

# **De Wet Inburgering**

## **Stand van zaken op 1 juli 2007 bij 56 grote gemeenten in Nederland**



Significant / Triarii, september 2007, Den Haag





## **Inleiding**

Op 1 januari 2007 is de Wet Inburgering ingevoerd. De nieuwe Wet Inburgering (WI) heeft tot doel integratie van vreemdelingen en allochtonen te verbeteren. De belangrijkste wijziging van de WI ten opzichte van de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) en de oudkomersregelingen is dat in de WI een grote mate van de verantwoordelijkheid bij de inburgeraar zelf komt te liggen. Daarnaast is een belangrijke wijziging dat er een resultaatsverplichting aan de inburgeraar wordt opgelegd.

De invoering van de wet is niet zonder slag of stoot gegaan; pas eind 2006 is duidelijk geworden of en wanneer de wet definitief ingevoerd zou worden. Dit leverde voor de gemeenten een korte voorbereidingstijd op. In de eerdere meting van Significant en Triarii bleek al dat dit voor de gemeenten een belangrijk struikelblok was. Daarom is een tweede meting uitgevoerd.

Onder de 70 grote gemeenten in Nederland is onderzocht wat de stand van zaken is bij de invoering van de Wet; 56 gemeenten hebben meegewerkt aan dit onderzoek door een aantal vragen te beantwoorden gedurende een gestructureerd telefonisch interview. Een overzicht van de vragen is te vinden in de bijlage.

## **Helft van de grote gemeenten klaar met invoering WI**

*Ruim de helft van de gemeenten was op 1 juli klaar voor de volledige invoering van de WI*

Als gevraagd wordt wanneer de gemeenten klaar zijn voor de invoering van de WI geeft ruim de helft van de gemeenten (58%) aan 1 juli klaar te zijn. Dan zijn de doelgroepen bepaald, zijn de nieuwe werkprocessen ingevoerd en is de aanbesteding afgerond. Een aantal gemeenten merkt wel op dat dan het echte werk pas begint; dan worden de processen pas in de praktijk getoetst.

Als gevraagd wordt naar hoe ver de gemeente is met de implementatie van het inburgeringsbeleid, komt een soortgelijk beeld naar voren. Rond de 46% van de gemeenten geeft aan reeds klaar te zijn met de invoering; 51% is druk bezig met de invoering en de overige 3% (ofwel 2 gemeenten) is nog niet begonnen met de invoering.



*In 34 procent van de gemeenten zijn ook al trajecten gestart*

Ondanks het feit dat bijna de helft van de gemeenten aangeeft klaar te zijn, zijn er slechts weinig gemeenten met programma's gestart. Bij ongeveer 34 procent van de gemeenten zijn daadwerkelijk trajecten gestart. Het betreft een beperkt aantal trajecten; het aantal varieert tussen een enkel gestart traject (10 gemeenten geven aan tussen de 1 en 10 trajecten te hebben gestart) tot enkele tientallen gestarte trajecten (bij 10 gemeenten gaat het om meer dan 10 trajecten). Een aantal gemeenten geeft hierbij aan gebruik gemaakt van oude contracten; om, zonder dat de aanbesteding gereed is, al wel een traject aan te kunnen bieden. Maar meer dan de helft van de gemeenten zijn dus niet gestart met trajecten.

*Meeste gemeenten waren 1 april klaar met het uitvoeren van de basisfuncties*

Op 1 april 2007 was 80% klaar voor het uitvoeren van de basisfuncties; mensen werden te woord worden gestaan en kregen uitgelegd welke gevolgen de WI voor de betreffende inburgeraar had. Bij 20% was dat op 1 april nog niet gerealiseerd of werd nog gebruik gemaakt van de oude werkprocessen.

*Front Office voornaamste informatiebron*

Als het gaat om het vergaren van informatie over de WI zijn directe contacten met de Frontoffice Inburgering voor 79% van de gemeenten een veelvuldig gebruikte informatiebron. Ook de website Handig wordt vaak (76%) genoemd. Verder worden de werkconferenties van de Frontoffice regelmatig (30%) genoemd.

Opvallend is dat de Informatie Beheer Groep slechts door een klein aantal gemeenten genoemd wordt als informatiebron, dit terwijl deze organisatie op het gebied van informatieverwerking een belangrijke partij is.

### **Evaluatie meest onderbelichte onderdeel van het beleid**

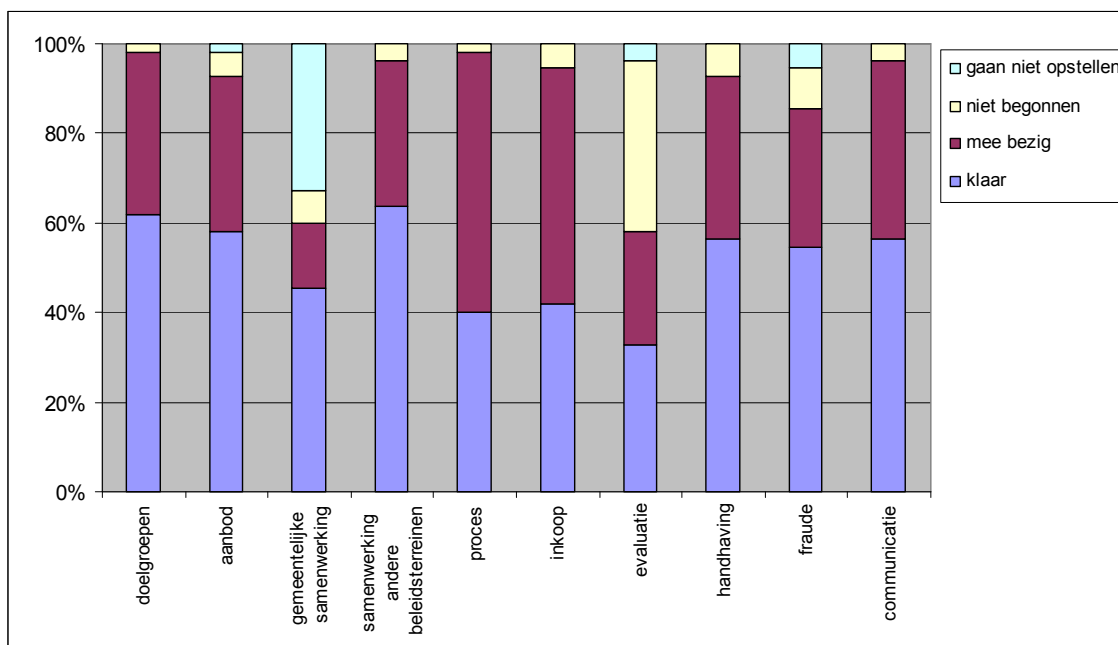
De gemeenten die klaar zijn, zijn ook klaar met de meeste onderdelen van het inburgeringsbeleid. Zo zijn de doelgroepen en is het aanbodbeleid bepaald. Figuur 1 geeft



de stand van zaken (van begin mei) bij alle gemeenten bij de verschillende aspecten van de invoering van de WI.

Bij de meeste onderdelen kan worden geconstateerd dat de status overeenkomt met de status van de totale invoering van de WI. Met het bepalen van de doelgroepen, het bepalen van het aanbodbeleid, het samenwerken met andere beleidsterreinen, handhaving, omgang met fraude en communicatie is rond de 60% van de gemeenten al klaar. Het invoeren van de werkprocessen en het inkopen van de inburgeringsvoorzieningen lopen daarbij achter; slechts rond de 40% is daar klaar mee.

**Figuur 1 - Stand van zaken invoering WI**



Opvallend is dat het onderdeel evaluatie nog in veel gevallen niet klaar is en in sommige gevallen niet eens is opgenomen. Net als bij de voorgaande meting schuiven gemeenten dit belangrijke onderdeel voortdurend voor zich uit. Dit is begrijpelijk, immers evaluatie moet pas achteraf gebeuren. Toch is het van groot belang om hier vooraf voldoende aandacht aan te besteden. Welke onderdelen moeten worden geëvalueerd; welke prestatie-indicatoren gelden hierbij; belangrijke zaken die vooraf moeten worden bepaald.



### *Bijna alle gemeenten hebben een cliëntvolgsysteem*

Bijna alle gemeenten (93%) hebben een cliëntvolgsysteem (CVS). Bijna de helft van de gemeenten (49%) gebruikt een systeem van Centric, 7% gebruikt een systeem van Stratech en 13% maakt gebruik van een eigen systeem of vult direct de gegevens in op het portal. Verder gebruikt 24% wel een cliëntvolgsysteem, maar is men niet bekend met de leverancier hiervan. Bij één gemeente is onbekend of er gebruik wordt gemaakt van een CVS en twee gemeenten geven aan er geen CVS gebruikt wordt.

Een aantal gemeenten geeft aan dat hun CVS nog niet beschikt over de koppeling met ISI; naar verwachting is dit rond juli 2007 opgelost, hoewel een aantal Centric-gemeenten verwacht dat dit ook wel 1 januari 2008 kan worden. Dit wordt gezien als een groot knelpunt. Tot dat moment is er namelijk geen berichtenuitwisseling met de IBG mogelijk.

### **40% van de gemeenten is klaar met het uitvoeren van de aanbesteding**

Ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek is 40% van de gemeenten klaar met de aanbesteding en 14% bevindt zich in de afrondende fase van de aanbesteding. Dit komt overeen met het beeld dat in de voorgaande paragrafen is geschetst ten aanzien van de status van de invoering van de WI.

### *Grote meerderheid heeft (Europees) aanbesteed*

Een grote meerderheid (90%) van de gemeenten heeft (Europees) aanbesteed; slechts enkele gemeenten hebben hier een andere keuze in gemaakt en bijvoorbeeld oude contract voortgezet. Boven een bedrag van €211.000 over vier jaar zijn gemeenten verplicht de diensten Europees aan te besteden, zij het onder het verlicht 2B-regime.

In de meeste gevallen is de aanbesteding (66%) in meerdere percelen uitgevoerd. Bij 24% van de gemeente was er één perceel en bij 5 gemeenten was niet bekend of er in één of meerdere percelen is aanbesteed.



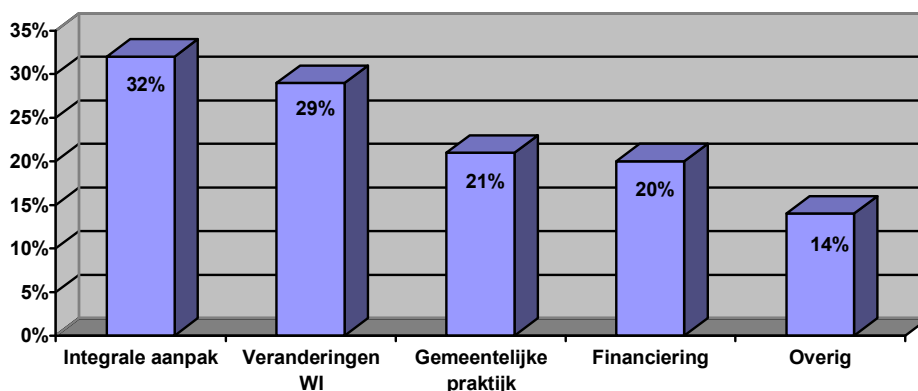
### *Ruim helft van leveranciers kiest voor een aanbestedingsprocedure zonder voorselectie*

Ruim de helft van de gemeenten (56%) heeft gekozen voor een procedure zonder voorselectie. De leveranciers werd gevraagd direct een offerte uit te brengen. Bij 30% van de gemeenten is er wel gekozen voor een voorselectie; eerst hebben de leveranciers zich moeten kwalificeren en de leveranciers die zich gekwalificeerd hebben, mochten vervolgens een offerte indienen. Bij de overige 14% van de gemeenten is niet bekend of er met of zonder voorselectie is gewerkt.

### **Gemeenten verwachten veel van het nieuwe kabinet**

Tijdens het onderzoek is gevraagd wat de gemeenten verwachten van het nieuwe kabinet en het zogenaamde Deltaplan Inburgering. Daaruit blijkt dat gemeenten hier zeer van mening verschillen, hoewel de meeste het met vertrouwen tegemoet zien. Figuur 2 laat per categorie zien welk percentage van de gemeenten hier een opmerking maakt.

**Figuur 2 - Percentage opmerkingen van gemeenten per categorie wat betreft verwachtingen nieuwe kabinet**



*32% van gemeenten drukt wens uit voor een meer integrale aanpak*

Ongeveer een derde van de gemeenten spreekt de wens uit voor een meer integrale aanpak. Een punt dat door veel gemeenten in deze context genoemd wordt is dat de wet in de toekomst meer gericht moet zijn op participatie van de inburgeraar aan de arbeidsmarkt en minder op taal en diploma's. Gemeenten willen vooral een integrale aanpak van inburgeraars met veel aandacht voor kwaliteit van het traject. Een integrale aanpak moet gesteund worden door een geïntegreerde structuur van regelingen, in



plaats van een aparte WI, WEB, WWB, etc. Ook de inburgeringsbehoefte moeten hier duidelijk(er) een plaats in krijgen. Dit hangt samen met de opmerking van veel gemeenten dat de wet een positievere insteek moet krijgen dan in de periode Verdonk.

*Gemeenten hopen op continuering van de WI-principes met daarbinnen ruimte voor aanpassingen*

Gemeenten pleiten continuering van de WI; een grote verandering van de WI betekent immers veel vertragingen en meer onduidelijkheid. Daarom willen gemeenten over het algemeen dat er aan de principes van de wet vastgehouden wordt, maar met de gemeentelijke praktijk als uitgangspunt voor aanpassingen. Opmerkingen over veranderingen in de WI hangen sterk samen met opmerkingen in de volgende alinea.

*Het Deltaplan Inburgering vooral op basis van gemeentelijke praktijk*

Over het algemeen kan gezegd worden dat gemeenten verwachten dat het nieuwe kabinet bij het opstellen van het Deltaplan Inburgering luistert naar de gemeenten. Het succes van de wet wordt voor een groot deel bepaald door de gemeentelijke uitvoering, daar ligt volgens gemeenten de sleutel naar een succesvolle implementatie van de WI. De gemeenten willen in deze zin vooral een integrale aanpak, zoals hierboven beschreven, meer beleidsvrijheid en zo een soepeler en overzichtelijker traject.

*Meer geld*

Een onderwerp dat eveneens door veel gemeenten aangekaart wordt is financiën; ze verwachten dat er meer geld beschikbaar komt voor de uitvoering van de wet en benadrukken de noodzaak daarvan. In verband met een meer integrale aanpak, verwachten gemeenten dat de financieringsstructuur en de wijze van afrekenen behoorlijk moet en gaat veranderen. Daarnaast zijn gemeenten benieuwd wat er op basis van de prijsmonitor gaat gebeuren.

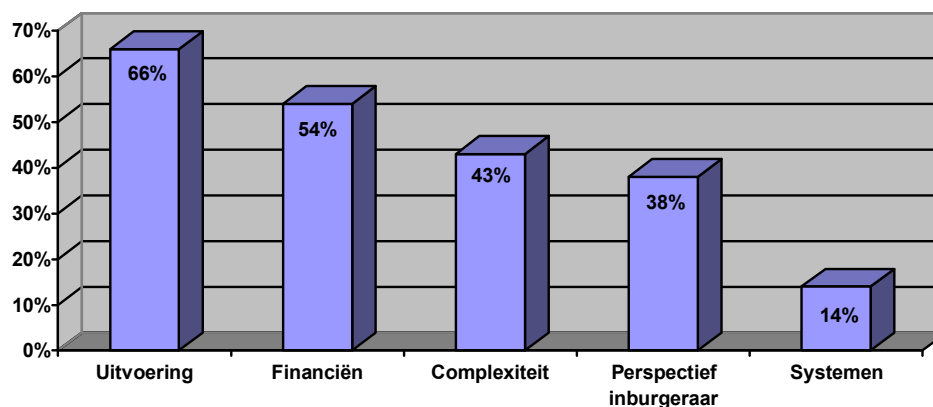
### **Vooraf problemen verwacht met uitvoering, financiën en complexiteit van de WI**

Als afsluiting van het onderzoek is gevraagd naar knelpunten die gemeenten zien. Vooral de uitvoering van de wet wordt als een knelpunt gezien. Zoals eerder aangegeven zijn de meeste gemeenten op beleidsniveau klaar voor de wet, maar op praktisch niveau zijn er



nog veel lastige plooiën die gladgestreken moeten worden. Meer dan de helft van de gemeenten geeft aan knelpunten te verwachten met de uitvoering van de wet en dan met name op het gebied van financiën, complexiteit, tijd en contact met de inburgeraar. Figuur 3 laat per categorie het percentage van de gemeenten zien dat daar knelpunten verwacht.

**Figuur 3 - Percentage knelpunten door gemeenten genoemd per categorie**



*Uitvoering wordt door de meeste gemeenten als een belangrijk knelpunt gezien*

Veel gemeenten voorzien knelpunten op het gebied van de uitvoering van de Wet Inburgering. In de veel gevallen zijn het knelpunten waar men in de praktijk al mee te maken heeft gehad. Het meest genoemde praktische knelpunt is tijdgebrek. De wet is volgens deze gemeenten te snel ingevoerd en in veel gevallen zijn de gemeenten dan ook nog niet klaar voor het uitvoeren van met name de werkprocessen binnen de wet.

Een ander knelpunt in de uitvoering van de wet door gemeenten is het contact met de inburgeraar. Gemeenten geven aan dat het moeilijk gaat worden om in contact te komen met de inburgeraars. Vervolgens is het niet altijd even duidelijk op welke manier gemeenten het best hun informatiefunctie kunnen invullen. Verder hebben gemeenten moeite met de verschillende overgangsregelingen (bijvoorbeeld WIN/WI en deelname Wet Inburgering Buitenland en WI) en vrezen ze in verband met het nieuwe kabinet nog meer overgangsregelingen.

Overige knelpunten in deze categorie zijn; te weinig beleidsvrijheid voor gemeenten, hoge werkdruk en problemen met de verplichting om een inburgeraar een handhaving op te leggen zonder een aanbod te verstrekken.





### *Vrees voor gebrek aan financiën bij zowel de gemeenten als de inburgeraars*

Zoals ook in het onderzoek van vorig jaar naar voren kwam zien gemeenten problemen met de financiering van de Wet Inburgering. Daarbij spelen onduidelijke regelgeving en complexiteit van de regelgeving een belangrijke rol. Ook wordt de rapportage aan het Rijk via ISI en de daaraan gekoppelde financiering van de gemeente als knelpunt gezien.

Daarnaast wordt de prijsmonitor door een aantal gemeenten genoemd als inadequaot instrument om belangrijke financiële keuzes op te baseren.

### *Complexiteit zorgt voor onoverzichtelijkheid bij gemeenten*

De Wet Inburgering is volgens veel gemeenten te complex en zit vol onduidelijkheden. Deze complexiteit betreft vooral de combinatie van de verschillende regelingen en termijnen, het doelgroepenbeleid en de grote hoeveelheid administratieve werkzaamheden die ermee gepaard gaat. De onduidelijkheden betreffen vooral de samenwerking met en de rol van de IND, het generaal pardon en de Regeling Vrijwillige Inburgering.

### *Gemeenten zien knelpunten vanuit het perspectief van de inburgeraar*

Veel gemeenten leven zich bij het benoemen van de knelpunten in in de situatie van de inburgeraar om zo aan te geven waar knelpunten zitten. Er is geen specifiek onderwerp dat hier vaak genoemd wordt. Opvallend is de grote verscheidenheid aan onderwerpen die enkele keren genoemd worden. Deze onderwerpen zijn:

- Vrijblijvendheid en zelfstandigheid binnen de wet. Het is de inburgeraar niet duidelijk wat de beste optie voor hen is, te wachten op een eventueel aanbod of zelf beginnen?
- Het is vaak lastig om aan te geven wat er nu precies van een inburgeraar wordt verwacht;
- Het vereiste taalniveau wordt te hoog geacht, wat gebeurt er wanneer het niet gehaald wordt?
- Het betalen van de eigen bijdrage is voor veel inburgeraars een knelpunt;
- De wet is te weinig gericht op participatie, dus is de relevantie voor een inburgeraar niet hoog;
- Onduidelijkheden omtrent ontheffingen en vrijstellingen;



- Het gebrek aan duidelijkheid omtrent de kinderopvang werkt belemmerend voor inburgeraars.

*Informatie-systemen die de WI faciliteren zijn te laat klaar om de wet uit te kunnen voeren*

Een aantal gemeenten geeft aan dat de informatiesystemen te laat klaar zijn. Hoewel dit onderwerp relatief gezien niet vaak genoemd wordt, wordt in een ander deel van dit onderzoek al aangegeven dat bepaalde aanbieders van cliëntvolgsystemen nog niet klaar zijn. Dit zorgt voor vertraging en frustratie, bovenop de eerder genoemde knelpunten.

Hiernaast worden het BPI en ISI meerdere malen als probleem genoemd. De problemen en onduidelijkheden in de systemen rondom de Wet Inburgering zijn voor gemeenten een groot knelpunt.

## **Conclusies**

1. De helft van de grote gemeenten was een half jaar na invoering van de Wet Inburgering nog niet gereed met de implementatie
2. De wet wordt door gemeenten te complex gevonden, gemeenten verwachten bij dit kabinet een vereenvoudiging
3. De wet is te complex voor de inburgeraar zo is het algemene gevoel bij de gemeenten
4. De ondersteunende systemen bij de IBG en leveranciers van cliëntvolgsystemen zijn niet op tijd gereed
5. De gemeenten verwachten problemen bij de gekozen financieringssystematiek



## Bijlage - Vragenlijst

- Wat is vanaf 1 januari uw bron van informatie over de nieuwe WI? (FI/HANDIG/etc.)
- Is de verordening goedgekeurd door het college van B & W?
- Hoe ver bent u met het uitvoeren van een beleidsplan om uw organisatie aan te passen aan de nieuwe wet? (klaar/mee bezig/niet begonnen/gaan niet opstellen)
- Wanneer was/is uw organisatie klaar voor het uitvoeren van de nieuwe inburgeringswet met basisfunctionaliteit?
- Wanneer was/is uw organisatie klaar voor het uitvoeren van de nieuwe inburgeringswet in het geheel?
  
- Wat is de status van de verschillende onderdelen en welke drie zijn het meest belangrijk? (klaar/mee bezig/niet begonnen/gaan niet opstellen)
  - o Beleid doelgroepen;
  - o Aanbod beleid (incl. keuzevrijheid);
  - o Samenwerking met andere gemeenten;
  - o Samenwerking met andere beleidsterreinen;
  - o Inrichting proces;
  - o Inkoop van inburgeringstrajecten;
  - o Evaluatie;
  - o Handhaving;
  - o Fraude/ontduiking;
  - o Communicatiefunctie;
  - o Overig.
  
- Hoeveel personen heeft u tot op heden al een aanbod gedaan?
  - o Inburgeringsplichtige nieuwkomers en oudkomers;
  - o Inburgeringsbehoefteigen.
  
- Gebruikt u een cliëntvolgsysteem? Zo ja, welke?
  
- Wat is de stand van zaken met betrekking tot de aanbesteding?
  - o Bent u bezig of al klaar?
  - o Is er gekozen voor inkopen, Europees aanbesteden of subsidieverlening?
  - o Welke procedure is gekozen? (Met voorselectie/zonder voorselectie)
  - o In welke fase zit u? (Vorbereidingsfase/opstellen bestek/gepubliceerd/in beoordelingsfase/afroondende fase/klaar)
  - o Heeft u gekozen voor één of meerdere percelen?
  - o Is er al nagedacht over hoe u omgaat met het contract als dit afgesloten is (contract management)? (klaar/mee bezig/niet begonnen/gaan niet opstellen)
  - o Op welke manier besteedt u aandacht aan kwaliteitsborging in het contract?
  - o Is er behoefte aan het meten van klantenervaringen?
  
- Wat verwacht u van het nieuwe kabinet en het Deltaplan Inburgering?
  
- Welke knelpunten voorziet u in het bijzonder op de eerder genoemde terreinen?