

De Minister van Vreemdelingenzaken  
en integratie,  
Mevrouw drs. M.C.F. Verdonk  
Ministerie van Justitie  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

Datum  
17 augustus 2006

Uw kenmerk

Ons kenmerk  
Rfv 2006-0000269472

Inlichtingen bij  
Drs. H. Tanja

Doorkiesnummer  
070 - 4267234

Bijlagen  
0

**Onderwerp**  
Bekostigingsbesluit Inburgering

Geachte mevrouw Verdonk,

In de brief van 8 juni jl. (Rfv 2006-0000203037) heeft de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) aangekondigd u bij gelegenheid van advies te willen voorzien over het (concept) bekostigingsbesluit inburgering gezien de (financiële) consequenties voor gemeenten.

In een korte samenvatting volgen hierna de belangrijkste punten van het advies. Vervolgens worden deze punten nader uitgewerkt en toegelicht.

#### *Samenvatting*

*De nieuwe Wet inburgering is complex. Deze complexiteit heeft ook gevolgen voor de bekostiging. Bekostiging vindt plaats middels een specifieke uitkering omdat het niet goed mogelijk zou zijn om in het gemeentefonds de financiële middelen ten behoeve van de inburgering aanvaardbaar over de gemeenten te verdelen. De inburgeringsplichtigen zijn namelijk (te) ongelijk over het land verdeeld en er is geen bestaande maatstaf die daarin voorziet. De Raad heeft vooralsnog begrip voor deze keus, maar acht wel mogelijkheden aanwezig om het vaste deel van de rijksbijdrage in het gemeentefonds onder te brengen.*

*Het spreekt de Raad aan dat bij de bekostiging van de inburgering gekozen is voor verantwoording van de prestaties. Die prestaties moeten weliswaar eenduidig maar niet al te specifiek worden geformuleerd teneinde de*

*verantwoordingslast zoveel mogelijk te beperken. De Raad adviseert om geen afzonderlijke verantwoordingsrapportages verplicht te stellen. Het verantwoorden van de specifieke middelen via de opname van prestaties in (een bijlage bij) de gemeenterekening volstaat. In overleg met u en de gemeenten zouden de prestatie-indicatoren nader kunnen worden afgesproken.*

*De nieuwe Wet inburgering tuigt een complex inburgeringssysteem op. De voorkeur van de Raad gaat uit naar een minder complex systeem dat meer ruimte aan de gemeenten laat. Het gekozen inburgeringssysteem brengt echter ook aanzienlijke administratieve lasten met zich mee. Dat staat op gespannen voet met de doelstelling van het Kabinet om de administratieve lastendruk te reduceren. Naar het oordeel van de Raad zou een groter vertrouwen in het uitgangspunt dat iedere bestuurslaag zijn eigen verantwoordelijkheid naar behoren oppakt tot een aanzienlijke besparing van de administratieve lasten van de inburgering kunnen leiden.*

*Naast administratieve lasten zullen ook de bestuurlijke lasten van deze voorstellen hoog zijn. De Raad pleit er voor om bij nieuw beleid ook de bestuurlijke lasten te laten meewegen. Inzet zou moeten zijn om ook de bestuurlijke lastendruk van nieuw beleid zoveel mogelijk te beperken.*

*De nieuwe Wet inburgering rekent enerzijds gemeenten op allerlei zaken af, terwijl anderzijds de gemeentelijke regiemogelijkheden worden beperkt. De Raad is principieel van mening dat de bekostiging van de gemeenten zich dient te beperken tot zaken waar ze ook op kunnen sturen. Indien de toegevoegde waarde van de gemeente bij de bekostiging van de inburgering zich beperkt tot het lopen van uitvoeringsrisico's, zijn de gemeenten slechts verworpen tot een extra schakel in de uitvoering. In dat geval ligt de rechtstreekse bekostiging van de verstrekking van inburgeringsvoorzieningen door het Rijk meer voor de hand.*

*De Raad pleit er voor om gemeenten voldoende tijd en ondersteuning te geven voor een verantwoorde implementatie van deze complexe wet.*

*Daarnaast acht de Raad het van belang dat de Wet inburgering tijdig geëvalueerd wordt. Aangezien het aanbeveling verdient om de inhoudelijke evaluatie van de wet pas te laten plaatsvinden na doorloop van een volledige beleidscyclus, pleit de Raad er voor om de administratieve en bestuurlijke lasten van deze wet afzonderlijk te evalueren en in de tijd naar voren te halen. Een belangrijk punt bij die evaluatie zou moeten zijn hoe de administratieve en bestuurlijke lasten zoveel mogelijk beperkt kunnen worden. Meer globale kaderstellingen, meer mogelijkheden tot maatwerk door gemeenten en ruimere mogelijkheden om tussen budgetten en over jaargrenzen heen te schuiven, ziet de Raad daarbij als belangrijke aandachtspunten.*

## 1.

### **Inleiding**

De nieuwe Wet inburgering wordt niet gekenmerkt door eenvoud; verschillende categorieën inburgeringsplichtigen, decentrale uitvoering, prestatieafspraken tussen Rijk en gemeenten en marktwerking bij de inkoop van inburgeringsvoorzieningen liggen onder andere aan deze wet ten grondslag. Al deze zaken zijn niet eenvoudig in één model te verenigen en compliceren ook de wijze van bekostiging. Daar komt bij dat de bekostiging ook gericht moet zijn op de beheersing van het rijksbudget.

Het bekostigingssysteem bestaat uit een vast, een prestatieafhankelijk en een variabel deel. Het vaste deel van de rijksbijdrage dient voor de bekostiging van de verstrekking van informatie omtrent het inburgeringsstelsel door gemeenten aan (potentiële) inburgeringsplichtigen. Het prestatieafhankelijke deel heeft betrekking op de inkoop van inburgeringsvoorzieningen door gemeenten en het variabele deel op geestelijk bedienaren en op het handhaven zonder aanbod. De kosten van de inkoop van inburgeringsvoorzieningen voor geestelijk bedienaren kunnen worden gedeclareerd. Voor het handhaven zonder aanbod ontvangen gemeenten een vast bedrag per inburgeringsplichtige.

## 2.

### **Prestatieafhankelijke bekostiging**

De normvergoeding voor de inkoop van de inburgeringsvoorzieningen is, volgens het adviesbureau Bestuur & Management Consultants (BMC), gemiddeld genomen toereikend. Dat oordeel is gebaseerd op een groepsgrootte van twaalf deelnemers met een gemiddelde voorkennis. Deelnemers met een grote kennis achterstand, zullen niet genoeg hebben aan het aantal normuren. Dit gegeven noopt gemeenten te sturen op de voorkennis van de inburgeringsplichtigen. Met de 'winsten' op snelle inburgeringsplichtigen moeten de uitgebreidere trajecten worden bekostigd.

De Raad merkt op dat de markt wel de mogelijkheid moet bieden om groepen van tenminste twaalf deelnemers van een vergelijkbare kwaliteit te vormen. Met name in de meer perifere gebieden van ons land zou dat een probleem kunnen zijn. Indien dat niet mogelijk is en de betreffende gemeente met te hoge inkooprijzen wordt geconfronteerd, dan bestaat de kans dat de gemeente de inburgeringsplicht niet actief zal kunnen handhaven. De doelstellingen van het Rijk op het terrein van de inburgering zouden daardoor in het gedrang kunnen komen.

### 3.

#### **Bekostigingwijze**

Wat de bekostiging betreft heeft u voor een specifieke uitkering gekozen omdat het niet goed mogelijk zou zijn om in het gemeentefonds de financiële middelen ten behoeve van de inburgering aanvaardbaar over de gemeenten te verdelen. De inburgeringsplichtigen zijn namelijk (te) ongelijk over het land verdeeld en er is geen bestaande maatstaf die daarin voorziet. De Raad heeft vooralsnog begrip voor deze keus, maar acht wel mogelijkheden aanwezig om het vaste deel van de rijksbijdrage in het gemeentefonds onder te brengen.

Behalve het probleem van het juist verdelen heeft echter ook uw wens om gemeenten af te willen rekenen op geleverde prestaties, geleid tot bekostiging via een specifieke uitkering.

Bekostiging via de specifieke uitkering kan met verschillende verantwoordingsystemen gepaard gaan. Principieel verschillen verantwoording over de besteding van het budget en verantwoording over de prestaties het meest van elkaar. Het spreekt de Raad aan dat bij de bekostiging van de inburgering gekozen is voor verantwoording van de prestaties. Wel tekent de Raad aan dat prestaties weliswaar eenduidig maar niet al te specifiek moeten worden omschreven. Dit voorkomt een te grote verantwoordingslast.

De Raad adviseert om geen afzonderlijke verantwoordingsrapportages verplicht te stellen. Het verantwoorden van de specifieke uitkering via de opname van prestaties in (een bijlage bij) de gemeenterekening volstaat. In overleg met u en de gemeenten zouden nadere afspraken over de prestatie-indicatoren kunnen worden gemaakt.

### 4.

#### **Administratieve en bestuurlijke lasten**

De Wet inburgering is gecompliceerd. Bij de handhavingplicht worden verschillende bedragen gehanteerd voor het al dan niet aanbieden van een voorziening. Bij het aanbieden van een voorziening vindt bevoorschotting plaats bij de start van de inburgering en in een later stadium bij deelname aan het examen de afrekening. De normvergoeding is alleen 100% als er binnen drie jaar na de start van de cursus aan het examen wordt deelgenomen en er van het betreffende deelnemers cohort niet meer dan 10% is uitgevallen. De gemiddelde cursusprijs wordt gevolgd ('monitoren') en aangepast op basis van nacalculatie, naar boven of naar beneden, als daarvoor aanleiding bestaat.

De voorkeur van de Raad gaat uit naar een minder complex inburgeringssysteem dat meer ruimte aan de gemeenten laat. Gemeenten kunnen, als de bestuurslaag die het dichtst bij de burger staat, het best beoordelen waar de oudkomeer behoefte aan heeft. Wat betreft nieuwkomers ligt het voor de hand dat het Rijk de

eisen aan de inburgering stelt, aangezien het voldoen aan die eisen een voorwaarde vormt voor het verkrijgen van een permanente verblijfsvergunning.

Het gekozen inburgeringssysteem brengt echter ook aanzienlijke administratieve lasten met zich mee. Dat staat op gespannen voet met de doelstelling van het Kabinet om de administratieve lastendruk te reduceren. Naar het oordeel van de Raad zou een groter vertrouwen in het uitgangspunt dat iedere bestuurslaag zijn eigen verantwoordelijkheid naar behoren oppakt tot een aanzienlijke besparing van de administratieve lasten van de inburgering kunnen leiden.

Naast administratieve lasten zullen ook de bestuurlijke lasten (in termen van aandacht en overleg) van deze voorstellen hoog zijn. De Raad pleit er voor om bij nieuw beleid ook de bestuurlijke lasten te laten meewegen. Inzet zou moeten zijn om ook de bestuurlijke lastendruk van nieuw beleid zoveel mogelijk te beperken.

## **5.**

### **Gemeentelijke regie**

De nieuwe Wet inburgering rekent enerzijds gemeenten op allerlei zaken af, terwijl anderzijds de gemeentelijke regiemogelijkheden worden beperkt.

Niet de gemeente levert de inburgeringsvoorzieningen maar de markt waar ze moeten worden ingekocht. Ter bekostiging van de inkoop ontvangen de gemeenten de normvergoeding als voorschot, maar er wordt afgerekend bij deelname aan het examen uiterlijk drie jaar na de start van de cursus. De normvergoeding bedraagt alleen 100% als er niet meer dan 10% van de deelnemers aan het betreffende deelnemerscohort is uitgevallen.

Om dit financiële risico zoveel mogelijk te beperken doen gemeenten er verstandig aan om goede afspraken te maken met de aanbieders van de inburgeringsvoorzieningen. De Raad is echter principieel van mening dat de bekostiging van de gemeenten zich dient te beperken tot zaken waar ze ook op kunnen sturen. Indien de toegevoegde waarde van de gemeente bij de bekostiging van de inburgering beperkt blijft tot het lopen van uitvoeringsrisico's, zijn de gemeenten slechts verworpen tot een extra schakel in de uitvoering. In dat geval ligt de rechtstreekse bekostiging van de verstrekkers van inburgeringsvoorzieningen door het Rijk meer voor de hand.

## **6.**

### **Tot slot**

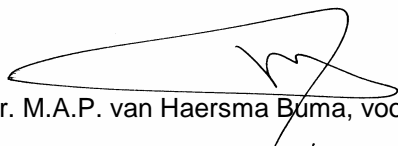
De Raad wijst er op dat de interbestuurlijke omgangsregels voorschrijven dat voor de zomer van het lopende jaar duidelijkheid verschaft wordt over de financiële gevolgen van voorgenomen beleid in het komende jaar. Indien dat niet mogelijk is, dan behoort het voorgenomen beleid te worden uitgesteld.

Geconstateerd moet worden dat die duidelijkheid op het gebied van de inburgering ontbreekt. Dat geldt zowel voor de beschikbare budgetten, als voor de reikwijdte van de wet. Dat laatste is mede afhankelijk van het advies terzake dat de Raad van State binnenkort zal uitbrengen.

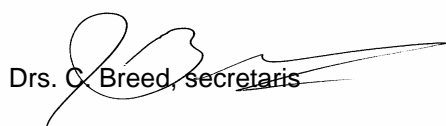
De relatief beperkte voorbereidingstijd die gemeenten nog rest om de complexe Wet inburgering in te voeren<sup>1</sup> en de onzekerheid over de tijdige beschikbaarheid én operationaliteit van de geautomatiseerde systemen die van belang zijn voor het goed kunnen uitvoeren van deze wet door gemeenten vormen belangrijke risico's voor de uitvoering. Tevens legt de opeenstapeling van invoeringstrajecten van nieuw rijksbeleid waarmee gemeenten worden geconfronteerd (WMO, de wijziging van de sociale werkvoorziening, de invoering van het burgerservicenummer en de aanpassing van het GBA e.d.) een zware belasting op gemeenten. De Raad pleit er derhalve voor om gemeenten voldoende tijd en ondersteuning te geven voor een verantwoorde implementatie van deze complexe wet.

Daarnaast acht de Raad het van belang dat de Wet inburgering tijdig geëvalueerd wordt. Aangezien het aanbeveling verdient om de inhoudelijke evaluatie van de wet pas te laten plaatsvinden na doorloop van een volledige beleidscyclus, pleit de Raad er voor om de administratieve en bestuurlijke lasten van deze wet afzonderlijk te evalueren en in de tijd naar voren te halen. Een belangrijk punt bij deze evaluatie zou moeten zijn hoe de administratieve en bestuurlijke lasten zoveel mogelijk beperkt kunnen worden. Meer globale kaderstellingen, meer mogelijkheden tot maatwerk door gemeenten en ruimere mogelijkheden om tussen budgetten en over jaargrenzen heen te schuiven, ziet de Raad daarbij als belangrijke aandachtspunten.

De Raad voor de financiële verhoudingen,



Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter



Drs. C. Breed, secretaris

---

<sup>1</sup> Vooralsnog wordt uitgegaan van 1 januari 2007 als ingangsdatum