

Vergaderjaar 2017–2018

**34 584**

**Wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met het toevoegen van het onderdeel participatieverklaring aan het inburgeringsexamen en de wettelijke vastlegging van de maatschappelijke begeleiding**

**I**

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

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2018

Naar aanleiding van uw verzoek om, in vervolg op mijn brief van 27 juni jl. waarbij ik u de evaluatie van de Wet inburgering 2013 heb doen toekomen, tevens mijn brief over de hoofdlijnen van de veranderopgave inburgering te ontvangen, vindt u bijgaand een afschrift van deze brief die ik vandaag aan de Tweede Kamer heb verzonden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
W. Koolmees

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2018

### **Inburgering op de schop**

Te veel nieuwkomers blijven te lang aangewezen op een bijstandsuitkering. Dit is een onacceptabele uitkomst van het huidige inburgeringsstelsel. De aanpassingen van het stelsel die in 2013 zijn doorgevoerd waren bedoeld om het stelsel beter te laten presteren. Die belofte is niet waargemaakt. Er zijn te veel belemmeringen in het huidige stelsel om inburgering als start van participatie in de Nederlandse samenleving optimaal te benutten: het stelsel is te ingewikkeld en niet effectief. Het staat bovendien teveel op zichzelf, waardoor samenhang tussen inburgering en meedoen – in de samenleving en op de arbeidsmarkt – mist. De snel groeiende vraag naar inburgeringslessen zorgt ervoor dat profiteurs op de markt actief zijn, wat kan leiden tot misstanden en in enkele gevallen zelfs fraude. Het leenstelsel heeft een prijsopdrijvend effect en maakt dat inburgeraars onder het voor hen haalbare niveau presteren of zelfs bewust inzetten op ontheffing. Daar komt bij dat de inburgeringscursussen waar inburgeraars zich op inschrijven, zich vaak slecht laten combineren met tegelijkertijd werken (vrijwillig of anderszins). Een grote groep inburgeraars haalt ondanks aantoonbare inspanningen hun inburgeringsexamens niet. Dat leidt tot ontheffing van de inburgeringsplicht. Het resultaat hiervan is dat mensen na een frustrerend traject de taal onvoldoende beheersen om op eigen kracht een goede toekomst in Nederland op te bouwen. De wetsevaluatie<sup>1</sup> die ik u op 27 juni jl. stuurde, maar ook een groot aantal andere onderzoeken onderstrepen deze tekortkomingen<sup>2</sup>.

In de afgelopen decennia hebben verschillende visies op inburgering en voortschrijdend inzicht over hoe nieuwkomers het best en het snelst volwaardig deel uit kunnen gaan maken van de Nederlandse samenleving, geleid tot een groot aantal wijzigingen in het beleid. Al die wijzigingen ten spijt is er nog geen stelsel gevonden waarin inburgeraars adequaat, snel en in grote aantallen het gewenste einddoel bereiken. Ook het huidige stelsel voldoet daarin niet. De problematiek blijkt ingewikkeld en de praktijk weerbarstig, zeker ook tegen de achtergrond van verschillen in aard en omvang van de instroom van nieuwkomers in Nederland door de jaren heen. Goed zicht op en inzicht in wat wel werkt ontbreekt.

In deze brief presenteer ik u mijn denkrichting voor de verbeteringen van het inburgeringsbeleid<sup>3</sup>. Deze hoofdlijnschets is gebaseerd op het regeerakkoord van 2017: de effectiviteit en doelmatigheid van inburgering moet vergroot en de taaleis gaat van A2 naar B1. Ook na aanpassing van het stelsel blijft het een uitdaging de gewenste eindresultaten te bereiken. De komende jaren zullen met name de onderdelen waar minder praktijkervaring is, worden gevolgd en indien nodig aangepast, om het stelsel gaandeweg te kunnen versterken. Mijn streven is om een stelsel te

<sup>1</sup> Inburgering: systeemwereld versus leefwereld, Evaluatie Wet inburgering 2013 (Significant, juni 2018) verzonden aan de Tweede Kamer op 27 juni 2018.

<sup>2</sup> Erasmus Universiteit – Landen in NL: de vluchtelingenstroom in integratieperspectief (2016), en het rapport van de Algemene Rekenkamer (2017).

<sup>3</sup> Verzoek van het lid Baudet zoals dat is gedaan in het ordedebat van 17.04.2018. en verzoek van de vaste Kamercommissie SZW om een reactie op onderzoeksrapport «Vluchtelingenwerk Integratie Barometer 2018» van 26 april 2018.

creëren dat robuust en adaptief is. Een centrale plaats is daarom ingeruimd voor monitoring en evaluatie, als instrument om *evidence based* beleidsvoering te versterken, om tijdig wijzigingen te kunnen aanbrengen.

De huidige financiële kaders, samen met de middelen die in het regeerakkoord zijn vrijgemaakt voor de verhoging van het taalniveau, gelden als harde randvoorwaarden. Na bespreking van deze hoofdlijnen met de Tweede Kamer zal ik samen met de belangrijkste stakeholders deze verder uitwerken en komen met een wetsvoorstel. In de huidige planning is voorzien dat inwerkingtreding in 2020 haalbaar moet zijn.

### **Iedereen doet mee, het liefst via betaald werk**

Het einddoel is dat inburgering van nieuwkomers<sup>4</sup> in Nederland ten dienste staat van zo snel mogelijke participeren, liefst via betaald werk. Dat is nu onvoldoende het geval. Dat is slecht voor Nederland én slecht voor inburgeraars. In deze brief leg ik u voorstellen voor aanpassingen van het inburgeringsstelsel voor, waarbij mij voor ogen staat dat de inburgeraar, de gemeenten en de rijksoverheid optimaal in positie worden gebracht om nieuwkomers zo snel mogelijk mee te laten doen in Nederland.

Om dit te bewerkstelligen zet ik in op een aantal lijnen die vernieuwend zijn ten opzichte van vorige stelsels:

- Een Nederlands diploma, zonder onnodig tijdverlies, is de beste startpositie voor de arbeidsmarkt. Jonge inburgeraars worden daarom zo snel mogelijk doorgeleid naar een Nederlandse beroepsopleiding.
- Intensivering van de leerroutes. Om het gros van de inburgeraars binnen enkele jaren taalniveau B1 te laten behalen werkt het het best als het leren van de taal gecombineerd wordt met (vrijwilligers)werk.
- Geen ontheffingen op basis van aantoonbaar geleverde inspanning meer. Iedereen leert zich in de maatschappij te redden.

De inburgeraar is eigenaar van zijn eigen inburgering, en dat eigenaarschap komt met verantwoordelijkheden. De inburgeraar is zelf verantwoordelijk om er alles aan te doen om zo snel mogelijk mee te doen, door de taal te leren, aan het werk te gaan en actief deel te nemen aan onze samenleving. Daarbij moet hij – net als nu – voldoen aan centraal gestelde en te toetsen eisen. Een inburgeraar die zich onvoldoende inzet, zal worden geconfronteerd met sancties – vaker en sneller dan in het huidige stelsel. Daar staat tegenover dat de inburgeraar ook meer dan nu kan rekenen op begeleiding van de gemeente. De verbeteringen zijn gericht op alle inburgeringsplichtigen: man of vrouw, in bezit van een asielvergunning of andersoortige verblijfsvergunning. Daarmee wil ik, zoals de motie Becker vraagt, voorkomen dat vrouwen in een achterstandspositie komen<sup>5</sup>.

De aanpassingen van het inburgeringsstelsel moeten ervoor gaan zorgen dat gemeenten betere mogelijkheden krijgen om zoveel mogelijk nieuwkomers zo snel mogelijk aan het werk te krijgen en op het vereiste taalniveau te krijgen. Inburgeringsplichtigen zijn momenteel vaak uit beeld van gemeenten, zijn zelf verantwoordelijk voor het kiezen van een inburgeringscursus en financieren die met een lening. Dat werkt niet goed

<sup>4</sup> In deze brief wordt onder nieuwkomers verstaan iedereen die volgens de Wet inburgering (Wi) inburgeringsplichtig is. Dat zijn asielstatushouders en hun (nareizende, meerderjarige) gezinsleden, gezinsmigranten (regulier) en «overigen» (bijvoorbeeld geestelijk bedienaren). De Wet inburgering buitenland (Wib) blijft ongewijzigd.

<sup>5</sup> Tweede Kamer 32 824 vergaderjaar 2017–2018, nr. 216 (Motie Becker).

samen. De aanpassingen van het inburgeringsstelsel dragen bij aan het vergroten van de synergie door inburgering stevig te positioneren als onderdeel van het sociaal domein, in het bijzonder de Participatiewet. Daarom is het belangrijk om gemeenten meer regie over de uitvoering van inburgering te geven, met als opdracht de effectiviteit van inburgering te vergroten én waarbij zij niet vervallen in zaken die in het verleden fout zijn gelopen. Zowel door wettelijke verankering van belangrijke elementen als door de wijze van bekostiging zal gegarandeerd worden dat gemeenten deze opdracht oppakken en dat dat voor belangrijke aspecten ook op een zo uniform en effectief mogelijke wijze gebeurt. Hierbij is het van belang dat gemeenten het handhavingsinstrumentarium waarover zij al beschikken in de Participatiewet, ten volle benutten om inburgering effectiever te maken. Hierover worden afspraken gemaakt met gemeenten.

Na aanpassing van het inburgeringsstelsel blijft het Rijk beleidsverantwoordelijk voor belangrijke onderdelen van de inburgering waaronder handhaving, centrale examinering van onder meer de taalonderdelen van het inburgeringsexamen en Kennis Nederlandse Maatschappij (KNM). Daarnaast zorgt het Rijk voor de randvoorwaarden, (financiële) kaders en waarborgen voor kwaliteit.

De laatste jaren is al flink ingezet op de ondersteuning van asielstatushouders richting werk of onderwijs, zo bleek uit de SER-signalering van 25 mei jl.<sup>6</sup>, maar we zijn er nog niet. Zoals eerder aangekondigd, zet ik deze kabinetsperiode met het programma Verdere Integratie op de arbeidsmarkt (VIA) breed in op het blijvend verbeteren van de arbeidsmarktpositie van Nederlanders met een niet-westerse migratieachtergrond en asielstatushouders. Inburgering moet daar naadloos op aansluiten.

Voor de uitwerking van het regeerakkoord is een zeer brede groep stakeholders geconsulteerd, zodat zoveel mogelijk van bestaande praktijkkennis en inzichten is geprofiteerd. In verschillende werk- en themagroepen is met een kleine 100 experts van gemeenten, werkgevers, taalaanbieders, Divosa, VNG, COA, Stedennetwerk G40, Vluchtelingenwerk Nederland, departementale partners en wetenschappers bekeken hoe het inburgeringsstelsel op de meest effectieve wijze kan bijdragen aan de maatschappelijke opgave: iedereen doet mee, liefst via betaald werk.

Ook de komende jaren worden met name de onderdelen waar minder praktijkervaring is opgedaan, gevolgd en indien nodig aangepast, om het stelsel gaandeweg te kunnen versterken zonder dat hier steeds grote stelselwijzigingen

voor nodig zijn. Inzichten uit de gedragswetenschappen worden hier nadrukkelijk bij betrokken, evenals de ervaringen van inburgeraars zelf. Daarom is vanaf het begin aandacht voor monitoring en evaluatie. Hiermee wordt een stelsel gecreëerd dat robuust en adaptief is, en vooral: een stelsel dat werkt.

### **Opbouw van de brief**

Achtereenvolgens ga ik in op een aantal inhoudelijke deelonderwerpen die in onderlinge samenhang moeten worden gezien. Daarbij wordt ook steeds ingegaan op de relevante observaties uit de wetsevaluatie (deze teksten zijn  *cursief*  opgenomen).

<sup>6</sup> SER signalering Vluchtelingen en werk: een nieuwe tussenbalans, mei 2018.

- I. Brede intake en doorlopende lijn – geen tijd te verliezen
- II. Persoonlijk plan inburgering en participatie – resultaatverplichting en handhaving
- III. Verhoging van de taaleis naar B1 en leerroutes
- IV. Hervorming van de markt voor inburgeringscursussen
- V. Het examenstelsel – modernisering
- VI. Ontzorgen van asielstatushouders

I. Brede intake en doorlopende lijn – geen tijd te verliezen

*«De wetsevaluatie stelt dat voorinburgering een nuttige, eerste stap in het inburgeringsproces kan zijn, maar dat voorinburgering beter moet aansluiten op het inburgeringstraject zelf en dat de informatie-uitwisseling tussen COA en gemeenten (nog) beter kan. Na plaatsing in een gemeente blijkt dat een inburgeraar het inburgeringsproces gemiddeld zes maanden staakt waarmee er kostbare tijd verloren gaat en de doorlopende lijn wordt onderbroken. Dit is ongewenst. Bovendien blijkt dat inburgeraars (met name) in het beginstadium van het inburgeringstraject nog onvoldoende in staat zijn om zelfstandig belangrijke keuzes te maken. Ook hebben gemeenten te weinig inzicht in de behoeften en ontwikkeling van inburgeraars om hen goed te kunnen begeleiden. Daarnaast maakt de beperkte rol van gemeenten in het huidige inburgeringsstelsel het voor gemeenten lastig om een goede link te leggen met aanpalende beleids-terreinen zoals de Participatiewet.*

Het is van belang, zoals ook onderstreept in het WRR-rapport «Geen tijd verliezen»<sup>7</sup>, om op een zo vroeg mogelijk moment te beginnen met activiteiten gericht op integratie en participatie. Nu duurt dat vaak nog te lang en gaat er kostbare tijd verloren. Gemeenten moeten op een zo vroeg mogelijk moment betrokken worden bij de inburgeraar die zich in hun gemeente gaat vestigen. Voor de asielgerechtigde inburgeraar wordt een doorlopende lijn gecreëerd vanuit de asielopvang naar de vestiging in de woongemeente, waarbij de tijd in de opvang optimaal wordt benut.

In het regeerakkoord is het toekomstbeeld geschetst waarin kansrijke<sup>8</sup> asielzoekers zo veel mogelijk gevestigd worden in opvangcentra nabij de gemeente waar zij op termijn gehuisvest worden. De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid werkt dit verder uit. Dit model brengt gemeenten in positie om de regie op inburgering op een zo vroeg mogelijk moment te nemen. Maar daarvoor hoeft niet gewacht te worden op de nieuwe situatie: ook bij de huidige systematiek van de asielprocedure kan sneller tot inwilliging worden gekomen, waarna de energie op inburgering en activering naar werk gericht kan worden. De tijd die wordt doorgebracht in de opvang kan ook nu al stevig worden benut ten behoeve van inburgering.

*Optimale benutting van de verblijftijd in de opvang*

Sinds de verhoogde asielinstroom vanaf eind 2015 is een pakket aan maatregelen<sup>9</sup> geïntroduceerd dat ik wil voortzetten en verstevigen. Specifiek gaat het dan om Nederlandse taallessen aan kansrijke asielzoekers en het aanbod «voorbereiding op inburgering» (kortweg: voorinburgering). Dit programma duurt 14 weken en is in 2016 op alle onderdelen geïntensiveerd. Het programma bestaat uit Nederlandse les,

<sup>7</sup> <https://www.wrr.nl/publicaties/policy-briefs/2015/12/16/geen-tijd-verliezen-van-opvang-naar-integratie-van-asielmigranten>.

<sup>8</sup> Asielzoekers uit herkomstlanden met een hoog inwilligingspercentage op de aanvraag voor een asielstatus, zoals Syrië en Eritrea.

<sup>9</sup> Tweede Kamer 19 637 vergaderjaar 2016–2017, nr. 2243.

een training Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM), een module Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA) en individuele begeleiding. Ook worden op het asielzoekerscentrum (AZC) activiteiten aangeboden in het kader van vrijwilligerswerk, zoals in het project «Aan de Slag» dat door Pharos wordt uitgevoerd. Via vrijwilligerswerk maken asielstatushouders kennis met de Nederlandse samenleving en wordt hun participatie en integratie gestimuleerd. Door bij screening en matching rekening te houden met het arbeidspotentieel van statushouders, kunnen statushouders sneller aan het werk komen<sup>10</sup>. Hiervoor zijn in alle arbeidsmarktregio's regiocoördinatoren aan de slag die in hun regio het proces van arbeidsparticipatie en integratie versnellen en stroomlijnen.

### *Brede intake*

Om inburgeringsplichtigen – met name asielstatushouders – adequaat te begeleiden bij hun inburgering en hun route naar werk (of een andere vorm van maatschappelijke participatie), is minimaal nodig dat gemeenten weten om wie het gaat, wat de persoonlijke situatie is en wat nodig is om hem of haar via onder andere het inburgeringstraject te begeleiden naar een zelfstandig en financieel onafhankelijk bestaan. Het voorstel is daarom dat gemeenten voor iedere inburgeraar een «brede intake» gaan afnemen, die op individueel niveau inzicht geeft in de startpositie en de ontwikkelmogelijkheden van een inburgeringsplichtige. Daarbij gaat het onder meer om informatie of iemand analfabeet is, welke opleidingen zijn gevolgd, praktische competenties, werknemersvaardigheden, werkervaring, leerbaarheid, motivatie/interesses, mate van zelfredzaamheid en informatie die een effect kan hebben op het inburgeringstraject zoals de gezinssituatie, sociale netwerk en fysieke en mentale gezondheid<sup>11</sup>.

Een dergelijke «brede intake» ondersteunt gemeenten bij het integraal of geïntegreerd werken binnen het brede sociale domein, waaronder de Participatiewet. De intake is van groot belang voor het vervolgtraject; daarom moet deze zo objectief mogelijk zijn en moet een hoge mate van landelijke uniformiteit worden geborgd. Het Rijk zal criteria en kaders formuleren waaraan de intake in ieder geval moet voldoen om dit te bereiken.

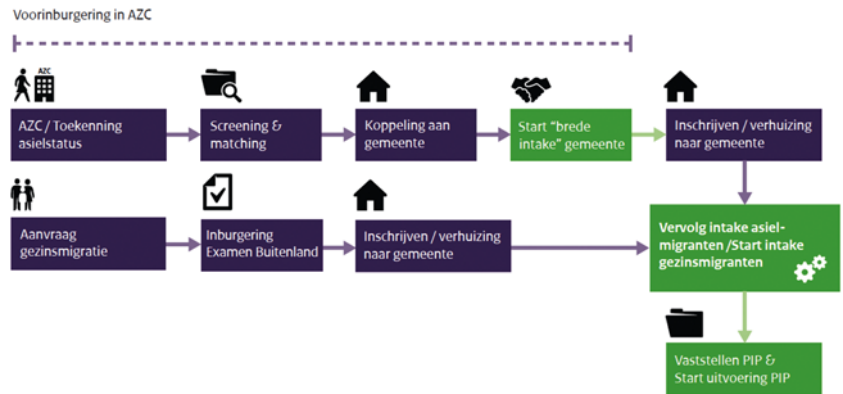
Om de inburgeringsplichtige in staat te stellen zo snel mogelijk te beginnen met zijn of haar traject is het belangrijk dat de intake zo snel mogelijk plaatsvindt. Voor asielstatushouders betekent dit dat al in de AZC's, na de koppeling van een inburgeraar aan een gemeente, in samenwerking met het COA maar onder regie van gemeenten begonnen wordt met de afname van de intake. De informatie die het COA verzamelt en ook nu al deelt met gemeenten via het Taakstellingsvolg-systeem wordt hiervoor ook benut.

---

<sup>10</sup> Regionale plaatsing vergunninghouders en kans op werk (CPB, 2018).

<sup>11</sup> Syriërs in Nederland, een studie over de eerste jaren van hun leven in Nederland (SCP, 2018).

**Figuur brede intake en doorlopende leerlijn:**



## II. Persoonlijk plan inburgering en participatie, resultaatverplichting en handhaving

Het voorstel is dat de intake het startpunt van een individuele route via inburgering naar participatie markeert en resulteert in een persoonlijk plan: het Plan Inburgering en Participatie (PIP). Een PIP wordt opgesteld voor alle inburgeringsplichtige nieuwkomers. Dat is maatwerk: een persoonlijk programma voor het leren van de taal in combinatie met werk, vrijwilligerswerk, studie of stage. In het PIP kan ook worden ingegaan op belangrijke randvoorwaardelijke zaken als kinderopvang. In dit plan worden ook afspraken vastgelegd over de wijze waarop en voor welke duur ontzorgen aan de orde is. De route naar het te bereiken einddoel wordt in het plan vastgelegd, evenals de looptijd waarin het einddoel behaald moet zijn. Het voldoen aan de inburgeringsplicht maakt daarvan deel uit, evenals de wijze waarop de inburgeringsplichtige hetzij via scholing hetzij via (vrijwilligers)werk naar vermogen meedoet/meekomt in de samenleving. Om zicht te houden op de voortgang onderhouden gemeenten gedurende de looptijd van het PIP op gezette tijden voortgangsgesprekken met de inburgeringsplichtige.

Uitgangspunt is dat het PIP niet vrijblijvend is – niet voor de inburgeringsplichtige en niet voor de gemeente: beide partijen committeren zich aan het PIP, gemeenten volgen de inburgeringsplichtigen in hun vorderingen.

### *Eisen aan inburgeringsplichtigen*

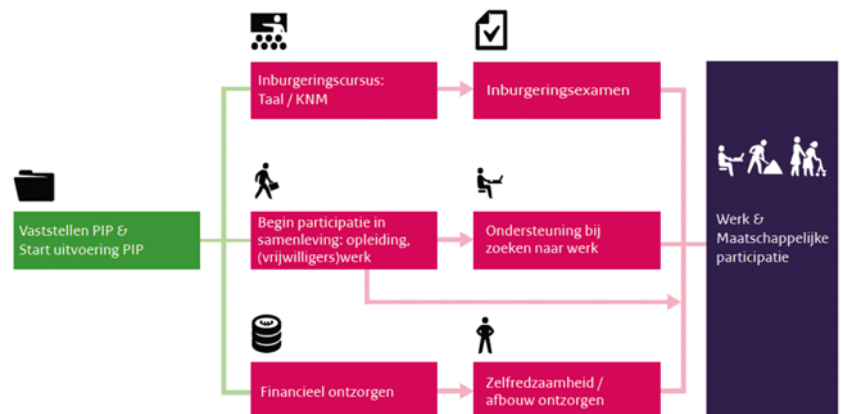
Alle inburgeraars hebben een resultaatverplichting: het voldoen aan de inburgeringsplicht binnen de daarvoor gestelde termijn (het inburgeringsexamen of één van de andere routes zoals beschreven onder IV). Verwijtbaar niet inburgeren heeft consequenties. Een inburgeringsplichtige die verwijtbaar niet op tijd aan zijn inburgeringsplicht heeft voldaan, krijgt een boete. In de monitoring van dit aspect zal aandacht zijn voor gedragseffectiviteit en contra-effectieve gevolgen zoals bijvoorbeeld schuldenproblematiek. Gevolg van het verwijtbaar niet voldoen aan de inburgeringsplicht is ook dat de nieuwkomer niet in aanmerking komt voor een sterker verblijfsrecht (zoals een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd) of voor naturalisatie.

In het PIP wordt voortgebouwd op de taak die gemeenten hebben voor bijstandsgerechtigden op basis van de Participatiewet, inclusief handhaven van de medewerkingsplicht, handhaven van de taaleis en uitvoering geven aan de tegenprestatie. Elke bijstandsgerechtigde is onder de Participatiewet verplicht gebruik te maken van een door het college aangeboden voorziening, waaronder sociale activering gericht op arbeidsinschakeling, het meewerken aan een onderzoek naar zijn

mogelijkheden tot arbeidsinschakeling en, indien van toepassing, mee te werken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak. Bij onvoldoende medewerking hieraan verlaagt de gemeente de uitkering. Een bijstandsgerechtigde die de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst moet er alles aan doen de taal te leren. Als hij dat weigert of onvoldoende voortgang laat zien, wordt hij gekort op zijn uitkering. Gemeenten hebben met deze taaleis een stevig middel in handen om bijstandsgerechtigden te verplichten zich in te spannen de taal te leren. Het instrument is niet vrijblijvend, maar betreft een wettelijke verplichting voor gemeenten en bijstandsgerechtigden. Zoals afgesproken in het regeerakkoord, gaat het kabinet bovendien in gesprek met gemeenten over de wijze waarop zij actief uitvoering geven aan de bestaande tegenprestatie.

Een inburgeringsplichtige zonder bijstandsuitkering (met werk, vermogen, studiefinanciering en/of een partner met inkomen) valt niet onder de verplichtingen van de Participatiewet. In de verdere uitwerking van de voorstellen streef ik ernaar om een manier te vinden waarop gemeenten ook voor de groep die niet onder de Participatiewet valt kunnen handhaven op de afspraken die in het PIP worden vastgelegd. Wanneer een inburgeringsplichtige gedurende de looptijd van de PIP verwijtbaar niet meewerkt aan de uitvoering wordt het mogelijk tussentijds een sanctie op te leggen. Daarbij kan gedacht worden aan het opleggen van een boete of het betalen van eigen bijdrage, indien nodig meerdere malen.

**Figuur persoonlijk Plan Inburgering en Participatie:**



### III. Verhoging van de taaleis naar B1 en leerroutes

*«Uit de wetsevaluatie komt naar voren dat 85% van de inburgeraars (die examen doen) uit 2013 deelneemt aan het inburgeringsexamen op A2-niveau. De overige 15% gaat op voor het Staatsexamen NT2. De huidige vorm van sanctioneren stimuleert inburgeraars niet om op een zo hoog mogelijk taalniveau examen te doen. Een deel van de inburgeraars die wel in staat zijn B1-niveau te halen, doet veiligheidshalve examen op A2-niveau om te voorkomen dat zij niet op tijd het inburgeringsexamen behalen. Daarnaast blijkt uit de wetsevaluatie dat het inburgeringsonderwijs niet altijd voldoende aansluit op de behoefte of het niveau van de inburgeraar. Er is bij inburgeraars behoefte aan meer praktijkgerichte en contextgeboden taalverwerving. Ook is het aantal intensieve en duale trajecten en/of combinaties met opleiding beperkt, terwijl dergelijke trajecten belangrijk zijn om snel mee te kunnen doen in de Nederlandse samenleving. De onderzoekers concluderen daarnaast dat de eisen aan de ontheffing op basis van aantoonbaar geleverde inspanning, en dan met*



*name de vier examenpogingen per niet-behaald onderdeel, buitenproportioneel en bovendien niet effectief zijn. De groep inburgeraars die deze ontheffing nodig heeft kan de tijd die nu gebruikt wordt om te voldoen aan de voorwaarden van de ontheffing veel nuttiger besteden, bijvoorbeeld door het opdoen van (praktische) vaardigheden die ondersteunend zijn aan hun participatie en integratie in de samenleving. Daarnaast legt dit vanwege het aantal examenpogingen dat moet worden ondernomen om ontheven te worden, flinke druk op de examencapaciteit.»*

Een van de kernpunten uit het regeerakkoord is de verhoging van het vereiste taalniveau bij het inburgeringsexamen van A2 naar B1. B1 wordt daarmee het standaard taalniveau<sup>12</sup>. Dit is het taalniveau dat nodig is om een zo goed mogelijke startpositie op de arbeidsmarkt te hebben. Het is echter een realiteit dat niet iedereen het vermogen heeft dit taalniveau te bereiken. Dat hangt niet alleen af van motivatie en inzet, belangrijke factoren zijn ook of mensen alfabeet in hun eigen taal zijn, ooit formeel onderwijs hebben genoten en hoe groot de afstand is tussen de eigen taal en de te leren taal. De aard van de instroom van nieuwe inburgeraars is hierin sterk bepalend.

De denkrichting nu is dat een stelsel wordt gecreëerd met leerroutes die aansluiten bij leerniveau, vaardigheden en andere afspraken uit het PIP.

Het uitgangspunt is dat iedereen op een voor hem of haar zo hoog mogelijk niveau inburgert en naar eigen vermogen zo goed mogelijk participeert in de Nederlandse samenleving, liefst via betaald werk. Hiertoe wordt nu gedacht aan drie verschillende leerroutes.

#### *Drie leerroutes*

##### *B1-route (route 1)*

De norm is dat de inburgeringsplichtigen de route volgen die leidt naar het B1-examen. Alleen via een objectieve toets kan worden vastgesteld dat inburgeraars die dit niveau niet kunnen halen, examen op een lager niveau mogen doen. Het cognitieve niveau, (voor)opleiding, werk(ervaring) en gezinssituatie, zijn bepalend voor het tempo waarmee iemand zich de Nederlandse taal eigen kan maken. Het is van belang dat inburgeraars op hun eigen niveau lessen kunnen volgen. Een deel van de mensen is in staat om redelijk zelfstandig en via een intensief traject het vereiste niveau te halen, anderen zijn meer geholpen met contextgerichte lessen over een langere periode. Daar waar mensen in staat blijken tot meer dan B1 wordt het behalen van het B2-niveau aangemoedigd. Als na aanzienlijke inspanning blijkt (en via een objectieve toets) dat het B1-examen niet haalbaar is, kan teruggevallen worden op één of meerdere onderdelen van het examen op A2-niveau. Voor een deel van de personen die nu een ontheffing krijgen, geldt dat ze met meer lessen (dan nu vereist voor de ontheffing) wel in staat zullen zijn het A2 niveau te bereiken. Deze groep hoort thuis in de B1 route.

##### *Onderwijsroute (route 2)*

De onderwijspotentie van inburgeraars moet beter worden benut omdat dat hard nodig is voor een duurzaam perspectief op de arbeidsmarkt.

---

<sup>12</sup> Voor uitleg over het Europees Referentiekader en de taalniveaus zoals A2 en B1 heeft onder meer de Taalunie een website ontwikkeld <http://taalunieversum.org/inhoud/erk-nederlands> en is er voor docenten en leerlingen informatie te vinden op [www.erk.nl](http://www.erk.nl). Er zijn «can-do-descriptoren» voor alle niveaus ontworpen [http://downloads.slo.nl/Documenten/ERKgrid%20\(1\).pdf](http://downloads.slo.nl/Documenten/ERKgrid%20(1).pdf) die inzicht geven in de eisen per onderdeel en niveau.

Circa 30%<sup>13</sup> van de inburgeringsplichtigen is onder de 30 jaar en heeft een heel werkzaam leven voor zich. Om hun capaciteit ten volle te benutten, verwacht ik dat zij zo snel mogelijk een Nederlands diploma behalen, waarmee ze met succes de arbeidsmarkt op kunnen. Samen met mijn collega van OCW werk ik de komende maanden uit hoe we kunnen zorgen dat deze groep met de juiste taalondersteuning op het juiste niveau instroomt in het onderwijs. We denken aan een schakelvoorziening waarin Nederlandse taal wordt aangeboden waarin ook aandacht is voor onder andere studievaardigheden.

### *Z-route (zelfstandig met taal) (route 3)*

Voor het grootste deel van de personen die nu een ontheffing krijgen, ligt ook het A2 examen buiten het bereik. Mensen met bijvoorbeeld een beperkt leervermogen of mensen die in hun eigen taal analfabeet zijn. Ook na een alfabetiseringstraject zal een aanzienlijk deel moeite blijven houden met lezen en schrijven. Waar deze groep in het huidige stelsel een ontheffing krijgt en vervolgens aan zijn lot wordt overgelaten, krijgen juist deze mensen in het nieuwe stelsel extra aandacht via een speciale leerroute: de Z-route.

Inhoud en opzet van de Z-route en de afbakening van de doelgroep<sup>14</sup> die daadwerkelijk baat heeft bij deze route worden komende tijd samen met stakeholders en experts verder vormgegeven. Het gaat hierbij om personen waarbij objectief is vastgesteld dat hun leervermogen dermate beperkt is, dat de reguliere examenroute geen optie is. De Z-route is nadrukkelijk niet een vrijblijvend traject, het moet geen alternatief zijn voor wie meer kan maar niet wil en geen alternatief worden voor gemeenten om een lastige doelgroep te parkeren. Na de intake wordt net als bij de andere leerroutes, in het PIP ingegaan op de componenten en tijdsbesteding die nodig zijn. De Z-route moet gericht zijn op zelfredzaamheid in onze samenleving en het zoveel als mogelijk beheersen van de taal<sup>15</sup>. Het is belangrijk dat ouders op de school van hun kinderen met de leerkracht kunnen praten, weten hoe ze basale zaken moeten regelen en financieel zelfredzaam worden.

De toetsing in deze praktische route wordt gebaseerd op de einddoelen die met de inburgeringsplichtige zijn bepaald (vgl. praktijkonderwijs). Voor mensen die nog niet gealfabetiseerd zijn, is het belangrijk om het alfabetiseringstraject naar voren te halen in het proces omdat (enige) alfabetisering voor een goede intake een belangrijke voorwaarde is. De criteria waarmee wordt bepaald wanneer iemand die de Z-route volgt, heeft voldaan aan de inburgeringsplicht zal ik komende maanden ook uitwerken. Tijd en geld kunnen op deze manier efficiënter worden ingezet juist ook door voor mensen met een (zeer) beperkte leerbaarheid een alternatief traject aan te bieden dat beter aansluit bij capaciteiten en hen helpt bij een goede start in Nederland.

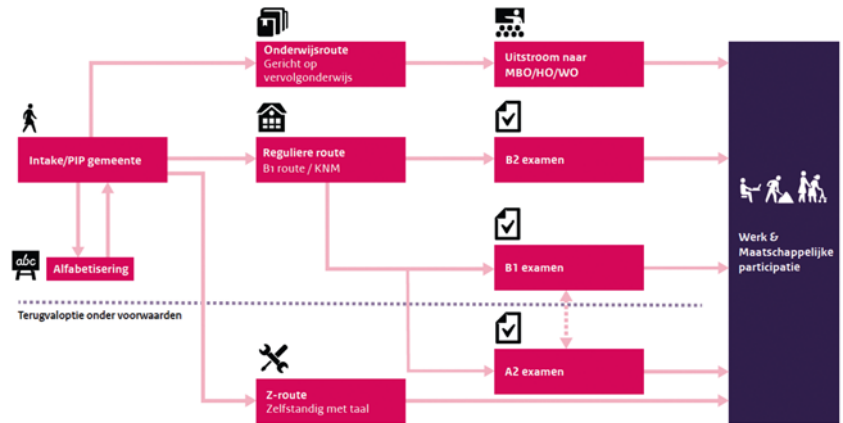
---

<sup>13</sup> Peildatum 1 mei 2018.

<sup>14</sup> Hierbij wordt gedacht aan leerlingen die enige jaren voltijds ISK-onderwijs hebben genoten, maar niet voldoende leerbaar blijken voor een overstap voor de entree-opleiding of volledig analfabete inburgeraars die ook hun eigen taal niet beheersen.

<sup>15</sup> Tweede Kamer 32 824 vergaderjaar 2017–2018, nr. 214 (Motie Heerma en Becker).

**Figuur Leerroutes inburgering:**



#### IV. Hervorming van de markt voor inburgeringscursussen

«De wetsevaluatie laat zien dat inburgeraars onvoldoende in staat zijn om zelfstandig een bij hun opleiding en leervermogen passende cursus en taalaanbieder te kiezen. Inburgeraars hebben een beperkte informatiepositie. Inburgeraars steunen bij de keuze voor een taalaanbieder voor een groot deel op de informatie die zij krijgen via het eigen sociale netwerk, de website van een taalschool of via gemeenten. Praktische zaken als reisafstand en het wel of niet krijgen van een reisvergoeding spelen een belangrijke rol in de keuze van de inburgeraar. Het gevolg van de beperkte informatiepositie is dus dat veel inburgeraars zich in hun keuze voor een taaltraject en taalaanbieder door ander aspecten laten leiden dan passendheid bij hun leervermogen en opleiding en kwaliteit van de taalaanbieder. Gemeenten geven in de wetsevaluatie aan meer invloed te willen uitoefenen op het cursusaanbod en de keuze van een inburgeraar voor een bepaalde aanbieder. Zij willen dit ook om daarmee de mogelijkheid te hebben om inburgering beter te kunnen verknopen met andere beleidsterreinen, zoals de Participatiewet.»

Er zijn veel goede inburgeringscursusinstellingen in Nederland. De afgelopen jaren is echter ook met enige regelmaat gebleken dat verkeerde prikkels ertoe leiden dat aanbieders zich richten op de (maximale) hoogte van de DUO-lening, zonder dat daarvoor optimaal onderwijs wordt geboden. In enkele gevallen is zelfs sprake van fraude, waar de Inspectie SZW onderzoek naar doet. Dat is zonde van publiek geld en gaat ten koste van de effectiviteit van de inburgering. Ook blijkt uit de praktijk en nadrukkelijk ook uit de wetsevaluatie dat het niet reëel is om te verwachten dat inburgeraars vanaf dag één de volledige eigen verantwoordelijkheid op zich kunnen nemen voor hun inburgeringstraject<sup>16</sup>. Veel inburgeraars zijn aan het begin van hun inburgeringstermijn onvoldoende in staat om aan alle verwachtingen en eisen die er aan hen worden gesteld met betrekking tot het organiseren van hun inburgering te kunnen voldoen. De meeste inburgeraars beschikken, om in termen van de WRR<sup>17</sup> te blijven, over onvoldoende «doevermogen». Zo is het aanvragen van een lening bij DUO een fikse te nemen hobbel. Op tijd aan de inburgering beginnen en voortgang zijn niet zelden een probleem. Een geschikte cursus vinden, of veranderen van cursus, is lastig – de transparantie op de cursusmarkt laat te wensen over. Dat geldt zeker voor mensen die de Nederlandse taal onvoldoende machtig zijn. Dit kan ertoe leiden dat

<sup>16</sup> Inburgering: systeemwereld versus leefwereld, Evaluatie Wet inburgering 2013 (Significant, juni 2018) verzonden aan de Tweede Kamer op 27 juni 2018.

<sup>17</sup> Zie ook «Weten is nog geen doen», WRR 2017.

inburgeraars niet voldoende op de hoogte zijn van hun rechten en plichten, daardoor niet de juiste keuze maken voor hun inburgerings-traject, met als gevolg het niet binnen hun termijn kunnen voldoen aan de inburgeringsvereisten. En daarop staat een sanctie: een boete of de DUO-lening wordt niet kwijtgescholden met als risico schuldenproblematiek. Dat draagt niet bij aan een goede start in Nederland.

Het leenstelsel waarmee inburgeringsplichtigen hun cursus konden voorfinancieren wil ik afschaffen. Dit geld is nodig om effectievere inburgering mogelijk te maken, waarbij gemeenten een sleutelrol hebben voor het regisseren van integrale trajecten. Inburgering, inclusief de resultaatsverplichting, is daar een onderdeel van. Van gemeenten wordt gevraagd maatwerk te leveren; de financiering ervan via een lening die de inburgeraar sluit is daarmee niet te rijmen.

Vanwege deze problematiek, maar ook om gemeenten daadwerkelijk regie te kunnen laten voeren op een passend inburgeringstraject, is het voorstel dat gemeenten in het nieuwe stelsel inburgeringstrajecten inkopen bij door hen geselecteerde aanbieders. Hiertoe krijgen zij dan inburgeringsbudget van het Rijk. Gemeenten krijgen hierbij de taak om te garanderen:

- dat er voldoende passend aanbod is voor alle drie de leerroutes,
- dat dit aanbod inhoudelijk effectief en flexibel is (te combineren met andere activiteiten zoals werk) en
- dat dit aanbod geënt is op de inburgerings- en participatiedoelstelling.

Gemeenten hebben daarmee een instrument in handen om de kwaliteit van de inburgeringscursussen een flinke impuls te geven. Inburgeraars krijgen een gemeentelijk inburgeringsaanbod als onderdeel van hun PIP. Dat kan dus ook betekenen dat sommige inburgeraars veel meer ondersteuning (onder andere taalles) krijgen dan dat ze in het huidige stelsel kunnen inkopen, terwijl andere inburgeraars juist met minder toe kunnen. Op deze manier kunnen de budgetten voor inburgeringscursussen veel gericht en effectiever benut worden dan nu het geval is.

#### *Regionale samenwerking*

De komende jaren wordt het aantal inburgeringsplichtigen geschat op 15.000<sup>18</sup> per jaar. Er zijn simpelweg te weinig inburgeraars om op de schaal van iedere individuele middelgrote of kleine gemeente een gedifferentieerd maatwerkeraanbod te realiseren. Gelet op deze omvang en het gewenste maatwerk op gebied van soort traject, ligt regionale samenwerking (bijvoorbeeld binnen de arbeidsmarktregio), zeker voor kleine en middelgrote gemeenten, voor de hand.

#### *Kwaliteit van de inburgeringscursus*

*«In de wetsevaluatie wordt geconstateerd dat er kwantitatief voldoende aanbod aan cursussen is. Het aanbod is echter niet altijd passend aan de behoefte. De tevredenheid van inburgeraars over de door hun gevolgde cursus is over het algemeen hoog. Met name zijn de inburgeraars tevreden over de kwaliteit van de docenten. Kritischer zijn de inburgeraars over de niveauverschillen in de klas en de invulling van de cursus. In het huidige stelsel draagt Blik op Werk (BoW) zorg voor de borging van kwaliteit van het inburgeringsonderwijs. Zoals eerder aangegeven zijn weinig inburgeraars bekend met het keurmerk en de website van BoW. Ook komt uit de wetsevaluatie naar voren dat het keurmerk van BoW door vele van de geïnterviewde actoren vooral wordt ervaren als een adminis-*

<sup>18</sup> Bron: prognoses Ministerie van J&V.

*tratief controlesysteem in plaats van een echte toets op de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs.<sup>19)</sup>*

Het is van groot belang dat de kwaliteit van de inburgeringscursussen gewaarborgd is. Door gemeenten verantwoordelijk te maken voor inkoop, verwacht ik dat daarvan een flinke impuls uitgaat; gemeenten hebben immers het grootste belang om te zorgen dat de inburgeringscursussen hoogwaardig zijn en bijdragen om nieuwkomers zo snel mogelijk aan het werk te krijgen. In de huidige situatie is de stichting *Blik op Werk* (BoW) houder van het «keurmerk inburgering» en toetst zij of cursusaanbieders aan de normen voldoen op een aantal indicatoren. Recent is het toezicht aangescherpt met financieel toezicht en toezicht in de klas<sup>20</sup>. Dit laatste traject wordt begeleid door een commissie waarin ook de onderwijsinspectie zitting heeft. Ingeval deze maatregelen onvoldoende effect hebben, neem ik verdere maatregelen.

#### V. Het examenstelsel

*«Met de invoering van de Wet Inburgering 2013 is het examenstelsel gewijzigd. De taalonderdelen werden vanaf dit moment afzonderlijk geëxamineerd en in 2015 is het examenonderdeel ONA toegevoegd. Wat betreft ONA is er een meerwaarde voor het voorbereiden van de inburgeraar op de arbeidsmarkt, maar- zo blijkt uit de wetsevaluatie – is de wijze waarop ONA nu getoetst wordt niet effectief. ONA is in de huidige vorm erg theoretisch en vereist een bepaalde mate van taalbeheersing die veel inburgeraars nog niet hebben aan het begin van hun inburgeringstraject wanneer de meerwaarde van ONA het grootst zou moeten zijn. Gemeenten geven ook aan dat zij een prominentere rol kunnen en willen spelen bij ONA, omdat zij ook verantwoordelijk zijn voor de toeleiding van bijstandsgerechtigden naar de arbeidsmarkt. Daarnaast pleiten verschillende geïnterviewde actoren voor een gedifferentieerd examenstelsel, passend bij de mogelijkheden en competenties van de inburgeraars zodat mensen met meer potentie een hoger taalniveau bereiken en mensen die moeilijker leren een zinnig traject kunnen volgen dat bijdraagt aan hun verdere integratie.»*

Het huidige inburgeringsexamen bestaat uit zeven onderdelen: 1) spreekvaardigheid, 2) luistervaardigheid, 3) schrijfvaardigheid, 4) leesvaardigheid, 5) Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM), 6) Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA) en 7) de Participatieverklaring. De Participatieverklaring is al decentraal onder de verantwoordelijkheid van gemeenten belegd. Voor ONA geldt dat (zoals reeds aangekondigd) dit ook een decentrale, praktijkgerichte, invulling zal krijgen, die optimaal bijdraagt aan het aan het werk gaan van de inburgeraar. Door de directe relatie met de inburgeraar kunnen gemeenten na de wijziging van het inburgeringsstelsel beter invulling geven aan een passend traject op werkoriëntatie, waarbij waar mogelijk ook praktijkervaring bij werkgevers kan worden opgedaan door de inburgeraar (conform motie Nijkerken – De Haan en Becker van 21 december 2017)<sup>21</sup>. Ik kies ervoor de taalonderdelen en het onderdeel KNM van het inburgeringsexamen centraal te blijven toetsen. Deze onderdelen zijn te beschouwen als de kern van het inburgeringscurriculum en daarin moet uniformiteit zijn. De eindtermen van het onderdeel KNM worden opnieuw gezien en indien nodig

<sup>19</sup> Overigens wordt sinds 2017 toezicht in de klas uitgevoerd, waarbij zowel Inspectie SZW als Inspectie Onderwijs zijn betrokken. De (voorlopige) resultaten daarvan zijn niet meegenomen in de wetsevaluatie maar wordt eind dit jaar geëvalueerd.

<sup>20</sup> Tweede Kamer 32 824 vergaderjaar 2016–2017, nr. 161.

<sup>21</sup> Tweede Kamer 34 775 XV vergaderjaar 2017–2018, nr. 35 (Motie Nijkerken-De Haan en Becker).

gemoderniseerd, zoals de motie Paternotte cs. van 14 april 2018)<sup>22</sup> vraagt. Fundamentele gedeelde waarden en kennis van onze rechtsstaat en democratische rechtsorde blijven hier wel leidend.

## VI. Activeren & Ontzorgen

Asielstatushouders blijven nu nog te lang aangewezen op een bijstandsuitkering en lopen risico om in de schulden te komen. Ik wil daarom dat zij vanaf het eerste moment geactiveerd en ontzorgd worden, ook met het oog op het voorkomen van schulden. Het ontzorgen moet zo lang als nodig duren en gericht zijn op zelfredzaamheid en activering. Gemeenten krijgen de opdracht om als *default* alle statushouders de eerste periode een ontzorgend stelsel te bieden. Dit gaat gelden voor alle gemeenten en is in lijn met de huidige praktijk bij sommige gemeenten (zie voorbeeld van de gemeente Rotterdam). Gemeenten betalen dan in de periode van ontzorging de vaste lasten, zoals huur en energiekosten en de verplichte verzekeringen, uit de bijstand. De statushouder ontvangt wat resteert en ontvangt de toeslagen. Gemeenten hebben hiervoor al de nodige instrumenten. Zo houden sommige gemeenten in deze periode standaard huur en zorgverzekering in van de bijstandsuitkering. Ook zetten zij bij minder zelfredzame statushouders vrijwillig budgetbeheer in. Om een goed beeld te krijgen van de verschillende manieren waarop gemeenten dit nu al aanpakken en eventuele knelpunten daarbij, laat ik een onderzoek uitvoeren. Tevens laat ik onderzoeken of het ontzorgen verplichtend kan worden opgelegd.

Ik zou willen voorstellen om de duur van ontzorgen te baseren op de brede intake en vast te leggen in het PIP, zodat de voortgang en inzet van de statushouders zelf gevolgd kan worden. Het is daarmee niet vrijblijvend en maakt deel uit van de afspraken die de statushouder met de gemeente maakt. De minder zelfredzame statushouders worden zo lang als nodig ontzorgd door middel van budgetbeheer en bijstand in natura. Het doel is om statushouders zelf verantwoordelijk te maken en te activeren. Een statushouder die zich goed inspant om in te burgeren, zal eerder zelfredzaam worden en verdient het daarmee om over zijn eigen financiën te gaan.

Gemeente Rotterdam betaalt voor nieuwkomers/statushouders in principe altijd een aantal van de vaste lasten uit de uitkering op grond van art. 57 van de Participatiewet. Dat is maatwerk. Op de eerste plaats gaat dit om de collectieve zorgverzekering, op de tweede plaats de huur en indien wenselijk ook de energielasten. Mochten er schulden ontstaan, dan melden de organisaties, die de statushouders maatschappelijk begeleiden, de statushouder aan bij de gemeentelijke kredietbank voor begeleiding vanuit «Budget-beheer Basis», hierbij is ook aandacht voor het aanleren van financiële zelfredzaamheid.

## **Doorwerking in overige wet- en regelgeving**

De eisen die gesteld worden aan de inburgering werken in beginsel door in de Vreemdelingenwet 2000 ten behoeve van een sterker verblijfsrecht en de Rijkswet op het Nederlanderschap ten behoeve van het krijgen van het Nederlanderschap. De voorgestelde wijzigingen in de inburgering hebben dan ook directe gevolgen voor beide andere stelsels, zowel op inhoud als procedureel. Zo kan de intensivering van taken van gemeenten gevolgen hebben voor de IND. Bij de uitwerking van de in deze brief voorgestelde wijzigingen zal dan ook rekening worden gehouden met de

<sup>22</sup> Tweede Kamer 32 824 vergaderjaar 2017–2018, nr. 211 (Motie Paternotte).

samenhang tussen de huidige twee leenstelsels en het nieuwe stelsel, zowel wat betreft inhoud als uitvoering, en waar mogelijk zal deze worden versterkt.

### **Monitoring, evaluatie en informatie- en gegevensuitwisseling**

De beoogde aanpassingen van het inburgeringsstelsel vragen een stevige inzet van alle betrokken partijen. Het succes van het stelsel hangt in hoge mate af van de inzet van gemeenten en de mate waarin zij hun taken waarmaken. Dit zal vanaf het begin gemonitord worden zodat bij gesignaleerde knelpunten tijdig maatregelen genomen kunnen worden. De monitoring, als onderdeel van het evaluatiekader zal in overleg met gemeenten, het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden ontworpen.

Om gemeenten en andere betrokken partijen hun taken goed te kunnen laten uitvoeren, moet de informatie- en gegevensuitwisseling en de samenwerking in de keten op orde zijn. Gemeenten moeten bijvoorbeeld tijdig over informatie beschikken van de IND, COA of DUO om inburgeringsplichtigen op te kunnen roepen en hun voortgang te volgen. Omgekeerd heeft de IND bij het beoordelen van aanvragen voor sterker verblijfsrecht informatie nodig over of een persoon aan de inburgeringsplicht heeft voldaan. Alle partijen hebben prognoses nodig over het aantal te verwachten inburgeringsplichtigen om voldoende capaciteit beschikbaar te hebben voor intakes, cursussen en examens. Ik wil daarom de inhoudelijke uitwerking en processen rond informatie- en gegevensuitwisseling vormgeven in nauw overleg met de betrokken partijen. Dilemma's worden met hen besproken, zodat oplossingen worden gevonden die voor ieder onderdeel van de keten werkbaar zijn.

### **Financiële kaders**

De financiering van de aanpassingen van het inburgeringsstelsel zal ik realiseren binnen de huidige financiële kaders. In aanvulling op deze middelen, is in het regeerakkoord aangekondigd dat het kabinet per 2019 extra middelen beschikbaar stelt. De focus ligt hierbij op de verhoging van het taalniveau. Tot slot ontvangen gemeenten voor asielstatushouders nu al middelen voor maatschappelijke begeleiding. Dit gaat om 2.370 euro per statushouder, bestemd voor bijvoorbeeld ondersteuning bij de keuze van een inburgeringstraject en het participatieverklaringstraject. Daarnaast beschikken gemeenten over middelen uit het Participatiebudget die voor deze doelgroep kunnen worden ingezet. De combinatie van extra middelen én het geld dat nu al beschikbaar is voor inburgering en aanverwante domeinen vormt de harde bovengrens voor de bekostiging van de nieuwe praktijk. Voor de bekostiging van de gemeenten gaat mijn voorkeur uit naar een model dat in overeenstemming is met de door gemeente af te spreken inzet en de behaalde resultaten, en denk ik daarom aan een vorm van prestatiebeloning. Mijn idee daarbij zou zijn om hierover tevens niet vrijblijvende afspraken te maken. Dit zal uiteraard, in afstemming en samenspraak met de gemeenten, worden uitgewerkt in onder andere een bestedingsplan, waarbij specifiek aandacht zal zijn voor monitoring en evaluatie van het stelsel<sup>23</sup>.

### **Vervolgproces**

Ik streef ernaar om de nieuwe Wet inburgering in te voeren in 2020, zo snel als uitvoeringstechnisch verantwoord is. Deze wet blijft het kader

<sup>23</sup> De aanpassing is ook onderdeel van het Interbestuurlijk Programma (IBP) en de financiële uitgangspunten die daarbij zijn afgesproken.

geven voor de eisen waaraan en de termijn waarbinnen de inburgeringsplichtige aan zijn verplichtingen moet voldoen. Dit geldt ook voor de sancties die voortvloeien uit verwijtbaar niet voldoen aan de inburgeringsplicht. De regierol van gemeenten wordt vastgelegd, evenals de bekostiging van het stelsel en de wijze waarop inburgeraars gefaciliteerd worden bij de inburgering.

De voorgestelde aanpassingen van het inburgeringsstelsel zijn gebaseerd op kennis, onderzoek en ervaring van wat werkt in de uitvoeringspraktijk. De vele partijen met wie wij hierover hebben gesproken zijn we zeer erkentelijk voor al hun bijdragen. De verdere uitwerking wil ik eveneens laten profiteren van deze kennis, met specifieke aandacht voor de rol van de gemeenten. Ook gegeven de samenloop met de rol die gemeenten al vervullen binnen het sociale domein. In het voorproces zijn stakeholders betrokken geweest, van werkgevers en taaldocenten tot belangenorganisaties. Velen hebben dit gewaardeerd en aangegeven graag betrokken te willen blijven bij het vervolg. Ik wil hen evenals andere relevante stakeholders hierbij nauw betrekken, zodat in een zo vroeg mogelijk stadium duidelijkheid kan worden gegeven over wat het nieuwe stelsel voor hen betekent (denk aan gemeentelijke proces binnen het sociaal domein, bekostiging, kaders administratieve organisatie, bemensing etc.) en gemeenten ook zoveel mogelijk van elkaar kunnen leren. Dit geldt evenzeer voor de nu bij inburgering betrokken uitvoeringspartijen, waaronder DUO en de departementale partners. Deze werkwijze zal het leidend uitgangspunt zijn bij de verdere uitwerking van de hier geschetste hoofdlijnen tot een implementatieplan. Zodra er politieke instemming is over de contouren van de aanpassingen van het stelsel dat ik u in deze brief heb gepresenteerd, zal worden gestart met het opstellen van een uitwerkings- en implementatie-agenda die beschrijft hoe we van de plannen die er nu liggen komen tot een aangepast stelsel, waarvoor alle betrokkenen op tijd gereed zijn. Hierbij zal ook ingegaan worden op de wijze waarop vanaf het begin de effectiviteit van het nieuwe stelsel kan worden gemonitord. Ik zal de Tweede Kamer hierover tussentijds informeren.

### **En ondertussen**

Vele partijen signaleren problemen bij de inburgering van degenen die sinds de verhoogde asielinstroom naar Nederland zijn gekomen; ze blijken vast te lopen in de bureaucratie, terwijl gemeenten of andere partijen formeel beperkt zijn in de mogelijkheden hen hierbij te ondersteunen<sup>24</sup>. De voorgestelde aanpassingen van het huidige stelsel komen voor deze groep te laat. Tegelijkertijd zijn veel gemeenten en andere organisaties op eigen kracht zoekende naar wat werkt om toekomstige problemen te voorkomen en benutten zij ook nu al maximaal de ruimte die het huidige stelsel biedt. Ik wil daarom met het voorgestelde nieuwe stelsel in het vooruitzicht gemeenten faciliteren in het ontwikkelen van werkwijzen die in lijn zijn met het huidige stelsel, maar ook recht doen aan het nieuwe stelsel en die bijdragen aan het succesvol laten inburgeren en participeren van de mensen van wie we dat nu vragen. Concreet denk ik daarbij aan pilots, waaronder in navolging van de motie Becker pilots gericht op de integratie van vrouwelijke nareizigers<sup>25</sup>. Ook zal ik een inventarisatie laten

---

<sup>24</sup> Een aantal knelpunten in het huidige stelsel worden door een wijziging van de Regeling inburgering per 1 juli 2018 verholpen. Daarmee wordt het volgen van een cursus Nederlands als tweede taal en het volgen van een opleiding een grond voor verlenging van de inburgeringstermijn.

<sup>25</sup> Tweede Kamer 32 824 vergaderjaar 2017–2018, nr. 216 (Motie Becker).



uitvoeren naar *good practices* in gemeenten die nu al een actieve rol hebben opgepakt richting inburgeringsplichtigen en faciliteren dat dit soort kennis zoveel als mogelijk wordt gedeeld.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
W. Koolmees