

De vrijblijvendheid overboord

*Een voorstel van Leefbaar Rotterdam en CDA Rotterdam tot meer
Rotterdamse regie op inburgering*



Rotterdam, 12 januari 2017

Inleiding – de vrijblijvendheid overboord

'Inburgeren verloopt traag' (Telegraaf, 15 december 2016)

'Participatieverklaring voor migranten nutteloos' (Volkskrant, 18 december 2016)

'We weten helemaal niet of mensen inburgeren' (AD, 15 december 2016)

'Integratiebeleid asielzoekers blijft steken door nalatigheid' (Volkskrant, 19 december 2016)

Zomaar wat krantenkoppen die we de afgelopen weken voorbij zagen komen. De conclusie moge helder zijn: het Nederlandse inburgeringsbeleid faalt. De gevolgen hiervan zijn helaas dagelijks zichtbaar in onze stad. Veel Rotterdamse inburgeringsplichtigen halen niet binnen drie jaar het inburgeringsexamen. Ter illustratie: in oktober bleek dat 127 van de 2008 statushouders aan hun plicht hadden voldaan¹. Dit terwijl een deel van deze groep al sinds 1 januari 2013 inburgeringsplichtig is. Wanneer we inzoomen op het cohort 2013 (deze mensen moesten dus vóór 1 januari 2017 aan hun inburgeringsplicht hebben voldaan) zien we dat 274 van de 547 inburgeringsplichtigen (50 procent) is geslaagd. Dat de Rotterdamse cijfers niet veel afwijken van de landelijke cijfers (landelijk heeft 49 procent van de inburgeringsplichtigen uit het cohort 2013 het examen behaald) is slechts een schrale troost. Kortom: het gaat niet goed met de inburgering in Rotterdam.

Leefbaar Rotterdam en CDA verschillen fundamenteel van mening over zaken als asiel en immigratie. Wij vinden elkaar echter in de overtuiging dat degenen die hier blijven zo snel mogelijk onderdeel van de Nederlandse samenleving moeten worden. Dat is goed voor de samenleving, maar ook voor de nieuwkomer zelf. Wij gunnen het iedereen in Rotterdam om volwaardig mee te kunnen doen. Het beheersen van de taal en bekendheid met gangbare normen en waarden zijn belangrijke bouwstenen. Een intensief inburgeringstraject is hierbij essentieel. Het roer moet dus om.

Wij zijn ervan overtuigd dat in een succesvol inburgeringsbeleid de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar centraal blijft staan. Dit betekent niet dat wij geen oog hebben voor de persoonlijke situatie van mensen. Daarom maken we in dit stuk duidelijk onderscheid tussen de niet-weters, niet-kunners en de niet-willers. De niet-weters moeten goed worden geïnformeerd over (de start van) het inburgeringstraject. De niet-kunners verdienen de steun en inzet van de overheid om hen te ondersteunen bij de inburgering. De niet-willers verdienen een strenge aanpak. Wat ons betreft rust een succesvol inburgeringsbeleid op drie pijlers : beter controleren, sneller sanctioneren en blijvend participeren. Op al deze drie punten schiet het huidige inburgeringsbeleid, waarvoor het Rijk sinds 2013 verantwoordelijk is, tekort. Middels dit initiatiefvoorstel stellen wij 22 maatregelen voor die het inburgeringsbeleid op deze essentiële punten bijsturen. Om tot een samenhangend beleidsvoorstel te komen, is het nodig geweest om zowel voorstellen met een gemeentelijk als landelijk karakter te doen.

Rotterdam, 12 januari 2017.

Tanya Hoogwerf *Leefbaar Rotterdam*

Sven de Langen *CDA Rotterdam*

¹

Wethoudersbrief 'Afdoeing toezegging 16bb7660, 11 november 2016.

Analyse – Een reuzensprong is nodig

Het Rijk is sinds 2013 verantwoordelijk voor de (handhaving op) inburgering en de inburgeraar is zelf verantwoordelijk voor zijn of haar inburgering en integratie in de Rotterdamse samenleving. De inburgeraar is verplicht om de Nederlandse taal te leren, kennis op te doen over de Nederlandse samenleving en arbeidsmarkt. De inburgeraars kunnen bij DUO een studielening ontvangen van maximaal 10.000 euro. Deze lening hoeft de inburgeraar niet terug te betalen wanneer het examen binnen de vastgestelde termijn van drie jaar wordt behaald. Wanneer het inburgeringsexamen verwijtbaar niet binnen de termijn wordt behaald, wordt in de huidige situatie na drie jaar een sanctie opgelegd door middel van een boete. Hierna heeft de inburgeraar opnieuw twee jaar tijd om aan de inburgeringsplicht te voldoen. Als na deze periode nog steeds het inburgeringsexamen niet is behaald wordt opnieuw een boete opgelegd.

Participatieverklaring

Met de wijziging van de Wet Inburgering die waarschijnlijk per op 1 juli 2017 ingaat wordt de participatieverklaring verplicht onderdeel van de inburgering. In het uitwerkingsakkoord tussen Rijk en gemeenten is afgesproken dat het participatieverklaringstraject wordt gekoppeld aan de maatschappelijke begeleiding en al in 2016 van start gaat. Het beschikbare bedrag voor de maatschappelijke begeleiding en het participatieverklaringstraject is verhoogd van €1000,- naar €2370,- per inburgeringsplichtige statushouder.² Het probleem met de Participatieverklaring is dat deze maatregel geen andere concrete inspanning vereist dan simpelweg het traject volgen en een handtekening zetten. Aan het niet nakomen van de verklaring zijn geen consequenties verbonden. Het is hiermee een papieren en tandeloze tijger geworden. Door de taaleis die is opgenomen in de Participatiewet is de inburgeraar die een bijstandsuitkering heeft eveneens verplicht zich in te spannen om de Nederlandse taal te leren. Wanneer deze weigert kan de gemeente de uitkering van de bijstandsgerechtigde verlagen.³

Statushouders en gezinsmigranten

Het college wil Rotterdamse statushouders vanaf dag één minimaal vier dagen in de week laten participeren door het leren van de taal, samenleving en (vrijwilligers)werk.⁴ Gezinsmigranten krijgen geen maatschappelijke begeleiding. Blijkbaar wordt verwacht dat hun omgeving voldoende in staat is om hen te begeleiden. Met de wijziging van de Wet Inburgering zullen gezinsmigranten wel verplicht zijn om het participatieverklaringstraject te volgen (dat bestaat uit het volgen van een inleiding, kennismaking met de Nederlandse waarden en het ondertekenen van de participatieverklaring).

De volgende stap

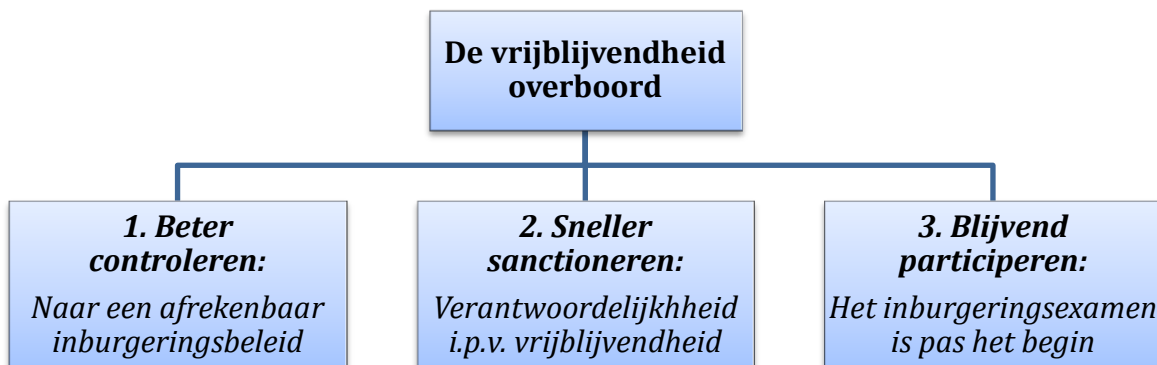
Hoewel het Rijk wakker geschud door de dramatische inburgeringscijfers een aantal stappen heeft gezet zijn dit eerder dwergestapjes dan reuzensprongen. Wat Leefbaar Rotterdam en CDA betreft is het onbegrijpelijk dat pas na drie jaar wordt gecontroleerd of de nieuwkomer heeft voldaan aan de inburgeringsplicht. Daarom moet er eerder en beter worden gecontroleerd. Met een betere controle kan ook bij gebrekkige inspanning al tijdens het inburgeringstraject worden gesanctioneerd. De nieuwkomer draagt immers de verantwoordelijkheid om van de inburgering een succes te maken. Wanneer het inburgeringsexamen is behaald begint het pas echt. Dan is het de bedoeling dat de

² Kamerbrief 'Voortgang inburgering' 20 april 2016

³ Kamerbrief 'Inburgering', 11 oktober 2016.

⁴ Rotterdamse aanpak statushouders 2016-2020

inburgeraar een participant is geworden. Meedoet, werkt, zoekt naar werk of zich op zijn minst inspent in de vorm van een tegenprestatie. Om die reden willen wij beter monitoren en coachen op de maatschappelijke en arbeidsparticipatie van nieuwkomers. In dit initiatiefvoorstel doen wij daarom voorstellen om de inburgering en integratie ten gunste van de inburgeraar en de stad te verbeteren. *Dit doen we langs drie lijnen: beter controleren, sneller sanctioneren en blijvend participeren.*



1. Beter controleren - Naar een afrekenbaar inburgeringsbeleid

Onlosmakelijk onderdeel van het vergroten van de verantwoordelijkheid van inburgeringsplichtigen, is het bundelen en borgen van mogelijkheden tot controle door de overheid. Het zijn juist deze taken waarbij wij een 'lokalisering' van het inburgeringsbeleid voor ons zien. Als geen andere bestuurslaag komen gemeenten in aanraking met inburgeraars. Denk hierbij aan zaken als huisvesting van statushouders en (bijzondere) bijstand. Wij bepleiten derhalve een lokale regiefunctie voor de controle tijdens het inburgeringstraject. In het verlengde daarvan zou het inburgeringstraject zoveel mogelijk gekoppeld moeten worden aan parallel lopende gemeentelijke taken, zoals het handhaven van de taaleis in de Participatiewet.

De controle op de voortgang van het inburgeringstraject is momenteel zwaar onder de maat. Pas na drie jaar bekijkt DUO of er is voldaan aan de inburgeringsplicht. Dat is onacceptabel. Het doet geen recht aan de urgente integratieproblematiek zoals die in de stad wordt ervaren en ook de inburgeraar verdient het om eerder aandacht te krijgen voor de voortgang van zijn inburgering. Bovendien is er sprake van een landelijke controle en is er geen enkel verband met de lokale inzet in het kader van de maatschappelijke begeleiding. Het is vreemd dat de gemeentelijke en landelijke inspanningen op het gebied van inburgering langs elkaar heen lopen. Het heeft geen zin om op de losse onderdelen van de inburgering te controleren. Daarom moeten de controles op de taaleis, de inburgeringsplicht en de maatschappelijke begeleiding worden gecombineerd. Momenteel weten gemeenten niet eens wat de vorderingen van de statushouders in het kader van de inburgering zijn. Tevens zou de maatschappelijke begeleiding ons inziens ook moeten gelden voor gezinsmigranten. Bij de gezinsmigrant wordt er momenteel van uitgegaan dat deze door de al bestaande sociale omgeving makkelijk integreert. Maar we zien juist dat migranten geneigd zijn zich binnen de eigen gemeenschap terug te trekken en daardoor juist niet integreren in de Nederlandse samenleving. Voor vrouwen geldt dit, gelet op de religieuze en culturele achtergronden van bepaalde migrantengemeenschappen, vaak in nog sterkere mate. Deze ontwikkeling gaat in tegen de visie die het stadsbestuur in de integratienota Integratie010 heeft geschetst en moet daarom doorbroken worden.

Daarnaast geldt bij inburgering wat ons betreft het motto: hoe sneller, hoe beter. In de huidige situatie kunnen inburgeringsplichtigen lang buiten beeld van de overheid blijven. Voor de niet-weters geldt dat zij mogelijk niet in staat zijn om zelfstandig hun weg te vinden naar de inburgering terwijl de niet-willers zich twee jaar passief kunnen opstellen en pas in het derde jaar werk maken van hun inburgering. Een onwenselijke situatie. Daarom pleiten wij voor de invoering van maximaal zes tussentijdse voortgangscontroles gedurende het inburgeringsproces. Door de tussentijdse voortgangscontroles kan al vroegtijdig worden bijgestuurd. Voor niet-kunners kan dit betekenen dat de maatschappelijke begeleiding mogelijk moet worden geïntensiveerd.

Controle concreet:

- 1) In plaats van na drie jaar landelijk, halfjaarlijkse controle op voortgang onder regie van de gemeente invoeren;
- 2) Inburgeringstraject dient binnen een half jaar na verkrijgen status gestart te worden;
- 3) Het traject van begeleiding van statushouders koppelen aan het inburgeringstraject;
- 4) Verplichte deelname statushouders aan de gemeentelijke maatschappelijke begeleiding;

- 5) Ook gezinsmigranten worden verplicht tot deelname aan maatschappelijke begeleiding;
- 6) Intensivering van begeleiding in geval van beperkte voortgang indien deze niet te wijten is aan de motivatie van de inburgeraar (niet-kunners);
- 7) Intensievere en gerichte aanpak bij groepen met een problematisch inburgerings- en integratieverleden (in verlengde van motie 'De Helpende Hand');

Monitoren concreet:

- 8) Jaarlijkse gecombineerde controle taaleis, inburgeringsplicht, begeleidingstraject en participatieverklaringstraject in het kader van het plan van aanpak statushouders;
- 9) Lokale monitoring van A (start maatschappelijke begeleiding en inburgering) tot Z (arbeidsmarktparticipatie en maatschappelijke participatie);
- 10) Koppelen van taaleis in Participatiewet aan het inburgeringstraject;
- 11) Voortvarende uitvoering van motie 'De Rotterdamse Norm' (participatieverklaring Rotterdamse stijl);

2. Sneller sanctioneren – Van vrijblijvendheid naar verantwoordelijkheid

Controleren zonder sanctioneren heeft geen zin. Voor niet-weters geldt dat zij vanuit de maatschappelijke begeleiding beter geïnformeerd dienen te worden over hoe het inburgeringstraject werkt en welke verplichtingen dit met zich meebrengt. Gemotiveerde niet-kunners die zich wel inspannen om voortgang te boeken maar dit niet verwijtbaar onvoldoende lukt worden uiteraard niet gesanctioneerd en kunnen net als in de huidige situatie uitstel krijgen voor het behalen van het inburgeringsexamen. Niet-willers en niet-kunners met verwijtbaar onvoldoende voortgang dienen niet alleen te worden gecontroleerd maar ook gesanctioneerd. Het valt of staat ook bij tijdige handhaving en daar ontbreekt het nu aan. We vragen om concrete inspanningen van inburgeringsplichtigen en op het niet leveren daarvan dienen concrete sancties te staan. Een specifiek en in het oog springend voorbeeld betreft de eerder genoemde vrijblijvende landelijke participatieverklaring, die illustratief is voor het tandeloze karakter van het Nederlandse inburgeringsbeleid. Deze zou vervangen moeten worden door een Rotterdamse participatieverklaring waarin plichten en consequenties centraal staan.

Concreet:

- 12) Jaarlijkse gecombineerde controle van taaleis, inburgeringsplicht en begeleidingstraject in het kader van het plan van aanpak statushouders, korting op uitkering of boete bij geen of onvoldoende voortgang;
- 13) Korting op uitkering of boete bij het tonen van geen of onvoldoende voortgang bij de halfjaarlijkse voortgangscontroles, oplopend bij herhaling;
- 14) Directe korting op uitkering of boete bij verwijtbaar verzuim binnen het inburgeringstraject; oplopend bij herhaling;
- 15) Staken van het inburgeringstraject bij laakbaar gedrag, het begaan van criminele feiten, het niet wensen na te leven van Nederlandse normen en waarden die nodig zijn om het inburgeringstraject succesvol te kunnen afronden en deze communiceren met het Rijk in het kader van verblijfsrechtelijke gevolgen zoals opgenomen in de Wet inburgering.

Afrekenbaarheid betreft uiteraard niet uitsluitend de inburgeraar. Ook van de bureaus die inburgeringscursussen verzorgen mag kwaliteit en resultaat verwacht worden. Waar het de taak van de inburgeraar is om zijn eigen inburgeringstraject tot een goed einde te brengen, is het de taak van de bij het traject betrokken organisaties om de randvoorwaarden hiervoor op orde te hebben. De gemeente rol kan een rol spelen in de toeleiding naar een passend en kwalitatief inburgeringstraject.

Concreet:

- 16) Naar landelijk voorbeeld een lijst met betrouwbare en bonafide inburgeringsbureaus in de regio Rotterdam op gemeentelijke website plaatsen, in navolging van het overzicht van betrouwbare bewindvoerders (motie Schol e.a.);
- 17) In de maatschappelijke begeleiding nieuwkomers begeleiden naar de enige juiste inburgeringsbureaus;
- 18) Outputfinanciering voor inburgeringsbureaus. Niet slagen is lagere vergoeding vanuit DUO.

3. Blijvend participeren - *Het inburgeringsexamen is pas het begin*

Het behalen van het inburgeringsexamen is een mooie mijlpaal, maar tegelijkertijd pas het begin. Juist na het afronden van het inburgeringstraject verwachten we dat de nieuwkomer zijn weg weet te vinden in de samenleving. In de praktijk zien we echter dat een ingeburgerde nog niet altijd in staat is volwaardig te participeren in de samenleving. Juist na het behalen van het examen valt er in het huidige beleid een gat; de begeleiding en de lessen vallen immers weg. Enkel via de kant van Werk & Inkomen -de taaleis- kan participatie worden gestimuleerd. Dit is goed en moet gebeuren, maar deze sanctionering draagt enkel indirect bij aan maatschappelijke participatie. Het is zaak ook in het informele circuit, in de wijk, aansluiting te vinden bij de samenleving. Er moet dan ook worden gecontroleerd in hoeverre statushouders die het examen hebben behaald maatschappelijk actief zijn via werk of vrijwilligerswerk, bij verenigingen, de bibliotheek, of lokale buurtinitiatieven.

Wanneer de inburgering is voltooid dient er dan ook een participatiegesprek plaats te vinden met het welzijn in het gebied. Wanneer blijkt dat de maatschappelijke participatie er nog niet of onvoldoende is, moet het welzijnswerk een duwtje in de rug geven. Zij kunnen vrijwilligers koppelen aan de statushouders of het wijknetwerk inschakelen om de drempel richting participatie te verlagen. Na een jaar controleert het welzijn in hoeverre deze participatie structureel is.

De meeste statushouders belanden in de bijstand. Dat is een feit. Voor de statushouders met een beperkte afstand tot de arbeidsmarkt moet worden ingezet op het behalen van een geldig diploma. Dit kan worden gefinancierd door de sociale lening bij DUO tijdens de inburgering of door het gebruik van het gemeentelijke re-integratie beleid.

Statushouders met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zouden direct geactiveerd moeten worden door de inzet van de tegenprestatie. Het zou goed zijn wanneer een statushouder een tegenprestatie doet bij een maatschappelijke instelling of organisatie. Te denken valt aan maatschappelijke werkzaamheden waardoor de ingeburgerde de samenleving leert kennen en er een steentje aan bij kan dragen. Hierdoor is er direct sprake van een actief bestaan met een werkritme, waarbij er diverse contacten worden opgedaan.

Concreet:

- 19) Monitoren en coachen op maatschappelijke participatie. De gemeente Rotterdam bekijkt of personen die het inburgeringsexamen hebben behaald de weg weten te vinden naar verenigingen en maatschappelijke organisaties;
- 20) Monitoren en coachen op arbeidsparticipatie. Te weinig personen die het inburgeringsexamen hebben behaald zijn aan het werk;
- 21) Statushouders met een grote afstand tot de arbeidsmarkt worden direct geactiveerd door maatschappelijke relevante werkzaamheden in het kader van de tegenprestatie;
- 22) De kwijtschelding van de DUO-lening vindt uitsluitend plaats indien het inburgeringsexamen tijdig behaald wordt. Deze kwijtschelding vindt niet langer direct en volledig, maar voor 50 procent plaats. De overige helft wordt kwijtgescholden wanneer na een jaar blijkt gegeven wordt van participatie met een structureel karakter.