

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T.a.v. de heer drs. W. Koolmees
Postbus 90801
2509 LV 's-Gravenhage

cc. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen
T.a.v. mw. I. van Engelshoven



Utrecht, 30 juli 2019

Onderwerp: verzoek tot advies nieuwe Inburgeringswet in consultatieronde

Geachte heer Koolmees,

Allereerst danken wij u voor de uitnodiging om in de consultatieronde te reageren op de concepttekst voor de nieuwe Wet Inburgering. Dat stellen wij zeer op prijs. Het UAF is door uw ministerie betrokken bij de voorbereiding van het wetgevingsproces en wij blijven graag meedenken over de uitwerking naar uitvoeringsregels en richtlijnen.

Zoals bij u bekend zet het UAF zich vooral in voor hoger opgeleide vluchtelingen die zich hier verder willen ontwikkelen door middel van studie en werk. Ook deze groep heeft goede begeleiding en een passend aanbod nodig om succesvol te kunnen integreren op de arbeidsmarkt.

Het UAF is positief over het ambitieniveau van de nieuwe wet. Wel zien we dat in de uitwerking nog veel moet gebeuren om deze ambitie ook recht te doen. Een slimme overheid investeert in de kennis en talenten van statushouders, zodat zij een betekenisvolle toekomst tegemoet gaan en de arbeidsparticipatie toeneemt. Daar heeft iedereen baat bij. Momenteel blijft de arbeidsparticipatie van asielstatushouders achter en werken de meesten onder hun niveau. Dit is niet alleen nadelig voor henzelf, het is ook een gemiste kans voor de samenleving.

In de nieuwe wetgeving is het UAF vooral positief over:

- de focus op inburgeren op eigen niveau
- de focus op hogere taalvaardigheid (zo mogelijk minimaal B1-niveau)
- de onderwijsroute die de toegang tot een Nederlandse opleiding en een diploma mogelijk maakt
- de focus op taalonderwijs in combinatie met (vrijwilligers)werk
- de regierol voor de gemeenten.

We zien ook enkele punten die extra aandacht verdienen bij de uitvoering van de wet of de verdere uitwerking in lagere regelgeving. Hierover blijft het UAF graag meedenken, om te helpen bewerkstelligen dat het hoge ambitieniveau dat uitgangspunt was voor deze stelselwijziging daadwerkelijk wordt gerealiseerd. In de bijlage treft u een overzicht van deze punten aan.

Regie op inburgering naar gemeenten en regionale samenwerking

Het is een goede ontwikkeling dat gemeenten de regie krijgen op de inburgering. Op dit moment verschilt het per gemeente welke mogelijkheden asielstatushouders hebben om zich voor te bereiden op een duurzame plek op de arbeidsmarkt middels studie, leerwerktrajecten en extra begeleiding door de gemeente. Daarmee hangen de kansen die een statushouder heeft af van het gemeentelijk beleid en soms zelfs van de opvatting van klantmanagers. Dit is een onwenselijke situatie. Concreet gaat het om verschillen in:

- de mate waarin gemeenten invloed uitoefenen op het aanbod aan inburgeringscursussen in de regio
- de mate waarin statushouders worden ondersteund bij het kiezen van een traject
- de wijze waarop de Participatiewet door gemeenten wordt geïnterpreteerd.

Deze nieuwe wet biedt mogelijkheden om een min of meer vergelijkbaar inburgeringsaanbod te bieden aan alle asielstatushouders. Uit ervaring¹ weet het UAF dat voor een passend en economisch rendabel aanbod van bijvoorbeeld taal-schakeltrajecten regionale samenwerking noodzakelijk is. Een onderwijsinstelling kan onmogelijk rekening houden met de wensen van alle gemeenten in de regio bij het bepalen van de inhoud van schakeltrajecten. Daarnaast is voldoende schaalgrootte per regio een voorwaarde om voldoende aanbod te realiseren.

Onze zorg is dat gemeenten met kleine aantallen asielstatushouders het inburgeringsaanbod inperken, waardoor 'inburgeren op eigen niveau' niet mogelijk is. Wij zien geregeld dat asielstatushouders door gemeenten worden gestimuleerd om zo snel mogelijk het inburgeringsexamen te doen, ook al is een hoger taalniveau mogelijk. Financiële overwegingen, korte termijn denken en een te sterke gerichtheid op de grootste gemene deler zijn hier debet aan. Hierdoor komen specifieke groepen die andere mogelijkheden en behoeften hebben, zoals hoger opgeleide asielstatushouders, vaak onvoldoende tot hun recht.

U gaat de resultaten van de nieuwe wet monitoren en handhaven om tijdig te sturen op kwaliteit van het aanbod. Het UAF wil voorkomen dat 'de put pas gedempt wordt als het kalf verdronken is'. Wij verwachten dat tijdens de voorbereiding door gemeenten op de nieuwe wet al zichtbaar wordt of zij in staat zijn aan alle groepen inburgeringsplichtigen een passend aanbod te doen. Is monitoring in de voorbereidende fase een optie?

Het valt te verwachten dat gemeenten straks afzonderlijk aanbestedingstrajecten opzetten, waardoor aanbieders geen kwalitatief en duurzaam aanbod kunnen ontwikkelen en in stand houden. Om dit te voorkomen, adviseert het UAF dat centrumgemeenten in de arbeidsmarktregio's het voortouw nemen bij de aanbesteding van inburgeringstrajecten.

¹ In bijvoorbeeld de regio Tilburg kon alleen door regionale samenwerking onder regie van de gemeente Tilburg een taal-schakeltraject aan de Tilburg University levensvatbaar opgezet worden.

Brede Intake/PIP

Voor de participatie van inburgeraars in Nederland is een goede en brede intake nodig die resulteert in een passend en realistisch Plan Inburgering en Participatie (hierna: het PIP). Hiervoor dienen de medewerkers die de brede intake doen over de juiste expertise te beschikken. Verder is van belang dat gemeenten een integrale aanpak hanteren, bijvoorbeeld door bij de afname en interpretatie van de brede intake een multidisciplinair team in te zetten waaraan ook cursusinstellingen, onderwijsinstellingen, re-integratie-bedrijven en het COA een bijdrage leveren. Voor maatschappelijke organisaties met expertise op het gebied van participatie van asielstatushouders zien wij ook een rol.

Wij vragen ons af of deze expertise en integrale aanpak in alle gemeenten, en vooral in de kleinere, goed kan worden ingevuld. Zeker waar het gaat om subgroepen zoals hoger opgeleide statushouders, die niet voor de Onderwijsroute in aanmerking komen. Hieronder lichten wij dat verder toe.

De onafhankelijke leerbaarheidstoets is bepalend voor de leerroute die wordt gekozen in het PIP. Wij zijn benieuwd naar de invulling van deze toets en de wijze waarop deze wordt gebruikt bij de keuze van de leerroute. In het verleden zijn voor zover bij ons bekend geen taalafhankelijke leerbaarheidstoetsen ontwikkeld die in alle gevallen een valide beeld van de capaciteiten geven. Het UAF heeft ook ruime ervaring met leerbaarheidstoetsen opgedaan en heeft vaak moeten vaststellen dat de leerbaarheidstoets niet altijd overeenstemde met andere indicatoren die de capaciteiten van de statushouder duiden.

Alléén als een statushouder over voldoende kennis beschikt kan hij of zij de juiste leerroute kiezen en goed beslagen ten ijs komen bij het gesprek met de gemeente over het PIP. Goede voorlichting van asielstatushouders over opleidings- en werkmogelijkheden in Nederland, voorafgaand aan het PIP-gesprek met de gemeente, is daarom vereist. Hierin zouden maatschappelijke organisaties een rol moeten spelen.

In het programma 'Vorbereiding op inburgering' en de maatschappelijke begeleiding door de gemeente is hier ruimte voor. Het UAF acht het van groot belang dat in de nadere uitwerking van dit programma en de maatschappelijke begeleiding bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur (amvb) nadere regels worden gesteld die betrekking hebben op de inhoud, de uitvoering en de kwaliteit van het programma.

Concreet stellen wij voor om ruimte te laten voor ontwikkelingen in de tijd die van invloed kunnen zijn op het PIP. Maak afspraken globaal en beschik enkel over zaken die voor langere tijd vastliggen, zoals de leerroute. Onderliggend aan deze beschikking omvat het PIP een groeidossier dat de afspraken specificeert, maar dat het ook mogelijk maakt om gedurende de inburgeringsperiode aanpassingen te doen.

B1-route

Het UAF is een grote voorstander van het leren van de taal in combinatie met werken. Dit biedt een rijkere leercontext dan alleen cursorisch onderwijs en kan bijdragen aan snellere taalverwerving en integratie in de samenleving. Daarbij dient wel rekening gehouden te worden met competenties, diploma's en wensen van de asielstatushouders en de kansen op

de arbeidsmarkt. Het UAF heeft hiervoor succesvolle maatwerktrajecten ontwikkeld. Wij bepleiten dat gemeenten, rekening houdend met de achtergronden van de statushouder, deze maatwerktrajecten in het inburgeringsaanbod opnemen. Voorkomen moet worden dat geschoolde professionals in een niet passend leerwerktraject worden geplaatst, terwijl ze in hun eigen professie de samenleving veel te bieden hebben.

Bij de B1-route is voorzien dat niet iedereen alle onderdelen op B1-niveau kan halen, maar in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting is weinig aandacht voor de noodzaak dat hoger opgeleide statushouders de taal op een hoger niveau beheersen. Er wordt slechts gesproken over het stimuleren van het behalen van een hoger niveau.

Artsen en tandartsen, maar ook andere professionals kunnen in Nederland alleen hun vak succesvol oppakken als zij het Nederlands op B2-niveau of hoger beheersen.

Gemeenten zouden bij het vaststellen van het PIP voor deze statushouders van een B2 einddoel uit moeten gaan en een leerroute naar B2 als regulier onderdeel van de zogenaamde B1-route moeten opvatten.

Leerwerktrajecten

In deze huidige arbeidsmarkt zijn er in de zorg, techniek en het onderwijs talrijke vacatures. Gekwalificeerde asielstatushouders kunnen zo aan de slag. Maar er is nog wel wat nodig om de Syrische elektricien, de Eritrese verpleegkundige of de Iraanse wiskundeleraar weer hun beroep in Nederland te kunnen laten uitvoeren. Leren en werken is een uitkomst voor vluchtelingen, zeker als het past bij de leeftijd van de deelnemer en het plan realistisch is. Maar een reguliere BBL- of duale hbo-opleiding is vaak niet realiseerbaar, vanwege het feit dat asielstatushouders zelf een betaalde werkplek moeten vinden voordat de studie van start gaat. Een maatwerktraject waarin leren en werken wordt gecombineerd, lost veel op. Dit vergt een goede samenwerking tussen werkgevers, onderwijsaanbieders en gemeenten, waarbij alle partijen opstaan voor maatwerk en flexibiliteit. Het UAF heeft hiermee goede ervaringen opgedaan met de netbeheerders Liander en Stedin, zorginstellingen in Amsterdam, bouwbedrijven in Rotterdam, technische bedrijven in de *Brainport*-regio, initiatieven voor asielstatushouders met een docenten-achtergrond en met L'Oréal. Deze kennis delen we graag met gemeenten die vergelijkbare trajecten willen opzetten.

Assessmenttraject voor zorgprofessionals

Door het tekort aan zorgprofessionals is extra aandacht voor deze groep in onze optiek noodzakelijk. De begeleiding van zorgprofessionals zoals (tand)artsen en verpleegkundigen, in een door de Rijksoverheid opgezet assessmenttraject, is zeer specifiek. Deze groep heeft baat bij gerichte begeleiding, bij voorkeur door één loket.

Om in Nederland een BIG-registratie te krijgen is voor asielstatushouders een assessmenttraject noodzakelijk met vaak ook een onderwijscomponent. Hiervoor is ook geen Onderwijsroute noodzakelijk, maar wel een maatwerktraject in de B1-route. Het is niet reëel dat deze kennis bij de klantmanagers van alle 355 gemeenten beschikbaar is en actueel wordt gehouden. Wat wél te organiseren is, is samenwerking tussen gemeenten en regionale zorgpartijen, zodat er leerwerktrajecten en werkervaringsplekken mogelijk gemaakt worden.

28-plussers en toegang tot onderwijs

Op basis van leeftijd wordt aan een groep asielstatushouders de toegang tot het onderwijs via de inburgering ontzegd: de 28-plussers. In de B1-route zou voor iedereen de mogelijkheid moeten bestaan om een diploma of certificaat te behalen, ongeacht de leeftijd. Bij de Onderwijsroute wordt in de memorie van toelichting gesteld dat jonge asielstatushouders nog een heel werkzaam leven voor zich hebben. Dit geldt echter evenzeer voor een 30 tot 40-jarige professional, die nog tientallen jaren aan de Nederlandse samenleving kan bijdragen. Veel hoog opgeleide asielstatushouders met werkervaring kunnen hier niet in hun eigen professe aan de slag. Dit komt omdat diploma's uit het land van herkomst beperkt worden erkend door de overheid en werkgevers. Zorgprofessionals hebben een BIG-registratie nodig en de meeste werkgevers willen een erkend diploma of certificaat zien. Daarom is het vaak noodzakelijk om middels een kort traject een Nederlands diploma te halen, bijvoorbeeld een pre-master en een master of een vakdiploma. Hiervoor is het niet altijd nodig om eerst een taal-schakeltraject te doen: men kan ook via de B1-route een hoger taalniveau bereiken en deficiënties in de vooropleiding wegwerken.

Wij pleiten daarom voor de mogelijkheid van het behalen van een diploma in de B1-route of middels maatwerkoplossingen in het kader van de Participatiewet. Het is verspilling van talent en ervaring als bijvoorbeeld zorgprofessionals of technische geschoolden in een ander werkveld en op een ander niveau aan de slag moeten. Deze groep is vaak ouder dan 28 jaar en heeft specifieke begeleiding nodig. De kennis om deze specifieke begeleiding te kunnen bieden, is naar onze inschatting niet voldoende bij gemeenten aanwezig. Het is ook lastig om deze kennis over een relatief kleine en bijzondere groep in alle gemeenten beschikbaar en actueel te hebben. Wij pleiten er daarom voor dat gemeenten hierbij vanuit een landelijk expertisecentrum ondersteuning krijgen om deze trajecten vorm te geven.

Onderwijsroute

Regionale samenwerking

Cruciaal in de Onderwijsroute zijn de taal-schakeltrajecten die de mogelijkheid bieden om uit te stromen naar vervolgonderwijs in mbo, hbo en wo. Dit vereist kwaliteit en continuïteit. Indien gemeenten afzonderlijk tot verschillende keuzes komen voor dergelijke trajecten zullen de aanbieders niet in staat zijn om deze economisch rendabel uit te voeren. Naar het oordeel van het UAF is er per traject een minimum aantal deelnemers nodig dat een zelfde programma volgt. Het is goed denkbaar dat per regio en per onderwijssoort (mbo, hbo, wo) maar één zo'n traject levensvatbaar kan worden aangeboden. Dit vraagt samenwerking van gemeenten om ervoor te zorgen dat zij de asielstatushouders uit hun gemeente ook naar de regionale aanbieder sturen en daarmee versnippering van het aanbod voorkomen.

Bekostiging

Regioplan heeft een inventarisatie gedaan van bestaande taal-schakeltrajecten, die vaak zijn verbonden aan een onderwijsinstelling. De kosten van de trajecten zijn hierin echter niet meegenomen. Volgens informatie van het UAF kunnen deze kosten meer dan 10.000 euro per statushouder bedragen, waarmee deze duurder zijn dan de trajecten voor een gemiddelde statushouder. Daarom adviseren wij deze kosten in kaart te brengen en mee te nemen in het faciliteren van de gemeente bij het beschikbaar stellen van de benodigde budgetten.

Duur taalschakeltraject van 1,5 jaar is te kort

Uit ervaring van het UAF en de taal-schakeltrajecten is bekend dat alleen de allergrootste talenten in staat zijn om binnen anderhalf jaar vanaf niveau A0 een taal-schakeltraject richting hoger onderwijs succesvol af te ronden. Dat zou betekenen dat slechts een geringe minderheid van de deelnemers aan een Onderwijsroute richting hoger onderwijs dit traject succesvol zal afronden. Het UAF pleit ervoor om het traject te verlengen of vooraf te laten gaan door een taaltraject van A0 tot en met A2/B1 om het voor de doelgroep die naar niveau B2 moet realistisch te maken om dit succesvol af te ronden. Indien de inburgeringstermijn voor deze groep feitelijk wordt teruggebracht naar anderhalf jaar, wordt de druk op de asielstatushouders om naast taal ook andere kennis en vaardigheden te leren te groot. Het leren van een nieuwe taal heeft ook een periode van internaliseren nodig.

Boete

De boete voor het niet behalen van een taal-schakeltraject bedraagt volgens het wetsvoorstel 1.340 euro. Meerdere factoren zijn van invloed op een succesvol eindresultaat, zoals goede begeleiding en goede voorlichting over het juiste niveau van een taal-schakeltraject. Naar onze mening is de boete alleen op zijn plaats als de inburgeringsplichtige zelf de grootste invloed heeft gehad op het niet behalen van het resultaat. Dit vergt heldere informatievoorziening aan de statushouder over de voortgang en de keuzemogelijkheid om te switchen naar een ander inburgeringstraject. Gemeenten zouden tijdens de voortgangsgesprekken tenminste moeten hebben teruggekoppeld dat op basis van de voortgangsresultaten de vastgestelde leerroute niet voldoende aansluit bij de capaciteiten en persoonlijke situatie van de inburgeringsplichtige. En in samenspraak een andere leerroute aan de inburgeringsplichtige moeten hebben voorgesteld.

Inschatting instroom op juiste niveau

Vaak blijkt pas tijdens het volgen van onderwijs wat de capaciteit en mogelijkheden van de deelnemers zijn. Het UAF pleit ervoor om de taal-schakeltrajecten zo in te richten dat in de beginfase de keuze voor uitstroom naar een bepaalde onderwijssoort nog niet te veel vastligt en switchen naar een ander niveau gemakkelijk mogelijk is.

Pilot Onderwijsroute

Het is een gemiste kans dat in de voorbereiding geen officiële pilot Onderwijsroute wordt uitgevoerd. Deze zou kunnen bijdragen aan het bij elkaar brengen van vraag en aanbod in een regionale context. Aangezien het een totaal nieuwe ontwikkeling voor gemeenten betreft, menen wij dat zij een goede uitvoering van de Onderwijsroute niet zomaar uit hun mouw schudden. Gemeente zullen behoefte hebben aan een model voor het bieden van een passend aanbod in samenwerking met de aanbieders.

In Amsterdam geven de gemeente en onderwijspartijen gezamenlijk invulling aan de Onderwijsroute. Daarvoor worden ook omliggende gemeenten uitgenodigd. Dit kan een werkmodel opleveren dat in andere regio's ook bruikbaar is. Ook op andere plekken zijn initiatieven gaande, bijvoorbeeld in de gemeenten Ermelo, Harderwijk en Zeewolde en in de regio Hart van Brabant. Het is aan te bevelen om van deze ervaringen gebruik te maken en deze te delen met andere gemeenten en uitvoeringsinstellingen.

Mogelijkheid tot vrijstelling inburgering door minister

Tot slot spreken wij onze waardering uit over de mogelijkheid om vrijstelling voor de inburgering te vragen aan de minister van SZW. Dit speelt vooral als iemand door het uitoefen van een bepaalde baan waarvoor bepaalde competenties noodzakelijk zijn laat zien goed ingeburgerd te zijn. We denken hierbij aan het voorbeeld van een docent aan een hogeschool die in het Nederlands doceert en toch nog een onderdeel van het inburgeringsexamen moest doen.

Met vriendelijke groet,

Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF
Newtonlaan 71, Postbus 14300
3508 SK Utrecht

Bijlage

De onderwerpen waarbij het UAF graag betrokken wil worden bij de nadere uitwerking van lagere regelgeving:

Brede intake/PIP

- Het UAF vindt het belangrijk dat er voor iedere statushouder een PIP tot stand komt dat past bij de talenten, wensen en mogelijkheden van de statushouder en dat bijdraagt aan arbeidsparticipatie op een passend niveau.
- Daarvoor is het belangrijk dat:
 - de statushouder voldoende weet van de mogelijkheden voor onderwijs en werk;
 - de gemeente over voldoende expertise beschikt om ook voor specifieke (vaak klein) doelgroepen statushouders zoals hoger opgeleiden een passend PIP op te stellen;
 - de uitkomst van de leerbaarheidstest in het juiste perspectief ten opzichte van andere indicatoren wordt gebruikt voor de keuze van een leerroute.
- De relatieve korte tijdspanne waarbinnen het PIP tot stand komt en de beperkte ervaring en expertise in kleinere gemeentes maken het tot een grote uitdaging om tot een passend PIP voor kleine specifieke doelgroepen te komen. Het UAF ziet graag dat daarbij de expertise en ervaring van andere (maatschappelijke) organisaties wordt betrokken, bijvoorbeeld in de vorm van multidisciplinaire teams.

Onderwijsroute

- De plaatsing in een passende leerroute is geen makkelijke afweging en is mede afhankelijk van de mogelijkheden in het aanbod. Het UAF pleit ervoor dat statushouders in alle gemeenten een aanbod kunnen krijgen waarin, afhankelijk van de capaciteiten van de statushouder, uitstroom naar mbo, hbo en wo mogelijk is.
- Het UAF hecht er veel waarde aan dat in de Onderwijsroute een keuze voor een specifiek taal-schakeltraject geen momentopname is, maar een doorlopend traject waarin ontwikkelingen in het leren en de motivatie van de statushouder van invloed zijn op de keuze. Switchen tussen verschillende uitstroomrichtingen en leerroutes moet in het begin van het taal-schakeltraject mogelijk zijn.
- Het UAF verwacht dat het matchen van een statushouder met een taal-schakeltraject niet in alle gemeenten vanaf de eerste dag van uitvoering van de wet goed zal verlopen omdat men hier geen of slechts beperkt ervaring mee heeft opgedaan. Wij hadden graag gezien dat met Onderwijsroute in een pilotproject ervaring zou zijn opgedaan. Wij vinden het belangrijk dat nu op een andere wijze in de voorbereiding op de implementatie van de inburgering instrumenten en handreikingen voor gemeenten worden ontwikkeld.

Leerwerktrajecten

- Het UAF hecht veel waarde aan trajecten waarin leren en werken wordt gecombineerd en heeft daar veel ervaring mee opgedaan.
- In de B1-route moet het mogelijk zijn om, indien de toekomstige beroepsuitoefening dat vereist, op een hoger taalniveau in te burgeren dan B1.
- Indien het diploma uit het land van herkomst niet wordt erkend moet een gemeente nagaan of middels het halen van een diploma of certificaat een beroepskwalificatie kan worden behaald, zodat de statushouder zijn/haar professie hier opnieuw kan uitoefenen.

Assessmenttrajecten zorgprofessionals

- Artsen, tandartsen en andere zorgprofessionals kunnen een belangrijke bijdrage aan de behoefte aan zorgprofessionals invullen. Daarvoor moeten zij een specifiek assessment traject doorlopen en een aanvullende opleiding volgen. De kennis en ervaring bij gemeenten is op dit vlak beperkt, waardoor veel zorgprofessionals niet de gelegenheid krijgen om aan het assessment deel te nemen.
- Het UAF wil dat gemeenten zich kunnen richten tot één instituut, dat expertise heeft over het assessment en dat kan ondersteunen bij het opstellen van een PIP, waarmee de zorgprofessionals in Nederland weer aan het werk kunnen.
- Daarnaast is het van groot belang dat lokale en landelijke overheden zorginstellingen stimuleren om statushouders de gelegenheid te bieden werkervaring op te doen.