

Vergaderjaar 2018–2019

**32 824**

**Integratiebeleid**

**Nr. 238**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 oktober 2018

Inburgering gaat op de schop. Vlak voor het zomerreces heb ik u een hoofdlijnenbrief gestuurd over de Veranderopgave Inburgering<sup>1</sup> (VOI) waarin centraal stond *waarom* verandering nodig is. Ik heb u in het AO van 4 juli jl. (Kamerstuk 32 824, nr. 235) toegezegd een Uitwerkingsagenda op te stellen samen met de belangrijkste stakeholders. In deze brief ga ik in op deze Uitwerkingsagenda, hoe deze tot stand is gekomen en hoe we verder gaan in het proces naar een nieuwe Wet Inburgering. In deze brief ga ik ook in op de plannen die er zijn voor de periode totdat de nieuwe wet in werking treedt en op de stand van zaken rond de toezeggingen uit het AO van 4 juli 2018.

### *Hoofdlijnen van het nieuwe inburgeringsstelsel*

Iedereen doet mee, het liefst via betaald werk en daar moet de inburgering aan bijdragen. Dat is waar de inzet van de inburgeraar, de overheden en andere (maatschappelijke) partners op gericht is. Om deze doelstelling te bereiken wordt inburgering gepositioneerd als onderdeel van het brede sociaal domein. De regierol van gemeenten over de uitvoering wordt vastgelegd in de wet.

Het nieuwe stelsel zet in op een doorlopende lijn vanuit de opvang. De regierol van gemeenten hierin begint met een brede intake. Leren en participeren gaan hand in hand en beide aspecten worden in een persoonlijk plan opgenomen. Ontzorgen is gericht op zelfredzaamheid en helpt om de focus van inburgeringsplichtigen bij aanvang bij inburgering en participatie te leggen.

Er komen drie leerroutes in het nieuwe stelsel:

- Onderwijsroute: gericht op het behalen van een Nederlands schooldiploma voor een goede startpositie op de arbeidsmarkt.

<sup>1</sup> Kamerstuk 32 824, nr. 223

Jonge inburgeraars worden daarom zo snel mogelijk doorgeleid naar een Nederlandse opleiding.

- Reguliere B1 route: om het mogelijk te maken dat de meeste inburgeraars zo snel mogelijk, maar maximaal binnen drie jaar, taalniveau B1 behalen en hun perspectief op de arbeidsmarkt vergroten, is het van belang dat het leren van de taal gecombineerd wordt met (vrijwilligers)werk.
- Voor mensen voor wie de onderwijs- of B1-route buiten bereik ligt, komt er een speciale leerroute zodat iedereen leert zich in de maatschappij te redden. Er worden geen ontheffingen op basis van aantoonbaar geleverde inspanning meer verleend.

We werken hiermee aan een stelsel dat robuust en adaptief is met een centrale plaats voor monitoring en evaluatie. Het nieuwe stelsel moet ruimte bieden om te leren en mee te bewegen met opgaven die zich aandienen

### *Uitwerkingsagenda: van hoofdlijnen naar beleid en wetgeving*

De zomerperiode is gebruikt om in beeld te brengen welke vragen centraal staan om de hoofdlijnen uit de Kamerbrief te vertalen naar beleid en wetgeving. Dit heeft geresulteerd in een Uitwerkingsagenda waarin centraal staat wat er moet gebeuren en wat daarbij prioriteit heeft, wie we daarbij betrekken en wanneer wat moet gebeuren in het komende half jaar.

De Uitwerkingsagenda is, net zoals de hoofdlijnenbrief, tot stand gekomen in samenwerking met een groot aantal betrokkenen. Zij hebben, ieder vanuit hun eigen perspectief en expertise én in de volle breedte, meegedacht over de hoofdpunten van de Veranderopgave Inburgering en de concretisering van vragen die in de komende fase beantwoord moeten worden. Dit heeft geresulteerd in een Uitwerkingsagenda met beleidsinhoudelijke en overkoepelende thema's die in de Taskforce Werk & Integratie<sup>2</sup> bij SZW op 8 oktober jl. is besproken. De Taskforce heeft daarbij waardering uitgesproken voor de werkwijze, inzet en de opbrengst, zoals die verpakt is in de Uitwerkingsagenda.

| Beleidsinhoudelijke thema's                             | Overkoepelende thema's                                 |
|---|--|
| 1 Doorlopende leerlijn vanaf de opvang                  | 10 Financiën en bekostiging                            |
| 2 Brede intake & Plan inburgering en participatie (PIP) | 11 Monitoring en evaluatie                             |
| 3 Ontzorgen van asielstatushouders                      | 12 Informatie- en gegevensuitwisseling                 |
| 4 Inkoop  | 13 Toezicht op kwaliteit van het inburgeringsonderwijs |
| 5 Onderwijsroute  | 14 Wet Inburgering en relatie met andere wetgeving     |
| 6 B1-route  | 15 Tussenperiode <sup>1</sup>                          |
| 7 Z-route   |  |
| 8 Modernisering examenstelsel                           |  |
| 9 Handhaving  |  |

<sup>1</sup> De «Tussenperiode» voeg ik in overleg met de Taskforce Werk & Integratie als thema toe aan de Uitwerkingsagenda.

In de Uitwerkingsagenda is voor alle thema's bepaald wie trekkers zijn en wie betrokken moeten worden, welke kaders er al liggen, wat de opgave is en wat de prioritaire vragen zijn die op korte termijn beantwoord moeten worden om begin volgend jaar tot een conceptwetsvoorstel te kunnen komen. Het gaat dan onder meer om:

<sup>2</sup> De Taskforce Werk & Integratie bestaat uit: VNG, Divosa, Vluchtelingenwerk Nederland, SER, VNO-NCW, MKB-NL, FNV, CNV, AVWN, ABU, Randstad, Diversiteit in Bedrijf, UWV, MBO-raad, Vereniging Hogescholen, UAF, SBB, G4, G40, OCW, J&V, BZK COA en SZW.

- welke onderdelen er in de brede intake moeten zitten,
- bepalen welke kaders aan de inkoop van inburgeringsvoorzieningen moeten worden gesteld,
- hoe de keten eruit gaat zien bij informatie- en gegevensuitwisseling,
- welke criteria er nodig zijn voor deelname aan welke leerroutes en schakelen tussen leerroutes,
- hoe inburgeringsplichtigen voldoen aan examenonderdelen die in het nieuwe stelsel gedecentraliseerd worden,
- hoe de financiering vorm wordt gegeven,
- op welke wijze ontzorgen optimaal kan bijdragen aan snelle participatie,
- hoe handhaving, centraal en decentraal, vorm moet krijgen etc.

### *Vervolgproces*

Naast een uitwerking van prioritaire vragen voor beleidsontwikkeling en uitwerking voor de nieuwe wet op de verschillende thema's, bevat de Uitwerkingsagenda ook een beschrijving van de werkwijze en samenwerking met andere departementen en stakeholders. Daarbij is het een uitdaging om deelnemers zoveel mogelijk te betrekken en tegelijkertijd het tempo hoog te houden.

De Taskforce Werk & Integratie heeft op 8 oktober jl. steun uitgesproken voor deze werkwijze en bijbehorende planning. Het draagvlak voor de voorgestelde wijzigingen in het inburgeringsstelsel is groot maar er ligt een forse opgave. Door leden van de Taskforce is erop geattendeerd dat de planning ambitieus is. In het eerste kwartaal van 2019 zal ik u zoals toegezegd tijdens het AO van 4 juli, informeren over de voortgang en de (inhoudelijke) uitwerking van de prioriteiten. Dan moet ook duidelijk zijn of de gestelde planning die gericht is op inwerkingtreding medio 2020 haalbaar is.

| Stap  | Planning              |
|---|-----------------------|
| Tweede Kamer informeren over voortgang                                    | 1e kwartaal 2019      |
| Wetsconcept gereed  | Januari-februari 2019 |
| Consultatie en uitvoeringstoetsen, WKB-toets, advies Raad van State, etc. | Maart-augustus 2019   |
| Verzending Tweede Kamer <sup>1</sup>                                      | September 2019        |
| Publicatie wet  | 1 april 2020          |
| Beoogde datum inwerkingtreding wet  | 1 juli 2020           |

<sup>1</sup> Deze planning gaat uit van behandeling van het wetsvoorstel in Tweede en Eerste Kamer tussen September 2019 en februari 2020.

Ik wil gebruik maken van kennis en ervaring van inburgeraars en ga hier conform een advies van Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) een klankbordgroep voor inrichten. Hier vindt reflectie plaats door inburgeraars vanuit hun perspectief. De klankbordgroep gaat nog in 2018 van start. Het proces van uitwerking van prioriteiten wordt ondersteund door deze klankbordgroep nieuwkomers.

### *Tussenperiode in aanloop naar de nieuwe wet*

We weten uit onderzoek wat er niet goed gaat in het huidige inburgeringsstelsel. Recent heeft ook de Nationale ombudsman daarover een onderzoek gepubliceerd<sup>3</sup>. Daarom is het vervolgtraject erop gericht om

<sup>3</sup> De Nationale ombudsman Een valse start, onderzoek naar behoorlijke inburgering (oktober 2018)

het nieuwe stelsel zo snel als mogelijk in wetgeving te verankeren en in werking te laten treden. Het is voor een goede start van het nieuwe stelsel van belang dat gemeenten zich goed en tijdig voorbereiden op de inwerkingtreding van de nieuwe wet en dat de overgangsproblematiek zo klein mogelijk is op het moment dat het nieuwe stelsel in werking treedt.

*Inburgeringsplichtigen: wat kunnen gemeenten nu al?*

Er zijn door gemeenten en regio's verschillende goede initiatieven in gang gezet die zich richten op efficiëntere inburgering en de koppeling met participatie en werk voor de groep die onder het huidige stelsel valt. Door verschillende gemeenten en regio's wordt daarbij goed gebruik gemaakt van de ruimte en taken die er nu al zijn. Ik wil ook andere gemeenten stimuleren gebruik te maken van die mogelijkheden want inburgeraars zijn ook nu al gebaat bij goede begeleiding.

Dit sluit aan bij de motie Özdi 4 die vraagt te onderzoeken op welke manier gemeenten inburgeringsplichtigen die nog niet hebben voldaan, kunnen ondersteunen bij het vinden van een passende taalaanbieder. Het gaat daarbij om inburgeraars die onder het huidige stelsel vallen. Binnen de huidige kaders kan begeleiding bijvoorbeeld gericht zijn op de keuze van een inburgeringscursus of op activering en participatie en daarmee bijdragen aan betere kansen op de arbeidsmarkt. Gemeenten zijn zich daarvan bewust en willen daarmee aan de slag, ook al hebben zij voor het voeren van regie op dit moment geen wettelijke taak. Dat hoeft ook geen belemmering te zijn om de mogelijkheden te benutten die er nu al zijn:

- Gemeenten hebben in het kader van de maatschappelijke begeleiding een actieve rol in het begeleiden van inburgeraars naar een passende cursus. In het Besluit Inburgering is voor maatschappelijke begeleiding<sup>5</sup> expliciet opgenomen dat de begeleiding in ieder geval bestaat uit het waar nodig bieden van hulp bij het vinden van een inburgeringscursus tot en met praktische hulp bij het inschrijven. Daarnaast is een vast onderdeel gericht op coaching van statushouders op het terrein van participatie en integratie. Hiervoor ontvangen gemeenten al middelen vanuit het Rijk. Het is van belang dat gemeenten deze ruimte gebruiken.
- Per 1 oktober 2017 moeten inburgeringsplichtigen het Participatie verklaringstraject (PVT) doorlopen als onderdeel van de inburgering. In het traject staan de kernwaarden van de Nederlandse samenleving centraal. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het PVT. Via het PVT kunnen gemeenten al snel in contact komen met inburgeraars (het traject moet binnen 1 jaar na reguliere vestiging doorlopen zijn). Extra meerwaarde kan worden gecreëerd door het traject te verbinden met op participatie en integratie gerichte activiteiten, zoals een bezoek aan vrijwilligersorganisatie.<sup>6</sup>
- Bij huisvesting van statushouders krijgen gemeenten een melding via het Taakstellingsvolgsysteem (TVS) over wie vanuit de AZC's in de gemeente wordt gehuisvest. Als de koppeling bekend is, kunnen gemeenten in contact treden met de statushouders die nog in het AZC verblijven om zo het inburgerings- en participatieproces snel te laten starten. Er kunnen bijvoorbeeld gesprekken plaatsvinden, ter voorbereiding op vestiging in de gemeente maar ook kan al een plan worden opgesteld gericht op inburgering en werk. Meerdere gemeenten zijn hiermee al aan de slag.

<sup>4</sup> Kamerstuk 32 824, nr. 225

<sup>5</sup> Per 1 oktober 2017 onderdeel van de Wet inburgering

<sup>6</sup> Zie: «Evaluatie pilot participatieverklaring, Regioplan, Regioplan (juli 2015) en «Monitor en evaluatie waardenoverdracht nieuwkomers», Regioplan (december 2017).

- Door toepassing van de Taaleis in de Participatiewet is het voor de gemeente mogelijk om de voortgang van het leren van de taal bij inburgeringsplichtige bijstandsgerechtigden te monitoren en daarmee zicht te krijgen op de voortgang van het inburgeringstraject.
- Via de Participatiewet kunnen gemeenten ook mensen die zijn ontheven van de inburgeringsplicht alsnog een verplichting opleggen om hun taalniveau te verbeteren ex artikel 18b. Daarnaast kan vanuit de Participatiewet ook een re-integratietraject worden opgelegd aan bijstandsgerechtigden als dit bijdraagt aan arbeidsinschakeling. Dit geldt voor iedere bijstandsgerechtigde op basis van maatwerk en ongeacht of een persoon bijvoorbeeld in bezit is van een inburgeringsdiploma.

#### *Analyse van de populatie*

Gemeenten hebben behoefte aan een analyse van de populatie inburgeringsplichtigen in hun gemeente sinds 2013. Het gaat dan om wie er geslaagd is, ontheffing heeft gekregen of om zicht op de voortgang in het inburgeringstraject van wie nog bezig is zodat waar nodig mensen kunnen worden ondersteund. Het totaalbeeld ontbreekt. Met DUO wordt gekeken wat er binnen de kaders van de privacywetgeving mogelijk is om te zorgen dat gemeenten hiermee verder kunnen.

Een specifieke groep die mij zorgen baart zijn inburgeraars die (bijna) aan het eind zitten van het maximale bedrag dat geleend mag worden (maximaal 10.000 euro), maar nog niet aan de inburgeringsplicht voldoen. Mogelijke oorzaken kunnen zowel liggen bij de complexiteit die wordt ervaren rond het stelsel als bij de inspanning door inburgeraars zelf. Ik ga nader onderzoeken wat de oorzaken zijn van stagnatie die optreedt en hoe hiermee om te gaan.

#### *Kennisdeling en monitoring*

Samen met de VNG en DIVOSA werk ik uit hoe de gemeenten die aan de slag gaan met een aanpak die aansluit bij de nieuwe wet hierbij goed worden ondersteund. Ik wil daarnaast een monitoringsonderzoek opzetten voor de ontwikkelingen in die gemeenten die al belangrijke wijzigingen in gang hebben gezet. Het gaat dan bijvoorbeeld om een intake en begeleiding voor inburgeringsplichtigen, een combinatie van inburgering en werk of het aanbieden van ontzorgen voor statushouders. Door deze werkwijze nauw te volgen kunnen daaruit belangrijke lessen worden getrokken voor het nieuwe stelsel.

#### *Pilots*

Zoals gesteld ga ik de periode tot aan inwerkingtreding van de nieuwe wet goed benutten. De grote lijnen zijn uitgezet maar er moet nog veel uitgewerkt worden. Pilots kunnen hieraan een belangrijke bijdrage leveren omdat we daarmee kunnen uittesten welke werkwijzen en instrumenten wel of niet werken, zodat hiermee rekening kan worden gehouden bij de verdere inrichting en implementatie van het nieuwe stelsel. Ik ben in overleg met de VNG, Divosa en gemeenten over een kader voor de invulling van de pilots.

Een belangrijk uitgangspunt is dat er al bij de start van elke pilot een concreet monitorings- en evaluatiekader beschikbaar is, zodat monitoring gedurende de looptijd van de pilot kan plaatsvinden en de resultaten snel na afloop van de pilot beschikbaar zijn. Dit is van belang om de resultaten van de pilots mee te kunnen nemen bij de verdere inrichting van het nieuwe stelsel. Ik stel een kader op waarin ook wordt vastgelegd op welke

thema's pilots van belang zijn. Tijdens een bijeenkomst met VNG, Divosa en gemeenten die op 2 oktober jl. heeft plaatsgevonden, is hiervoor een inventarisatie gedaan.

Ook prioritaire vragen uit de Uitwerkingsagenda die zich hiervoor lenen worden in dit kader meegenomen. Om nieuwe werkwijzen en instrumenten daadwerkelijk te kunnen testen geldt voor een aantal thema's, dat deze eerst nog verdere inhoudelijke uitwerking behoeven; denk bijvoorbeeld aan de leerroutes. Zoals ik heb toegezegd in mijn brief van 2 juli jl. (Kamerstuk 32 824, nr. 223) zal de integratie van vrouwelijke nareizigers in ieder geval een pilot-thema worden. Ik verwacht het kader ten aanzien van de pilots in december gereed te hebben. Daarna zal worden geïnventariseerd welke gemeenten of overige partijen interesse hebben in deelname aan een pilot binnen het vastgestelde kader, waarna er vervolgens een selectie kan plaatsvinden. De pilots kunnen dan naar verwachting in het eerste kwartaal 2019 van start gaan.

#### *Tot slot*

Zoals toegezegd tijdens het AO op 4 juli jl. heb ik de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid verzocht om u per brief te informeren over de naturalisatieprocedure van staatloze Palestijnen, al dan niet afkomstig uit Syrië. In verband met nog lopend onderzoek naar de omvang en achtergrond van deze groep, wordt u hierover uiterlijk voor het einde van het jaar door Staatssecretaris Harbers geïnformeerd.

Ik informeer u in het eerste kwartaal van 2019 over de uitwerking van de prioriteiten uit de Uitwerkingsagenda. Ik zal zoals toegezegd ook aandacht besteden aan evaluatie-indicatoren, handhaving en sancties en ingaan op het ontzorgen. Op mijn verzoek doet de Inspectie SZW onderzoek naar hoe ontzorgen nu al wordt ingezet door gemeenten. Daarbij zal de Inspectie ook kijken waar gemeenten in de praktijk tegenaan lopen. Ik heb ook toegezegd om u te informeren over de mogelijkheden voor inburgeraars met een visuele beperking. Hierover is contact gelegd met VISIO, het expertise- en opleidingscentrum voor mensen met een visuele beperking die ervaring heeft met deze kleine doelgroep die zeer afhankelijk is van taalbeheersing en niet geholpen is met een ontheffing van de inburgeringsplicht. Ik zal u begin 2019 hierover verder informeren. Dit maakt deel uit van de Veranderopgave Inburgering.

Het verbeteren van de randvoorwaarden waarbinnen inburgeraars de komende periode moeten inburgeren blijft onverminderd mijn aandacht behouden. Ik zal daarbij in overleg met DUO kijken naar de kwaliteit van de dienstverlening ten aanzien van de inburgering en de aanbevelingen betrekken die onlangs door de Nationale ombudsman onder de aandacht zijn gebracht.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
W. Koolmees