

Notitie handhaving & sanctionering Wet inburgering 2021

Gemeente Eemsdelta

Inhoud

Inleiding 3

1. Visie op handhaving 4

2. De brede intake 5

2.1. Inhoud brede intake 5

2.2 Handhaving meewerken aan brede intake 5

3. Opstellen en vaststellen PIP 7

3.1 Inhoud PIP 7

3.1.1 Leerroutes 8

3.1.2 Aanbod PVT en MAP 9

3.2 Monitoren verplichtingen PIP 9

3.3 Handhaven verplichtingen PIP 10

4. Samenhang handhaving Wet Inburgering en Participatiewet 12

4.1 Duale trajecten 12

4.2 Vormen van handhaving bij duale trajecten 12

4.3 Financieel ontzorgen 12

5. Samenwerking DUO 14

6. Informatie- en gegevensuitwisseling 15

7. Bijlagen 17

Inleiding

Nu de gemeenten vanuit de nieuwe Wet Inburgering de regie krijgen over het inburgeringstraject, ontstaat ook de verantwoordelijkheid voor de gemeente toe te zien op de voortgang van het inburgeringstraject en de inspanningsverplichting. Handhaving kan daarbij worden ingezet als sluitstuk, wanneer blijkt dat de inburgeraar onvoldoende meewerkt aan het traject en afspraken niet nakomt zonder daar een goede reden voor te hebben. Een op te leggen boete of maatregel moet bijdragen aan het doel van de wet: alle inburgeringsplichtigen kunnen zo snel mogelijk en volwaardig meedoen aan de Nederlandse samenleving, het liefst via betaald werk.

In deze notitie komt aan bod welke taken de gemeente krijgt op het gebied van monitoring en handhaving. Daarbij wordt ingegaan op:

- de gemeentelijke visie op handhaving (H1)
- de brede intake en de verplichting van de inburgeringsplichtige hier aan mee te werken (H2)
- het opstellen en vaststellen van het PIP en de verplichtingen die hieruit voortkomen die we als gemeente moeten monitoren en waar we op kunnen handhaven (H3)
- de samenhang van de wet inburgering met de Participatiewet en het monitoren en inzetten van handhaving bij duale trajecten (H4)
- de samenwerking met DUO en de rolverdeling in handhaving (H5)
- de informatie- en gegevensuitwisseling ten behoeve van monitoring en handhaving (H6)

1. Visie op handhaving

Het doel van handhaving is het naleven van wet- en regelgeving. Handhaving zien we daarbij als een uiterst middel dat we in kunnen zetten wanneer de inburgeringsplichtige onwelwillend is en meerdere malen niet heeft meegewerkt aan het inburgeringstraject of vastgelegde afspraken uit het PIP niet nakomt. Handhaving is echter meer dan het opleggen van een boete of maatregel om naleving te stimuleren.

Aandacht voor preventie en spontane naleving is minstens zo belangrijk en werkt vaak motiverender voor de inburgeraar. Daar valt ook de dienstverlening en communicatie vanuit de gemeente onder.

Om naleving te bevorderen, zijn er over het algemeen vier aspecten die van belang zijn :

Optimale communicatie. Het contact en communicatie met de inburgeraar is cruciaal. Mensen hebben traumatische ervaringen, spreken de taal niet, zijn niet altijd opgeleid, of het doen-vermogen is beperkt, etc. De communicatie moet helder zijn: voor wie is het bedoeld, slaan we als gemeente de juiste toon aan, etc. We moeten hierbij een realistisch perspectief hanteren: het weten en het opnemen van informatie betekent niet automatisch dat iemand ook in staat is daar naar te handelen.

Optimale dienstverlening. Stel de inburgeraar centraal, waarbij het uitgangspunt een responsieve overheid is. Een goede dienstverlening bevordert de wederkerigheid, waardoor de inburgeringsplichtige eerder bereid is tot naleven. Positieve prikkels zijn daarbij belangrijk. Daarnaast is het kennisnemen van de achtergrond van de inburgeringsplichtige en de culturele aspecten die daar aan verbonden zitten, ook van belang.

Optimale controle. Als gemeente moeten we ons goed organiseren en snel risico's zien door goed te monitoren. We willen voorkomen dat de inburgeringsplichtige schulden krijgt of op een ander vlak achterstand oploopt. We moeten de inburgeringsplichtige daarbij helpen.

Sanctionering. Als gemeente willen we dat de inburgeringsplichtige succesvol inburgert, op een voor hem/haar haalbaar niveau in de tijd die daar voor staat. Lukt dat niet, dan onderzoeken we waardoor dat komt en of de inburgeringsplichtige iets te verwijten valt. Blijkt dat het geval, dan willen we prikkel geven tot naleving door een sanctie op te leggen die bijdraagt aan het einddoel.

Over het algemeen is het slechts een klein percentage van de inburgeringsplichtigen waarbij daadwerkelijk een sanctie opgelegd moet worden, vooral wanneer er sprake is van een goede communicatie en dienstverlening aan het begin van het inburgeringstraject en gedurende het inburgeringstraject. Het eerste contact met de gemeente is van cruciaal belang. Van hieruit is de brede intake, die wordt besproken in het volgende hoofdstuk, cruciaal.

Waar we bij de handhaving rekening mee moeten houden, is dat er differentiatie is binnen de doelgroep inburgeringsplichtigen. Zo moeten we onderscheid maken tussen statushouders die vanuit het AZC komen en bijvoorbeeld gezinsmigranten of hervestigers. De rechten en plichten voor deze groepen zijn niet hetzelfde, hier besteden we in de notitie ook aandacht aan. Daarnaast is er ook de 'ondertussengroep', die nog valt onder het oude stelsel, waar rekening mee gehouden moet worden en die groeit nu de wet is uitgesteld.

2. De brede intake

Met de komst van de nieuwe wet inburgering, krijgen gemeenten de regie op de inburgering. Dit betekent onder andere dat de gemeente een brede intake afneemt. Als gemeente zijn we vrij in de invulling van de brede intake, in de wet is alleen op hoofdlijnen vastgelegd wat in de brede intake aan bod moet komen. Het doel van de brede intake is de inburgeraar beter te leren kennen, een geschikte leerroute en participatie activiteiten vast te stellen in het PIP om zo uiteindelijk de inburgeraar mee te laten draaien in de maatschappij.

De brede intake wordt voor asielstatushouders afgenomen op het moment van koppeling met de gemeente (of al eerder in het AZC). Bij gezinsmigranten en overige migranten wordt de brede intake opgestart na inschrijving in de gemeente. Op het moment dat er gestart wordt met de brede intake, wordt ook het aanvragen van een uitkering opgestart en wordt er informatie gegeven over de rechten en plichten die hieruit voortkomen. De inburgeringsplichtige wordt daarbij ondersteund door Cadanz.

2.1. Inhoud brede intake

Inburgeringsplichtigen worden door de gemeente schriftelijk uitgenodigd voor de brede intake. Hierin wordt omschreven wat het doel, de werkwijze en het belang is van de brede intake. Daarnaast wordt de inburgeringsplichtige erop gewezen dat het intakegesprek alleen met de werkcoach gevoerd kan worden of met behulp van een onafhankelijk cliëntondersteuner. Tot slot wordt de inburgeringsplichtige erop gewezen dat er gevolgen zijn wanneer er niet wordt meegewerkt aan de brede intake of de inburgeringsplichtige niet op de afspraak verschijnt. De gemeente kan hier op handhaven.

De brede intake bestaat in ieder geval uit:

- een onderzoek naar het onderwijsniveau en de werkervaring van de inburgeringsplichtige;
- een onderzoek naar de persoonlijke omstandigheden van de inburgeringsplichtige;
- leerbaarheidstoets;
- voor zover van toepassing: verkenning van de mogelijkheden van voor- en vroegschoolse educatie.

Het volgende wordt met de brede intake in ieder geval in kaart gebracht:

- het taalniveau van de inburgeringsplichtige;
- de mogelijkheden tot (arbeids-)participatie;
- de mate van zelfredzaamheid; en
- de wensen van de inburgeringsplichtige over inburgering en arbeidsparticipatie.

De uitkomsten van de brede intake worden schriftelijk vastgelegd en vormen de input voor het PIP.

2.2 Handhaving meewerken aan brede intake

In de handhaving bij de brede intake zijn er een aantal stappen, gericht op het niet aanwezig zijn bij de intake of het onvoldoende meewerken aan de intake (bijv. leerbaarheidstoets):

1. Bij de eerste keer niet verschijnen na een oproep of onvoldoende meewerken aan de intake, geeft de gemeente een schriftelijke waarschuwing en roept hem/haar op voor een nieuwe afspraak.
2. Bij een tweede keer niet verschijnen op de afspraak of onvoldoende meewerken, volgt een boete van 250 euro. In dezelfde brief wordt de inburgeringsplichtige opgeroepen alsnog te komen. Is dat daarna niet het geval, volgt een tweede boete van 250 euro.
3. Wanneer de inburgeringsplichtige na drie oproepen nog niet bij de brede intake verschijnt of onvoldoende medewerking verleent, kan de werkcoach de intake eenzijdig vaststellen aan de hand van de gegevens die wel bekend zijn, bijvoorbeeld:

- De uitkomsten van de leerbaarheidstoets (als daaraan wel is meegewerkt)
- Voor asielstatushouders: gegevens uit het Taakstelling Volg Systeem (TVS)
- Informatie uit het uitkeringsdossier.

Zijn er geen of onvoldoende gegevens beschikbaar, dan is de B1-route de meest logische route die in een inburgeringsplichtige moet volgen om aan de inburgeringsplicht te voldoen.

De boete kan alleen worden opgelegd wanneer de inburgeringsplichtige verwijtbaar niet aanwezig is bij een afspraak of onvoldoende meewerkt. Deze verwijtbaarheid moet onderzocht worden en de inburgeringsplichtige krijgt de kans een verklaring te geven.

Het bedrag van 250 euro is een vast bedrag. Wanneer de inburgeringsplichtige aannemelijk kan maken dat er bijzondere omstandigheden spelen, kan de boete lager worden vastgesteld. Dan valt bijvoorbeeld te denken aan draagkracht. De individuele situatie van de inburgeringsplichtige moet worden beoordeeld.

3. Opstellen en vaststellen PIP

Op basis van de uitkomsten van de brede intake, wordt het Persoonlijk plan Inburgering en Participatie (PIP) opgesteld door de werkcoach, in samenspraak met de inburgeringsplichtige. De inburgeringsplichtige wordt, na het afronden van de brede intake, uitgenodigd voor een gesprek. Daarin worden de volgende onderwerpen in ieder geval besproken:

- a. de uitkomsten van de brede intake;
- b. de persoonlijke eindoelen van de inburgeringsplichtige in het inburgeringstraject;
- c. welke leerroute als passend wordt gezien en waarom;
- d. de rechten en plichten van de inburgeringsplichtige tijdens het inburgeringstraject;
- e. de verwachtingen van de inburgeringsplichtige over het traject;
- f. de rol van de gemeente bij dit traject; en
- g. voor gezinsmigranten en overige migranten: het aanbod aan passend en kwalitatief goed inburgeringsonderwijs waarmee de migrant de leerroute kan volgen en voltooien.

3.1 Inhoud PIP

In het PIP kan de inburgeringsplichtige terug vinden wat er nodig is om aan de inburgeringsplicht te voldoen en welke rechten en plichten er gelden gedurende het traject. Hierbij wordt rekening gehouden met de persoonlijke situatie, ontwikkelbehoeften en capaciteiten van de inburgeringsplichtige.

Het PIP krijgt de vorm van een beschikking. In de beschikking is opgenomen:

- a. wat de vastgestelde leerroute is (en voor de asielstatushouder ook de intensiteit hiervan);
- b. welke afspraken er zijn gemaakt over (arbeids-)participatie;
- c. welke ondersteuning en begeleiding de inburgeringsplichtige bij de leerroute krijgt en van welke organisatie(s);
- d. welke afspraken er zijn gemaakt over vroeg- en voorschoolse educatie;
- e. welke onderdelen het PVT en de MAP bevatten en de intensiteit hiervan;
- f. de duur van het inburgeringstraject en het aantal voortgangsgesprekken dat de gemeente met de inburgeringsplichtige heeft gedurende het traject; en
- g. wanneer de inburgeringsplichtige in aanmerking komt voor een bijstandsuitkering: een verwijzing naar de relevante beschikking(en) op grond van de Participatiewet. Het gaat met name om een verwijzing naar de toekenningsbeschikking van de uitkering voor levensonderhoud en het financieel ontzorgen (voor asielstatushouders) en om de verwijzing naar de beschikking waarin de arbeids- en re-integratieverplichtingen van de inburgeringsplichtige staan vermeld.

De beschikkingen op grond van de Participatiewet, worden bijgevoegd bij de beschikking waarmee het PIP wordt vastgesteld. Als de gemeente op een later moment (nog) een besluit neemt op grond van de Participatiewet, voegt de gemeente ook deze beschikking toe. Zo is er een volledig overzicht van de rechten en plichten die gelden.

Het PIP wordt uiterlijk binnen tien weken vastgesteld na inschrijving van de inburgeringsplichtige in de BRP van de gemeente waar hij/zij is of wordt gehuisvest na verblijf in het azc. Dit is ook het moment waarop de inburgeringstermijn in gaat.

Daar waar bij gezinsmigranten en hervestigers wel een brede intake wordt afgenomen, wordt er geen PIP vastgesteld in de vorm van een beschikking. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor bijvoorbeeld de inburgeringslessen, al dan niet aan de hand van een sociale lening.

Naast het PIP werken we in Eemsdelta met een soort routekaart. Een los document dat onder het PIP hangt, waarin we kleine wijzigingen kunnen doorvoeren in het inburgeringstraject. Dit voorkomt dat we bij elke kleine aanpassing de beschikking ook aan moeten passen. Voor grote wijzigingen moet de beschikking wel aangepast worden, bijvoorbeeld wanneer de leerroute wordt gewijzigd.

3.1.1 Leerroutes

In de brede intake en de PIP gesprekken wordt bekeken welke leerroute aansluit bij de inburgeringsplichtige. Hier wordt ook de leerbaarheidstoets in meegenomen. Ook kunnen inburgeringsplichtigen aangeven waar zijn/haar wensen liggen. Om aan de inburgeringsplicht te voldoen, moet de inburger-

ringsplichtige één van de leerroutrous succesvol afronden. Het doel van elke leerroutrou is het leren van de Nederlandse taal op een zo hoog mogelijk niveau en het meedoen in de Nederlandse samenleving en op de arbeidsmarkt. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het aanbieden van een cursus of opleiding voor asielstatushouders, waarmee aan de leerroutrou kan worden voldaan.

De voorkeur wordt gegeven aan een duaal traject, waarbij de leerroutrou zowel bestaat uit een taal- als een participatiecomponent. Alleen voor de Z-routrou geldt een verplichting voor het participatiecomponent. Bij het opstellen van het PIP, wordt invulling gegeven aan het participatiecomponent. Dit kan zijn in de vorm van vrijwilligerswerk, een werkervaringsplek, etc. In Eemsdelta werken we hiervoor onder andere samen met Cadanz.

Er zijn drie mogelijk leerroutrous die inburgeringsplichtigen kunnen volgen:

- a. B1-routrou. Deze routrou is gericht op het zo snel mogelijk beheersen van de Nederlandse taal op taalniveau B1 (of hoger) en het vergroten van het perspectief op de arbeidsmarkt. Het grootste deel van de inburgeringsplichtigen zal voor deze routrou in aanmerking komen. De diversiteit van deze groep zal breed zijn, waardoor er in de wet geen minimum of maximum aantal lessen is opgenomen. Afschaling naar taalniveau A2 is eventueel mogelijk onder bepaalde voorwaarden.
- b. De onderwijstroutrou. Ook in deze routrou is het doel het zo snel mogelijk beheersen van de Nederlandse taal op B1 niveau (of hoger). Daarnaast vindt er instroom plaats in het regulier beroepsonderwijs of wetenschappelijk onderwijs. Het zullen met name jonge inburgeringsplichtigen met een hoge leerbaarheid zijn die deze routrou gaan volgen. Formeel zit er echter geen leeftijdsgrens aan. Tot 30 jaar komt de inburgeringsplichtige die een opleiding volgt in aanmerking voor studiefinanciering.
- c. Zelfredzaamheidsroutrou (Z-routrou). Deze routrou is gericht op het beheersen van de Nederlandse taal op het hoogst haalbare niveau voor de inburgeringsplichtige (bij voorkeur niveau A). Het uiteindelijke doel is dat de inburgeringsplichtige zelfstandig deel kan nemen aan de Nederlandse samenleving. Inburgeringsplichtigen die deze routrou gaan volgen, hebben vaak een iets lagere leerbaarheid, moeite met het leren van de Nederlandse taal en weinig of niet eerder scholing gehad. Het participatiecomponent is binnen deze routrou verplicht. Praktijkleren vormt een belangrijk onderdeel. Daarnaast maakt alfabetiseringsonderwijs deel uit van deze leerroutrou als de inburgeringsplichtige analfabeet is of anderszins gealfabetiseerd. Afspraken hierover worden opgenomen in het PIP.

Het afnemen van de taalexamens en het Examen Kennis Nederlandse Maatschappij wordt uitgevoerd door DUO, hier vallen de B1-routrou en de Onderwijstroutrou onder. De Z-routrou wordt afgesloten met een verplicht eindgesprek met de gemeente. Dit gesprek is van belang, omdat er voor de Z-routrou geen eindexamenverplichting geldt. Als gemeente geven we vervolgens aan DUO door of de inburgeraar heeft voldaan aan de urenverplichting, inclusief alle onderdelen van de inburgeringsplicht (waarbij het onderdeel participatie in de Z-routrou voor gezinsmigranten en overige migranten enkel uit PVT en MAP bestaat).

De Z-routrou bestaat uit drie onderdelen waar de inburgeraar aan moet voldoen:

- Urenverplichting van 800 uren met betrekking tot NT2 onderwijs, waaronder indien nodig alfabetiseringsonderwijs, (taal) en KNM. Alleen de lessen onder begeleiding van een taaldocent tellen mee voor de urenverplichting.
- Urenverplichting van 800 uren met betrekking tot zelfredzaamheid, activering en participatie, waaronder MAP en PVT (participatie)
- Verplicht eindgesprek gemeente.

Bij het vaststellen van de intensiteit, houden we rekening met de individuele situatie van de inburgeringsplichtige. De totale urenverplichting moet binnen de inburgeringstermijn van de deelnemer worden afgerond.

Voor gezinsmigranten en overige migranten zal, vanwege hun andere (start)positie en situatie in Nederland, een andere urenverplichting gelden: hun Z-routrou zal bestaan uit 800 uren taal, inclusief aandacht KNM. Daarnaast vormen MAP en het PVT de invulling van het onderdeel participatie van de Z-routrou voor deze groep. De gemeente adviseert hen over taallessen. De verplichte onderdelen MAP, PVT en het verplichte eindgesprek moeten door de gemeente worden aangeboden aan deze doelgroep.

3.1.2 Aanbod PVT en MAP

Het Participatieverklaringstraject (PVT) is voor alle inburgeringsplichtigen een verplicht onderdeel van de inburgeringsplicht. De gemeente moet dit aanbieden, waarbij een traject minimaal twaalf uur duurt en uit twee onderdelen bestaat:

- a. inleiding in de Nederlandse kernwaarden. Het is aan gemeenten hoe dit wordt ingevuld en uitgevoerd, waarbij een aantal thema's in ieder geval aan bod moeten komen, Afspraken over de invulling van het PVT worden vastgelegd in het PIP;
- b. de ondertekening van het de participatieverklaring.

Naast de lessen over de onderwerpen, wordt er ook een praktische invulling gegeven aan minimaal één van de onderwerpen, bijvoorbeeld in de vorm van een excursie of activiteit.

Wanneer het PVT is voltooid, wordt de participatieverklaring ondertekend tijdens een speciaal moment dat hiervoor wordt ingericht door de gemeente. De gemeente registreert of de inburgeringsplichtige aanwezig is bij zowel onderdeel a als b, zoals hierboven omschreven. Dit is van belang omdat het onderdeel is van de inburgeringsplicht.

Naast het PVT, biedt de gemeente ook het MAP aan voor inburgeringsplichtigen die de B-1 of Z-route volgen, waarbij de inburgeringsplichtige verder kennis maakt met de Nederlandse arbeidsmarkt, inzicht krijgt in competenties, arbeidskansen en interesses en ook de mogelijkheid krijgt praktische ervaring op te doen op de arbeidsmarkt. Inburgeringsplichtigen die de onderwijsroute volgen, zijn vrijgesteld van deelname aan de MAP, omdat dit onderdeel binnen de onderwijsroute wordt vervangen door studieloopbaanbegeleiding.

Voor de invulling van het MAP en het aantal uren, wordt rekening gehouden met de situatie en mogelijkheden van de inburgeringsplichtige en de situatie op de arbeidsmarkt. Afspraken hierover worden vastgelegd in het PIP. Vast staat dat er ten minste veertig uren van de MAP besteed moet worden aan het opdoen van praktische ervaring op de arbeidsmarkt.

MAP wordt afgesloten met een eindgesprek tussen de inburgeringsplichtige en de gemeente, waarbij de opgedane kennis, vaardigheden en praktijkervaring wordt besproken. Op basis van dit gesprek wordt door de gemeente beoordeeld of de inburgeringsplichtige voldoet aan de doelstelling en het vastgelegde aantal uren voor MAP in het PIP. Wederom wordt er rekening gehouden met de situatie van de inburgeringsplichtige en de leerroute die wordt gevolgd.

3.2 Monitoren verplichtingen PIP

In de Wet Inburgering (artikel 23) is vastgesteld dat gemeenten een boete opleggen aan inburgeringsplichtigen wanneer:

- a. er verwijtbaar niet of onvoldoende wordt meegewerkt aan de geboden begeleiding en ondersteuning die nodig is om de leerroute succesvol af te ronden;
- b. er niet wordt voldaan aan de vastgestelde intensiteit van de verschillende onderdelen zoals in de vorige paragrafen genoemd.

Ten denken valt aan een situatie waarbij de inburgeringsplichtige zonder goede reden niet verschijnt bij een voortgangsgesprek of een onderdeel van MAP of het PVT. Voor asielstatushouders geldt dat een boete opgelegd kan worden wanneer ze niet voldoen aan de vastgelegde intensiteit van de leerroute, bijvoorbeeld door veel afwezig te zijn bij taallessen. Voor gezins- en overige migranten geldt dat we als gemeente hiervoor geen boete op kunnen leggen, omdat zij zelf verantwoordelijk zijn voor het opdoen van de benodigde taalvaardigheden en kennis.

Ten behoeve van de voortgang van de inburgeringsplichtige en de beoordeling of een traject nog passend is, voert de werkcoach voortgangsgesprekken met de inburgeringsplichtige gedurende het traject. Het aantal gesprekken is maatwerk en kan variëren, hetzelfde geldt voor de invulling ervan. Het is in ieder geval wenselijk een minimum van twee voortgangsgesprekken gedurende de eerste twaalf maanden na aanvang van de inburgeringstermijn te hanteren. Ten behoeve van de gesprekken, mag de werkcoach informatie opvragen bij bijvoorbeeld cursusinstellingen, werkgevers en andere personen die betrokken zijn bij het traject. Er kan bijvoorbeeld gevraagd worden naar observaties in de klas of een voortgangstoets bij taalonderwijs. Tijdens het gesprek, wordt teruggegrepen naar de afspraken die zijn vastgelegd in het PIP. Besproken wordt of de gemaakte afspraken nog aansluiten bij de capaciteiten, behoeften en persoonlijke situatie van de inburgeringsplichtige. Daarbij kan gedacht worden aan:

- a. de afgesproken leerroute;
- b. de ondersteuning en begeleiding tijdens het inburgeringstraject;
- c. de intensiteit van de verschillende onderdelen van het traject;
- d. de participatie-activiteiten;
- e. de vorderingen en inzet van de inburgeringsplichtige; en
- f. voor de inburgeringsplichtige die de B1-route volgt: of het taalniveau van deze leerroute voldoende aansluit.

In het gesprek komt ook de inburgeringstermijn aan de orde. Ook rechten en plichten komen wederom aan de orde.

Binnen anderhalf jaar na het vaststellen van de leerroute, kan er een andere leerroute worden vastgesteld wanneer blijkt dat dat nodig is (bij hoge uitzondering nog op een later moment). Daarnaast kan er uit het gesprek komen dat de inburgeringsplichtige die de B-1 route volgt, bepaalde onderdelen beter kan doen op A2 niveau. Dit kan onder bepaalde voorwaarden. Wanneer besloten wordt een andere leerroute te volgen, moet er een nieuw PIP vastgesteld worden in de vorm van een beschikking.

Van elk voortgangsgesprek wordt een verslag gemaakt door de werkcoach, wat ook gedeeld wordt met de inburgeringsplichtige. Op basis van de gesprekken kunnen, wanneer nodig, onderdelen van het PIP worden aangepast. Er wordt dan opnieuw een beschikking vastgesteld. Het PIP is een document op hoofdlijnen, voor kleine wijzigingen hoeft er niet opnieuw een beschikking vastgesteld te worden.

3.3 Handhaven verplichtingen PIP

Wanneer blijkt dat de inburgeringsplichtige de afspraken in het PIP verwijtbaar niet of onvoldoende nakomt, kan de gemeente een boete opleggen. Om te onderzoeken of er sprake is van verwijtbaarheid, krijgt de inburgeringsplichtige de kans in een gesprek een verklaring te geven voor het niet nakomen van de afspraken in het PIP. Wanneer de inburgeringsplichtige niet verschijnt, is er de mogelijkheid een zienswijze in te dienen. De mate van verwijtbaarheid bepaalt of er een boete wordt opgelegd en hoe hoog de boete is (artikel 7.1 Besluit). De inburgeringsplichtige moet bewijslast aanleveren. In artikel 7.1 van het Besluit is de hoogte van de op te leggen boete bepaald. Er geldt een boete van maximaal 800 euro per overtreding, met een maximum van 2.400 euro gedurende de inburgeringstermijn (de initiële en eventueel verlengde op basis van artikel 12). Er wordt begonnen met een lager bedrag, waarbij het boetebedrag stapsgewijs verhoogd kan worden wanneer opnieuw een overtreding volgt. Deze opbouw is vastgelegd in artikel 7.1.2 en 7.1.3 van het Besluit.

De volgende opbouw is van toepassing:

Boete Maximale boete

1	€ 50,00
2	€ 100,00
3	€ 200,00
4	€ 400,00
5	€ 800,00

Zit er tussen twee overtredingen een tijdsbestek van meer dan twaalf maanden, dan wordt opnieuw begonnen met een boete van € 50,00.

De hoogte van het boetebedrag is afhankelijk van de mate van verwijtbaarheid. Daarin zijn vier categorieën te onderscheiden:

Mate van verwijtbaarheid		Hoogte boete
Opzet	De inburgeraar is de afspraken willens en wetens niet nagekomen.	100%
Grove schuld	De inburgeraar kan grove onachtzaamheid worden verweten. Dit betekent dat hij de gevolgen van zijn of haar gedrag had moeten begrijpen. Er is ook sprake van grove schuld bij een samenloop van omstandigheden die ieder op zich normale verwijtbaarheid opleveren, maar in samenhang leiden tot grove schuld.	75%
Normale verwijtbaarheid	Het gedrag is verwijtbaar is, maar de inburgeraar kan geen opzet of grove schuld worden verweten.	50%
Verminderde verwijtbaarheid	Het gedrag is niet volledig verwijtbaar vanwege onvoorziene en ongewenste omstandigheden van sociale, psychische of medische aard. Er is ook sprake van verminderde verwijtbaarheid bij een samenloop van omstandigheden die ieder op zich niet, maar in samenhang wel leiden tot verminderde verwijtbaarheid.	25%

Voldoet een inburgeraar verwijtbaar niet binnen de gestelde termijn aan de inburgeringsplicht, dan legt DUO een verlenging van de termijn op. Spant de inburgeraar zich tijdens deze verlenging niet of onvoldoende in en houdt hij zich niet aan de afspraken die zijn vastgelegd in het PIP, dan kan (opnieuw) een boete worden opgelegd. De maximale hoogte van de boete is afhankelijk van de duur van de nieuwe termijn

Duur nieuwe termijn	Maximale boete
6 maanden	€ 400,00
1 jaar	€ 800,00
1,5 jaar	€ 1.200,00
2 jaar	€ 1.600,00

Bron: Concept Model Verordening Wet Inburgering (toelichting)

4. Samenhang handhaving Wet Inburgering en Participatiewet

4.1 Duale trajecten

Met de ingang van de nieuwe wet wordt er gewerkt met activiteiten die een duaal karakter hebben: activiteiten gericht op het leren van de taal en activiteiten gericht op participatie. Zo werken we in Eemsdelta nauw samen met Cadanz, VKB en onderwijsorganisatie. Een keten-organisatie kan zelf geen sanctie opleggen aan de inburgeringsplichtige, dit kan wel vanuit de gemeente naar aanleiding van de rapportages die zijn doorgegeven aan de gemeente.

Wanneer de inburgeringsplichtige een duaal traject volgt en een bijstandsuitkering ontvangt, moet er een keuze gemaakt worden op grond van welke wet er gehandhaafd gaat worden.

4.2 Vormen van handhaving bij duale trajecten

De inburgeringsplichtige krijgt te maken met de Participatiewet wanneer hij/zij een bijstandsuitkering ontvangt. Dit betekent dat de inburgeringsplichtige zich zowel moet houden aan de afspraken die worden gemaakt in het kader van de Wet Inburgering en het daar onder hangende besluit, als de Participatiewet. Hier zit een overlap aan activiteiten in. Het is aan de gemeente te beoordelen vanuit welke wet er gehandhaafd wordt. Dit is afhankelijk waar de nadruk op ligt bij de overtreden afspraak. Er zijn twee mogelijkheden:

- Handhaving in de vorm van een maatregel. Houdt de inburgeringsplichtige zich niet aan een afspraak uit het PIP waarbij de nadruk ligt op het bevorderen van participatie en het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt, dan wordt er bij voorkeur gehandhaafd vanuit de Participatiewet. De uitkering kan verlaagd worden op grond van artikel 18 Participatiewet en de verordening zoals bedoeld in artikel 8 eerste lid onder a Participatiewet. Het gaat hierbij niet om verplichtingen en afspraken die onder het aanbod in de MAP vallen. Voor dezelfde gedraging wordt, naast het verlagen van de uitkering, niet ook nog een bestuurlijke boete op basis van de Wet Inburgering opgelegd. Naast het nakomen van de afspraken uit het PIP, worden er door Werk & Inkomen ook jaarlijks rechtmatigheidsonderzoeken gedaan.
- Handhaving in de vorm van een boete. Houdt de inburgeringsplichtige zich niet aan een afspraak uit het PIP waarbij de nadruk ligt op het vergroten van taalbeheersing en aan overige afspraken uit het PIP, dan kan er een boete worden opgelegd op basis van de Wet Inburgering. Ook hier geldt dat voor dezelfde gedraging niet alsnog ook de bijstandsuitkering wordt verlaagd.

Naast dat er voor de keuze in handhaving wordt gekeken waar de focus op ligt bij een overtreding, moet ook afgewogen worden wat de gevolgen zijn van een bepaalde wijze van handhaven en welke wijze het best bijdraagt aan het beoogde effect; het succesvol doorlopen van het inburgeringstraject. Van belang is niet te vaal nadruk te leggen op mogelijk zware sancties, om zo demotivatie, financiële problemen en stress zoveel mogelijk te voorkomen. Het is echt een laatste redmiddel voor inburgeringsplichtigen die willens en wetens hun afspraken niet nakomen.

In de beschikking moet aangegeven worden door de gemeente of een boete wordt opgelegd op grond van de Participatiewet of op grond van de Wet Inburgering.

4.3 Financieel ontzorgen

Met de komst van de nieuwe wet krijgen we te maken met financieel ontzorgen. Dit is een periode van minimaal 6 maanden waarbij alle bijstandsgerechtigde asielstatushouders in de gemeente financieel worden ontzorgd. Deze periode gaat in wanneer het recht op bijstand ontstaat. Financieel ontzorgen betekent dat het beheer van inkomsten en uitgaven geheel of gedeeltelijk uit handen wordt genomen van de asielstatushouder. Het bestaat uit het vanuit de bijstandsuitkering betalen van: de huur, rekeningen voor gas, water en stroom en de verplichte zorgverzekering. We willen hiermee voorkomen dat er schulden-problematiek ontstaat en we willen daarnaast de asielstatushouder op weg helpen. Daar gaat ook mee gepaard dat we moet werken aan financiële zelfredzaamheid en hiervoor cursussen of trainingen aan kunnen bieden.

Het kan voorkomen dat we als gemeente een boete op willen leggen aan de asielstatushouder in de periode dat er ook sprake is van financieel ontzorgen. In dat geval kunnen we de boete verrekenen met de uitkering. Echter, voorkomen moet worden dat door het opleggen van de boete en de verrekening ervan met de uitkering, het inkomen van de asielstatushouder onder het bestaansminimum valt. Dit kan er voor zorgen dat er financiële problemen ontstaan en onzekerheid over de toekomst; iets wat we juist niet willen vanuit het gedachtegoed van financieel ontzorgen. Van belang is dat de boete in maandelijkse termijnen wordt verrekend en er rekening wordt gehouden met de fictieve draagkracht van 5 procent van de bijstandsnorm die van toepassing is, inclusief vakantietoeslag.

5. Samenwerking DUO

Daar waar de gemeenten verantwoordelijk zijn voor monitoring en handhaving op de inspanningsverplichting, handhaaft DUO op de inburgeringstermijn en daarmee de resultaatverplichting. De inburgeringstermijn start zodra het PIP is vastgesteld en de gemeente dit heeft doorgegeven aan DUO. DUO is daarnaast verantwoordelijk voor het afnemen van het inburgeringsexamen, bestaande uit:

- a. Taalexamens op tenminste B1 niveau (met uitzondering voor diegenen waarbij afgeschaald wordt naar niveau A2).
- b. Examen Kennis Nederlandse Maatschappij (KNM). Hier wordt al mee gestart in COA.

De inspanningsverplichting en de resultaatverplichting staan niet los van elkaar: de inspanning is nodig om de inburgeringstermijn te halen. Gemeenten houden DUO dan ook op de hoogte van de voortgang. Andersom houdt DUO gemeenten op de hoogte over behaalde examens en het halen van de inburgeringstermijn. DUO geeft twee maanden voor het aflopen van de termijn schriftelijk aan de inburgeringsplichtige door dat de termijn bijna afloopt. Daarbij volgt ook informatie over een boete. Wordt de termijn overschreden, dan neemt DUO het voornemen tot een boete, de vooraankondiging boete. DUO stelt de gemeente hiervan op de hoogte. De inburgeringsplichtige kan vervolgens binnen vier weken aangeven

of er sprake is van bepaalde omstandigheden. Ook kan hij/zij meer vertellen over de inspanningen. Ook kunnen cursussen en examenpogingen worden doorgegeven. De gemeente kan de inburgeringsplichtige hierbij ondersteunen. Wanneer het overschrijden van de termijn niet verwijtbaar blijkt, kan DUO de termijn verlengen, afhankelijk van de aard en duur van omstandigheden, opgelopen vertraging etc. In andere gevallen volgt een boete.

De boete voor het niet tijdig afronden van PVT of MAP ligt vast; 340 euro. Bij vaststelling van de hoogte van de boete voor het niet tijdig afronden van de leerroute, kijkt DUO naar de inspanningen, afhankelijk van de gevolgde leerroute. In de B1 en onderwijsroute wordt gekeken naar het aantal gevolgde uren taalles, de behaalde examenonderdelen en het aantal examenpogingen. Binnen de Z-route worden geen examens afgelegd, daarom wordt gekeken naar het aantal uren dat de inburgeringsplichtige heeft verricht binnen het verplichte participatiecomponent. De maximale boete voor het niet halen van de leerroute binnen de termijn, bedraagt €1.000 euro. Bij een boete hoger dan 340 euro, wordt de inburgeringsplichtige een hoorzitting geboden. De totale hoogte van de boetes bedraagt niet meer dan €2.400.

DUO informeert de gemeente over boetes die worden opgelegd en de afgegeven termijnverlengingen. Gemeenten hebben deze informatie nodig voor de begeleiding en ondersteuning van inburgeringsplichtigen tijdens het vervolg van hun traject.

Voldoet een inburgeraar verwijtbaar niet binnen de gestelde termijn aan de inburgeringsplicht, dan legt DUO een verlenging van de termijn op. Spant de inburgeraar zich tijdens deze verlenging niet of onvoldoende in en houdt hij zich niet aan de afspraken die zijn vastgelegd in het PIP, dan kan (opnieuw) een boete worden opgelegd. De maximale hoogte van de boete is afhankelijk van de duur van de nieuwe termijn

Duur nieuwe termijn	Maximale boete
6 maanden	€ 400,00
1 jaar	€ 800,00
1,5 jaar	€ 1.200,00
2 jaar	€ 1.600,00

6. Informatie- en gegevensuitwisseling

In de nieuwe wet krijgen we als gemeente op verschillende momenten met veel informatie- en gegevensuitwisseling te maken. Hieronder een kort overzicht van de fasen in het inburgeringsproces, de gegevens die nodig zijn om uit te wisselen en met welke partij.

Te verwerken gegevens

Fase van inburgering Voorbeelden van gegevens Uitwisseling met:

Voorinburgering Persoonsgegevens, ambitie, taalvaardigheid, opleiding COA

Vestiging in gemeente Inburgeringsplichtig ja/nee DUO

Maatschappelijke begeleiding Inhoud, doel, startdatum Cadanz

Brede intake Resultaat leerbaarheidstoets, verkenning, persoonlijke omstandigheden, datum eerste gesprek Afnemer leerbaarheidstoets

PIP Keuze leerroute, afspraken MAP, financieel ontzorgen DUO

MAP Start- en beoogde einddatum Aanbieder

PVT Inspanningen, start- en einddatum, redenen niet behalen PVT Aanbieder

B1 route en taalschakeltraject Gerealiseerde uren, resultaten, startdatum, cursusonderdelen Aanbieder

Z-route Doelen, aantal uren taalonderwijs gerealiseerd Aanbieder

Handhaving Maatregelen DUO

Monitoring en evaluatie Persoonsgegevens, aanbod, resultaten CBS

Bron: bijeenkomst Divosa, presentatie VNG Realisatie

Voor zowel de monitoring als handhaving op de inspanningsverplichting, is informatie- en gegevensuitwisseling tussen verschillende partijen noodzakelijk. Om de voortgang goed te kunnen monitoren, moeten we afspraken maken met aanbieders en verwerkersovereenkomsten of gegevensuitwisselingsovereenkomsten sluiten. Landelijk wordt er gekeken of er een informatiemodel ontwikkeld kan worden ten behoeve van de gegevensuitwisseling. Daarnaast moeten we ook goed communiceren met DUO, omdat de inspanningsverplichting en resultaatverplichting samenhangen. Het DUO portaal wordt hiervoor uitgebreid.

Als gemeente moeten we in zijn totaliteit veel informatie verwerken over de individuele inburgeraar, waarbij we ook goed onderscheid moeten kunnen maken tussen de asielmigrant en bijvoorbeeld de gezinsmigrant. Een goed cliëntvolgsysteem is een randvoorwaarde voor een goede uitvoering van de taken. Leveranciers als Centric en Pink gaan aan de slag met het uitbreiden van de mogelijkheden van het cliëntvolgsysteem. Voor de verwerking van deze gegevens en de gegevensuitwisseling, heeft de programma-architect van de Veranderopgave Inburgering (Ministerie SZW) een plateau planning voorgesteld, omdat het een grote stelselwijziging is die complex is. De focus zal daarbij eerst komen te liggen op wat minimaal nodig is om uiteindelijk door te groeien.

- Plateau 0. Dit is de informatiepositie zoals deze nu is. Een belangrijke verschuiving vindt plaats; daar waar DUO een grote rol speelt in het huidige stelsel, gaan er straks veel taken en verantwoordelijkheden richting gemeenten.
- Plateau 1. Hergebruik de middelen die er al zijn en introduceer nog geen nieuwe systemen. Voor de uitwisseling van gegevens met het COA wordt het Portaal Taak Volg Systeem gebruikt en DUO maakt gebruik van het Portaal Inburgering. De portalen worden aangepast aan de taken die voortkomen uit de nieuwe wet. Hier vindt nog een kwaliteitsslag in plaats. Gemeenten moeten daarnaast de informatie- en gegevensuitwisseling met de uitvoeringspartners opzetten en inregelen.
- Plateau 2. Doorontwikkelen staat centraal: systeemkoppelingen, meer inzet van automatisering, etc.
- Plateau 3. De dienstverlening wordt verder geprofessionaliseerd. Centrale voorzieningen worden belangrijk, waarbij er bijvoorbeeld een systeem koppeling is met Werk & Inkomen. Er is dan ook integrale inzage in het dossier van de inburgeringsplichtige.

Eemdelta maakt voor werk en inkomen gebruik van het software programma Suite van Centric. Waarin de module Inburgering is opgenomen als cliëntvolgsysteem voor de nieuwe wet Inburgering.

7. Bijlagen

Concept Afstemmingsverordening 2022