



RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA DEN HAAG

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Minister W. Koolmees
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Raad voor het Openbaar Bestuur

Korte Voorhout 7
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG
www.raadopenbaarbestuur.nl

Contactpersoon

info@raadopenbaarbestuur.nl

Datum 12 augustus 2019
Betreft Advies wetsvoorstel Inburgering 2021

Kenmerk
2019-0000442418

Uw kenmerk
2019-0000073827

Geachte heer Koolmees,

In uw brief van 25 juni 2019 vraagt u aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) om zijn reactie op het wetsvoorstel Wet inburgering, met beoogde inwerkingtreding op 1 januari 2021. Dit voorstel is een fundamentele herziening van het huidige stelsel, omdat de uitvoering weer bij gemeenten belegd wordt.

Het nieuwe inburgeringsstelsel beoogt een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke doel van inburgering: alle inburgeringsplichtigen doen snel en volwaardig mee in de Nederlandse maatschappij, liefst via betaald werk. Dit wordt nadrukkelijk in samenhang geplaatst met het sociaal domein als geheel, met name de Participatiewet (Pw). Dit is vertaald in een specifiek beleidsdoel: inburgeringsplichtigen bereiken het voor hen hoogst haalbare taalniveau (liefst niveau B1) en kennis van de Nederlandse maatschappij. Het inburgeringstraject is nadrukkelijk dual, dat wil zeggen dat het vanaf dag één parallel moet lopen met gerichte inspanningen op participeren naar vermogen.

Centraal principe van het nieuwe inburgeringsstelsel is dat gemeenten de regie voeren op de uitvoering van de inburgering. Dit betekent dat gemeenten een centrale rol krijgen in de brede intake, de inburgeringsplichtigen gaan begeleiden en moeten zorgen voor cursusaanbod. De gedachte is dat gemeenten het beste het dual karakter van inburgering vorm kunnen geven. Maar de inburgeringsplichtige blijft zelf verantwoordelijk voor het behalen van het inburgeringsexamen.

Met deze brief voldoet de Raad aan uw verzoek om een reactie te geven.

De Raad is in een zeer laat stadium om advies gevraagd.

De Raad stelt vast dat hij pas in de consultatiefase om advies is gevraagd. Dit staat op gespannen voet met het strategisch karakter dat de wetgever de Raad heeft toebedacht. Bij veranderingen die zodanig sterk ingrijpen in de bestuurlijke en financiële verhoudingen zou een strategische adviesraad al eerder betrokken moeten worden, om wederzijds toegevoegde waarde te kunnen leveren. In dit late stadium is het lastig om strategische keuzes nog aan te passen.

Desondanks is de Raad vanwege twee redenen ingegaan op uw verzoek. De eerste is dat het wetsvoorstel qua rolverdeling tussen Rijk en gemeenten opvallend is, omdat het uitgaat van een andere sturingsfilosofie dan de huidige

Datum

12 augustus 2019

Kenmerk

2019-0000442418

trend van decentralisatie en horizontalisering. De tweede reden is het financiële belang; de wettelijke taak van de Raad is immers adviseren over de gevolgen die wetswijzigingen hebben de beleidsmatige aspecten van de financiële verhoudingen.

Kijkend door deze bril toetst de Raad uw voorstel op drie punten. Worden politieke keuzes consequent doorvertaald in de bestuurlijke verhoudingen? Zijn de sturingsmogelijkheden die gemeenten in dit wetsvoorstel krijgen in balans met hun taken en verantwoordelijkheden? En sluit de financiering logisch aan op de sturingsfilosofie?

Na 20 jaar zwalken van het ene naar het ander uiterste is dit wetsvoorstel een flinke stap in de goede richting. Maar er zijn nog fundamentele onopgeloste vragen.

In de Memorie van Toelichting laat u zien dat sinds de start in 1996 de stelselwijzigingen elkaar in hoog tempo hebben opgevolgd. In 2007 werd een meer resultaatgericht stelsel ingevoerd, maar bleef de taak bij gemeenten liggen. In 2013 volgde een radicale omslag: de taak werd uit bezuinigingsoverwegingen weggehaald bij gemeenten en werd ingeruild voor een groot beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar.¹ Dat bleek een problematische benadering te zijn, zoals u onderbouwd heeft in de toelichting op het wetsvoorstel. In 2017 is het begin van een nieuwe omslag gemaakt, mede naar aanleiding van de piek in asielaanvragen in 2015 en 2016. Toen zijn aan gemeenten nieuwe wettelijke taken in het inburgeringsproces toebedeeld, te weten het aanbieden van het participatieverklaringstraject en maatschappelijke begeleiding. In uw wetsvoorstel trekt u de ingezette lijn door: per 2021 wilt u de regie op de uitvoering van het stelsel bij gemeenten beleggen. Ter voorbereiding lopen er nu pilots in 57 gemeenten.

Er zijn diverse verklarende oorzaken aan te wijzen voor de vele stelselwijzigingen. Zonder daarover een inhoudelijk oordeel te geven, valt het de Raad wel op dat de wetgever binnen een kort tijdsbestek slingert van het ene uiterste (spilfunctie gemeenten) naar het andere uiterste (eigen verantwoordelijkheid van inburgeringsplichtigen) en weer terug. Een belangrijk aspect van wetgeving is dat deze duurzaam is, ofwel consistent. Dit houdt in dat niet telkens regels veranderen waardoor burgers zich niet meer kunnen oriënteren. Naar de mening van de Raad kan in het geval van inburgeringswetgeving niet gesproken worden van duurzame wetgeving.

Dat laat onverlet dat uw wetsvoorstel een aantal stappen in de goede richting zet, die aansluiten op de vraagpunten en adviezen die de Raad eerder gegeven heeft. Gemeenten staan het dichtst bij de burger en kunnen een integrale aanpak vormgeven. Dit komt de kwaliteit en doelmatigheid van beleid en uitvoering ten goede. Verder is er een belangrijke plaats ingeruimd voor monitoring en evaluatie, waardoor een gezamenlijk leerproces op gang kan komen. Tot slot komt er een integrale bekostiging voor alle stappen in het proces, in lijn met de eerdere adviezen van de Raad en zijn voorganger.²

¹ Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), *Advies Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten*, 22 april 2011.

² Rfv, *advies Wijziging Wet Inburgering*, 24 juni 2016.

Datum
12 augustus 2019
Kenmerk
2019-0000442418

Toch vraagt de Raad zich af of alle lessen uit het verleden van het inburgeringsbeleid en van andere decentralisaties wel getrokken zijn. Want er zijn een aantal fundamentele vragen die volgens de Raad beantwoord moeten worden, voordat invoering verantwoord plaats kan vinden. Die hebben betrekking op de sturingsfilosofie van het stelsel, over de complexiteit die er uit voortvloeit en over de bekostiging ervan. Deze vragen worden in het vervolg uitgewerkt.

Wat is de sturingsfilosofie van het stelsel? In hoeverre kunnen gemeenten de regie voeren? In hoeverre is er geleerd van het verleden en van andere decentralisaties?

Het wetsvoorstel stelt uitdrukkelijk dat er *geen* sprake is van een medebewindstaak. Het Rijk bepaalt het beleid, gemeenten hebben alleen regie op de uitvoering. De Raad stapt even heen over het academische feit dat in de zin van de Gemeentewet Art.108 lid 2 wel degelijk sprake is van medebewind.³ De taak wordt immers aan gemeenten opgedragen, ze *moeten* hem uitvoeren. Verder hebben gemeenten weinig beleidsvrijheid, omdat ze de uitkomsten van beleid niet zelf mogen bepalen.⁴ Het gewenste taalniveau (B1) en de uitkomst (halen examen) liggen vast. Huiselijk gezegd: gemeenten zijn voor de inburgering een uitvoeringskantoor van het Rijk.

Het punt van de Raad is dat er op zich niets mis is met een goed uitvoeringskantoor, mits het past bij de sturingsfilosofie van de wet. Die stelt (terecht, in de ogen van de Raad) dat gemeenten het best in staat zijn om de noodzakelijke snelheid, maatwerk, dualiteit, integraliteit en kwaliteit te kunnen bieden. Het wetsvoorstel kondigt echter aan dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (Amvb) nadere regels worden gesteld over van alles en nog wat: de inhoud en vormgeving van maatschappelijke begeleiding, welke onderwerpen aan bod moeten komen, de maximale termijn van de vaststelling van het persoonlijk inburgeringsplan (PIP), de vormgeving van monitoring, reële prijs van inburgeringstrajecten, en zelfs wanneer en hoe vaak de gemeente met de inburgeraar een gesprek moet voeren. Als zo veel op rijksniveau wordt ingevuld, dan blijven er voor de gemeente weinig instrumenten over om zelf op resultaat te sturen.

Ook aan de voor- en achterkant van het proces zijn de sturingsmogelijkheden van gemeenten-als-uitvoeringskantoor beperkt. De instroom immers wordt bepaald door Rijk en COA en de inburgeraar is zelf verantwoordelijk voor het slagen van het traject. De Raad vindt daarom dat deze sturingsfilosofie van mechanisch medebewind op gespannen voet staat met de beoogde gemeentelijke regierol.

De sturingsfilosofie van dit stelsel (namelijk regie op uitvoering van een medebewindstaak) is anders dan die van de decentralisaties in het sociaal domein (namelijk betere en doelmatiger zorg door decentralisatie van beleid) en het Interbestuurlijk Programma, IBP (namelijk gezamenlijke opgaven in gelijkwaardigheid). Gezien het geformuleerde maatschappelijk doel van inburgering (iedereen moet op een bepaald niveau meedoen) is te begrijpen dat de bijbehorende sturingsfilosofie anders is dan die van de decentralisaties en het IBP. Maar de Raad vraagt zich af in hoeverre deze keuze in samenhang met de sturingsfilosofieën in aanpalende domeinen is gemaakt.

³ "Regeling en bestuur kunnen van het gemeentebestuur worden gevorderd bij of krachtens een andere dan deze wet ter verzekering van de uitvoering daarvan (...)"

⁴ ROB, *Beleidsvrijheid geduid*, 2019. Blz. 49.

Datum
 12 augustus 2019
Kenmerk
 2019-0000442418

Tot slot zijn er twee lessen uit het recente verleden die de Raad wil aanhalen. De eerste heeft betrekking op de voornoemde Wmo en Jeugdwet. Na invoering in 2015 is er flankerende regelgeving ontstaan, zoals het abonnementstarief en Amvb-reële prijs, die een uniformerend effect hebben gehad en de gemeentelijke vrijheid dus hebben ingeperkt. De vraag is hoe zich deze gemeentelijke vrijheid zal ontwikkelen. Niet ondenkbaar is dat er druk ontstaat vanuit de publieke ruimte of het Rijk om een (nog) gelijke(re) vorm van aanpak bij gemeenten te realiseren. Hoe kijkt u hier tegenaan? Voorziet u problemen voor de gemeentelijke regie? Hoe zult u hiermee omgaan?

De tweede les uit het verleden heeft betrekking op de ervaringen met de inkoop en kwaliteitssturing bij reïntegratietrajecten, na de invoering van de WWB in 2007. Destijds ontstond er een wildgroei aan aanbod, waarvan doelmatigheid en effect onduidelijk was. Hoe verhielden de prikkels in het toenmalige stelsel zich met de prikkels van het voorgestelde inburgeringsstelsel? Hoe kunnen gemeenten beter sturen op kwaliteit dan destijds? Zijn een aantal problemen niet inherent aan het feit dat de trajecten, net als destijds, aan de private sector (weliswaar met certificering) worden overgelaten, of kan het educatieve aspect beter publiek geborgd worden?

Voor dit wetsvoorstel leidt dit volgens de Raad tot twee samenvattende vragen:

- 1. Past de sturingsfilosofie van mechanisch medebewind van gemeenten bij de hun toegedachte regierol? En schuurt deze niet met de logica van de rest van het sociaal domein?*
- 2. In hoeverre werden problemen uit het verleden – ook bij reïntegratiebeleid - veroorzaakt doordat het educatieve aspect aan de markt werd overgelaten? In hoeverre kan de gemeente in het wetsvoorstel sturen op kwaliteit?*

Wat betekent de complexiteit van het systeem voor de gemeentelijke regie?

Hoewel de gemeenten verantwoordelijkheden krijgen voor de uitvoering, hebben veel overheidsinstanties bemoeienis met het inburgeringsdomein. Het Rijk is stelselverantwoordelijk, de gemeente heeft de regie, het COA zorgt voor opvang (AZC), de gemeente sanctioneert maar ook het DUO handhaaft, en verder zijn er inspecties die toezicht houden. Op de achtergrond is de beslissing van de IND over de verblijfsstatus bepalend.

Inburgeringsplicht, bijstandsuitkering, zorg- en huurtoeslagen, belastingverplichtingen (rijks-, gemeente-, waterschapsbelastingen), zorgverzekering, schoolverplichtingen: het kan heel gemakkelijk helemaal vastlopen. De memorie van toelichting haalt het rapport aan van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) over doenvermogen, en de Nationale Ombudsman wordt geciteerd: "De inburgeringsplichtige mag er op rekenen dat de overheid zich opstelt als 'één overheid', waarbij de oplossing centraal staat". Ontzorging door de gemeente moet het antwoord hierop zijn.

De Raad heeft er daarom sympathie voor dat in het wetsvoorstel nadrukkelijk aandacht is voor ontzorging. Financiële ontzorging in het voorliggende wetsvoorstel is voor een half jaar verplicht van toepassing op de groep bijstandsgerechtigde inburgeringsplichtige asielstatushouders. Het behelst stabilisatie van de financiële situatie van de asielstatushouder, hulp bij het aanvragen van de van toepassing zijnde toeslagen en verrichting van noodzakelijke betalingen.

Datum
12 augustus 2019
Kenmerk
2019-0000442418

De Raad verwacht wel dat dit veel menskracht en kosten van gemeenten zal vergen, vanwege de vele betrokken partijen met hun eigen logica. De ervaringen met schuldhelpverlening ondersteunen dit.

Ook in de 'voorbereiding op inburgering' verwacht de Raad complicaties. Het wetsvoorstel zegt dat die onder regie van de gemeente al in het AZC moet gebeuren. Het valt te bezien hoe de gemeente de regierol kan waarmaken in een omgeving waar het COA de verantwoordelijkheid draagt. Het is niet uit te sluiten dat het COA hierin een positie zal betrekken, mede omdat het immers al het programma Voorbereiding op inburgering aanbiedt en uitvoert.⁵ De Raad begrijpt uit het wetsvoorstel dat asielzoekers worden toegewezen aan gemeenten. Dit roept vragen op over wat de rolverdeling is tussen COA en gemeenten, en hoe deze 'toegewezen gemeenten' hun rol kunnen waarmaken in een AZC op afstand? De Raad heeft moeite dit voor zich te zien, en verwacht dat er veel inspanning en kosten nodig zullen zijn, wil dit soepel gaan lopen.

Samenvattend vraagt de Raad zich af in hoeverre de gemeente in dit complexe speelveld zijn regierol kan waarmaken. Wat is de precieze roltoedeling tussen de verschillende partijen, zoals COA en DUO? En tot wat voor extra kosten en inspanningen leidt dit voor gemeenten?

Een kostenonderzoek conform Art.2 Financiële verhoudingswet (Fvw) is niet benoemd.

De Financiële-verhoudingswet stelt in Artikel 2 dat het Rijk kwantitatief onderbouwd moet aangeven wat een nieuwe taak gaat kosten en hoe decentrale overheden die moeten dekken.⁶ U beantwoordt in het de memorie van toelichting wel het 'hoe', namelijk bekostiging met een specifieke uitkering. Het 'hoe veel' blijft echter onbeantwoord. Er wordt alleen gewag gemaakt van een beschikbare budget van € 200 mln, maar een onderbouwing of dit toereikend is, ontbreekt. Hiermee voldoet het concept-wetsvoorstel niet aan de Fvw.

De Raad heeft begrepen dat er na onderhandelingen met de VNG een onafhankelijk onderzoek komt naar de kosten.⁷ Dat dit onderzoek er komt, is goed, maar dat had al in het voorstel aangekondigd moeten worden, dan wel uitgewerkt moeten zijn.

Voor de resultaten van het onderzoek geldt *comply or explain*: van de resultaten kan alleen beargumenteerd afgeweken worden. Bij dit onafhankelijk onderzoek moeten volgens de Raad alle kostenelementen worden meegenomen, waaronder (niet uitputtend): de kosten voor de brede intake, inclusief reis- en overlegkosten (met het oog op de voornoemde rol van het COA en DUO), kosten

⁵ Blz. 11 in de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel.

⁶ Dit artikel luidt letterlijk:

"1. Indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn.

2. In de toelichting wordt tevens aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen."

⁷ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/toch-onafhankelijk-onderzoek-naar-kosten.10000232.lynx>

Datum
 12 augustus 2019
Kenmerk
 2019-0000442418

inburgeringstrajecten, de inkoop en kwaliteitsbewaking ervan, opstellen PIP'en, maatschappelijke begeleiding en van de financiële ontzorging. Hierbij moet duidelijk gemaakt worden welke kosten met de specifieke uitkering en welke vanuit het gemeentefonds gedekt moeten worden.

In het uiteindelijke wetsvoorstel moet, met verwijzing naar Art.2 Fvw, het kostenonderzoek benoemd worden. Van het resultaat kan alleen beargumenteerd afgeweken worden.

Bij de voorgestelde sturingsfilosofie is input- en procesbekostiging aangewezen.

Uw wetsvoorstel benoemt de specifieke uitkering als bekostigingswijze voor de inburgeringstaken. Dat spoort met het afwegingskader in het advies "Eerst de politiek, dan de techniek" van de Rfv: aangezien gemeenten weinig beleidsvrijheid krijgen en het wetsvoorstel een uniform voorzieningenniveau beoogt, is een kostendekkende rijksuitkering aangewezen.⁸

Dan blijft als vraagpunt over wat er gefinancierd wordt: input, proces, output of outcome? U stelt voor om te starten met inputfinanciering, en een ingroeimodel te hanteren naar gedeeltelijke prestatiebekostiging, bijvoorbeeld op grond van het aantal inburgeringsdiploma's.

Waar u slechts praktische bezwaren ziet om prestatiebekostiging in te voeren, ziet de Raad principiële bezwaren. Gezien de beperkte regiemogelijkheden van gemeenten en het feit dat de inburgeraar zelf verantwoordelijk is voor het halen van het diploma, zouden gemeenten afgerekend worden op iets waar ze weinig invloed op hebben.

Als u toch gehoor geeft aan de motie van de Tweede Kamer⁹ om te sturen op gemeentelijke output via prestatiebekostiging, dan is het raadzaam om eerst de resultaten van monitoring en evaluatie af te wachten. Daaruit moet blijken waar gemeenten wél invloed op hebben. Een mogelijkheid is een eerder Rfv-voorstel: bekostiging op grond van het aantal afgeronde participatieverklaringstrajecten (PVT's) in een jaar. Gemeenten kunnen het aantal PVT's wel beïnvloeden, en inburgeringsplichtige en gemeente hebben zo een wederzijds belang bij het afronden van het PVT. Als het PVT als voorwaarde voor de deelname aan het inburgeringsexamen wordt gesteld, dan kan de bestuurlijke boete voor het niet (tijdig) afleggen van de participatieverklaring achterwege blijven. Maar vanwege de bijkomende administratieve lasten die outputbekostiging met zich meebrengt – die het Rijk dient te vergoeden – is het volgens de Raad nog maar de vraag of dit een doelmatige benadering is.

Bij het door u voorgestelde mechanisch medebewind is prestatiebekostiging volgens de Raad principieel niet aangewezen. Als u toch de politieke keuze voor prestatiebekostiging maakt, dan moet u ofwel gemeenten meer mogelijkheden tot regie en handhaving geven, ofwel bekostigen op output die gemeenten wél kunnen beïnvloeden. Maar vanwege de daarmee gepaard gaande administratieve lasten is het nog maar de vraag of dit een doelmatige bekostigingswijze is. Daarom acht de Raad een mengvorm van input- en procesbekostiging het meest aangewezen.

⁸ Rfv, *Eerst de politiek, dan de techniek*, 2017. Figuur 5, bladzijde 28.

⁹ Kst. 32 824, nr. 228, motie van de leden Becker en Heerma, 5 juli 2018.

Datum

12 augustus 2019

Kenmerk

2019-0000442418

De fundamentele vragen en kritische kanttekeningen laten onverlet dat de Raad van oordeel is dat dit wetsvoorstel een flinke stap in de goede richting is. Gemeenten krijgen immers de regierol en u wilt een lerend en adaptief stelsel vormgeven. Maar om invoering verantwoord plaats te laten vinden, zijn heldere keuzes nodig ten aanzien van de gemeentelijke regierol in relatie met de beschikbare instrumenten. Verder moeten taken en verantwoordelijkheden ten opzichte van andere partijen goed afgebakend worden. Tot slot moet er inzicht zijn in de kosten en moet de financieringssystematiek aansluiten op de sturingsmogelijkheden van gemeenten.

Hoogachtend,

ROOB
RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

Postbus 20011
2500 EA 's-Gravenhage



Port Betaald
Port Payé
Pays-Bas



**Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid
Minister W. Koolmees
Postbus 90801
2509 LV Den Haag**