

Vergaderjaar 2007–2008

31 143

Deltaplan inburgering

Nr. 2

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 10 oktober 2007

De algemene commissie voor Wonen, Wijken en Integratie¹ heeft een aantal vragen bij brief (07-WWI-B-021) voorgelegd aan de minister voor Wonen, Wijken en Integratie naar aanleiding van berichtgeving in diverse media over de stagnatie van het aantal deelnemers aan de inburgeringscursussen.

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 8 oktober 2007. Vragen en antwoorden, voorzien van een inleiding, zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van Gent

De griffier van de commissie,
Van der Leeden

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Van Gent (GL), voorzitter, Van der Staaij (SGP), Kamp (VVD), Arib (PvdA), Poppe (SP), Weekers (VVD), ondervoorzitter, Dijsselbloem (PvdA), Depla (PvdA), Van Bochove (CDA), Sterk (CDA), Van der Ham (D66), Vietsch (CDA), Verdonk (Verdonk), Abel (SP), Jansen (SP), Ortega-Martijn (CU), Wolbert (PvdA), Van der Burg (VVD), Van Heugten (CDA), Bouchibti (PvdA), Van Dijk (SP), Thieme (PvdD), Fritsma (PVV) en Van Toorenburg (CDA).

Plv. leden: Bilder (CDA), Dibi (GL), Vacature (SGP), Nicolai (VVD), Wolfsen (PvdA), Kant (SP), Blok (VVD), Bouwmeester (PvdA), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Vacature (CDA), Vacature (CDA), Pechtold (D66), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Neppéus (VVD), Karabulut (SP), De Wit (SP), Voorde-wind (CU), Heijnen (PvdA), Zijlstra (VVD), Haverkamp (CDA), Leerdam (PvdA), Ulenbelt (SP), Vacature (PvdD), Madlener (PVV) en Vacature (CDA).

In de afgelopen weken is door gemeenten en aanbieders mijn aandacht gevraagd voor de problematiek van de uitvoering van het nieuwe inburgeringsstelsel en de gevolgen ervan. Die treffen vooral aanbieders van inburgeringsprogramma's en individuele inburgeraars. Enkele gemeenten hebben aangegeven hun ambities voor dit jaar niet te zullen halen. Dit beeld wordt door de VNG bevestigd. Aanbieders van inburgeringsprogramma's worden geconfronteerd met te weinig inburgeraars die hun programma's aanvangen. Daardoor wordt de bestaande infrastructuur onvoldoende benut en is sprake van overcapaciteit bij aanbieders. In reactie daarop is op mijn initiatief overleg gestart met een aantal aanbieders van de vier grote steden. In vervolg daarop is het overleg verbreed en nemen ook vertegenwoordigers van andere gemeenten en de VNG aan het overleg deel. Tijdens deze overleggen is geïnventariseerd wat de problemen zijn en op welk vlak die liggen. Ook wordt nagegaan op welke manier en onder wiens verantwoordelijkheid of initiatief de knelpunten kunnen worden opgelost. Gebleken is, dat sprake is van een samenloop van omstandigheden. Die hebben onder andere te maken met de voorbereidingstijd van gemeente, bij de invoering van de wet en de complexiteit van de wet- en regelgeving. Het overleg wordt voortvarend en intensief voortgezet en staat in het teken van het implementeren van oplossingen voor zowel de korte als de langere termijn. Het Rijk is daarbij verantwoordelijk voor oplossingen voor de problemen in de wet- en regelgeving. Van gemeenten wordt een adequate inrichting van de werkprocessen gevraagd. De gezamenlijke inspanningen kunnen alleen dan vruchten afwerpen, indien alle partijen bereid zijn zich blijvend voor de verbetering van de uitvoering van inburgering in te zetten. Ik zal van mijn kant versneld de volgende maatregelen treffen: ik maak het voor gemeenten mogelijk om aan iedereen die tot de doelgroep van de wet inburgering (Wi) behoort een inburgeringsprogramma aan te bieden. Dit was al aangekondigd in het Deltaplan Inburgering, dat op 7 september jl. aan de Tweede kamer is gestuurd (Kamerstuk 31 143, nr. 1). Ook voor kleinere gemeenten maak ik het mogelijk om het budget dat niet in 2007 wordt uitgegeven te besteden in 2008 en 2009, waardoor deze gemeenten – net als de G31 – alsnog de mogelijkheid krijgen hun ambities te realiseren. een inhaalslag kunnen plegen. De Commissie voor Wonen, Wijken en Integratie heeft naar aanleiding van de recente ontwikkelingen en berichten in de landelijke media nadere vragen gesteld. De beantwoording daarvan bied ik u hierbij aan.

1

Wat zijn de oorzaken van de afname van het aantal cursisten en in hoeverre levert de huidige regelgeving belemmeringen op?

Het nieuwe inburgeringsstelsel is op 1 januari van dit jaar ingevoerd, zeer kort nadat de Wet inburgering (Wi) in de Eerste Kamer is aangenomen. Gemeenten werden daardoor geconfronteerd met een korte invoeringstermijn. Het betreft een volledige stelselwijziging met onder meer de verplichting voor nieuwkomers en oudkomers om het inburgeringsexamen te behalen, de verplichting voor gemeenten tot aanbesteding van de inburgeringsprogramma's, een verplicht aanbod aan asielgerechtigden en geestelijke bedienaren en een facultatief aanbod aan bepaalde categorieën inburgeringsplichtigen. Daarnaast is eveneens op 1 januari jl. een inburgeringsstelsel voor vrijwillige inburgeraars ingevoerd. De korte voorbereidingstijd heeft in een aantal gemeenten geleid tot uitstel van of vertraging bij de aanbestedingsprocedures. Daarbij moesten in veel gevallen de Europese aanbestedingsregels worden gevolgd, waardoor de doorlooptijd van de aanbesteding relatief lang was. Dit heeft gemeenten veel tijd gekost. Daarnaast is de voorbereiding van werving en selectie van potentiële inburgeraars aan wie een aanbod kan worden gedaan vertraagd op gang gekomen. Ook vergt de invoering van het nieuwe

inburgeringsstelsel aanpassing van de gemeentelijke uitvoeringsprocessen en stroomlijning van de samenwerking binnen de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie (samenwerking tussen de verschillende loketten voor onderwijs, sociale zaken en inburgering). Bij de uitvoering van het nieuwe inburgeringsstelsel is bovendien gebleken, dat gemeenten problemen hebben met de selectie wie wel en wie niet voor een aanbod in aanmerking komt. Als belangrijke oorzaak daarvoor wordt door gemeenten aangegeven, dat de wet op dit onderdeel te complex is.

2

Hoeveel cursussen zijn er in 2006 afgenomen en wat is de verwachting voor 2007?

In het hierna opgenomen overzicht zijn de aantallen inburgeraars opgenomen, die in 2006 met hun inburgeringsprogramma zijn gestart of aan een inburgeringsprogramma deelnamen. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen nieuwkomers en oudkomers.

Aantallen nieuwkomers in 2006: in totaal volgden 35 455 nieuwkomers een programma. Daarvan is een deel gestart in voorgaande jaren. Hiervan startten er in 2006 15 401 nieuwkomers met een programma.

Aantallen oudkomers: in totaal volgden 23 845 oudkomers een programma op grond van de verschillende oudkomersregelingen. Hiervan startten er in 2006 12 995 oudkomers met hun programma.

De in 2006 ingestelde Regelingen inburgering oudkomers liepen wat betreft de instroom op 31 december 2006 af. Deze oudkomers maken «gewoon» hun programma onder de voor hen geldende oudkomersregelingen af. Voor de uitvoering van deze Regelingen hebben gemeenten in 2006 totaal ruim € 89 mln. van het Rijk bevoorschot gekregen. Om de overgangsproblematiek van in 2007 doorlopende educatietrajecten te pareren, is gemeenten de mogelijkheid geboden om in 2007 een deel van het ten behoeve van de uitvoering van de Wet inburgering verstrekte voorschot aan te wenden ter financiering van de hiermee samenhangende kosten. Hierdoor is geregeld dat gemeenten educatiedeelnemers die op 1 januari 2007 inburgeringsplichtig werden hun lopende traject kunnen afmaken. Hiervoor nemen gemeenten in 2007 naar verwachting een bedrag van € 43 mln. uit het budget voor de Wet inburgering (Wi). Tenslotte is er ook overgangsrecht voor de nieuwkomers die nog in 2006 op basis van de oude Wet inburgering nieuwkomers (Win) in een programma zijn geplaatst en die dit programma, hoewel zij sinds 1 januari 2007 onder de Wet inburgering vallen, mogen afmaken. Er is geen inzicht in de hiermee gepaard gaande aantallen programma's. Overigens leidt dit niet tot budgetoverschrijdingen. In het antwoord op vraag 3 wordt ingegaan op het aantal inburgeringsprogramma's dat wordt aangeboden.

3

Hoeveel is er aanbesteed en hoeveel cursussen zijn er uiteindelijk geleverd?

In de bekostiging van gemeenten is onderscheid gemaakt tussen de G31 gemeenten en de overige gemeenten. De G31 worden voor drie jaar bekostigd via een ophoging met in totaal € 536 mln. van de Brede Doeluitkering Sociaal Integratie en Veiligheid (BDU-SIV) van het Grotestedenbeleid (GSB). Met deze verhoging van het budget zijn de gemeenten volgens eigen opgave in staat om in 2007, 2008 en 2009 in totaal ongeveer 94 700 inburgeringsprogramma's aan te bieden. Daarvan zijn er circa 26 600 bedoeld voor uitkeringsgerechtigden en asielgerechtigden met een gecombineerd programma en 68 100 voor oudkomers zonder inkomen uit

werk of uitkering en asielgerechtigden zonder gecombineerd programma. Deze aantallen zijn gebaseerd op door de G31 ingediende prognoses. De overige, vooral kleinere, gemeenten (de zogenaamde niet-G31) worden per jaar bekostigd (in 2007: € 111,5 mln). Voor het jaar 2007 is voor de niet-G31 geprognosticeerd dat zij in totaal 16 600 inburgeringsprogramma's aanbieden. Hiervan zijn 8600 programma's bedoeld voor uitkeringsgerechtigden en asielgerechtigden met een gecombineerd programma. De overige 8000 programma's zijn bedoeld voor oudkomers zonder inkomen uit werk of uitkering en asielgerechtigden zonder gecombineerd programma. Het gehele budget is bij wijze van voorschot aan gemeenten uitgekeerd. Het per gemeente toegekende bedrag is berekend op basis van de prognoses van gemeenten: hoeveel mensen starten in jaar t met hun inburgeringsprogramma en nemen binnen een termijn van drie jaar deel aan het inburgeringsexamen? Voor de G31 geldt, dat zij hun prognoses indienen voor een periode van drie jaar. Van de overige gemeenten worden de prognoses jaarlijks opgevraagd. Dat betekent dat de grote gemeenten drie jaar de tijd hebben om hun prognoses te realiseren. Indien de prognoses van 2007 niet zijn gerealiseerd, kunnen die in 2008 en 2009 worden ingehaald. Bij de kleinere gemeenten (de niet-G31) is dat niet het geval. Voor de niet-G31 is in het Besluit inburgering en de Regeling vrijwillige inburgering geregeld dat de prestaties per jaar worden verrekend. Om ook deze gemeenten de ruimte te geven om eventuele tegenvallende achterblijvende realisaties resultaten van 2007 in 2008 en 2009 te compenseren, zullen het Besluit inburgering en de Regeling vrijwillige inburgering op dit punt met spoed worden aangepast, zodat ook de niet G31-gemeenten ruimte krijgen voor een inhaalslag.

De G31-gemeenten geven aan dat zij verwachten het totaal aantal aan te bieden inburgeringsprogramma's in de periode 2007 tot en met 2009 te kunnen realiseren. Daarbij is van belang dat de steden, in het kader van het grotestedenbeleid driejarige zekerheid hebben gekregen met betrekking tot de inburgeringsbudgetten. Deze gemeenten hebben dus drie jaar de tijd om de afgesproken prestaties te realiseren. Eventueel tegenvallende prestaties in 2007 kunnen aldus worden gecompenseerd door in 2008 en 2009 meer te presteren.

In de Wet inburgering is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de inburgering neergelegd bij gemeenten. Dit impliceert dat gemeenten ook verantwoordelijk zijn voor de aanbesteding van de inburgeringsmiddelen richting aanbieders. Dat geldt evenzeer voor de tussen gemeenten en cursusinstellingen afgesloten contracten. Er bestaat daarom op rijksniveau geen inzicht in hoeveel gemeenten tot nu toe hebben aanbesteed en hoeveel cursussen daarvoor zijn ingekocht. Uit de van gemeenten en cursusinstellingen ontvangen signalen is af te leiden dat gemeenten grotendeels pas in de loop van het jaar 2007 hebben aanbesteed wat, gegeven de relatief lange doorlooptijd van de (veelal Europese) aanbestedingsprocedures, heeft geleid tot een vertraagde start van de uitvoering van de Wet inburgering.

4

Klopt het dat het aantal cursisten ver achterblijft bij de ambitie?

Naar aanleiding van een brief van een aantal aanbieders van inburgeringsprogramma's en overleggen die met gemeenten zijn gevoerd, blijkt het aantal inburgeraars dat in het jaar 2007 start met een inburgeringsprogramma achterblijft bij de prognoses. Zoals gesteld in het antwoord op vraag 3 krijgen, naast de G31, ook de andere gemeenten de ruimte om een inhaalslag te maken.

5

Wat gaat u doen om ervoor te zorgen dat de kandidaat-cursisten, die in de startblokken staan om de cursus te gaan volgen, zo spoedig mogelijk worden bediend?

Geconstateerd is dat een aantal oorzaken het gevolg is van de wet- en regelgeving die ik, zoals gezegd, zal aanpassen. Andere oorzaken liggen op het terrein van de werk- en uitvoeringsprocessen van gemeenten. De werving en selectie van kandidaten is laat op gang gekomen, waardoor aanbieders kampen met overcapaciteit. Ik wijs er overigens op dat in sommige gevallen de financiële relatie tussen gemeenten en aanbieder zodanig is geregeld, dat sprake is van een eenzijdige doorwerking van de consequenties op de aanbieders. Om de gemeentelijke uitvoeringspraktijk te verbeteren en te stroomlijnen en de totstandkoming van de noodzakelijke samenwerking binnen gemeenten te ondersteunen, is met de VNG afgesproken op dit punt samen te werken. Daarbij kunnen gemeenten rekenen op ondersteuning van aanjaagteams van het Rijk. Deze teams, die in het Deltaplan Inburgering zijn aangekondigd, worden binnen afzienbare termijn operationeel. Gemeenten die dat willen, kunnen op die teams een beroep doen voor gerichte ondersteuning bij de uitvoering van inburgering. Daarnaast is het van belang, dat gemeenten in overleg gaan met de door hen gecontracteerde aanbieders. Dat overleg moet eveneens bijdragen aan de verbetering en versnelling van de uitvoering van de inburgering, zodanig dat het toeleiden van inburgeraars naar inburgeringsprogramma's beter kan worden gewaarborgd. Zo kan bijvoorbeeld de werving en selectie van kandidaten ook door aanbieders kunnen worden uitgevoerd. Daarnaast kan gedacht worden aan verbetering van de manier waarop gemeenten aanbieders informeren over de uitvoerings- en werkprocessen (zoals het aantal inburgeraars dat door gemeenten is opgeroepen, de verwachte doorlooptijden rond intake en plaatsing in een inburgeringsprogramma) of de manier waarop, op basis van de contracten, eventuele financiële knelpunten kunnen worden opgelost.

De problemen die het gevolg zijn van de nieuwe wet- en regelgeving, worden besproken in het overleg tussen het Rijk, de gemeenten en de aanbieders. Korthedshalve wordt verwezen naar het antwoord op vraag 6.

6

Wat gaat u doen om het aantal cursisten te verhogen en welke maatregelen gaat u treffen om de bureaucratie zo spoedig mogelijk aan te pakken?

In aanvulling op het antwoord op vraag 5, is in het Deltaplan inburgering aangegeven dat in het kader van vereenvoudiging van regelgeving een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering wordt ingediend. Het uitgangspunt van deze wijziging is dat gemeenten een door het Rijk gefinancierd aanbod kunnen doen aan iedere inburgeringsplichtige. Daarbij was het voornemen dit wetsvoorstel voor 1 juli 2008 bij de Tweede Kamer in te dienen, waardoor het, bij een voorspoedige behandeling in het parlement, op 1 januari 2009 in werking zou kunnen treden. Gemeenten en taalaanbieders hebben aangegeven de uitvoering van de Wet inburgering op dit punt waar het gaat om het onderscheid tussen de doelgroepen inburgeringsplichtigen die wel voor een aanbod in aanmerking komen en de categorieën die daarvoor niet in aanmerking komen zodanig complex te vinden, dat als mogelijk gevolg daarvan te weinig inburgeringsplichtigen «doorstromen» naar opleidingsinstituten. Gelet op deze uitvoeringsproblemen is vereenvoudiging van de wet op dit onderdeel eerder voorzien. Een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering waarin het mogelijk wordt gemaakt dat gemeenten inburgeringsprogramma's kunnen

aanbieden aan iedere inburgeringsplichtige gericht op het inburgerings-examen of het staatsexamen Nederlands als tweede taal, wordt nog voor 1 januari 2008 bij de Tweede Kamer ingediend. Bij een voorspoedige behandeling in het parlement zal dit wijzigingswetsvoorstel medio 2008 in werking kunnen treden. Het onderdeel «een aanbod kunnen doen aan iedere inburgeringsplichtige» krijgt in dit wetsvoorstel terugwerkende kracht tot en met 1 november 2007. Dit betekent dat gemeenten, anticiperend op deze terugwerkende kracht, vanaf 1 november 2007 aan elke inburgeringsplichtige een aanbod voor een inburgeringsprogramma kunnen doen. De gemeenten zullen hierover op korte termijn bij circulaire worden geïnformeerd. Het financiële kader van de inburgering wijzigt overigens niet.

7

Zal de afname van het aantal cursisten leiden tot ontslag van leraren bij regionale opleidingscentra en particuliere aanbieders?

Naar verwachting komt de uitvoering van het nieuwe inburgeringsstelsel vanaf het derde en vierde kwartaal van dit jaar beter op gang. Die ontwikkeling zal zich in 2008 voortzetten. Dat zal tot gevolg hebben dat gemeenten een inhaalslag kunnen gaan maken; dat zal leiden tot verhoging van het aantal inburgeraars dat met een inburgeringsprogramma start.

Het overleg tussen het Rijk, gemeenten en aanbieders moet bevorderen dat de knelpunten adequaat en met inachtneming van ieders verantwoordelijkheid worden aangepakt. Die aanpak moet eraan bijdragen dat de tijdelijke stagnatie en de gevolgen ervan voor aanbieders leiden tot betere benutting van de overcapaciteit bij aanbieders. Daarbij hecht ik eraan te wijzen op de primaire verantwoordelijkheid die gemeenten hebben in relatie tot de door hun gecontracteerde aanbieders.

8

Wat is er gebeurd met het overgangsbudget dat ter beschikking is gesteld aan de regionale opleidingscentra?

Met de MBO Raad is in 2005 overeengekomen, dat de roc's in totaal een bedrag van € 122 mln. ontvangen. Dit overgangsbudget is bedoeld om de roc's voor te bereiden op de invoering van marktwerking in de inburgeringssector, zich een positie op de nieuwe inburgeringsmarkt te verwerven en marktconform te opereren. De roc's stuiten immers op een aantal belemmeringen bij de noodzakelijke omslag van publieke naar private activiteiten op het gebied van inburgering en kunnen daar onevenredig door konden worden getroffen. Daarnaast is dit budget bedoeld om de continuïteit voor inburgeringscursussen te waarborgen en te voorkomen dat de invoering van marktwerking ten koste gaat van het door de roc's verzorgde beroepsonderwijs en de educatie in de zin van de Wet educatie en beroepsonderwijs. Het overgangsbudget wordt uitgekeerd over een periode van drie jaar volgens onderstaande tabel:

2006	2007	2008
€ 62 mln.	€ 40 mln.	€ 20 mln.

Het totale bedrag wordt naar rato van de inburgeringsactiviteiten voor nieuwkomers (peiljaar 2003) over de betreffende roc's verdeeld. Inmiddels hebben de betreffende ROC's de budgetten voor 2006 en 2007 ontvangen. Hiervoor is de «Tijdelijke Regeling overgangsbudget regionale opleidingscentra in verband met de invoering van de Wet inburgering» ingesteld. Aan de besteding van de overgangsbudgetten heeft het ministerie van OCW geen nadere voorwaarden gesteld dan dat deze middelen aan

het in de Regeling omschreven doel moeten worden besteed. Eventueel door roc's niet bestede middelen op grond van deze Regeling worden niet verrekend, maar toegevoegd aan de rijksbijdrage voor het beroepsonderwijs van de instelling. Voor wat betreft de actuele problematiek hecht ik eraan dat alle aanbieders, waaronder roc's, de mogelijkheden moeten hebben om inburgeringsprogramma's te verzorgen. In algemene zin roep ik gemeenten dan ook op om hun contractuele verplichtingen naar alle aanbieders zo spoedig mogelijk na te komen.