

De invoering van de Wet inburgering

Stand van zaken bij gemeenten

De invoering van de Wet inburgering

Stand van zaken bij gemeenten

Augustus 2007

COLOFON

Samenstelling

Corine van Egten

Arthur van der Harg

Bert Jan Smallenbroek

Vormgeving binnenwerk

Druk

Sector Document Processing, VNG

SGBO

Onderzoek > Advies > Implementatie

Postbus 30435

2500 GK Den Haag

SGBO 5910

Niets uit deze publicatie mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van SGBO.

Aan de totstandkoming van deze publicatie is de grootst mogelijke zorg besteed. SGBO kan echter niet aansprakelijk worden gesteld voor eventuele onjuistheden, noch kunnen aan de inhoud rechten worden ontleend.

INHOUDSOPGAVE	Management-samenvatting	1
1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding en doel	3
1.2	De aanpak van het onderzoek	3
1.3	De respons	3
1.4	De inhoud van het rapport	4
2	Stand van zaken voorbereiding en uitvoering	5
2.1	Inleiding	5
2.2	Stand van zaken voorbereidende werkzaamheden	5
2.3	Stand van zaken uitvoering van de WI	8
3	Ervaren knelpunten	9
3.1	Inleiding	9
3.2	De belangrijkste knelpunten	9
3.3	Wachtlijsten voor inburgeringscursussen	10
4	Het huidige kennisniveau bij gemeenten	12
4.1	Inleiding	12
4.2	Inzicht in doelgroepen van de WI	12
4.3	Tevredenheid over de gegevens van de IB-Groep	12
4.4	Inzicht in het aanbod van inburgeringscursussen	13
5	Het gemeentelijk beleid	14
5.1	Inleiding	14
5.2	Een beleidsnota of visie	14
5.3	Opvatting over de mate van beleidsvrijheid	15
5.4	Het laten betalen van een eigen bijdrage	15
5.5	De koppeling met de uitvoering van de WWB	17
6	De prognoses van het aantal inburgeringstrajecten	18
6.1	Inleiding	18
6.2	De prognoses in de G31-gemeenten	18
6.3	De prognoses in de overige gemeenten	19
6.4	Prognoses voor volgend jaar	20

7	De ondersteuning	22
7.1	Inleiding	22
7.2	Frontoffice inburgering	22
7.3	Beoordeling van websites	22
7.4	Behoeftte aan verdere ondersteuning	23

Management-samenvatting

Op 1 januari 2007 is de Wet inburgering (WI) in werking getreden. In opdracht van de VNG heeft SGBO door middel van een internetenquête onderzoek gedaan naar de voortgang bij gemeenten bij de invoering van deze wet en de eventuele knelpunten die ze daarbij ondervinden. Het onderzoek heeft betrekking op de stand van zaken in mei 2007. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste resultaten uit het onderzoek op een rijtje gezet.

De respons

In totaal hebben 257 van de 443 gemeenten (het aantal gemeenten op 1 januari 2007) meegedaan aan de enquête. Dit betekent een respons van 58%. Dit is gelet op de betrekkelijk korte doorlooptijd van het onderzoek een goede respons. De respons onder de grotere gemeenten was hoger dan onder de kleinere gemeenten. Opvallend is dat alle vier de grootste gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) de enquête hebben ingevuld.

Stand van zaken voorbereidende werkzaamheden

De activiteiten waar gemeenten over het algemeen het verst mee zijn gevorderd, zijn:

- het vaststellen van de verordening(en): in 84% van de gemeenten is dat gebeurd;
- het bepalen van prioritaire doelgroepen: in 78% van de gemeenten is dat gedaan;

In 30% van de gemeenten is het aanbesteden van de cursussen geregeld en in 29% van de gemeenten is het opleiden van het personeel (de consultants) afgerond.

De grotere gemeenten zijn over het algemeen verder met de voorbereiding op de invoering van de WI dan de kleinere gemeenten.

Regionale samenwerking

Veel gemeenten (met name kleinere) zijn van plan de WI geheel of gedeeltelijk samen met andere gemeenten uit te voeren of doen dat reeds (bijvoorbeeld door de intergemeentelijke sociale dienst met deze taak te belasten).

In 32% van de gemeenten is een intergemeentelijk samenwerkingsverband reeds tot stand gekomen, terwijl in 37% van de gemeenten men bezig is met het opzetten van een samenwerkingsverband tussen gemeenten voor de uitvoering van de WI.

De belangrijkste knelpunten

Meer dan driekwart (78%) van de gemeenten is knelpunten tegengekomen bij de voorbereiding op of de uitvoering van de wet.

Opvallend is dat verhoudingsgewijs meer grotere gemeenten dan kleinere gemeenten knelpunten zijn tegengekomen bij de voorbereiding op of de uitvoering van de wet. Van de 100.000-plus gemeenten heeft 94% knelpunten ervaren en van de gemeenten in de categorie 50.000 tot 100.000 inwoners is 93% knelpunten tegengekomen.

De meest genoemde knelpunten zijn:

- onvoldoende ambtelijke capaciteit;
- het opzetten van samenwerking met andere organisaties (bijvoorbeeld UWV) kost veel tijd;
- onduidelijkheid over de benodigde verantwoordingsinformatie (het accountantsprotocol).

De mate van beleidsvrijheid

Zo'n driekwart (76%) van de gemeenten vindt dat de WI voldoende beleidsruimte aan gemeenten biedt. Vooral de kleinere gemeenten zijn tevreden met de beleidsruimte in de wet. De gemeenten met meer dan 100.000 inwoners zijn in meerderheid ontevreden over de hen geboden beleidsruimte. Van deze gemeenten vindt 61% dat de wet onvoldoende beleidsvrijheid aan gemeenten geeft.

Redenen waarom gemeenten onvoldoende vrijheid ervaren zijn onder andere:

- de wet stelt eisen aan mensen die niet haalbaar zijn (in casu het behalen van het inburgeringsexamen);
- door de beperkte financiële middelen is er geen ruimte om eigen beleid te ontwikkelen;
- er bestaat een strikte koppeling tussen doelgroepen en financieringstromen;
- de wet regelt allerlei detailzaken als eigen bijdrages en het opleggen van boetes;
- onorthodoxe maatregelen en experimenteeruimte zullen de inburgeringspraktijk beter maken, er is weinig ruimte en geld voor dit soort zaken;
- ruimte voor eigen maatregelen voor specifieke situaties in de grote steden zou de uitvoering van de inburgering enorm verbeteren en bevorderen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Op 1 januari 2007 is de Wet inburgering (WI) in werking getreden. Gemeenten krijgen in de WI een aantal belangrijke taken toebedeeld. Deze taken hebben betrekking op de informatievoorziening aan inburgeringsplichtigen, het aanbieden van inburgeringsvoorzieningen en het handhaven van de inburgeringsplicht. Omdat de Eerste Kamer de wet pas eind november 2006 heeft aangenomen, hebben gemeenten slechts een korte tijd gekregen om zich voor te bereiden op de nieuwe wet.

Vanwege de korte invoeringstermijn voor gemeenten wil de Vereniging van Nederlandse Gemeenten de vinger aan de pols houden bij de invoering van de wet. De VNG heeft om die reden SGBO, het onderzoeks- en adviesbureau van de VNG, de opdracht gegeven om door middel van het uitvoeren van een quickscan onder gemeenten onderzoek te doen naar de voortgang bij de invoering van de wet en de eventuele knelpunten die gemeenten daarbij ondervinden.

In dit rapport wordt verslag gedaan van dit onderzoek. In dit rapport wordt de stand van zaken bij gemeenten in mei 2007 weergegeven.

1.2 De aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is gehouden in de vorm van een enquête via internet. Onze werkwijze was daarbij als volgt: alle gemeenten hebben een schriftelijk verzoek gekregen om deel te nemen aan de enquête. Het verzoek werd gericht aan het college.

Elke gemeente heeft een eigen inlognaam en wachtwoord gekregen die in de brief waren vermeld. Hiermee kon elke gemeente inloggen op de SGBO-website om de enquêtevragen te beantwoorden. De internetenquête heeft uitgestaan in de periode van 3 mei tot en met 15 juni 2007.

1.3 De respons

In totaal hebben 257 van de 443 gemeenten (het aantal gemeenten op 1 januari 2007) meegedaan aan de enquête. Dit betekent een respons van 58%. Dit is gelet op de betrekkelijk korte doorlooptijd van het onderzoek een goede respons.

De respons is niet evenredig verspreid over de verschillende gemeentegrootteklassen. De respons is in de grootteklassen 50.000 tot 100.000 inwoners en 100.000 inwoners en meer met respectievelijk 73,2% en 76,0% aanmerkelijk hoger dan in de inwonersklassen 0 tot 20.000 inwoners en 20.000 tot 50.000 inwoners.

Een mogelijke verklaring voor de lagere respons bij de kleinere gemeenten is dat relatief veel van deze gemeenten de WI niet zelfstandig uitvoeren, maar dat samen doen met andere gemeenten. Verondersteld mag worden dat gemeenten die de WI niet zelfstandig uitvoeren minder geneigd zijn geweest de enquête in te vullen.

Opvallend is dat alle vier de grootste gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) de enquête hebben ingevuld.

Tabel 1.1 Respons naar gemeentegrootteklasse

Gemeentegrootteklasse (inwoners)	Aantal	Procent
0 tot 20.000	92	48,7%
20.000 tot 50.000	116	61,7%
50.000 tot 100.000	30	73,2%
Meer dan 100.000	19	76,0%
Totaal	257	58,0%

1.4 De inhoud van het rapport

De inhoud van het rapport is als volgt:

- Hoofdstuk 2: de stand van zaken voorbereiding op en uitvoering van de WI.
- Hoofdstuk 3: ervaren knelpunten bij de invoering van de WI.
- Hoofdstuk 4: het huidige kennisniveau bij gemeenten van de doelgroepen en de instellingen die cursussen aanbieden.
- Hoofdstuk 5: het gemeentelijke beleid en de wijze waarop gemeenten de uitvoering van de WI beleidsmatig en organisatorisch hebben ingebed.
- Hoofdstuk 6: de prognoses van het aantal inburgeringstrajecten dat in 2007 wordt uitgevoerd.
- Hoofdstuk 7: de beoordeling van de verschillende ondersteuningsfaciliteiten.

De antwoorden op alle vragen zijn uitgesplitst naar gemeentegrootteklasse om te bekijken of er verschillen bestaan tussen grote en kleinere gemeenten. Als er opvallende verschillen in de antwoorden zijn te constateren, wordt hiervan in het rapport melding gemaakt.

2 Stand van zaken voorbereiding en uitvoering

2.1 Inleiding

Om de WI te kunnen uitvoeren, moeten gemeenten diverse eenmalige werkzaamheden verrichten ter voorbereiding op deze taak. Ook dienen gemeenten vanaf de inwerkingtreding van de wet (dus vanaf 1 januari 2007) de verschillende taken uit te voeren die de wet aan hen opdraagt.

In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de stand van zaken bij gemeenten als het gaat om de voorbereiding op en de uitvoering van de WI.

In paragraaf 2.2 wordt ingegaan op de stand van zaken wat betreft de verschillende eenmalige werkzaamheden die gemeenten moeten uitvoeren. In paragraaf 2.3 wordt ingegaan op de stand van zaken bij gemeenten als het gaat om de feitelijke uitvoering van de wet.

2.2 Stand van zaken voorbereidende werkzaamheden

Wij hebben gemeenten gevraagd hoe ver ze zijn met de verschillende eenmalige werkzaamheden die zij moeten doen als voorbereiding op de uitvoering van de WI.

De activiteiten waar gemeenten over het algemeen het verst mee zijn gevorderd, zijn:

- het vaststellen van de verordening(en);
- het bepalen van prioritaire doelgroepen;
- het aanwijzen van medische adviseurs in verband met de ontheffingen van inburgeringsplicht.

De werkzaamheden waar gemeenten de minste voortgang mee hebben geboekt, zijn:

- het maken van afspraken maken met UWV over doelgroep uitkeringsgerechtigden;
- het uitvoeren van een publiekscampagne.

Tabel 2.1 Hoe ver is uw gemeente gevorderd met de volgende voorbereidende werkzaamheden?

	Is gereed	Zijn bezig	Nog niet gestart	N=
Vaststellen van de verordening(en)	84%	15%	1%	247
Bepalen van prioritaire groepen	78%	19%	4%	247
Aanbesteden van cursussen	30%	55%	16%	247
Opzetten van een informatieloket voor inburgeraars	36%	52%	12%	247
Uitvoeren van een publiekscampagne	8%	50%	42%	246
Opleiden personeel (consulenten)	29%	50%	21%	246
Afspraken maken met UWV over doelgroep uitkeringsgerechtigden	4%	29%	67%	245
Ontwikkelen/aanpassen ICT-systemen	16%	64%	20%	245
Opstellen werkprocessen	20%	65%	15%	245
Aanwijzen medische adviseurs voor ontheffingen van inburgeringsplicht	49%	33%	18%	245

De grotere gemeenten zijn over het algemeen verder met de voorbereiding op de invoering van de WI dan de kleinere gemeenten. Dit blijkt uit het volgende:

- Vaststellen van de verordening(en): gereed in 95% van de 100.000-plus gemeenten en in 93% van de gemeenten tussen 50.000 en 100.00 inwoners.
- Bepalen van prioritaire groepen: gereed in 100% van de 100.000-plus gemeenten en in 83% van de gemeenten tussen 50.000 en 100.00 inwoners.
- Aanbesteden van cursussen: gereed in 58% van de 100.000-plus gemeenten en in 40% van de gemeenten tussen 50.000 en 100.00 inwoners.
- Opzetten van een informatieloket voor inburgeraars: gereed in 53% van de 100.000-plus gemeenten en in 57% van de gemeenten tussen 50.000 en 100.00 inwoners.
- Uitvoeren van een publiekscampagne: gereed in 21% van de 100.000-plus gemeenten en in 0% van de gemeenten tussen 50.000 en 100.00 inwoners.
- Opleiden personeel (consulenten): gereed in 32% van de 100.000-plus gemeenten en in 24% van de gemeenten tussen 50.000 en 100.00 inwoners.
- Afspraken maken met UWV over doelgroep uitkeringsgerechtigden: gereed in 16% van de 100.000-plus gemeenten en in 24% van de gemeenten tussen 50.000 en 100.00 inwoners.
- Ontwikkelen/aanpassen ICT-systemen: gereed in 5% van de 100.000-plus gemeenten en in 10% van de gemeenten tussen 50.000 en 100.00 inwoners.

- Opstellen werkprocessen: gereed in 32% van de 100.000-plus gemeenten en in 21% van de gemeenten tussen 50.000 en 100.00 inwoners.
- Aanwijzen medische adviseurs voor ontheffingen van inburgeringsplicht: gereed in 79% van de 100.000-plus gemeenten en in 59% van de gemeenten tussen 50.000 en 100.00 inwoners.

Veel gemeenten (met name kleinere) zijn van plan de WI geheel of gedeeltelijk samen met andere gemeenten uit te voeren of doen dat reeds (bijvoorbeeld door de intergemeentelijke sociale dienst met deze taak te belasten).

In eenderde van de gemeenten is een intergemeentelijk samenwerkingsverband reeds tot stand gekomen, terwijl in 37% van de gemeenten men bezig is met het opzetten van een samenwerkingsverband tussen gemeenten voor de uitvoering van de WI.

Tabel 2.2 Hoe ver is uw gemeente gevorderd met vormgeven van regionale (intergemeentelijke) samenwerking (N=247)

	Aantal	Procent
Is gereed	80	32%
Zijn bezig	92	37%
Nog niet gestart	12	5%
Niet van toepassing	63	26%

Gemeenten is gevraagd aan te geven wanneer zij verwachten dat alle voorbereidende werkzaamheden zijn afgerond. Zo'n driekwart van de gemeenten (73%) verwacht dat zij vóór oktober of eerder alle voorbereidende hebben voltooid.

Tabel 2.3 Wanneer verwacht u alle voorbereidingen te hebben afgerond? (N=240)

	Aantal	Procent (cumulatief)
Mei (2007)	11	5%
Juni	47	24%
Juli	45	43%
Augustus	25	54%
September	47	73%
Oktober	29	85%
November	6	87%
December	24	98%
In 2008	6	100%

2.3 Stand van zaken uitvoering van de WI

Gemeenten moesten vanaf 1 januari 2007 direct aan de slag met de feitelijke uitvoering van de verschillende taken die de WI aan hen opdraagt. De meeste gemeenten blijken nog niet gestart te zijn met de uitvoering. Veel gemeenten zijn nog bezig met de voorbereiding op deze taken. Evenals bij eenmalige voorbereidende taken het geval is, geldt ook voor de feitelijke uitvoering van WI-taken dat grotere gemeenten over het algemeen verder zijn met de uitvoering of de voorbereiding hierop dan kleinere gemeenten.

Tabel 2.4 Is uw gemeente met de volgende taken inmiddels gestart of er voldoende op voorbereid?

	Is gestart	Nog niet gestart, wel voldoende op voorbereid	Nog bezig met de voorbereiding	N=
Versturen van beschikkingen	27%	40%	33%	242
Aanbieden van inburgeringsvoorzieningen	32%	35%	34%	242
Houden van intakes/assesments	42%	26%	32%	242
Verlenen van ontheffingen van de inburgeringsplicht	16%	44%	40%	241
Controleren van voortgang van inburgeringsplichtigen	8%	45%	47%	241
Opleggen van bestuurlijke boetes in het kader van de handhaving WI	5%	49%	46%	241
Verlengen van de termijn van inburgering	4%	45%	51%	241

Een van de nieuwe taken die de WI aan gemeenten opdraagt is het innen van eigen bijdragen van inburgeringsplichtigen die deelnemen aan een inburgeringsvoorziening. In 5% van de gemeenten is men begonnen met het daadwerkelijk innen van de eigen bijdragen. In 60% van de gemeenten is men nog bezig zich op deze taak voor te bereiden.

Tabel 2.5 Is uw gemeente al gestart dan wel voorbereid op het innen van de eigen bijdragen? (N=241)

	Aantal	Procent
Is gestart	12	5%
Nog niet gestart, wel voldoende op voorbereid	76	32%
Zijn nog bezig met de voorbereiding op deze taak	144	60%
Niet van toepassing	9	4%

3 Ervaren knelpunten

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de knelpunten die gemeenten zijn tegengekomen bij hun activiteiten ter voorbereiding op de WI of bij de taken die ze op grond van deze wet moeten uitvoeren. In paragraaf 3.2 wordt een overzicht gepresenteerd van de belangrijkste knelpunten waarmee gemeenten naar hun eigen oordeel worden geconfronteerd. In paragraaf 3.3 wordt een specifiek (potentieel) knelpunt aan de orde gesteld: wachtlijsten voor het volgen van inburgeringscursussen.

3.2 De belangrijkste knelpunten

Gemeenten is gevraagd naar de knelpunten die zij ervaren bij de voorbereiding op de WI of bij de uitvoering van de wet. Meer dan driekwart (78%) van de gemeenten is knelpunten tegengekomen bij de voorbereiding op of de uitvoering van de wet.

Tabel 3.1 Bent u knelpunten tegengekomen bij de voorbereiding op of de uitvoering van de WI? (N=241)

	Aantal	Procent
Ja	188	78%
Nee	53	22%

Opvallend is dat verhoudingsgewijs meer grotere gemeenten dan kleinere gemeenten knelpunten zijn tegengekomen bij de voorbereiding op of de uitvoering van de wet. Van de 100.000-plus gemeenten heeft 94% knelpunten ervaren en van de gemeenten in de categorie 50.000 tot 100.000 inwoners is 93% knelpunten tegengekomen.

De 188 respondenten die hebben aangegeven dat ze knelpunten zijn tegengekomen bij de voorbereiding op of de uitvoering van de WI is gevraagd de drie belangrijkste knelpunten te noemen. De meest genoemde knelpunten zijn:

- onvoldoende ambtelijke capaciteit;
- het opzetten van samenwerking met andere organisaties (bijvoorbeeld UWV) kost veel tijd;
- onduidelijkheid over de benodigde verantwoordingsinformatie (het accountantsprotocol).

Tabel 3.2 Wilt u aangeven wat de drie belangrijkste knelpunten zijn? (N=188)

	Aantal malen genoemd	Procent
Onvoldoende ambtelijke capaciteit	108	57%
Het opzetten van samenwerking met andere organisaties (bijvoorbeeld UWV) kost veel tijd	68	36%
Onduidelijkheid over de benodigde verantwoordingsinformatie (het accountantsprotocol)	67	36%
Onduidelijkheid/onzekerheid over consequenties van de prijsmonitor	51	27%
Onvoldoende informatie over de Wet inburgering (en/of de Regeling vrijwillige inburgering en/of overige regelingen rond inburgering)	49	26%
Onvoldoende financiële middelen voor de uitvoering van de trajecten	36	19%
Onvoldoende financiële middelen voor de handhaving	9	5%
Onvoldoende financiële middelen voor de voorbereiding	8	4%
Ander knelpunten	71	38%

Als andere knelpunten worden onder andere genoemd:

- De gemeente heeft te weinig tijd gehad om zich goed voor te bereiden op de nieuwe wet. Daarbij wordt ook diverse malen verwezen naar vertragende factoren als een gemeentelijke herindelingsoperatie of het opzetten van een samenwerkingsverband van gemeenten.
- PBI/ISI werkt niet goed of is te laat beschikbaar.
- Ontbreken van kinderopvang als drempel voor de vrijwillige inburgeraar.
- Ongelijkheid, omdat geen trajecten mogen worden aangeboden aan inburgeraars met een klein baantje en wel aan 'rijke' inburgeringsplichtigen die tot de verplichte doelgroep behoren.
- Veel bureaucratie door onvoldoende samenhang tussen WEB, WWB en WI.

3.3 Wachlijsten voor inburgeringscursussen

Een mogelijk knelpunt bij de uitvoering van de WI zijn wachlijsten voor het volgen van inburgeringscursussen. In 4% van de gemeenten bestaan er op dit moment wachlijsten, terwijl in 24% van de gemeenten zo'n wachlijst wordt verwacht.

Tabel 3.3 Zijn er in uw gemeente wachlijsten voor inburgeringscursussen? Zo nee, verwacht u deze? (N=240)

	Aantal	Procent
Ja, die zijn er	9	4%
Nee, maar we verwachten ze wel	57	24%
Nee, en we verwachten ze ook niet	174	73%

De situatie met betrekking tot de wachtlijsten voor inburgeringscursussen wijkt in de 100.000-plus gemeenten af van de overige gemeenten. Zo kent slechts 44% van de gemeenten met meer dan 100.000 geen wachtlijsten en worden deze ook niet verwacht (tegenover 75% van de overige gemeenten). In eveneens 44% van de 100.000-plus gemeenten bestaan op dit moment geen wachtlijsten, maar worden ze wel verwacht (dit geldt voor 22% van de overige gemeenten). En in 12% van de 100.000-plus gemeenten bestaan op dit moment al wachtlijsten. Dit is in 3% van de overige gemeenten het geval.

4 Het huidige kennisniveau bij gemeenten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het inzicht dat gemeenten op dit moment hebben in de omvang van de doelgroepen van de WI en het taalniveau van deze doelgroepen (paragraaf 4.2). In paragraaf 4.3 komt de vraag aan de orde in hoeverre gemeenten tevreden zijn over de gegevens die ze krijgen van de Informatie Beheer Groep (IB-Groep) via het BPI en het ISI. Tot slot komt de vraag aan de orde in hoeverre gemeente voldoende informatie hebben over het aanbod van inburgeringscursussen en de instellingen die deze cursussen aanbieden (paragraaf 4.4).

4.2 Inzicht in doelgroepen van de WI

De meeste gemeenten weten welke doelgroepen vallen onder de werkingssfeer van de WI (94%). Een ruime meerderheid (60%) zegt ook voldoende zich te hebben op de omvang van deze doelgroepen. Slechts 18% van de gemeenten verklaart echter dat ze voldoende zicht hebben op het taalniveau van deze doelgroepen.

Tabel 4.1 Heeft u zicht op de doelgroepen van de Wet inburgering? (N=239)

	Ja	Nee
Wij weten welke doelgroepen deel uitmaken van de WI	94%	6%
Wij hebben voldoende zicht op de omvang van deze doelgroepen	60%	40%
Wij hebben voldoende zicht op het taalniveau van deze doelgroepen	18%	82%

4.3 Tevredenheid over de gegevens van de IB-Groep

De Informatie Beheer Groep (IB-Groep) heeft een bestand potentiële inburgeringsplichtigen (BPI) aangelegd. Via het BPI kunnen gemeenten nagaan aan welke inwoners zij de inburgeringsplicht moeten opleggen. Daarnaast beheert de IB-Groep ook het landelijk informatiesysteem inburgering (ISI). Via het ISI kunnen gemeenten de vorderingen van hun inburgeraars volgen.

Gemeenten is gevraagd naar hun oordeel over de gegevens die ze krijgen van de IB-Groep via het BPI en het ISI. Iets minder dan de helft (48%) van de gemeenten is hierover tevreden.

Tabel 4.2 Bent u tevreden over de gegevens die u van de IB-groep krijgt? (N=257)

	Aantal	Procent
Ja	123	48%
Nee	114	44%
Geen antwoord	20	8%

De 114 respondenten die hebben aangegeven dat ze niet tevreden zijn over de gegevens van de IB-groep, is gevraagd waarover ze niet tevreden zijn. Het gaat om de volgende zaken:

- er zijn problemen (geweest) met de koppeling met de eigen (gemeentelijke) systemen (58 keer genoemd);
- de gegevens zijn te laat beschikbaar gesteld (57 keer genoemd);
- de gegevens zijn onvoldoende bruikbaar (50 keer genoemd);
- de gegevens zijn onvoldoende duidelijk (43 keer genoemd).

4.4 Inzicht in het aanbod van inburgeringscursussen

Een ruime meerderheid van de gemeenten (64%) weet welke instellingen inburgeringscursussen aanbieden aan inburgeringsplichtigen uit de eigen gemeente. Ongeveer de helft van de gemeenten (51%) weet ook aan welke groepen inburgeringsplichtigen deze instellingen cursussen aanbieden, terwijl ook circa de helft van de gemeenten (49%) op de hoogte zegt te zijn van de kwaliteit van deze instellingen.

Tabel 4.3 Heeft uw gemeente voldoende informatie over andere inburgeringscursussen en cursusinstellingen? (N=236)

	Ja	Nee
Wij weten welke instellingen cursussen aanbieden	64%	36%
Wij weten voor welke groepen zij cursussen aanbieden	51%	49%
Wij weten wat de kwaliteit van deze instellingen is (bijvoorbeeld of ze het Keurmerk Inburgeren hebben)	49%	52%

5 Het gemeentelijk beleid

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt het gemeentelijk beleid met betrekking tot de WI aan de orde en wijze waarop gemeenten de uitvoering van de wet beleidsmatig en organisatorisch hebben ingebed.

In paragraaf 5.2 komt de vraag aan de orde of gemeenten een beleidsnota hebben vastgesteld of een visie op inburgering hebben ontwikkeld en welk ambitieniveau daarbij wordt gehanteerd. In paragraaf 5.3 komt de vraag aan de orde of gemeenten in de WI voldoende beleidsvrijheid ervaren of niet. In paragraaf 5.4 wordt ingegaan op de vraag of gemeenten hun inburgeringsplichtigen eigen bijdragen laten betalen of niet. In paragraaf 5.5 wordt ingegaan op de wijze waarop gemeenten de uitvoering van de WI hebben gekoppeld aan de uitvoering van de Wet werk en bijstand (WWB) en de wijze waarop gemeenten de uitvoering van de WI organisatorisch hebben geregeld.

5.2 Een beleidsnota of visie

Ruim driekwart (78%) van de gemeenten beschikt over een eigen of regionale nota inburgering of heeft in ieder geval een visie op inburgering ontwikkeld. In 70% van de gemeenten is het ambitieniveau van het beleid gelijk aan dat van de WI. De overige 30% van de gemeenten geeft aan dat ze een hoger ambitieniveau koesteren dan hetgeen in de wet is vastgelegd. Het zijn vooral de grotere gemeenten die een hoger ambitieniveau hebben. Van de 100.000-plus gemeenten heeft 78% een hoger ambitieniveau dan in de wet is neergelegd en van de gemeenten in de inwonersklasse van 50.000 tot 100.000 heeft 54% een hoger ambitieniveau.

Gemeenten die een hoger ambitieniveau hebben dan in de wet is vastgelegd, is gevraagd aan te geven waaruit die hogere ambities bestaan. Het gaat onder andere om de volgende ambities:

- De gemeente wil naast de inburgeringsplichtigen ook andere groepen een inburgeringsvoorziening aanbieden (47 keer genoemd).
- De gemeente stelt de ambities omtrent het te behalen taalniveau hoger dan in de WI (16 keer genoemd).
- Andere ambities (31 keer genoemd). Voorbeelden hiervan zijn: extra inspanningen op het gebied van persoonlijke begeleiding en begeleiding richting de arbeidsmarkt; bevordering van participatie in de samenleving als het centrale doel van inburgering (in plaats van het behalen van het inburgeringsexamen); aanbieden van ondersteuning aan inburgeraars die het inburgeringsexamen hebben behaald.

5.3 Opvatting over de mate van beleidsvrijheid

Zo'n driekwart (76%) van de gemeenten vindt dat de WI voldoende beleidsruimte aan gemeenten biedt. Vooral de kleinere gemeenten zijn tevreden met de beleidsruimte in de wet. De gemeenten met meer dan 100.000 inwoners zijn in meerderheid ontevreden over de hen geboden beleidsruimte. Van deze gemeenten vindt 61% dat de wet onvoldoende beleidsvrijheid aan gemeenten geeft.

Tabel 5.3 Ervaart u in de Wet inburgering voldoende beleidsvrijheid voor gemeenten? (N=234)

	Aantal	Procent
Ja	177	76%
Nee	57	24%

Respondenten die onvoldoende beleidsvrijheid in de WI ervaren is gevraagd hun mening nader toe te lichten. Redenen waarom respondenten onvoldoende vrijheid ervaren zijn onder andere:

- de wet stelt eisen aan mensen die niet haalbaar zijn (in casu het behalen van het inburgeringsexamen);
- door de beperkte financiële middelen is er geen ruimte om eigen beleid te ontwikkelen;
- er bestaat een strikte koppeling tussen doelgroepen en financieringstromen;
- de wet regelt allerlei detailzaken als eigen bijdrages en het opleggen van boetes;
- onorthodoxe maatregelen en experimenteerruimte zullen de inburgeringspraktijk beter maken, er is weinig ruimte en geld voor dit soort zaken;
- ruimte voor eigen maatregelen voor specifieke situaties in de grote steden zou de uitvoering van de inburgering enorm verbeteren en bevorderen.

5.4 Het laten betalen van een eigen bijdrage

Een inburgeringsplichtige voor wie een inburgeringsvoorziening is vastgesteld, is een eigen bijdrage verschuldigd (artikel 23, tweede lid, WI). Het gaat om een bedrag van € 270, welk bedrag bij algemene maatregel van bestuur kan worden gewijzigd.

De meeste gemeenten (87%) zijn van plan de eigen bijdrage van de inburgeraars ook daadwerkelijk te innen. Slechts 13% van de gemeenten gaat dat niet doen.

Tabel 5.1 Gaat uw gemeente de eigen bijdrage van inburgeraars innen? (N=235)

	Aantal	Procent
Ja	205	87%
Nee	30	13%

De meest genoemde redenen om af te zien van de inning van de eigen bijdrage zijn:

- (relatief) hoge administratiekosten;
- een eigen bijdrage staat haaks op het reïntegratiebeleid op grond van de WWB (deze wet verbiedt het meebetalen aan eigen reïntegratietrajecten).

Sommige gemeenten stellen de inning van de eigen bijdrage afhankelijk van de prestaties van de inburgeringsplichtige. Bepaalde gemeente kiezen er voor alleen tot inning van de eigen bijdrage over te gaan als de inburgeringsplichtige niet heeft voldaan aan zijn verplichtingen. Sommige andere gemeenten gaan wel over tot het innen van de eigen bijdrage, maar keren het bedrag in de vorm van een premie uit als de inburgeringsplichtige het inburgeringsexamen heeft behaald.

De kosten voor een medische keuring om te kunnen vaststellen of een inburgeringsplichtige in aanmerking komt voor een ontheffing van de inburgeringsplicht in verband met een psychische of lichamelijke belemmering dan wel een verstandelijke handicap, komen in beginsel voor rekening voor de betreffende inburgeringsplichtige. In driekwart van de gemeenten worden deze kosten ook daadwerkelijk door de inburgeringsplichtige betaald, in 25% van de gemeenten draagt de gemeente deze kosten. Diverse gemeenten geven overigens aan dat ze over de vraag wie de kosten voor een medische keuring gaat betalen nog geen beslissing hebben genomen.

Tabel 5.2 Worden de kosten voor de medische keuring voor ontheffing van de inburgeringsplicht door de gemeente betaald of door de inburgeraar? (N=235)

	Aantal	Procent
Door de gemeente	58	25%
Door de inburgeraar	177	75%

Redenen voor gemeenten om de kosten van de medische keuring voor eigen rekening te nemen, zijn:

- De kosten van een medische keuring mogen geen belemmering vormen om zo'n keuring aan te vragen.
- De inburgeringsplichtigen zijn over het algemeen financieel weinig draagkrachtig.

Verschillende gemeenten hebben specifiek beleid geformuleerd inzake de bekostiging van medische keuringen. Voorbeelden hiervan zijn:

- Afhankelijk van het inkomen van de inburgeringsplichtige zijn de kosten van de medische keuring voor eigen rekening van de inburgeringsplichtige of van de gemeente.
- De uitkomst van de medische keuring bepaalt wie de kosten van de medische keuring betaalt: leidt de keuring tot een ontheffing van de inburgeringsplicht, dan zijn de kosten voor rekening van de gemeente; leidt de keuring niet tot een ontheffing, dan zijn de kosten voor rekening van de inburgeringsplichtige.

- De gemeente vraagt een vaste eigen bijdrage van de inburgeringsplichtige, de resterende kosten zijn voor rekening van de gemeente.

5.5 De koppeling met de uitvoering van de WWB

In 89% van de gemeenten is de uitvoering van de WI op een of andere wijze gekoppeld aan de uitvoering van de Wet werk en bijstand (WWB).

Tabel 5.4 Op welke manieren is de uitvoering van de WI gekoppeld aan de uitvoering van de WWB? (N=207)

	Aantal gemeenten	Procent
De prioritaire doelgroepen zijn gerelateerd aan de doelgroepen van de WBB	154	74%
We hebben reeds ervaring met een geïntegreerde aanpak van reïntegratie en inburgering	103	50%
Er is een analyse gemaakt van het WWB-bestand, in relatie tot de WI	101	49%
Er zijn protocollen voor de intake en de werkprocessen ontwikkeld met betrekking tot de combinatie van inburgering en uitvoering van de WWB	81	39%
De ICT-systemen van de WI en de WWB zijn gekoppeld	62	30%
De inkoop/aanbesteding van de trajecten in het kader van de WI en de WWB is gecombineerd	62	30%
Anders	18	9%

In 56% van de gemeenten is de uitvoering van de WI organisatorisch ondergebracht bij de afdeling Sociale Zaken. In 11% van de gemeenten wordt de uitvoering gedaan door de afdeling Welzijn.

Gemeenten die hebben aangegeven dat zij de uitvoering van de WI elders hebben ondergebracht, hebben de uitvoering opgedragen aan een samenwerkingsverband van gemeenten (bijvoorbeeld een intergemeentelijke sociale dienst) of hebben de uitvoering uitbesteed aan een andere gemeente.

Tabel 5.5 Waar is de uitvoering van de WI organisatorisch ondergebracht? (N=233)

	Aantal	Procent
Afdeling Sociale Zaken	130	56%
Afdeling Welzijn	25	11%
Afdeling Educatie	2	1%
Loket Inburgering / Steunpunt Nieuwkomers	19	8%
Elders	57	24%

6 De prognoses van het aantal inburgeringstrajecten

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het aantal inburgeringstrajecten dat gemeenten verwachten te zullen uitvoeren in 2007. In paragraaf 6.2 komen de prognoses aan de orde van de G31-gemeenten in verband met de trajecten die in 2007 zullen worden uitgevoerd (in relatie tot de afspraken die met het rijk zijn gemaakt over het totale aantal trajecten in de periode 2007-2009). In paragraaf 6.3 komen de verwachtingen van de overige gemeenten aan de orde wat betreft het aantal inburgeringstrajecten in 2007 (in relatie tot de afspraken met het rijk hierover). In paragraaf 6.4 staat de vraag centraal in hoeverre gemeenten op basis van de momenteel beschikbare gegevens een goede prognose kunnen opstellen van het aantal inburgeringstrajecten dat volgend jaar moet worden uitgevoerd.

6.2 De prognoses in de G31-gemeenten

De G31-gemeenten hebben met het Rijk afspraken gemaakt over het aantal uit te voeren inburgeringstrajecten in de periode 2007-2009. De G31-gemeenten is gevraagd aan te geven welk percentage van deze trajecten naar verwachting in 2007 zal worden uitgevoerd. Eén gemeenten gaat er van uit dat alle inburgeringstrajecten in 2007 zullen worden uitgevoerd. De meeste G31-gemeenten gaan uit van percentages die liggen tussen de 10 en 40%.

Tabel 6.1 Welk percentage van de trajecten zal naar verwachting in 2007 worden uitgevoerd? (N=24)

	Aantal	Procent
100%	1	4%
90 – 99%	0	-
80 – 89%	1	4%
70 - 79%	0	-
60 - 69%	0	-
50 - 59%	0	-
40 – 49%	2	8%
30 - 39%	6	25%
20 - 29%	7	29%
10 - 19%	6	25%
0 – 9%	1	4%

6.3 De prognoses in de overige gemeenten

Voor de overige (niet-G31-gemeenten) heeft het Rijk afspraken gemaakt over het aantal uit te voeren inburgeringstrajecten in 2007. Een deel van de financiering door het Rijk is afhankelijk gesteld van het daadwerkelijk aantal uitgevoerde inburgeringstrajecten.

Wij hebben de gemeenten gevraagd aan te geven welk percentage van deze trajecten naar verwachting ook daadwerkelijk in 2007 zal worden uitgevoerd. In minder dan een kwart van de gemeenten (23%) zal naar verwachting 100% van de geplande inburgeringstrajecten ook daadwerkelijk worden uitgevoerd.

Tabel 6.2 Welk percentage van de trajecten zal naar verwachting in 2007 worden uitgevoerd? (N=209)

	Aantal	Procent
100%	49	23%
90 – 99%	23	11%
80 – 89%	31	15%
70 – 79%	24	11%
60 – 69%	14	7%
50 – 59%	40	19%
40 – 49%	4	2%
30 – 39%	10	5%
20 – 29%	6	3%
10 – 19%	4	2%
0 – 9%	4	2%

Verwacht zou mogen worden dat gemeenten die verwachten achter te blijven bij de gemaakte afspraken over het aantal inburgeringstrajecten ook minder ver gevorderd zijn met de invoering van de WI. Dit is slechts ten dele het geval, zoals blijkt uit het volgende:

- Gemeenten die naar verwachting 100% van de trajecten gaan uitvoeren (49 gemeenten): 94% heeft de verordening(en) vastgesteld; 29% is gereed met het aanbesteden van cursussen en 35% is klaar met het opleiden van personeel.
- Gemeenten die naar verwachting tussen de 80 en 99% van de trajecten gaan uitvoeren (54 gemeenten): 91% heeft de verordening(en) vastgesteld; 44% is gereed met het aanbesteden van cursussen en 28% is klaar met het opleiden van personeel.
- Gemeenten die naar verwachting tussen de 60 en 79% van de trajecten gaan uitvoeren (38 gemeenten): 82% heeft de verordening(en) vastgesteld; 16% is gereed met het aanbesteden van cursussen en 32% is klaar met het opleiden van personeel.
- Gemeenten die naar verwachting tussen de 40 en 59% van de trajecten gaan uitvoeren (44 gemeenten): 68% heeft de verordening(en) vastgesteld; 20% is gereed met het aanbesteden van cursussen en 14% is klaar met het opleiden van personeel.

- Gemeenten die naar verwachting minder dan 40% van de trajecten gaan uitvoeren (24 gemeenten): 71% heeft de verordening(en) vastgesteld; 13% is gereed met het aanbesteden van cursussen en 29% is klaar met het opleiden van personeel.

6.4 Prognoses voor volgend jaar

Gemeenten zullen een prognose moeten opstellen voor het volgende jaar wat betreft het aantal uit te voeren inburgeringstrajecten. Gemeenten is gevraagd of ze op basis van de momenteel beschikbare gegevens (van de IB-groep, gecombineerd met lokale cijfers en de gemeentelijke prioriteitstelling) een goede prognose kunnen opstellen voor het volgende jaar.

De meerderheid van de gemeenten (56%) is van mening dat men op basis van de gegevens die op dit moment beschikbaar zijn géén goede prognose kan opstellen voor volgend jaar. Het zijn met verhoudingsgewijs veel kleinere gemeenten die een dergelijke prognose niet kunnen opstellen. Van de gemeenten met minder dan 20.000 inwoners kan 34% op dit moment zo'n prognose maken (en 66% niet), terwijl van de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners 71% een dergelijke prognose kan opstellen (en 29% niet).

Tabel 6.3 Kunt u op basis van de momenteel beschikbare gegevens een goede prognose opstellen voor volgend jaar? (N=231)

	Aantal	Procent
Ja	102	44%
Nee	129	56%

Gemeenten is gevraagd waarom het voor hen niet mogelijk is om een goede prognose voor volgend jaar op te stellen. De volgende redenen zijn onder andere genoemd:

- de gemeente is er nog niet mee bezig geweest;
- de gegevens van de IB-groep zijn nog niet beschikbaar;
- de gevolgen van het generaal pardon zijn nog niet duidelijk.

7 De ondersteuning

7.1 Inleiding

De gemeentelijke respondenten is gevraagd naar hun oordeel over verschillende ondersteuningsfaciliteiten bij de invoering van de WI. In paragraaf 7.2 komt de beoordeling van de frontoffice inburgering aan de orde. In paragraaf 7.3 wordt het oordeel over verschillende websites gegeven. In paragraaf 7.4 wordt ingegaan op de behoefte van gemeenten aan nadere ondersteuning.

7.2 Frontoffice inburgering

De overgrote meerderheid van de gemeenten (79%) is tevreden over de dienstverlening van de Frontoffice inburgering. Slechts 5% geeft aan niet over de deze voorziening tevreden te zijn.

Tabel 7.1 Bent u tevreden over de dienstverlening van het Frontoffice Inburgering?
(N=230)

	Aantal	Procent
Ja	182	79%
Nee	12	5%
Geen gebruik van gemaakt	36	16%

De respondenten die hebben aangegeven niet tevreden te zijn over de dienstverlening door de Frontoffice inburgering is gevraagd waarover zij niet tevreden zijn. Het betreft de volgende aangelegenheden:

- de vragen zijn niet duidelijk beantwoord (10 x genoemd);
- de vragen zijn niet op tijd beantwoord (6 x genoemd).

7.3 Beoordeling van websites

Er zijn diverse websites waarop gemeenteambtenaren (en ook inburgeringsplichtigen) worden geïnformeerd over de WI en over allerlei andere aangelegenheden die samenhangen met inburgering. De respondenten is gevraagd of ze tevreden zijn over de verschillende websites. Het meest tevreden is men over de volgende websites (die bovendien ook de grootste bekendheid genieten):

- handig (88% van de respondenten is hierover tevreden);
- www.inburgeren.nl (81% is hierover tevreden);
- www.hoemoetikinburgeren.nl (79% is hierover tevreden);
- www.vng.nl (74% is hierover tevreden).

Tabel 7.2 Bent u tevreden over de websites die gemeenten en inburgeraars informeren?
(N=231)

	Tevreden	Niet tevreden	Website niet bekend
Handig (www.handreikinginburgeringgemeenten.nl)	88%	9%	3%
www.inburgeren.nl	81%	6%	13%
www.hoemoetikinburgeren.nl	79%	6%	15%
www.vng.nl	74%	12%	14%
www.blikopwerk.nl	49%	7%	44%
www.forum.nl	22%	1%	77%
www.kiemnet.nl	32%	3%	65%

7.4 Behoeftte aan verdere ondersteuning

De meerderheid van de gemeenten (58%) heeft geen behoefte aan verdere ondersteuning bij de Wet inburgering.

Tabel 7.3 Heeft u behoefte aan verdere ondersteuning bij de Wet inburgering? (N=231)

	Aantal	Procent
Ja	97	42%
Nee	134	58%

Als gekeken wordt naar de verschillende gemeentegrootteklassen, dan blijkt dat in elke gemeentegrootteklasse de meerderheid van de gemeenten geen behoefte heeft aan verdere ondersteuning.

Gemeenten die hebben aangegeven dat ze behoefte hebben aan verdere ondersteuning bij de WI is gevraagd aan welke vormen van ondersteuning ze behoefte hebben. De meeste gemeenten blijken behoefte te hebben aan (voortzetting van) de frontoffice inburgering. Daarnaast hebben diverse gemeenten ook behoefte aan delen van kennis en willen ze geïnformeerd worden over best practices. Een aantal gemeenten zegt ook behoefte te hebben aan ondersteuning bij het opzetten van experimenten.