Mensen komen niet alleen in de uitkering, mensen vinden soms ook weer een baan. Datzelfde geldt voor de sollicitatieverplichting. Soms vervalt die, omdat de omstandigheden van betrokkene verandert zijn, soms was die afwezig, maar wordt op grond van gewijzigde omstandigheden opgelegd. Echter, een via een beschikking opgelegde inburgeringverplichting heeft betrekking op een relatief lange periode. Binnen vijf jaar moet het examen behaald zijn en dan volgt het traject van de bestuurlijke boete. In zo'n periode kan veel veranderen.

Bij de huidige stand van zaken is onduidelijk welke consequenties dat heeft voor het bij voorrang opleggen en handhaven van de inburgeringverplichting. Zal het vinden van een betaalde baan betekenen dat de beschikking die verplicht tot het behalen van een

inburgeringsexamen vervalt of blijft deze van kracht? Diezelfde vraag is van toepassing op mutaties in de opgelegde sollicitatieplicht. De antwoorden op deze vragen kunnen grote implicaties hebben voor de uitvoering en de betrokkenen. Is het antwoord nee, dan zal los van de uitkeringsadministratie een snel uitdijend systeem van registratie moeten worden opgezet en een daarbij behorend stelsel van handhaving. Is het antwoord ja, dan zal een nieuw dynamisch element in de sociale zekerheid worden geïntroduceerd, waarbij een extra premie – al is het maar tijdelijk – staat op uitstroom uit de uitkering en ontheven worden van de sollicitatieplicht.

#### De Wet Werk en Bijstand

Kenmerkend voor de Wet Werk en Bijstand is nu juist dat geen generieke vrijstelling wordt gegeven van de sollicitatieverplichting. In principe geldt de verplichting voor iedereen, dus in geval van partnerschap ook voor beide partners. De eerste vraag die zich opdringt, is hoe de verhouding prioriteit uitkeringsgerechtigden met sollicitatieverplichting zich verhoudt tot de prioriteit allochtone vrouwen in een dreigende achterstandsituatie. Terwijl beide partners voor de Bijstandswet in principe gelijk zijn, kan de prioritair benadering van het nieuwe inburgeringstelsel betekenen dat de heer des huizes zich op eigen kosten – eventueel onder drang van de bestuurlijke boete en/of een korting op de uitkering – moet voorbereiden op het behalen van het inburgeringsexamen en zijn vrouw vanwege de (dreigende) achterstandsituatie een aanbod krijgt van de gemeente, waar hooguit een tegemoetkoming tegenover staat. Indien echter het aanbod voor vrouwen in een dreigende achterstandsituatie bedoeld is voor hen die zelf geen relatie hebben met een uitkerende instantie, betekent het dat partners in de bijstand beide verplicht kunnen worden tot het behalen van het examen op eigen kosten, kortom een dubbele belasting van het inkomen. Ten slotte zou de nadere regeling ook nog aan gemeenten kunnen worden over gelaten dit te regelen. Dat betekent echter dat op dit punt aanzienlijke verschillen tussen gemeenten op dit punt kunnen bestaan.

#### Overige uitkeringsgerechtigden

Naast de bijstand zijn er nog andere uitkeringen, waar de sollicitatieplicht aan de orde kan zijn. De twee belangrijkste daarvan zijn de WW en de WAO. Het percentage allochtone medelanders, dat aangewezen is op deze uitkeringen bedraagt zo'n 10% van het totaal. Dit is hooguit een indicatie voor het aantal mensen dat ook onder de inburgeringsplicht zal vallen. Ook hier vallen de definities van allochtoon en oudkomer niet precies samen. Wanneer sprake is van een WW-uitkering bestaat er in principe een sollicitatieplicht, evenals bij een gedeeltelijke WAO-uitkering. Om bepaalde redenen kan de betrokkene daarvan zijn vrijgesteld. Kennis daarover berust niet bij de gemeenten, maar bij een andere uitvoeringsorganisatie, namelijk het UWV. Uitvoering geven aan de prioriteitstelling voor deze groep betekent dus dat er een vorm van samenwerking zal moeten zijn tussen gemeente en UWV in het kader van de inburgering.

Bij een dergelijke samenwerking hebben zowel gemeente, UWV als inburgeringsplichtige belang. De gemeente zal ten minste dienen te weten wie uitkeringsgerechtigd zijn en sollicitatieplichtig. Aan hen moet immers de inburgeringsplicht worden opgelegd. Afhankelijk van de consequenties zal ook gemeld moeten worden, welke mutaties in de uitkering en sollicitatieplicht optreden. Zonder die informatie kan de gemeente niet goed functioneren in haar handhavende rol.

Voor het UWV is het van belang te weten, wie de inburgeringsplicht heeft opgelegd gekregen en in welk stadium dit zich bevindt. Gezien de kosten en de consequenties kan dit namelijk van invloed zijn op de kans van slagen van het door het UWV gefinancierde traject.

Bovendien zal bepaald moeten worden, welke onderdelen van het traject in aanmerking komen voor bekostiging door het UWV en welk deel tot de 'eigen verantwoordelijkheid' van de inburgeraar moet worden gerekend.

Voor de inburgeraar zelf ten slotte zal de mate van afstemming bepalend zijn voor de vraag in hoeverre dubbelloop van eisen en opdrachten vermeden kan worden. De mate, waarin hij of zij nog regie zal kunnen hebben over het eigen inburgeringstraject en eventueel het

toeleidingstraject naar werk, zal mede bepaald worden door de kwaliteit van de samenwerkingsrelatie tussen gemeente en UWV.

#### Geen uitkering met sollicitatieplicht

Naast de groep van personen die zowel een uitkering hebben als sollicitatieplichtig zijn wordt in de huidige plannen nog een groep onderscheiden die prioriteit dient te krijgen bij het opleggen van de verplichting tot inburgering: vrouwen in een (dreigende) achterstandssituatie. Uit emancipatoire overwegingen is – terecht – voor hen bedacht dat het principe van zelffinanciering niet van toepassing zal zijn. Waarschijnlijk zit in beide geprioriteerde groepen (uitkeringsgerechtigd met een sollicitatieverplichting en vrouwen in een achterstandssituatie) een overlap. In beide gevallen geldt de verplichting tot inburgering, maar de wijze waarop het voldoen aan deze verplichting voldaan moet worden, verschilt. Op dit moment is nog niet helder welk uitgangspunt, zelffinanciering of een aanbod tegen vergoeding, voor deze doelgroep dominant zal zijn en in hoeverre de uitkerings situatie daarin medebepalend zal zijn.

Op voorhand kan deze groep grofweg in vier categorieën worden onderscheiden:

- a) vrouwen in een (dreigende) achterstandssituatie, met een uitkering en sollicitatieplichtig;  
Het gaat hier om vrouwen met of zonder partner afhankelijk van de bijstand en niet op individuele gronden ontheven van de sollicitatieplicht. In het geval sprake is van partnerschap kan dit betekenen dat er sprake is van een dubbele verplichting en verschillende wijzen van financiering. Daarnaast gaat het om alleenstaande vrouwen of vrouwen als kostwinner in de WW of WAO.
- b) vrouwen in een (dreigende) achterstandssituatie met een partner die een uitkering geniet en sollicitatieverplichting heeft;  
Het betreft hier vooral vrouwelijke partners van WW- en gedeeltelijke WAO-gerechtigden. Hier zal sprake zijn van een dubbele financieringssystematiek in het huishouden. De mannelijke partner zal de route naar zijn inburgeringsexamen zelf moeten financieren. De vrouwelijke partner kan gebruik maken van gemeentelijk aanbod tegen een vergoeding.
- c) vrouwen in een (dreigende) achterstandssituatie met een uitkering zonder sollicitatieverplichting;  
Naast de vrouwen die op individuele gronden ontheffing van de sollicitatieplicht hebben gekregen in de Bijstand, WW en gedeeltelijke WAO zal het hier vooral gaan om vrouwen met een nabestaandenuitkering. Waar ontheffing is verkregen van de sollicitatieplicht vanwege in de persoon gelegen factoren of omstandigheden doet zich de vraag voor, waarom dit niet van belang is bij het opleggen van de inburgeringverplichting. De criteria voor vrijstelling van de inburgeringverplichting, zoals zij tot nu toe zijn geformuleerd zijn vrij strikt en laten vrij weinig ruimte. In het domein van de sociale zekerheid lijkt de discretionaire bevoegdheid van de uitvoeringsinstanties groter om te bepalen wie een vrijstelling of verplichting krijgt opgelegd.  
Voor de vrouwen met een uitkering op grond van de Algemene Nabestaandenwet geldt dat zij – mits om bepaalde redenen niet uitgesloten door de gemeentelijke reïntegratieverordening – naast het lokale aanbod ter ondersteuning van het realiseren van hun inburgeringverplichting aanspraak kunnen maken op gemeentelijke ondersteuning bij de toeleiding naar betaald werk. Er is een verplichting tot inburgering, maar daarnaast bestaat de mogelijkheid van een dubbele keuze: gebruik maken van het gemeentelijk aanbod voor de eerste stap tot integratie en voor reïntegratie.
- d) vrouwen in een (dreigende) achterstandssituatie zonder uitkering en een partner zonder uitkeringsrelatie.  
In feite geldt voor deze vrouwen – NUG-ers in het jargon – hetzelfde als voor de vrouwen met een ANW-uitkering. Belangrijk verschil met de eerder genoemde groepen is dat de eventuele partner niet tot de prioritaire groepen van de inburgering

behoort. Een eventueel verschillend financieringsregiem bij de verplichte inburgering zal zich dan ook hooguit op termijn voordoen.

Iedere vorm van wet- en regelgeving levert een eigen bijdrage aan de verdeling van de samenleving in groepen en categorieën. Dankzij wet- en regelgeving bevielen we van bijstandsmoeders, voordeurdelers, dublinclaimanten, oud- en nieuwkomers. De nieuwe generatie sociale wetgeving en het op stapel staande stelsel van inburgering levert daar een eigen bijdrage aan. Geconcludeerd kan worden dat door de overlapping en verschillen op het terrein van de sociale zekerheid en de prioritering in het kader van het nieuwe stelsel van inburgering een complex veld ontstaat, waarbinnen plichten, rechten en aanspraken tot nieuwe 'kavels' leidt. Betrokkenen kunnen met een opeenstapeling van eisen uit de verschillende werkvelden geconfronteerd worden of met niet samenvallende regelingen. (Men maakt deel uit van eenzelfde doelgroep, waar verschillende regelingen op van toepassing zijn of men maakt – alleen of samen - deel uit van verschillende doelgroepen.) Of en in welke mate het één en ander op elkaar afgestemd is, zal bovendien nog eens afhangen van de lokale uitwerkingen, omdat zowel de WWB als het nieuwe stelsel van inburgering voorzien in lokale uitwerkingen via verordeningen. Een optimist zal dit zien als een noodzakelijke kennismaking met de complexiteit van onze moderne samenleving; een realist zal dit ongetwijfeld anders zien.

## Spanningsvelden en dilemma's

Het schuren van de twee stelsels, dat van de sociale zekerheid en de voorgenomen vormgeving van de inburgering, vloeit niet alleen voort uit het gegeven dat iedere regeling (al dan niet met prioritering) zijn eigen doelgroepen kent of creëert en men dus bij verschillende regelingen tot uiteenlopende doelgroepen kan behoren. Regelingen kennen ook verschillende doelstellingen en ook dat kan weer tot spanningsvelden of dilemma's leiden. Dat geldt ook voor de relatie van het inburgeringstelsel nieuwe stijl en de sociale zekerheid, de WWB in het bijzonder. Een aantal voorbeelden:

- **arbeid of inburgering**

Hoewel een deel van de gastarbeiders die in het verleden hier naar toe kwamen om te werken, nu als onderdeel van het integratievraagstuk worden gezien, wordt het hebben van betaalde arbeid als één van de belangrijkste wegen naar integratie gezien. De keuze om uitkeringsgerechtigden met een sollicitatieverplichting bij voorrang de verplichting tot inburgering op te leggen, is hiermee in lijn. Toch betekent integratie meer is dan het hebben van een betaalde baan. Kennis van de Nederlandse taal en samenleving zijn evenzeer onmisbare elementen. De basis daarvoor wordt gelegd in de voorbereiding op het inburgeringsexamen. Hoewel theoretisch geen tegenspraak tussen beide elementen, het hebben van een betaalde functie of het volgen van een traject daartoe en het voorbereiden op het inburgeringsexamen, hoeft te bestaan, kan het voor de inburgeraar in kwestie dilemma's en praktische problemen opleveren.

Voor veel van de nieuwkomers zal de snelste en goedkoopste weg naar het behaalde inburgeringsexamen bepalend zijn. Het inkomen van de partner is immers voorwaarde tot toelating. Het behalen van het examen betekent de begeerde verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. De snelste en goedkoopste weg betekent besparing van kosten en een juridisch zekerder en onafhankelijker status.

Een uitzondering wordt gevormd door die nieuwkomers die streven naar een inkomen naast dat van hun partner én zij die afhankelijk zijn van een uitkering in het kader van de sociale zekerheid, in praktijk van de bijstand. Voor de eersten zal bepalend zijn, onder welke condities de gemeenten trajecten naar betaalde arbeid aanbieden voor niet-uitkeringsgerechtigden, waar zij volgens de WWB aanspraak op kunnen maken. De laatsten zullen enerzijds geconfronteerd worden met de druk om werk te aanvaarden en zo niet meer afhankelijk te zijn van een uitkering. Anderzijds blijft het behalen van het examen ook van groot belang. Het behalen van het examen betekent juridische zekerheid, ontlasting van kosten, het wegvallen van de dreiging van een bestuurlijke boete en levert – mits binnen de een bepaalde periode behaald – recht op een gemaximeerde vergoeding in de gemaakte kosten op. Betaalde arbeid betekent onafhankelijkheid van de uitkerende instantie, eventueel voldoende middelen voor het behalen van het vereiste inburgeringsexamen en – indien aan de orde – zelfs perspectief van gezinshereniging of -vorming. Het belang van de uitkerende instantie, praktisch vooral de gemeente, loopt hier ten dele parallel aan. Het directe belang van de gemeente is vermindering van het aantal mensen dat afhankelijk is van een uitkering, 'schadelastbeperking' zoals dat inmiddels naar analogie van de verzekeringsterminologie in het gemeentelijk jargon heet. Als uitkerende instantie is het behalen van het examen een belang van de tweede orde. Financiering van het inburgeringstraject is immers een kwestie van de betrokkene zelf. Het hangt van de visie van de gemeente af in hoeverre rekening gehouden wordt met de wensen van betrokken inburgeraar prioriteit te geven aan een traject naar het behalen van een inburgeringsexamen, het vinden van betaald werk of een combinatie van beide.

De gemeente *kan*, maar hoeft op dit punt geen rekening te houden met de specifieke behoeften van de uitkeringsgerechtigde. De WWB gaat immers, ongeacht de persoon en hooguit op basis van individuele uitzonderingen, uit van de kortste en snelste weg naar werk. Het begrip passende arbeid is ook op dit punt uit de wet geschrapt, dus met de eventuele behoefte van de inburgeringsplichtige uitkeringsgerechtigde om studie met arbeid

te combineren hoeft, ondanks het bijzondere belang, geen rekening te worden gehouden. Het dilemma van de uitkeringsgerechtigde nieuwkomer (en tot op zekere hoogte ook van een deel van de niet-uitkeringsgerechtigden) bestaat voor de sociale dienst niet. Zij heeft slechts te maken met een ééndimensionale doelstelling. Het algemenere, ook publieke, doel van integratie speelt slechts voor de gemeente als geheel. Er is in het stelsel geen prikkel voor de gemeente ingebouwd om ook op de één of andere manier ook prioriteit te geven aan het laten behalen van het examen door inburgeringsplichtigen.

Voor oudkomers die een uitkering hebben en sollicitatieplichtig zijn, geldt in principe hetzelfde. Daar kunnen twee kanttekening bij gemaakt worden. De UWV als uitkerende instantie heeft in het geheel geen belang om rekening te houden met de eventuele inburgeringverplichting. In tegenstelling tot de gemeente hebben zij geen enkele rol bij inburgering. Slechts wanneer blijkt dat het al dan niet met goed gevolg afgelegd hebben van het inburgeringsexamen van invloed is op de arbeidsmarktkansen zou sprake zijn van enig belang. In de tweede plaats heeft de oudkomer met een uitkering en sollicitatieverplichting mogelijk nog een specifiek belang bij het vinden van een betaalde baan. Het feit dat hij of zij een uitkering heeft en sollicitatieplichtig is bepaalt immers dat betrokkene bij voorrang onder de inburgeringplicht valt. Uitstroom naar arbeid zou kunnen betekenen dat men niet langer tot de groep behoort, waarvoor de prioriteit van inburgering gesteld wordt. Daarmee zou men dus aan de druk tot het behalen van het inburgeringsexamen, al is het maar tijdelijk kunnen ontkomen.

Al met al lijkt de dominantie in de verhouding tussen het hebben van een uitkering en de inburgering nieuwe stijl te liggen bij de toeleiding naar arbeid c.q. het verlaten van de uitkering. Dat dit te combineren valt met de doelstellingen die juist met inburgering in het algemeen en de herziening van het inburgeringstelsel in bijzonder verbonden zijn valt te betwijfelen. De combinatie van een betaalde baan en het voorbereiden op het examen, fysieke arbeid en studie in de vrije uren, zal voor velen een zware, waarschijnlijk onmogelijke opgave zijn. In dat verband is de conclusie van een interdepartementale werkgroep (IBO) die inburgering eerder onderzocht, niet onbelangrijk. Bij nieuwkomers die verplicht inburgeren bedraagt de uitval zo'n 20%. Een belangrijke reden is het hebben van betaald werk. (IBO, *Perspectief op integratie*, pp. 5).

Op verschillende plaatsen wordt gesuggereerd dat de spanning tussen de druk op het verrichten van betaald werk en inburgering kan worden opgelost door duale trajecten. Dat is te simpel en geeft geen blijk van kennis van wat duale trajecten feitelijk inhouden. De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) wijst er in een onlangs uitgebracht advies (Inburgering en Arbeidstoeleiding Anderstaligen) op dat de plannen voor het nieuwe inburgeringstelsel niet zonder meer te verenigen zijn met duale trajecten. Duaal leren gaat immers uit van contextgebonden taalverwerving, taal die men in de werksituatie kan gebruiken. Die vaardigheden zijn (maar we kennen het advies van de commissie Franssen, die de minister over de inhoud van het examen adviseert, op dit punt nog niet) zonder meer te verenigen met de taalvaardigheid die bij het inburgeringsexamen gevraagd zal worden. In hoeverre de spanning tussen het verrichten van betaalde arbeid en het voldoen aan de inburgeringverplichting door middel van duale trajecten kan worden opgelost zal in sterke mate afhangen van de mate waarin in de exameneisen praktijkcomponenten zullen zijn ingebouwd. Hoe theoretischer de eisen op het gebied van taalvaardigheid en kennis van de Nederlandse samenleving des te zwaarder zal de combinatie van voorbereiding op het examen en het verrichten van betaalde arbeid zal zijn.

Een belangrijk instrument, waarin de condities voor duale trajecten vanuit gemeenten zo optimaal mogelijk vorm kan worden gegeven, staat onder druk: gesubsidieerde arbeid. Deze vorm van arbeid biedt het bij uitstek de mogelijkheid om de condities te scheppen, waarin betaalde arbeid te verrichten en tegelijkertijd het verwerven van de eisen voor het inburgeringsexamen worden gecombineerd. Gesubsidieerde arbeid is de afgelopen jaren vooral succesvol instrument gebleken voor allochtone medelanders. Voor hen is het een

relatief veel gebruikt instrument geweest om de aansluiting te vinden met de markt van betaalde arbeid (Zie het eerder genoemde advies van het RWI). Als gevolg van de nieuwe financiële verantwoordelijkheden in het kader van de WWB staat het handhaven en creëren van gesubsidieerde arbeid bij gemeenten onder druk, omdat het een groot structureel beslag legt op de beschikbare reïntegratiemiddelen.

Er is nog een ander spanningsveld wanneer het gaat om inburgering en arbeid. Voor nieuwkomers is immers bepaald dat zij zonder een met goed gevolg afgelegd examen niet in aanmerking zullen komen voor een permanente verblijfstatus. Er is relatief weinig bekend over hoe werkgevers zullen reageren op werknemers die zich met een dergelijke juridische status zullen aanbieden. Het is niet onwaarschijnlijk dat zij – als ze hen al in dienst nemen – terughoudend zullen zijn in hen te investeren. Het risico bestaat dus dat zij aangewezen zullen zijn op de onderste segmenten van de arbeidsmarkt. Bekend is ook dat een langer verblijf in dit segment, het vrij moeilijk maakt om ook later in hogere segmenten aan de slag te komen.

Eén van de gedachten in de nieuwe plannen is om in het uiteindelijke inburgeringsexamen een onderscheid te maken naar niveaus: worden de mogelijkheden hoog geschat, zal dit leiden tot een zwaarder examen. Vanwege het principe van de eigen bekostiging echter heeft de inburgeraar of nieuwkomer er belang bij om niet al te hoog te worden ingeschat. Dit spaart immers kosten en moeite in het kader van de inburgering. Wanneer het niveau van het behaalde inburgeringsexamen medebepalend wordt voor de kansen op de arbeidsmarkt, zou dit in ieder geval voor een deel van de nieuwkomers kunnen betekenen dat onder druk van wet- en regelgeving maatschappelijk nuttig talent niet benut wordt.

- **eigen verantwoordelijkheid heeft verschillende gezichten**

Eigen verantwoordelijkheid staat centraal in het stelsel van sociale zekerheid, zoals dit momenteel vernieuwd wordt. Eigen verantwoordelijkheid staat ook centraal in het nieuwe inburgeringstelsel. De ideologische uitgangspunten van de beide stelsels lijken daarmee overeen te komen.

Er bestaat echter een belangrijk verschil. Eigen verantwoordelijkheid voor de inburgeraar lijkt vooral te betekenen dat men (met uitzondering van de vrouwen in een dreigende achterstandsituatie) er op eigen kracht in moet slagen het toelatingsexamen tot Nederland te behalen. Eigen verantwoordelijkheid in de sociale zekerheid, in het bijzonder de WWB, heeft vooral te maken met onafhankelijkheid van de uitkering, dat wil zeggen het aanvaarden van aangeboden trajecten, activiteiten en banen. Om het in het jargon te zeggen bij inburgering regisseert de betrokkene in principe zijn of haar eigen traject. In de sociale zekerheid is juist een belangrijke rol weggelegd voor de *casemanager*. Weliswaar zijn er in de sfeer van de sociale zekerheid bewegingen gaande om meer mogelijkheden voor de regie bij de cliënt te scheppen (persoonsgebonden reïntegratiebudget, individuele reïntegratieovereenkomst, werkherkansingsadviseur), maar al deze vormen staan nog in de kinderschoenen of zijn experimenteel. De casemanager is in veel gevallen de centrale figuur die de betrokkene een aanbod doet of naar een via een aanbestedingsprocedure geselecteerd reïntegratiebedrijf verwijst. De verplichting alles te doen wat nodig is om onafhankelijk te worden van de uitkering verplicht betrokkene gebruik te maken van dat aanbod. Daar staat tegenover dat de cliënt in het stelsel van sociale zekerheid aanspraak (de wetgever vermijdt hier met zorg het begrip recht) kan maken op begeleiding en ondersteuning bij de toeleiding naar betaalde arbeid. Binnen bepaalde grenzen zijn de kosten van het traject voor rekening van de uitvoeringsorganisatie van sociale zekerheid i.c. de UWV of sociale dienst.

Anders gezegd, bij beide vormen van verantwoordelijkheid hoort een ander stelsel van rechten en plichten. Binnen het kader van de verplichting tot inburgering staat het de (oud-)migrant vrij om te kiezen voor een dienstverlenende partij en zo nodig de relatie weer te verbreken om bij een ander te halen wat men zoekt. Die vrijheid bestaat voor een cliënt in het kader van de sociale zekerheid niet. Zijn of haar eigen verantwoordelijkheid betekent

vooral nog in veel gevallen een versterking van de afhankelijkheid van de uitkeringsorganisatie en de met haar verbonden dienstverleners.

Ingewikkeld is de vraag hoe beide stelsels zich tot elkaar gaan verhouden. Voor betrokkene is dat geen theoretische vraag. Immers, het ligt in de bedoeling uitkeringsgerechtigden met een sollicitatieplicht in het kader van de inburgering als prioritaire doelgroep te benoemen, dat wil zeggen zij bij voorrang de inburgeringplicht krijgen opgelegd. Zij verenigen de vrijheid van keuze van hoe men zich op het inburgeringsexamen voorbereid met de verplichting aangeboden trajecten of banen te aanvaarden.

Op zich hoeven verschillend vorm gegeven verantwoordelijkheden niet met elkaar te botsen. Het recht op de vrijheid van schoolkeuze die ouders in Nederland hebben, is immers ook niet strijdig met de plichten als opvoeder. Ter bescherming van de zwakste en deels onmondige partij, het kind, zijn, om een evenwicht te garanderen, beperkingen van de vrijheden ingebouwd: de leerplicht (ter bescherming van het kind) en het feit dat alleen gekozen kan worden tussen erkende scholen, die onder toezicht van de inspectie staan (ter bescherming van het kind en de kiezende ouder).

Ook bij de verschillende invulling van de eigen verantwoordelijkheid bij inburgering en in de sociale zekerheid is een dergelijke evenwichtsvraag aan de orde. Deze valt in twee onderdelen uiteen: de positie van de inburgeraar op de nieuwe markt, waarover meer in de volgende paragraaf, en de verhouding van de inburgeraar met de uitkerende instantie. Wanneer de verplichtingen in het kader van de doelstellingen van de sociale zekerheid, in het bijzonder de WWB, een belemmering zouden vormen om de eigen verantwoordelijkheid in inburgering te realiseren, is de daaraan verbonden keuzevrijheid slechts fictief. De eigen verantwoordelijkheid kan zich zelfs tegen de betrokkene keren, bijvoorbeeld wanneer het (nog) niet behaald hebben van het inburgeringsexamen bij het aanvragen van bijstand wordt beschouwd als een onvoldoende betoond verantwoordelijkheidsbesef of wanneer het nog moeten voldoen aan de examenverplichting de aanspraken op ondersteuning bij de reïntegratie beperkt (bepaalde onderdelen van het toeleidingstraject komen niet voor vergoeding in aanmerking).

Op dit moment is nog niet duidelijk hoe beide uitwerkingen van eigen verantwoordelijkheid zich ten opzichte van elkaar zullen verhouden. De algemene tendens aan betaalde arbeid prioriteit te verlenen lijkt erop te wijzen dat niet zozeer naar een evenwicht gezocht wordt, maar naar dominantie van het één boven het ander. Dat in de plannen, zoals zij nu bekend zijn, nog geen aanzet te vinden van een nadere uitwerking, zou erop kunnen wijzen dat het zoeken van een dergelijke balans feitelijk wordt overgelaten aan de uitvoeringsinstellingen van de sociale zekerheid, met name de gemeenten in het kader van hun verordenende bevoegdheid en spilfunctie. Voor de gemeenten zelf, als uitvoerders van de bijstandswet, zal dat evenwicht mede tot stand gebracht moeten worden in de verordeningen die ten grondslag liggen aan de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand, in het bijzonder de reïntegratie- en de afstemmingsverordening. Opvallend in de conceptverordeningen die momenteel circuleren, is dat inburgering in relatie tot de uitvoering van de bijstand – ondanks het relatief grote gebruik dat allochtonen van deze voorziening maken - geen erg prominente plaats inneemt. In de verordeningen zelf is er weinig aandacht voor en in slechts een beperkt deel van de gemeenten spelen beleidsmedewerkers inburgering of integratie überhaupt een rol bij het tot stand komen van deze verordeningen. Waar aandacht besteed wordt aan dit vraagstuk worden veelal duale trajecten of studie in de avonduren als dé oplossing gezien.

In hoeverre de nog in de kinderschoenen staande ontwikkeling naar (meer) individueel opdrachtgeverschap (persoonsgebonden reïntegratiebudgetten en individuele reïntegratieovereenkomsten) een oplossing kunnen bieden, zal nog moeten blijken en sterk afhankelijk zijn van de voorwaarden die aan dit type van toeleidingstrajecten naar werk verbonden worden.

- **op welke markt thuis?**

Naast eigen verantwoordelijkheid speelt 'de markt' een belangrijke rol in de wereld van zowel de sociale zekerheid als de inburgering nieuwe stijl. Tussen beide marktmodellen bestaan echter grote verschillen. De markt in de sociale zekerheid is vooral een markt voor uitvoerende organisaties en reïntegratiebedrijven. Gemeenten en UWV zijn de aanbestedende partijen. Bedrijven, actief op het terrein van de reïntegratie concurreren vooral om de gunsten van deze grote opdrachtgevers en niet om de opdracht van de cliënt. Zelfs daar waar getracht wordt de invloed van cliënten op hun eigen toeleidingstrajecten te vergroten, blijft de aanbesteding door de uitvoeringsorganisaties de standaard. Momenteel is bij de Tweede Kamer het voorstel aanhangig om arbeidsgehandicapte werknemers met een uitkering bij de UWV de mogelijkheid te geven individuele reïntegratieovereenkomsten te geven, waarbij de betrokkene diensten in het kader van de toeleiding naar werk kan inkopen naar organisaties naar keuze. De marktpositie van de grote aanbesteders blijft daarbij echter zowel in prijsstelling als beloningssystematiek (*no cure, no pay* of *no cure, less pay*) het referentiepunt. Eén van de leidende gedachten daarbij is dat door op te treden als grote inkopende partij door schaalvoordelen lagere prijzen bedongen kunnen worden. Terwijl 'de klant centraal' en 'maatwerk' sleuteltermen zijn in de nog steeds voortdurende hervormingen van de sociale zekerheid, heeft het geleid tot aanbestedingsprocedures, waarbij 'homogene kavels' van mensen worden aanbesteed. Scherp gezegd de individuele cliënt is op deze markt object.

De markt die in het inburgeringstelsel, met oudkomers van het vrouwelijke geslacht als uitzondering, wordt voorgesteld, is wezenlijk anders. Het is een markt van individuele consumenten. De inburgeraar bepaalt zelf hoe en waar hij of zij de benodigde diensten kopen of halen. Hij of zij is autonoom en de verhouding tot de verlener van de inburgeringdiensten is individueel. Even scherp gezegd als hierboven: de cliënt is op deze markt subject. De inburgeringsplichtige uitkeringsgerechtigde staat in een andere verhouding tot de markt dan de uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige. Dit is meer dan een woordenspel. Het is bijvoorbeeld niet onwaarschijnlijk dat een deel van de bedrijven en organisaties die actief zijn op de reïntegratiemarkt, ook diensten aan zullen bieden op de markt van inburgering. Praktisch kan dat betekenen dat de betrokkene als uitkeringsgerechtigde voor zijn of haar reïntegratie naar een bedrijf of organisatie wordt doorgestuurd, waar bewust niet voor gekozen is in het kader van de inburgering of zelfs mee is gebroken, omdat men ontevreden was over de dienstverlening. De contractrelatie van de uitvoeringsorganisatie met het bedrijf of de organisatie in kwestie wordt daarmee in feite dwingend. De weigering om het traject te volgen levert in zo'n situatie immers het risico van een sanctie op.

Op dit moment bestaat er op dit moment nog nauwelijks een markt voor inburgering. Indien het kabinet het tijdspad handhaaft voor de inburgering nieuwe stijl, zal zich in korte tijd een dergelijke markt moeten ontwikkelen. Het is één van de essentiële voorwaarden voor het functioneren van het stelsel. Over wat nodig is om een dergelijke markt te laten ontstaan, lijkt nog weinig nagedacht. Ella Vogelaar, projectleider van de voormalige Taskforce Inburgering én voorzitter van BOREA, branchevereniging van de reïntegratiebedrijven, drukte het in haar interview met de commissie Blok die namens de Tweede Kamer het integratiebeleid van de afgelopen drie decennia onderzocht, als volgt uit:

*"Het introduceren van marktwerking is met Paars-1 begonnen. Er is inmiddels dik tien jaar ervaring opgedaan met het introduceren van marktwerking in dit land. Kijk naar het openbaar vervoer, de energie en de reïntegratiemarkt. Daar zijn we er met schade en schande achter gekomen dat, als je een publieke voorzieningen de markt zet, dit niet zo maar kan. We zijn erachter gekomen dat dan eerst een aantal vragen moet worden beantwoord. Je moet zorgen dat de markt transparant is. Je moet als overheid ook kaders formuleren. Een voorbeeld. Op de reïntegratiemarkt is ervoor gekozen de kwaliteit aan de branche zelf wordt overgelaten. Er is een keurmerk door de branche ontwikkeld. Dat is prima. In het onderwijs bestaat de traditie dat de kwaliteitszorg wordt bewaakt door de*

*inspectie. Hoe staat het met de kwaliteitsbewaking met betrekking tot de markt voor inburgering? In de notitie staat daar niets over. Je moet ook zorgen voor een 'level playing field'. ROC's zijn publieke uitvoeringsorganisaties, maar die gaan mogelijkerwijs private taken uitvoeren. Daarnaast komen er private partijen op de markt. Je moet dus voor een gelijk speelveld zorgen. Daarvoor moet je voorwaarden formuleren. Wie gaat daar toezicht op houden."(Commissie Blok, Bruggen bouwen, pp 133)*

De vergelijking met de reïntegratiemarkt is vanuit meerdere gezichtspunten van belang. In de eerste plaats omdat een groot deel van de inburgeringsplichtige oudkomers zich teven op deze markt zal bewegen. In de tweede plaats brengt het een aantal potentiële knelpunten in beeld. Om als consument een goede afweging te kunnen maken tussen de verschillende aanbieders is het nodig inzicht te hebben in de markt. De markt moet transparant zijn. Men moet weten welke waar men voor zijn geld koopt. Toen de reïntegratiemarkt werd vrijgegeven, ontstonden in korte tijd tussen de 600 en 700 bedrijven die hun diensten in alle soorten en maten aanboden. Het vraagstuk van de transparantie is momenteel nog steeds een acuut vraagstuk op deze markt. De Raad voor Werk en Inkomen is op dat punt nog steeds bezig een reïntegratiemonitor te ontwikkelen die de toets der kritiek kan doorstaan. BOREA heeft een keurmerk, een kwaliteitsgarantie, in het leven geroepen, maar nog een heel klein deel van de bedrijven is ook daadwerkelijk gecertificeerd. Ook uit de hoek van cliëntenorganisaties is men bezig met een kwaliteitskeurmerk, maar ook dit heeft nog geen grote vlucht genomen. Ontwikkeling en implementatie kosten nu eenmaal tijd, veel tijd. De inspanningen van de afgelopen paar jaar hebben nog niet geleid tot een sluitend systeem van kwaliteitsbewaking, ook niet in de ogen van de grote aanbesteders, gemeenten en UWV, hoewel zij kunnen beschikken over gespecialiseerde medewerkers. Als zij de transparantie nog als onbevredigend beschouwen, hoewel zij een belangrijk deel professioneel bezig zijn met het volgen en beoordelen van de markt, is de vraag hoe dat gestalte zal moeten krijgen voor individuele consumenten op de inburgeringmarkt. Het is een merkwaardige paradox in de huidige plannen dat enerzijds mensen verplicht worden tot een inburgeringsexamen, omdat zij over onvoldoende kennis van de Nederlandse taal en samenleving beschikken en dat zij anderzijds verondersteld worden op grotendeels eigen kracht hun wet te vinden op een niet gestructureerde markt, waar Nederlandse bedrijven en instellingen kennis over die taal en samenleving aanbieden. Illustratief voor deze paradox is dat een bewindsvrouw van VVD-huize een stelsel van inburgering voorbereid waar een groot beroep gedaan wordt op de zelfredzaamheid van (oud-)migranten als het om de eerste stappen van integratie gaat en de fractie van de VVD tegelijkertijd een notitie uitbrengt, waarin betwijfeld wordt of een groot deel van de inmiddels Nederlandse oudkomers tot een verantwoorde schoolkeuze voor hun kinderen kan komen. Letterlijk schrijft de VVD-fractie: *"Hieruit kan worden afgeleid dat de meerderheid van de allochtone ouders niet beschikt over de nodige kennis en inzichten om het ingewikkelde Nederlandse schoolaanbod het hoofd te bieden."*(VVD-Tweede Kamerfractie, Beleidsnotitie Integratie van niet-westerse migranten in Nederland, pp 10)

De huidige plannen, voor zover bekend, tracht op twee punten aan dit bezwaar tegemoet te komen. In de eerste plaats wil men voorzien in een systeem van certificering van aanbieders. Ervaringen op de reïntegratiemarkt geven aan dat dit veel tijd zal kosten en ingewikkeld is. Er is op dit terrein nog geen expertise met vormen die toegankelijk zijn voor individuele consumenten en hen een reëel inzicht verschaffen in te verwachten prestatie of kosten en baten.

In de tweede plaats voorzien de huidige plannen op in een faciliterende rol van de gemeenten. Hoe dit vorm krijgt, is ook nog niet geheel duidelijk. De meest expliciete uitspraken wijzen in de richting van een door de gemeente gegarandeerd aanbod via afgesloten raamcontracten. In feite verzekert de gemeente dan toegang en certificeert. Uit het oogpunt van de inburgeraar zal hier de garantie van kwaliteit tegenover moeten staan en zou – gezien de kosten en risico's die betrokken maakt en loopt – bij geleverde wanprestaties verhaal moeten kunnen worden gehaald.

Ten slotte de marktoptie in de huidige inburgeringplannen is niet alleen op ideologische motieven terug te voeren. Men hoopt ook dat door marktwerking wachtlijsten zoveel mogelijk te vermijden. Een probleem dat manifest wordt gezien het aantal mensen dat men, ook al is het gefaseerd, de inburgeringverplichting op wil leggen.

Beperking van de wachtlijsten is ook voor de inburgeraar van belang. Hij of zij moet de in het kader van de inburgeringplicht het examen binnen een bepaalde tijd behalen.

Wachtlijsten betekenen vertraging. Tegelijkertijd is hij of zij gebaat bij kwaliteit. Geen wachtlijst, maar een gebrekkige prestatie levert ook tijdverlies op en lijdt tot verspilte kosten. Verwijzing naar de eigen verantwoordelijkheid volstaat hier niet. Per slot van rekening wordt omwille van het beperken van de wachtlijsten ook in de gezondheidszorg niet alle medische beroepen vrij gegeven en toezicht op kwaliteit afgeschaft.

- **wie zal dat betalen?**

Het stelsel van sociale zekerheid is ontwikkeld om in geval van werkloosheid, ziekte of een vorm van arbeidsongeschiktheid betrokkene van een inkomen te verzekeren en tegen absolute armoede te beschermen. Vangnet is daarbij de bijstand, een minimuminkomen om van rond te komen. De wetgever onderkent dat het langdurig van een dergelijk inkomen moeizaam is en nauwelijks de mogelijkheid geeft om te reserveren voor hogere uitgaven die noodzakelijk zijn voor het bestaan. Op verschillende manieren biedt het vangnet weer een vangnet om in dit financiële probleem te voorzien. In de eerste plaats is de zogenaamde langdurigheidstoelage in het leven geroepen. Wie vijf jaar of langer van een minimuminkomen moet rondkomen en geen perspectief heeft op de arbeidsmarkt kan een beroep doen op deze aanvullende uitkering. (Impliciet wordt daarmee overigens erkend dat een minimuminkomen te laag is om langdurig mee rond te komen, maar dit terzijde.) In de tweede plaats is er de bijzondere bijstand. Wie geconfronteerd wordt met bijzondere noodzakelijke kosten van het bestaan en afhankelijk is van een minimuminkomen kan een beroep doen op deze regeling. In de derde plaats financiert de uitkerende instantie door hen noodzakelijk geachte trajecten om het perspectief op de arbeidsmarkt te vergroten of maatschappelijke participatie te bevorderen. Hier geldt overigens geen nadere eis wat het inkomen betreft, maar kunnen bijvoorbeeld gemeenten dat nader bepalen.

Bij het nieuwe stelsel van inburgering is het principiële anders geregeld. Ongeacht het inkomen wordt de inburgeraar (met uitzondering van vrouwen in een dreigende achterstandsituatie) in principe verondersteld het traject naar het examen zelf te financieren. Onderwijs is duur, dus dit mag geacht worden – zeker voor mensen die van een minimuminkomen te leven – een redelijke aanslag op het bestaansbudget te zijn. De vraag is dan ook gerechtvaardigd in hoe de verplichting om het benodigde inburgeringonderwijs zelf te bekostigen, zich verhoudt tot het inkomensvangnet dat de sociale zekerheidswetgeving biedt. De verplichting tot inburgering (met bovendien nog eens de dreiging van financiële sancties) kunnen een aanzienlijke aanslag betekenen op het (minimum-)inkomen. Met de verplichting schept men in feite bijzondere noodzakelijke kosten van het bestaan.

Het kabinet kan in zijn huidige plannen niet verweten worden dat het geen oog heeft voor deze financiële problematiek. Door middel van de eventuele gemaximeerde vergoeding worden, als positieve prikkel, de gemaakte kosten – mits aan de termijn voldaan is en gebruik is gemaakt van gecertificeerde instellingen – beperkt.

Vrouwen in een dreigende achterstandsituatie hoeven de kosten niet zelf op te brengen, maar betalen hooguit een vergoeding, omdat het principe van zelffinanciering van de weg naar het inburgeringsexamen als een potentiële belemmering van het nagestreefde doel van emancipatie wordt geacht.

Ten slotte voor wie moeite heeft de weg naar het examen zelf te financieren, wordt een leenstelsel geïntroduceerd. Het zullen met name de nieuw- en oudkomers afhankelijk van een uitkering en sollicitatieverplichting zijn die van deze faciliteit gebruik kunnen maken. Of en hoe zal sterk bepaald worden door de uiteindelijke vormgeving.

Een tweetal knelpunten zal daarbij op voorhand opgelost moeten worden. De toegang tot het stelsel zal niet beperkt mogen worden door culturele factoren, zoals bijvoorbeeld de omgang met rente. Daarnaast speelt de vraag naar de eventuele afloscapaciteit van een groot deel van de inburgeringoplichtingen die op deze faciliteit zijn aangewezen. De hoogte van het inkomen en de aanwezigheid van eventuele andere schulden kan niet bepalend zijn voor de toegang tot dit stelsel als het bedoeld is de weg naar het behalen van het examen te vergemakkelijken. Dit levert een dilemma op. Of het leidt tot een risico van opeenstapelende schulden, waarbij men zich kan afvragen of dit het doel van volwaardige participatie in de samenleving uiteindelijk dient, of het stelsel is slechts selectief toegankelijk voor wie over voldoende middelen beschikt om de leningen op termijn ook af te lossen. In dat laatste geval sluit het een deel van de mensen uit voor wie het stelsel nu juist bedoeld had een oplossing te bieden.

Zelfs wanneer gebruik van het leenstelsel mogelijk is, lost dit het financiële knelpunt niet op, maar wordt het probleem slechts in de tijd gespreid. Voor wie aangewezen blijft op een minimuminkomen, ook na het behalen van het felbegeerde examen, zal de lening dienen te worden afgelost. Afgezien van de risico's die dat voor de kredietverlenende instelling met zich meebrengt, dreigt daarmee een langdurige daling van het inkomen onder de in Nederland aanvaarde minimumstandaard. Terecht wijst het VNG hier op de mogelijke consequenties voor voorzieningen als de bijzondere bijstand. Uit het oogpunt van de cliënt is de vraag in hoeverre de doelstelling van volwaardige participatie in de Nederlandse samenleving hiermee gebaat is.

De commissie Franssen, die tot taak heeft de minister over de inrichting van de examens – zowel in het land van herkomst als hier – te adviseren, bepleit in haar eerste advies over inburgeren in het land van herkomst om op dit onderdeel nog eens een kosten-batenanalyse te plegen. Het zou wijs zijn, wanneer de precieze eisen van het examen bekend zijn, gezien de gevolgen die het principe van zelfbekostiging voor mensen in een kwetsbare inkomenspositie, in ieder geval een 'inkomenseffectrapportage' te doen.

- **de dans door de instanties**

Tot nu toe is het stelsel van sociale zekerheid uitgegaan als een homogeen stelsel, waar overal de dezelfde regels en praktijk gelden. Dat is niet juist. In de beschrijving van de Wet Werk en Bijstand is al aangegeven dat de wetgever op een aantal punten juist lokale en regionale diversiteit wil bevorderen. In het bijzonder geldt dit voor de reïntegratie en de wijze, waarop met sancties wordt omgegaan. Juist hier ligt een relatie met de uitvoering van het nieuwe stelsel van inburgering. Daarnaast voorzien de plannen, voorzover bekend, ook bij de inburgering in lokale uitwerkingen. De fasering van de handhaving, vormgeving van de inburgeraars met een uitkering en sollicitatieplicht, hoogte van de bestuurlijke boete moeten bij verordening geregeld worden. Bovendien moet het eventuele aanbod voor vrouwen in een achterstandspositie en voor hen die een beroep doen op de gemeente voor facilitering lokaal gerealiseerd worden.

Al met al kunnen er dus op belangrijke en voor de inburgeraar cruciale verschillen van gemeente tot gemeente optreden. Verhuizing van de ene naar de andere gemeente kan dus grote gevolgen hebben. Afgezien van het gegeven dat dit de doorzichtigheid van het nieuwe stelsel voor betrokkene niet vergroot, roept het ook de vraag op naar de eenduidigheid van de rechten en plichten. Geeft bijvoorbeeld het feit dat men in de ene gemeente geen sollicitatieplicht opgelegd had gekregen en dus niet bij voorrang de inburgeringplicht werd opgelegd, ook rechten in een andere gemeente, waar men van mening is dat die plicht wel moet worden opgelegd? Betekent inschrijving in een nieuwe gemeenten dat op dat moment de termijnen opnieuw worden vastgesteld en kan men zo uitstel krijgen van de termijnen van drie jaar (van belang voor het verkrijgen van de gemaximeerde vergoeding) en vijf jaar (van belang vanwege de bestuurlijke boete)? Hoe gaan verschillende gemeenten om met het principe van eigen verantwoordelijkheid? Betekent dit dat bepaalde cursussen voor Nederlands als tweede taal in de ene gemeente wel en in de andere gemeente niet vergoed zullen worden?

Niet alleen tussen gemeenten kunnen aanzienlijke verschillen bestaan. De regiems van de verschillende uitvoeringsinstellingen van sociale zekerheid zijn als gevolg van de verschillende wetten die zij uitvoeren, ook verschillend. Kenmerkend voor de sociale zekerheid is, dat overgang van de ene regeling naar de andere soms aan de orde is of dat men van verschillende instanties tegelijk afhankelijk is. Overgang van de WW, uitgevoerd door het UWV, naar de Bijstand betekent bijvoorbeeld dat de eventuele partner ook sollicitatieplichtig wordt. En dat kan bijvoorbeeld weer van invloed zijn op de partner in aanmerking komt voor een aanbod tegen een beperkte vergoeding of in principe de benodigde cursussen zelf moet betalen. Onder het regiem van de ene uitvoeringsorganisatie kan men vrijgesteld zijn van de sollicitatieplicht (bijvoorbeeld op grond van leeftijd en kansen op de arbeidsmarkt), terwijl die plicht bij overgang naar de andere organisatie weer wel wordt opgelegd. In het ergste geval kan er zelfs een samenloop zijn van beide regiems, bijvoorbeeld deels WW- of WAO-uitkering en Bijstand. De kans dat men door de ene uitkerende instantie niet actief gestimuleerd wordt tot solliciteren en door de nader juist wel, zelfs onder een dreigende korting van de uitkering, is meer dan theoretisch. Elke institutie, waarmee de inburgeraar te maken krijgt, brengt eigen doelstellingen en een eigen aanpak met zich mee.

Afstemming tussen beide uitvoeringsorganisaties is in het huidige stelsel van sociale zekerheid niet gewaarborgd. Het ligt niet in de lijn van de verwachting dat, wanneer daar ook nog eens de inburgeringsplicht doorheen speelt, een verbetering zal optreden. Integendeel: de vernieuwing van de Bijstandswet moet zich lokaal nog uitkristalliseren, de WAO staat op de drempel van een ingrijpende wijziging, de WW staat ter discussie en in hoog tempo zou het nieuwe stelsel van inburgering moeten worden ingevoerd.

Het nieuwe stelsel van inburgering vraagt van nieuw- en oudkomers de eigen regie te voeren op weg naar inburgering en integratie. Het legt daarbij de prioriteit bij degenen die afhankelijk zijn van een uitkering en sollicitatieplichtig. Zij zullen een belangrijke en omvangrijke doelgroep zijn. Eigen regie betekent niet meer en niet minder dan dat men de eigen omstandigheden kan vormgeven. Wie voor het inkomen afhankelijk is van de sociale zekerheid, heeft te maken met uitvoeringsorganisaties die vergaande verplichtingen kunnen opleggen. Soms is men afhankelijk van meerdere uitvoeringsorganisaties, soms door de tijd van verschillende. De regelgeving in de sociale zekerheid is aan grote en snelle veranderingen onderhevig, wat ingrijpende verschuivingen in rechten en plichten met zich mee brengt. De vraag is in hoeverre in zo'n situatie de condities ook daadwerkelijk aanwezig zijn om daadwerkelijk ook persoonlijk de regie te voeren over de eigen inburgering en integratie.

### **Perspectief van de cliënt**

In navolging van de veranderingen in sociale zekerheid wordt in de inburgering nieuwe stijl grote nadruk gelegd op de eigen verantwoordelijkheid. In principe is dat goed. Sterker nog, het zou slecht zijn als afhankelijkheid van de sociale zekerheid of aan het begin staan van de weg naar integratie zou betekenen dat men géén eigen verantwoordelijkheid heeft. Voor een deel van de betrokkene zal de grotere vrijheid die dit met zich meebrengt, een zegen zijn. Zij zijn voldoende 'zelfredzaam' om hun inburgeringstraject vorm en inhoud te geven. Niet ontkend kan worden dat de huidige inburgeringpraktijk door een deel van de mensen als belemmerend en bureaucratisch wordt ervaren. Wie met trajectbegeleiders spreekt, hoort uiteenlopende schattingen over hoe hoog het percentage van de huidige inburgeraars is dat het op eigen kracht zou kunnen. Dit soort praktijkkennis (die toch van belang geacht moet worden voor het welslagen van welk stelsel dan ook) speelt in de huidige discussie nauwelijks een rol. De grootste optimisten schatten het percentage van de mensen die het op eigen kracht zouden kunnen op 50% tot 70%. De pessimisten schatten het op niet meer dan 20%.

Hoe hoog het percentage uiteindelijk zal zijn, is niet alleen afhankelijk van de mensen zelf, maar ook van de condities die geschapen worden om de eigen regie te voeren. Hoe

eenduidiger en helderder het kader, waarbinnen ingeburgerd moet worden, hoe beter men in staat is te regisseren. Het huidige voorgestelde stelsel laat, zeker in relatie tot de sociale zekerheid, in het bijzonder de WWB, nogal wat spanningsvelden, knelpunten en dilemma's zien. De mate waarin deze opgelost worden, zal bepalend zijn of eigen verantwoordelijkheid betekent zelf vorm geven of aan het lot worden over gelaten.

De optimisten en pessimisten onder trajectbegeleiders zijn het erover eens dat er onder de huidige doelgroep van inburgeraars ook een flink percentage zal zijn die het niet zelfstandig redt onder de uitgangspunten van het nieuwe stelsel. De vraag is welk alternatief en/of ondersteuning hen geboden wordt. Dan maar niet inburgeren of integreren, beboeten of korten op de uitkering kan geen uiteindelijk antwoord zijn. Het beleid zou dan voor een niet onaanzienlijk deel van de mensen afzien van de doelstellingen, waar het beleid juist voor is ingezet.