

Vergaderjaar 2018–2019

32 824

Integratiebeleid

Nr. 283

BRIEF MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 juni 2019

De snelste weg voor inburgeraars om mee te doen in de maatschappij is het leren van de Nederlandse taal en het vinden van een baan. Dat is niet alleen goed voor de nieuwkomer zelf, maar zeker ook voor Nederland. Om dat te bereiken moet het inburgeringsbeleid beter.

Sinds juli 2018 is uw Kamer regelmatig geïnformeerd over de voortgang op de Veranderopgave Inburgering (VOI)¹. Samen met een brede groep veldpartijen zijn de hoofdlijnen van het nieuwe inburgeringsstelsel vormgegeven en is er een start gemaakt met de nadere uitwerking hiervan. De keuzes en dilemma's zijn daarbij met uw Kamer besproken. In deze brief presenteer ik u de voortgang sinds het Algemeen Overleg op 20 februari jongstleden (Kamerstuk 32 824, nr. 259). Alle onderwerpen samen moeten worden gezien in het licht van het maatschappelijk doel van de inburgering, waarmee alle inburgeringsplichtigen in Nederland in staat worden gesteld zo snel mogelijk te participeren, liefst via betaald werk. Het nieuwe inburgeringsstelsel beoogt nadrukkelijk samen met andere wetgeving binnen het sociaal domein, in het bijzonder de Participatiewet, aan dit maatschappelijke doel een bijdrage te leveren.

Dit maatschappelijke doel vertaalt zich voor het nieuwe inburgeringsstelsel in het B1-taalniveau bereiken en de Nederlandse maatschappij goed leren kennen, in combinatie met zo snel mogelijk participeren. Tijdig starten, snelheid, maatwerk, dualiteit (het combineren van het leren van de taal en participatie) en kwaliteit zijn daarom kernprincipes van deze Veranderopgave. Het centrale uitgangspunt hierbij is dat gemeenten de regie voeren op de uitvoering van het nieuwe inburgeringstelsel. Gemeenten hebben zelf ook meermaals aangegeven deze regierol te willen vervullen. Dit betekent dat gemeenten een centrale rol krijgen in de intake, de begeleiding van inburgeringsplichtigen en de inkoop van het cursusaanbod maar dat de inburgeringsplichtige zelf verantwoordelijk blijft voor het voldoen aan de inburgeringsplicht.

¹ Kamerstuk 32 824, nr. 223, Kamerstuk 32 824, nr. 238 en Kamerstuk 32 824, nr. 245.

De Wet inburgering is geen decentralisatie. Er wordt een goede balans gezocht tussen landelijke kaders in de wet om uniformiteit te garanderen, terwijl er op gemeentelijk niveau beleidsvrijheid is voor integraliteit en flexibiliteit en ruimte voor het bieden van maatwerk. De nieuwe Wet inburgering is een wet op hoofdlijnen. Ik ben verantwoordelijk voor de inrichting en de werking van het stelsel als geheel. Wanneer er tekortkomingen zijn in het stelsel, is dit aanleiding om de werking van het stelsel gaandeweg te versterken en te verbeteren. Een centrale plaats is daarom ingeruimd voor monitoring en evaluatie, als instrument om beleidsvoering te versterken en om tijdig wijzigingen te kunnen aanbrengen. Deze wijzigingen kunnen dan door aanpassingen van lagere regelgeving worden doorgevoerd zonder dat hier steeds grote stelselwijzigingen voor nodig zijn. Hiermee wordt beoogd een stelsel te creëren dat robuust en adaptief is, en vooral: een stelsel dat werkt. Het succes van het stelsel hangt in hoge mate af van de inzet van gemeenten en de mate waarin zij regie over de uitvoering waarmaken. Het blijft, ook na invoering van de wet, een gezamenlijke uitdaging om de gewenste eindresultaten te bereiken.

U weet dat ik in overleg ben geweest met de VNG over de financiën van het nieuwe inburgeringsstelsel. Zoals ik ook in een eerdere brief aan de VNG heb gemeld, hoop ik het overleg met hen spoedig te hervatten. We delen immers de wens om te komen tot een goed uitvoerbaar inburgeringsstelsel.

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. Met taal vanaf dag één en het programma «Voorbereiding op de inburgering» wordt hier in het AZC mee begonnen. De regierol van gemeenten in deze doorlopende lijn begint met een brede intake. Leren en participeren gaan hand in hand en beide aspecten worden in een persoonlijk plan opgenomen. Gemeenten krijgen de taak om alle (bijstandsgerechtigde) asielstatushouders verplicht te ontzorgen gedurende zes maanden. Dit helpt deze inburgeraars om de focus bij aanvang van de inburgeringstermijn 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. Na een taalschakeltraject worden jonge inburgeraars daarom zo snel mogelijk doorgeleid naar een Nederlandse opleiding.
- **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.
- **Zelfredzaamheidsroute (Z-route):** voor mensen voor wie de onderwijs- of B1-route buiten bereik ligt, komt er een leerroute waarbij iedereen leert zich in de maatschappij te redden. Er worden geen ontheffingen op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen meer verleend.

Gemeenten zijn verantwoordelijk om een sluitend inburgeringsaanbod te doen: dit aanbod omvat naast een van de drie leerroutes in ieder geval kennis van de Nederlandse maatschappij (KNM), Module Arbeidsmarkt & Participatie (voorheen Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt) en het participatieverklaringstraject (PVT).

Wetsvoorstel en vervolg

Het wetsvoorstel Wet inburgering wordt tegelijkertijd met het versturen van deze brief in consultatie gebracht: een mijlpaal. Hiermee breekt een volgende fase aan. In de komende maanden ga ik mij buigen over de vormgeving van de lagere regelgeving. Bij deze vormgeving wil ik de brede groep veldpartijen blijven betrekken die eerder intensief geraadpleegd is bij de totstandkoming van het wetsvoorstel. Mijn doel is dat ook de lagere regelgeving gedragen wordt door alle betrokkenen om een inburgeringstelsel te bereiken dat echt werkt. Na de zomer starten de eerste pilots en evaluaties van lopende initiatieven zoals ik u meldde in de brief van 29 mei jl.² Dit programma bestaat uit twee onderdelen: lopende initiatieven die al in de geest van de nieuwe wet worden uitgevoerd, worden onderzocht en in pilots worden nieuwe instrumenten en werkwijzen door pilots in gemeenten getest. Daarnaast moeten ook de informatie- en gegevensuitwisseling, en de ondersteunende systemen daarvoor, ontworpen en gebouwd worden. Na de zomer is het ook tijd om voorbereidingen te gaan treffen op implementatie van de wet.

Kernpunten Veranderopgave Inburgering

Om een goed beeld te geven van hoe het nieuwe inburgeringstelsel gaat werken, ga ik eerst in op kernpunten van de VOI en de daarbij gemaakte keuzes. Daarna licht ik een aantal niet eerder gedeelde onderwerpen binnen de Veranderopgave toe en beschrijf ik de stand van zaken van enkele moties. Er zit een chronologie in de zeven deelonderwerpen onder kernpunten VOI. Deze kernpunten laten opeenvolgend zien waarmee een inburgeringsplichtige vanaf aankomst in Nederland te maken krijgt.

1. Doelgroep
2. Regie gemeenten vanaf opvang
3. Brede intake en persoonlijk Plan Inburgering en Participatie
4. Ontzorgen van asielstatushouders
5. Aanbodplicht gemeenten, bovenlokale samenwerking en reële prijs
6. Leerroutes in het nieuwe stelsel
7. Participatieverklaringstraject, Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt en maatschappelijke begeleiding

1. Doelgroep

De doelgroep van de nieuwe Wet inburgering blijft ongewijzigd ten opzichte van de huidige Wet inburgering: net zoals in het huidige inburgeringstelsel zijn vreemdelingen die in het bezit zijn van een verblijfsvergunning voor een niet-tijdelijk doel inburgeringsplichtig. Dit zijn zowel asielstatushouders en hun familie- of gezinsleden als gezinsmigranten samen met overige inburgeringsplichtigen.³ Het te volgen inburgeringstraject van beide groepen wijkt op onderdelen af, wat verderop in deze brief wordt toegelicht.

² Kamerstuk 32 824, nr. 263.

³ Onder overige inburgeringsplichtigen worden geestelijk bedienaren en vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor een niet-tijdelijk humanitair verblijfsdoel verstaan.

In de motie van de leden Paternotte en Heerma⁴ wordt gevraagd «om aan de hand van jurisprudentie en de praktijk in andere lidstaten te verkennen hoe het inburgeringsbeleid ook kan gelden voor individuele Turkse nieuwkomers, en hierover aan de Kamer te rapporteren»».

De wens om te onderzoeken of Turkse nieuwkomers inburgeringsplichtig gemaakt kunnen worden, wordt ook door mij gevoeld. Zeker nu de laatste jaren aanzienlijk meer mensen met de Turkse nationaliteit een asiilvergunning hebben gekregen in Nederland. Ook hebben enkele uitspraken van het Europese Hof (o.a. in 2016 en 2018) omtrent de beperking van de standstillbepalingen uit het Associatieverdrag aanleiding gegeven om dit vraagstuk te bekijken.

Naar de juridische mogelijkheden om Turkse nieuwkomers inburgeringsplichtig te maken wordt momenteel onderzoek gedaan door het Ministerie van Justitie en Veiligheid, het Ministerie van Buitenlandse Zaken en mijn eigen ministerie. Op basis van jurisprudentie en het feit dat we een inburgeringsstelsel ontwikkelen waarin meer maatwerk mogelijk is, ben ik hoopvol dat ik tegemoet kan komen aan de wens van de Kamer. Dit is echter juridisch complex, en de uitvoeringstechnische gevolgen moeten nader worden uitgewerkt. Ook de precieze financiële gevolgen hiervan moeten nog in kaart worden gebracht. Binnen het bestaande budgettaire kader is geen ruimte om deze wens op te vangen. Na de zomer wordt u geïnformeerd over de stand van zaken. Ik ben van plan eventuele wijzigingen gelijk op te laten lopen met de start van het nieuwe stelsel.

2. Regie gemeenten vanaf opvang

Een tijdige start van de inburgering (één van de vijf principes) is cruciaal om het gestelde doel te bereiken, namelijk dat inburgeringsplichtigen vanaf dag één meedoen in de maatschappij. Voor gezinsmigranten is het startpunt van inburgering het basisexamen inburgering buitenland. Voor asielstatushouders kan de voorbereiding op de inburgering in het AZC starten onder andere door deelname aan het programma «Voorbereiding op inburgering»». Om dat te regelen wordt de aanbodplicht voor het programma door het COA wettelijk verankerd. Ik stimuleer een tijdige start ook doordat al op het AZC kan worden begonnen met de inburgering in de gemeente, mits de brede intake is afgerond en het persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP) is vastgesteld.

3. Brede intake en persoonlijk Plan Inburgering en Participatie

Zoals in eerdere brieven is aangegeven, wordt waar mogelijk in het AZC al gestart met de afname van de leerbaarheidstoets. Uw Kamer heeft de zorg geuit over eventuele ruimte voor gemeenten om van de uitkomst van de leerbaarheidstoets af te wijken. Gemeenten geven juist aan meer regie te willen op de leerbaarheidstoets en niet afhankelijk te willen zijn van een externe partij. Ik hecht sterk aan een onafhankelijk af te nemen leerbaarheidstoets waarbij zo veel als mogelijk al een start in het AZC wordt gemaakt en iedereen op dezelfde wijze wordt getest én beoordeeld. Uit de leerbaarheidstoets blijkt welk taalniveau de inburgeraar kan halen binnen de inburgeringstermijn. Vervolgens sluit de route aan bij het vastgestelde niveau uit de leerbaarheidstoets. Bij de verdere vormgeving werk ik met deskundigen en gemeenten uit welke onafhankelijke partij deze leerbaarheidstoets gaat afnemen en hoe de uitkomst meegenomen wordt in het PIP.

⁴ Kamerstuk 35 000 XV, nr. 23.

Gemeenten stellen een PIP op voor de inburgeraar, hierover is al het nodige gedeeld met uw Kamer. In dit persoonlijke plan wordt een op maat gemaakte route naar inburgering en participatie vastgelegd door de gemeente. Elementen zoals de brede intake en het PIP inclusief de begeleiding door gemeenten dragen positief bij aan het kernprincipe «snelheid» waarmee inburgeringsplichtigen hun inburgeringstraject doorlopen. In ieder geval binnen de gestelde termijn van drie jaar, maar het liefst sneller. Het PIP krijgt de vorm van een beschikking. Dit maakt het mogelijk voor gemeenten om het niet nakomen van het PIP te handhaven op basis van een bestuurlijke boete uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Zowel de termijn waarbinnen het PIP moet zijn vastgesteld als de termijn waarbinnen geschakeld kan worden tussen leerroutes wordt in lagere regelgeving vastgelegd. Vooralsnog houd ik vast aan de termijnen die ik eerder met uw Kamer heb gewisseld.⁵ Als blijkt dat de gehanteerde termijnen niet werkbaar zijn in de praktijk, bijvoorbeeld doordat de aantallen inburgeringsplichtigen in de toekomst toenemen, kunnen deze tijdig worden aangepast.

4. Ontzorgen van asielstatushouders

Bij deze brief ontvangt u twee rapporten⁶ van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) en een begeleidende rode draden notitie. De ISZW heeft onderzoek gedaan naar de financiële zelfredzaamheid van asielstatushouders en naar de bestaande praktijk van ontzorgen. Beide rapporten bevatten inzichten die gemeenten kunnen helpen om de ondersteuning van asielstatushouders naar financiële zelfredzaamheid te verbeteren. De ISZW ziet dat asielstatushouders die nieuw in de gemeente komen om diverse redenen nog niet financieel zelfredzaam zijn, ongeacht of ze hoger of lager opgeleid zijn. Gedurende de eerste maanden is het inkomen nog instabiel. Asielstatushouders hebben dan vaak te maken met nog lopende aanvragen voor uitkering en toeslagen. Maar ook daarna hebben veel asielstatushouders problemen met onvoorzienne uitgaven en overgangssituaties. Asielstatushouders zijn ten opzichte van andere kwetsbare groepen extra kwetsbaar als gevolg van een aantal factoren zoals taal, cultuurverschillen, trauma's en een beperkt sociaal netwerk. De ISZW ziet dat vooral in het begin intensieve begeleiding nodig is om asielstatushouders op weg te helpen. Een beperkte periode van financieel ontzorgen kan daarbij een positieve rol spelen, mits deze gepaard gaat met adequate begeleiding naar financiële zelfredzaamheid. Deze begeleiding is nu veelal nog onvoldoende en bevat te weinig maatwerk waardoor deze niet aansluit bij wat individuele asielstatushouders nodig hebben.

Op het vlak van ontzorgen kiest het kabinet voor een uniforme invulling waarin voor bijstandsgerechtigde inburgeringsplichtigen door de gemeente zes maanden de huur, de premie voor de verplichte zorgverzekering en de voorschotten voor de rekeningen van gas, water en licht worden betaald vanuit de bijstandsuitkering. Hiermee wil het kabinet voorkomen dat er schulden ontstaan op de vaste lasten. Daarnaast moet het ontzorgen bijdragen aan snelle start van inburgering en integratie in

⁵ Voor het opstellen én vaststellen van het PIP staat een maximale termijn van 6 weken na inschrijving van de inburgeraar in de gemeente. Als gedurende de inburgering blijkt dat een andere route beter past, kan tot maximaal één jaar na het ingaan van het inburgeringstermijn worden geschakeld.

⁶ «Financiële zelfredzaamheid van asielstatushouders, een proces van langzaam loslaten», en «Financieel ontzorgen van asielstatushouders op weg naar zelfredzaamheid: een precaire balans». Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

onze samenleving. Hiermee wordt invulling gegeven aan een deel van de motie van de leden Becker en Heerma⁷ waarin onder meer gevraagd wordt om er via niet vrijblijvende afspraken voor te zorgen dat gemeenten ontzorging bij default aanbieden. Na deze periode kan, als daar noodzaak toe is, de periode van ontzorgen als maatwerk voortgezet worden binnen de huidige kaders van de Participatiewet.

Ten aanzien van de invulling van de benodigde begeleiding naar financiële zelfredzaamheid van asielstatushouders worden geen wettelijke regels gesteld. Maatwerk doet recht aan de verschillende invulling die gemeenten op dit moment daaraan geven: vaak wordt de verbinding gezocht met de maatschappelijke begeleiding die asielstatushouders ontvangen, maar soms ook met de reguliere dienstverlening. Om meer zicht te krijgen op wat goede begeleiding naar financiële zelfredzaamheid inhoudt, is in het pilotprogramma aan gemeenten gevraagd om voorstellen in te dienen waarbij financiële ontzorging samengaat met begeleiding naar financiële zelfredzaamheid.⁸

5. Aanbodplicht gemeenten, bovenlokale samenwerking en reële prijs

Wanneer de inburgeraar en de gemeente afspraken hebben gemaakt in het PIP, is hij of zij in de optimale positie om aan de slag te gaan met de inburgering: de taal leren en meedoen in de maatschappij. In het nieuwe inburgeringsstelsel krijgt de gemeente de wettelijke plicht om er zorg voor te dragen dat de inburgeringsplichtige asielstatushouder tijdig een inburgeringsaanbod wordt gedaan, dat aansluit bij de inburgeringsroute die in het PIP is vastgelegd.⁹ Doordat de gemeente verantwoordelijk wordt voor de inkoop van het inburgeringsaanbod ontstaat er op het gebied van kwaliteit, één van de kernprincipes, een dubbele borging. Naast het keurmerk Blik op Werk kunnen gemeenten nadere kwaliteitscriteria stellen ten aanzien van het aanbod en de aanbieder. Daarmee wordt ook de kans op mogelijke fraude bij taalaanbieders beperkt. Gemeenten worden geacht te handelen bij signalen van misstanden in het taalonderwijs. Ze kunnen als cruciale schakel tussen inburgeraar en aanbieders (intake en voortgang) en als opdrachtgever misstanden (eventueel samen met samenwerkingspartners) duiden, wegen en indien nodig de keuze maken om samenwerkingsrelaties te beëindigen.

De relatief beperkte omvang van de doelgroep en de noodzakelijke diversiteit van het te realiseren inburgeringsaanbod, betekent voor gemeenten met een kleine groep inburgeringsplichtigen een relatief groot beslag op expertise en capaciteit. Daarmee ligt bovenlokale samenwerking, zeker voor kleine gemeenten, voor de hand en is die op onderdelen wellicht noodzakelijk om de inburgeringsplichtige tijdig een op zijn PIP toegesneden inburgeringsaanbod te doen.

Ik heb er voor gekozen om regionale samenwerking tussen gemeenten niet bij voorbaat te verplichten. Het inburgeringssysteem bevat voldoende prikkels voor samenwerking tussen gemeenten. Immers, gemeentelijke samenwerking kan leiden tot lagere uitvoeringskosten, lagere kosten voor inkoop en meer mogelijkheden voor het regelen van passend inburgeringsaanbod. Ik behoud echter de mogelijkheid middels een aanwijzingsbevoegdheid regionale samenwerking tussen gemeenten alsnog verplicht te stellen, mocht dit nodig blijken.

⁷ Kamerstuk 32 824, nr. 228.

⁸ Kamerstuk 32 824, nr. 263.

⁹ Voor de gezinsmigrant heeft de gemeente geen aanbodplicht, dit wordt verderop in de brief toegelicht.

In het inburgeringsstelsel van 2007–2013 waren gemeenten, net als in het nieuwe inburgeringsstelsel, verantwoordelijk voor het aanbod van inburgeringstrajecten. De ervaring leerde dat veel gemeenten bij de inkoop primair op de prijs selecteerden, met gevolgen voor de kwaliteit van inburgeringsvoorzieningen, financiële positie van sommige (goede) cursusinstellingen en arbeidsvoorwaarden van taaldocenten. Meer recentelijk heeft zich in het sociaal domein een vergelijkbare ontwikkeling voorgedaan. Uiteindelijk heeft dat ertoe geleid dat door middel van het besluit reële prijs Wmo 2015¹⁰ regels zijn gesteld met betrekking tot in ogenschouw te nemen kostelementen in de prijs van het aanbod.

In het nieuwe inburgeringsstelsel verwacht ik niet dat er een race naar de bodem plaatsvindt. De budgettaire kaders voor de bekostiging van gemeenten om te zorgen voor geschikt inburgeringsaanbod zijn zodanig dat het mogelijk moet zijn om aanbieders een reële prijs voor hun diensten te geven. Een prijs waarmee de cursusaanbieder kan voldoen aan de gemeentelijke eisen, aan de kwaliteit en continuïteit van deze dienst en waarmee de aanbieder reële arbeidsvoorwaarden kan bieden aan de beroepskrachten die deze dienst verlenen. Mocht na implementatie van het stelsel blijken dat er toch een race naar de bodem is ontstaan, behoud ik ook hiervoor de mogelijkheid om regels te stellen ten aanzien van een reële prijs.

6. Leerroutes in het nieuwe stelsel

Van nieuwkomers wordt verwacht dat ze volwaardig meedoen in de maatschappij en Nederlands spreken op B1-taalniveau. Het liefst participeren ze via betaald werk. Als betaald werk (nog) niet mogelijk is, wordt verwacht dat ze op een bij hun mogelijkheden passende wijze deelnemen aan de maatschappij. Dit vereist maatwerk. De eerder genoemde brede intake inclusief de leerbaarheidstoets zijn instrumenten om tot een passend aanbod voor nieuwkomers te komen. Op basis hiervan wordt onder andere vastgesteld welke van de drie leerroutes het beste past bij de inburgeringsplichtige.

B1-route

Vanwege de diversiteit van de groep inburgeringsplichtigen die de B1-route in het nieuwe stelsel gaat volgen, is het van belang dat gemeenten de mogelijkheid bieden om de route met een verschillende intensiteit te volgen. Waar een intensief taaltraject van twintig uur per week les het meest passend is voor de één, is de ander wellicht meer gebaat bij een intensiteit van tien uren per week over een langere periode omdat taallessen en werk worden gecombineerd. Om ruimte te geven voor het benodigde maatwerk, wordt er geen minimum of maximum aantal wekelijkse uren vastgelegd binnen de B1-route. Aanvullend op afspraken over formeel leren door middel van taalonderwijs kan de gemeente ook bepalen dat non-formeel leren, zoals een wekelijkse afspraak met een taalmaatje, onderdeel is van de B1-route.

Het afnemen van de taalexamen en KNM blijft een centrale verantwoordelijkheid die bij DUO is belegd. Voor inburgeringsplichtige asielstatushouders worden in totaal twee examenpogingen per onderdeel bekostigd door de gemeenten. Wanneer dit maximale aantal is bereikt, zonder dat

¹⁰ Besluit van 10 februari 2017, houdende regels ter waarborging van een goede verhouding tussen de prijs voor de levering van een voorziening en de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit van de voorziening en de continuïteit in de hulpverlening tussen de cliënt en de hulpverlener (Stb. 2017, nr. 55).

de inburgeringsplichtige is geslaagd, moeten eventuele volgende examenpogingen door de inburgeraar zelf worden bekostigd.

Indien na aanzienlijke inspanning wordt geconstateerd dat het B1-examen (op onderdelen) niet haalbaar is, wordt de mogelijkheid gegeven om – op die onderdelen – examen op A2-niveau te doen. Na een vastgesteld aantal gevolgde lessen of, als dat moment eerder is bereikt, na een vastgesteld aantal maanden na aanvang van de inburgeringstermijn wordt hier een besluit over genomen. De termijnen hiervoor zullen in lagere regelgeving worden opgenomen. Voor de gemeente tot dit besluit komt, wordt er een gesprek gevoerd over het afschalen naar A2-niveau tussen de gemeente en de inburgeringsplichtige, waarbij het advies van de bezochte cursusinstituten wordt betrokken. Het is de verantwoordelijkheid van gemeenten om ook de inzet van de inburgeraar en de uitkomsten van de brede intake in deze beslissing mee te nemen.

Onderwijsroute

Door het behalen van een Nederlands diploma van een beroeps- of wetenschappelijke opleiding worden de kansen van inburgeringsplichtigen om een betaalde baan op passend niveau te vinden en volwaardig te kunnen meedoen aanzienlijk vergroot. Binnen het huidige inburgeringstelsel is de toeleiding van inburgeringsplichtigen naar het onderwijs niet goed en structureel geregeld. Om het onderwijspotentieel van inburgeringsplichtigen beter te benutten, heb ik samen met de Minister van OCW een aantal keuzes gemaakt ten behoeve van de verdere vormgeving van de onderwijsroute. De betrokken partners zijn uitvoerig bij dit proces geraadpleegd.

De onderwijsroute bestaat uit een taalschakeltraject, waarin de inburgeringsplichtige niet alleen de Nederlandse taal leert op minimaal niveau B1, maar tegelijkertijd zo goed mogelijk wordt voorbereid op de instroom in het Nederlands beroeps- of wetenschappelijk onderwijs. We hebben goed geluisterd naar alle betrokken partijen wat er benodigd is om een structureel en landelijk dekkend aanbod van taalschakeltrajecten te krijgen.

De onderwijsroute is gericht op jonge inburgeringsplichtigen. De leeftijdsgrens voor de onderwijsroute wordt 28 jaar. Door het hanteren van deze leeftijdsgrens komt de inburgeringsplichtige na het behalen van het diploma voor het taalschakeltraject nog in aanmerking voor studiefinanciering voor de vervolgopleiding. Om voor studiefinanciering in aanmerking te kunnen komen, moet instroom in die opleiding namelijk uiterlijk vóór de 30-ste verjaardag plaatsvinden.

Gemeenten worden verantwoordelijk voor het organiseren van aanbod van het taalschakeltraject, zoals zij dit ook doen voor de inburgeringstrajecten voor de B1- en de Z-route. Het taalschakeltraject kan worden ingekocht bij private onderdelen van onderwijsinstellingen en andere private partijen. Door het vaststellen van eindtermen voor taalschakeltrajecten, wordt gezorgd voor een goede aansluiting tussen het taalschakeltraject en de beoogde vervolgopleiding. In de nadere uitwerking worden onderwijsexperts betrokken bij het vaststellen van deze eindtermen. Om de kwaliteit van taalschakeltrajecten verder te waarborgen wordt wettelijk geregeld dat gemeenten alleen taalschakeltrajecten mogen inkopen bij aanbieders die een diploma-erkenning hebben verkregen voor een taalschakeltraject. De Inspectie van het Onderwijs voert het toezicht op de kwaliteit van de taalschakeltrajecten uit. De taalschakeltrajecten worden opgenomen in de Wet educatie beroepsonderwijs (WEB).

Taalschakeltrajecten zijn gericht op instroom in vervolgonderwijs op alle niveaus mbo, hbo of wo. Omdat alleen diploma's op mbo niveau 2 of hoger, hbo, en wo gelden als startkwalificatie waarmee de kansen op de arbeidsmarkt het hoogst zijn, verdient het echter de voorkeur dat een inburgeringsplichtige na het behalen van het taalschakeltraject doorstroomt naar een opleiding op minimaal mbo niveau 2. Het diploma van het taalschakeltraject geeft overigens als zodanig geen toegang tot het beroeps- of wetenschappelijk onderwijs. Een taalschakeltraject heeft niet dezelfde status als een Nederlands diploma van het voortgezet onderwijs. Doel is echter dat het diploma van het taalschakeltraject in combinatie met de eventuele opleidingen en/of werkervaring die de inburgeringsplichtige al in het land van herkomst heeft opgedaan, tezamen voldoende is voor instroom in het vervolgonderwijs. Of inburgeraars straks daadwerkelijk instromen in het vervolgonderwijs wil ik goed monitoren in het nieuwe stelsel.

Om goede aansluiting tussen het taalschakeltraject en de vervolgo-pleiding te borgen, worden inburgeringsplichtigen binnen het taalschakeltraject tot minimaal taalniveau B1 opgeleid. Dit is hetzelfde taalniveau wat in de B1-route moet worden behaald om aan de inburgeringsplicht te voldoen. Naast het intensief leren van de taal tot minimaal B1-niveau (zo'n 1.000 uur) is er tijdens het taalschakeltraject aandacht voor deficiënte vakken zoals rekenen, Engels en studievoordigheden (zo'n 500 uur). Ook zijn loopbaanoriëntatie en KNM verplichte onderdelen van de eindtermen van het taalschakeltraject. Een taalschakeltraject is dus een voltijds traject op relatief hoog niveau dat gemiddeld ongeveer anderhalf jaar duurt. Aangezien het taalschakeltraject met een diploma wordt afgesloten, volgt daar logischerwijs uit dat de inburgeringsplichtige op dát moment aan de inburgeringsplicht heeft voldaan. De samenhang tussen het diploma voor het taalschakeltraject en de huidige wijze van afname van het Staats-examen Nederlands als tweede taal door het CvTE wordt nog nader onderzocht en uitgewerkt. Het diploma voor het taalschakeltraject en het onderwijs valt in ieder geval onder toezicht van het Inspectie van het Onderwijs. Daarmee wordt kwaliteit gewaarborgd. De vervolgopleiding maakt geen onderdeel meer uit van de onderwijsroute zoals ik meldde in mijn brief van 15 februari jl. Een inburgeringsplichtige die de onderwijsroute volgt heeft aan zijn inburgeringsplicht voldaan als hij het taalschakeltraject en het participatieverklaringstraject succesvol afrondt. En niet pas bij het behalen van zijn diploma in het vervolgonderwijs. De onderwijsroute is daarmee dé leerroute naar onderwijs toe.

Z-route

Voor de vermoedelijk kleine groep inburgeraars voor wie de onderwijsroute en de B1-route (wellicht met onderdelen op A2-niveau) niet haalbaar is, is de Z-route een alternatief. Met de Z-route is het sociaal onwenselijke effect van ontheffingen, namelijk dat een doelgroep buiten de maatschappij komt te staan, niet langer aan de orde. Deze route is erop gericht dat ook inburgeringsplichtigen met een zeer lage leerbaarheid en onderwijsachterstand een passend aanbod krijgen. Ook deze groep wordt hiermee beter voorbereid op hun toekomst in Nederland. Er wordt een urennorm vastgesteld. Deze is een stuk hoger dan de norm van 600 uur deelname aan een cursus, die gebruikt wordt in het huidige stelsel voor ontheffing op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen. Ook worden er duidelijke regels gesteld over de verdeling van deze uren over enerzijds het leren van de taal en anderzijds de gewenste activatie en participatie. De Z-route is hiermee een zeer intensieve route in het inburgeringsstelsel, waarvan een eindgesprek met de gemeente een onderdeel is. Nadat aan de urenverplichting en het eindgesprek is

voldaan, ontvangt de inburgeringsplichtige een certificaat dat aan de inburgeringsplicht is voldaan.

Participatie

Om het leren van de taal en meedoen goed te kunnen combineren, en zo het principe dualiteit te bereiken, is het belangrijk dat de Wet inburgering en de Participatiewet goed op elkaar afgestemd zijn en elkaar versterken. Zolang er een bijstandsrecht is, kunnen gemeenten alle instrumenten uit de Participatiewet inzetten en gelden ook de verplichtingen uit de Participatiewet. Wanneer gemeenten straks ook kunnen sturen op het inburgeringsaanbod kunnen inburgering en re-integratie tegelijkertijd en in samenhang plaatsvinden. Het is een belangrijk uitgangspunt dat gemeenten hier optimaal op inzetten zoals ook benadrukt is in het regeerakkoord.

De Staatssecretaris van SZW is in dat kader met gemeenten in gesprek over de uitvoering van de taaleis en de tegenprestatie die deel uitmaken van de Participatiewet. Toegezegd is dat de Tweede Kamer voor de begrotingsbehandeling geïnformeerd wordt over deze gesprekken, de nu lopende evaluatie van de taaleis en de eventuele vervolgacties die hieruit voortkomen.

In alle routes is activering en participatie een expliciet doel. De participatiecomponent binnen de B1-route kan op verschillende wijzen worden ingevuld door gemeenten. Een deel van de nieuwkomers kan snel instromen op de arbeidsmarkt, voor anderen leveren het opdoen van werkervaring, stage, vrijwilligerswerk, arbeidsmarkt oriëntatie en het volgen van trainingen en opleidingen een belangrijke bijdrage aan het vergroten van het perspectief op de arbeidsmarkt. Hetzelfde geldt voor de participatiecomponent binnen de Z-route. Daarnaast kunnen gemeenten binnen de Z-route ook inzetten op activiteiten in andere domeinen zoals financiën, gezondheid en het opbouwen van een sociaal netwerk waarmee het spreken van de Nederlandse taal en participatie worden gestimuleerd. De afspraken rondom participatie en werk worden voor zowel de B1-route als de Z-route vastgelegd in het PIP.

KNM

In het nieuwe inburgeringsstelsel blijft er een centraal examen KNM bestaan, hierin worden acht thema's behandeld. Er worden vragen gesteld over 1) hoe wij in Nederland met elkaar omgaan en onze normen en waarden 2) werk en inkomen, 3) wonen, 4) gezondheid en gezondheidszorg, 5) geschiedenis en geografie, 6) instanties, 7) staatsinrichting en rechtsstaat en 8) onderwijs en opvoeding. Voor elk thema zijn eindtermen geformuleerd, die aangeven wat de nieuwkomer moet weten of kunnen om het examen met succes af te leggen. Deze examens worden doorlopend geactualiseerd, mede om blijvend aan te sluiten bij de actuele maatschappelijke situatie in Nederland.

7. Participatieverklaringstraject, Module Arbeidsmarkt & Participatie en maatschappelijke begeleiding

Gemeenten moeten naast aanbod van de drie leerroutes ook het participatieverklaringstraject (PVT), Module Arbeidsmarkt & Participatie (voorheen Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt) en maatschappelijke begeleiding¹¹ aanbieden. Gemeenten hebben lokaal de ruimte voor maatwerk in de uitvoering. Alhoewel het inhoudelijk verschillende elementen zijn binnen het inburgeringstelsel met eigenstandige verplich-

¹¹ Maatschappelijke begeleiding geldt alleen voor asielstatushouders.

tingen en doelen staat er gemeenten niets aan in de weg gecombineerde trajecten in te richten en aan te bieden. Deze trajecten kunnen zowel aandacht voor de normen en waardenkant als voor de praktische invulling van het oriënteren en participeren op de Nederlandse arbeidsmarkt bieden. In het nieuwe stelsel wordt de termijn waarbinnen zowel het PVT als MAP moet worden doorlopen op 18 maanden gesteld.

PVT

Het is uiterst belangrijk dat inburgeringsplichtigen kennis hebben van de Nederlandse kernwaarden, zoals gelijkheid, vrijheid van religie en vrijheid van meningsuiting. Aandacht voor deze waarden is via een doorlopende leerlijn stevig verankerd in het inburgeringsbeleid, waar het PVT onderdeel van uitmaakt. Door ondertekening van de participatieverklaring tonen inburgeringsplichtigen hun betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving en hun bereidheid om daar actief aan bij te dragen.

In het nieuwe stelsel wordt het PVT geïntensiveerd. De minimale duur van het traject wordt verhoogd van vier uur naar twaalf uur. Het PVT is onderdeel van het door de gemeente en inburgeraar opgestelde PIP. Naast het tekenmoment van de verklaring is een vast bestanddeel van het traject een excursie of activiteit waarin aandacht wordt besteed aan één van de waarden. Uit onderzoek naar effectieve vormen van waardenoverdracht¹² komt naar voren dat intensievere trajecten (meer contactmomenten) een positief effect hebben op de kennis van de nieuwkomers over de kernwaarden. Een bezoek aan een maatschappelijke organisatie, waarin een waarde praktisch wordt vertaald (bijvoorbeeld een bezoek aan een organisatie die zich bezighoudt met Artikel 1 van de Grondwet en gelijke behandeling in het kader van de waarde gelijkwaardigheid) draagt bij aan reflectie op de kernwaarden en beter begrip daarvan. Met deze voorgestelde invulling van het PVT wordt aangesloten bij de bevindingen van het onderzoek en wordt de motie van de leden Heerma en Segers¹³ en de motie van het lid Smeulders¹⁴ uitgevoerd.

Module Arbeidsmarkt & Participatie (MAP), voorheen ONA

In het nieuwe stelsel krijgen gemeenten ook de verantwoordelijkheid om inburgeraars te begeleiden bij het oriënteren en participeren op de Nederlandse arbeidsmarkt. De oriëntatie is erop gericht om de competenties en arbeidskansen van de inburgeringsplichtige op de (lokale) arbeidsmarkt in beeld te brengen en vaardigheden te leren over hoe men een baan vindt. Het participatie-gedeelte betreft het inzetten van een of meerdere praktische activiteiten, waardoor de inburgeraar kennis maakt met de (lokale) arbeidsmarkt. Hiermee geef ik invulling aan de motie van de leden Nijkerken-de Haan en Becker¹⁵ om actieve praktijkervaring op de werkvloer onderdeel te maken van het inburgeringstraject. Om te benadrukken dat actieve participatie een belangrijk onderdeel is van het leren kennen van de Nederlandse arbeidsmarkt, verandert de naam van dit onderdeel naar de Module Arbeidsmarkt & Participatie (MAP).

Maatschappelijke begeleiding

De invulling van de maatschappelijke begeleiding wordt ten opzichte van de huidige Wet inburgering gewijzigd omdat er een samenloop is met de regietaak die gemeenten krijgen binnen het nieuwe stelsel. De huidige

¹² Monitor en evaluatie waardenoverdracht nieuwkomers, Regioplan beleidsonderzoek, 2016.

¹³ Kamerstuk 32 824, nr. 234.

¹⁴ Kamerstuk 35 000, XV, nr. 18.

¹⁵ Kamerstuk 34 775 XV, nr. 35.

componenten «hulp bij het opstarten van de inburgering» en «het stimuleren van participatie en integratie» binnen maatschappelijke begeleiding krijgen immers hun beslag in het PIP. Door middel van de maatschappelijke begeleiding krijgen asielstatushouders in de eerste periode van verblijf na vestiging in de gemeente ondersteuning en begeleiding in praktische zaken en voorlichting over leefgebieden en maatschappelijke instituties van de Nederlandse samenleving. Deze begeleiding vindt zo spoedig mogelijk plaats nadat de asielstatushouder vanuit de opvang wordt gehuisvest in de gemeente. In deze periode moet immers het meest geregeld worden en is de behoefte aan praktische informatie bij de nieuwkomers het grootst.

Ontwikkelingen Veranderopgave Inburgering

Naast bovengenoemde kernpunten vraag ik uw aandacht voor een aantal niet eerder gedeelde onderwerpen binnen de Veranderopgave. Het gaat hierbij om complexe vraagstukken, zoals de inrichting van inburgering voor gezinsmigranten, handhaving en het financieel kader. Hieronder licht ik puntsgewijs deze onderwerpen toe, inclusief afwegingen en gemaakte keuzes, en ga ik in op enkele moties.

Gezinsmigranten en overige inburgeraars

In het publieke en politieke debat wordt inburgering vaak alleen in relatie tot asielstatushouders besproken. Tot aan de verhoogde asielinstroom in 2015 bestond de totale groep inburgeringsplichtigen echter voor bijna de helft uit gezinsmigranten. Nu de asielinstroom al enige jaren daalt, herstelt deze verhouding zich weer. Hiernaast zijn er nog kleine aantallen andere inburgeringsplichtigen, zoals geestelijk bedienaren en vreemdelingen die een niet-tijdelijk humanitaire verblijfsstatus hebben.

Het kabinet vindt het ook voor deze groepen van groot belang dat zij inburgeren. Tegelijkertijd is hun situatie wezenlijk anders dan die van asielstatushouders. Zo hebben gezinsmigranten de weloverwogen keuze gemaakt om naar Nederland te verhuizen om zich te vestigen bij hun partner. Gezinsmigranten die middels een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) zijn ingereisd hebben zich middels het Wib (Wet inburgering buitenland) voorbereid op hun komst en verplichtingen in Nederland. Daarnaast beschikken gezinsmigranten over meer doenvermogen door onder andere de partner die reeds geworteld is in de Nederlandse samenleving en een voldoende hoog inkomen heeft. In beginsel zijn zij dus niet afhankelijk van een uitkering.

Maatschappelijk gezien is het wenselijk dat ook zij zo goed en snel mogelijk hun weg weten te vinden in Nederland en de Nederlandse taal op een zo hoog mogelijk niveau beheersen. Zij voeden immers in Nederland hun kinderen op, bezoeken de dokter, willen zich wellicht onafhankelijk van hun partner oriënteren op een plek op de Nederlandse arbeidsmarkt etc. Ik houd daarom de resultaatsverplichting die nu ook al voor hen geldt in stand: zij worden, net als alle andere inburgeringsplichtigen, geacht binnen de daarvoor geldende termijn één van de drie leerroutes succesvol af te ronden en het onderdeel MAP en het PVT te volgen. Evenals nu het geval is, moeten zij zelf het inburgeringsonderwijs voor taal en KNM bekostigen, waarbij het mogelijk is om op basis van een inkomenstoets gebruik te maken van een lening bij DUO.

Omdat de gezinsmigranten en overige inburgeraars deze kosten zelf moeten betalen en het handhavinginstrumentarium van de Participatiewet niet op hen van toepassing is, kan er op het vlak van participatie minder van hen gevraagd worden dan in het geval van asielstatushouders. Dit

volgt ook uit de Richtlijn gezinshereniging en de daaruit voortvloeiende jurisprudentie van het Hof van Justitie waarin gesteld wordt dat integratie-eisen geen onevenredig hoge drempel mogen opwerpen tegen gezinshereniging.

Er mag vanuit worden gegaan dat vrijwel alle inburgeraars uit deze groep in staat zijn de B1-route te volgen. Statistieken laten immers zien dat gezinsmigranten veelal uit landen komen waar zij in hun jeugd formeel onderwijs hebben genoten. Het ontheffingspercentage voor de Wib is dan ook bijzonder klein (3%, inclusief medische ontheffingen). Indien tóch blijkt, op grond van de brede intake en de leerbaarheidstoets, dat de Z-route de aangewezen route is voor deze groep kan hen gevraagd worden de taalonderdelen en KNM te volgen (en bekostigen). Hen kan niet gevraagd worden te participeren, aangezien zij geen beroep op de bijstand doen. In deze (naar verwachting weinig voorkomende) situatie, is de Z-route dus feitelijk een intensief taaltraject, dat niet (op alle onderdelen) wordt afgerond met een examen. Met dit voorstel is ook hun situatie veel beter dan de ontheffing waar deze groep in het huidige systeem in terecht komt.

Ik hecht eraan dat deze groepen inburgeraars ook meer steun en begeleiding kunnen krijgen dan nu het geval is. Ook voor hen gaat de gemeente daarom een belangrijke rol spelen bij het adviseren over het bij hen passende inburgeringsonderwijs en andere aspecten om een goede start in Nederland te maken. Zij krijgen daarom allen een intake en ook voor hen wordt een PIP vastgesteld. Omdat ik eraan hecht dat ook gezinsmigranten en overige inburgeringsplichtigen zoveel mogelijk economisch zelfstandig zijn, worden zij ook verplicht aan de MAP deel te nemen. Uiteraard is vrijstelling van MAP mogelijk als men al in voldoende mate betaald werk heeft. Vanwege het belang van het kennismaken van de Nederlandse cultuur en normen en waarden blijft het participatieverklaringstraject verplicht. Gemeenten worden gestimuleerd om hierbij wel een zo gedifferentieerd, en passend, mogelijk aanbod te bieden. Gemeenten worden bekostigd om voor deze groepen de intake, het PIP, voortgangsgesprekken, MAP en PVT aan te bieden.

Vrouwelijke inburgeringsplichtigen

Vrouwelijke inburgeraars hebben een slechtere positie ten opzichte van mannen blijkt onder andere uit het onlangs verschenen SCP rapport «Opnieuw beginnen»¹⁶. De psychische gezondheid van (in dit onderzoek uit Syrië) gevluchte vrouwen is minder goed, hun participatie blijft achter en ze verkeren overwegend binnen eigen kring. Door voor alle inburgeringsplichtigen (man of vrouw, in bezit van een asielvergunning of andersoortige verblijfsvergunning) de intake, het PIP, begeleiding, MAP en PVT aan te bieden, kunnen gemeenten de achterstandspositie van vrouwen verkleinen.

Aanvullend is «Integratie vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten» een thema binnen het pilotprogramma VOI¹⁷. Na de zomer starten de eerste pilotgemeenten met dit thema, om ervaringen op te doen en best practices te ontwikkelen voor de integratie en inburgering van vrouwen. Hiermee geef ik invulling aan de motie van het lid Becker.¹⁸

¹⁶ Sociaal Cultureel Planbureau. (2019) Opnieuw beginnen; Achtergronden van positieverschillen tussen Syrische statushouders.

¹⁷ Kamerstuk 32 824, nr. 263.

¹⁸ Kamerstuk 32 824, nr. 216.

Prestatiebekostiging

Ook de wijze van bekostiging moet bijdragen aan het maatschappelijke doel van inburgering; zo snel mogelijk participeren, het liefst via betaald werk. De resultaten die gemeenten halen met de uitvoering van de inburgeringstaken wil ik daarom laten meewegen in de verdeling van de beschikbare middelen. Ik wil dit vorm geven door een deel van het inburgeringsbudget over gemeenten te verdelen op basis van resultaten. Hiermee worden gemeenten die bovengemiddelde prestaties leveren financieel beloond met relatief meer te besteden budget en andersom ontvangen gemeenten die relatief slecht presteren minder budget. Door gemeenten op deze wijze ook financieel te stimuleren, verwacht ik dat de effectiviteit van de uitvoering kan worden verhoogd. Prestatiebekostiging kan alleen sturend werken, als gemeenten met hun wijze van uitvoering de resultaten kunnen beïnvloeden. Bij resultaten valt te denken aan het aantal mensen dat succesvol is ingeburgerd en dus ook de leerroute succesvol hebben afgesloten. Ik zie hiertoe voldoende mogelijkheden zoals goede begeleiding van de inburgeraar en het inkopen van kwalitatief hoogwaardige leerroutes. Met de bekostigingswijze geef ik tevens invulling aan de motie van de leden Becker en Heerma¹⁹.

Ik merk hierbij op dat gemeenten niet alleen vanuit de nieuwe inburgeringswet financieel worden geprikkeld tot het leveren van de gewenste inburgeringsprestaties, maar ook vanuit de Participatiewet. Een snelle en adequate inburgering verhoogt immers de kansen op betaald werk. Met een effectieve uitvoering van de nieuwe inburgeringswet kan een gemeente termijn besparen op de kosten van bijstandsuitkeringen.

De invoering van prestatiebekostiging vergt een ingroeimodel. Dit ingroeimodel is onvermijdelijk, omdat in de eerste jaren van de uitvoering van de nieuwe inburgeringswet het volume van de door gemeenten geleverde prestaties onvoldoende zal zijn om op zinvolle wijze toe te passen in de verdeelsystematiek. Ik verwacht drie tot vier jaar na invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel een deel van het budget te kunnen verdelen op basis van inburgeringsresultaten.

Het budget dat in de structurele situatie op basis van geleverde prestaties verdeeld wordt, wil ik vaststellen op circa 25% van het totale budget voor de leerroutes. Ik verwacht dat dit percentage voldoende is om gemeenten financieel te stimuleren tot een effectieve uitvoering. Een groter deel van het budget wil ik verdelen op basis van inputvariabelen zoals het aantal inburgeraars per gemeente. Hiermee kan aan gemeenten een grote mate van budgetzekerheid worden geboden. Bij de uitwerking van dit deel van de verdeling hanteer ik als uitgangspunt dat aan gemeenten met een zwaardere inburgeringsopgave meer middelen worden verstrekt. Naast een algemene indicator zoals het aantal inburgeraars wil ik in de uitwerking de mogelijkheden bezien voor een verdere verfijning door rekening te houden met de te volgen leerroutes en alfabetiseringstrajecten. De uitwerking van de verdeling leg ik vast in lagere regelgeving. Dit niveau sluit aan bij de wens tot een flexibel en adaptief stelsel. Bij de uitwerking zal ik de VNG betrekken.

Het budget dat gemeenten gaan ontvangen is geoormerkt. Geoormerkt betekent dat gemeenten dit inburgeringsbudget alleen mogen gebruiken voor de bekostiging van inburgeringsvoorzieningen ten behoeve van inburgeringsplichtigen. De bestedingsvoorwaarden zullen worden opgenomen in de wet. Dit betekent ook dat gemeenten zich jaarlijks moeten verantwoorden over de rechtmatige besteding van het budget.

¹⁹ Kamerstuk 32 824, nr. 228.

Onrechtmatig bestede gelden, dus gelden die gemeenten hebben besteed buiten de wettelijke bestedingsvoorwaarden van het inburgeringsbudget, ga ik terugvorderen van gemeenten. Een budget via het gemeentefonds acht ik niet passend omdat het Rijk dan geen invloed heeft op de wijze waarop gemeenten het inburgeringsbudget mogen besteden. Ook past prestatiebekostiging niet goed bij het vrij besteedbare karakter van het gemeentefonds. Ik vind het dus het meest passend de middelen te verstrekken via een specifieke uitkering. Ik denk eraan de uitvoeringskosten zoals gebruikelijk is wel te verstrekken via het gemeentefonds, maar hierover wil ik nog nader van gedachten wisselen met de VNG.

Handhaving

Net zoals in het huidige inburgeringsstelsel, hebben alle inburgeraars een resultaatverplichting: zij moeten voldoen aan de inburgeringsplicht²⁰ binnen de daarvoor gestelde termijn. Anders dan in het huidige stelsel, wordt in het PIP vastgelegd op welke wijze (binnen welke leerroute) de inburgeringsplichtige aan deze plicht moet voldoen. Een inburgeringsplichtige die verwijtbaar niet op tijd aan zijn inburgeringsplicht heeft voldaan, krijgt een boete. Omdat voor het afronden van het PVT en MAP een andere termijn geldt dan voor het afronden van de leerroute, kan een inburgeringsplichtige dus op meerdere momenten worden beboet voor het verwijtbaar niet tijdig afronden van onderdelen van het inburgeringstraject. Een inburgeringsplichtige moet zich realiseren dat indien diegene verwijtbaar niet voldoet aan de inburgeringsplicht, dit ook gevolgen kan hebben voor een sterker verblijfsrecht (zoals een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd) of voor naturalisatie.

Het nieuwe inburgeringsstelsel kent ook een aantal nieuwe verplichtingen, zoals het meewerken aan de brede intake en de voortgangsgesprekken met de gemeente gedurende het inburgeringstraject. Wanneer er sprake is van een asielstatushouder voor wie de gemeente de inburgeringslessen inkoop, wordt in het PIP vastgelegd hoeveel uur les er moet worden gevolgd. De inburgeringsplichtige, die zich niet aan deze verplichtingen houdt en daarvoor geen goede reden kan geven, krijgt een boete van de gemeente. De gemeente moet immers concrete stappen kunnen ondernemen als de inburgeringsplichtige verwijtbaar niet aan het inburgeringstraject meewerkt.

In de nieuwe Wet inburgering wordt vastgelegd in welke situaties er boetes worden opgelegd en wat de maximale boetebedragen zijn. Ook wordt in de nieuwe wet aangegeven in welke gevallen er kan worden afgezien van het opleggen van een boete. Wanneer een inburgeringsplichtige bijstandsgerechtigd is, kunnen de onderdelen van het PIP die gebaseerd zijn op de Participatiewet worden gehandhaafd op basis van de sanctiemogelijkheden uit de Participatiewet.

Uiteraard moeten de boetes wel in verhouding staan tot de overtreding en zullen de effecten van de (stapelingen van) boetes gezien moeten worden in relatie tot bijvoorbeeld het voorkomen van schuldenproblematiek. Ik ga bij de implementatie van het nieuwe inburgeringsstelsel hier nauw op toezien.

In het nieuwe stelsel blijft het Rijk beleidsverantwoordelijk voor de handhaving van de inburgeringsplicht. Het is dan ook mijn voornemen dat DUO verantwoordelijk blijft voor het handhaven van de inburgeringsplicht. Als het gaat om het vaststellen van de inburgeringsplicht en de

²⁰ De inburgeringsplicht bestaat uit de volgende onderdelen: het succesvol afronden van het PVT, MAP en één van de drie leerroutes.

handhaving daarvan, is het namelijk wenselijk dat dit zoveel mogelijk op uniforme wijze gebeurt. Als een inburgeraar verwijtbaar niet tijdig het PVT, MAP of de betreffende leerroute afrondt dan legt DUO een boete op. Momenteel ben ik in gesprek met DUO, de VNG, DIVOSA en diverse gemeenten in hoeverre deze voorgestelde wijze van handhaving op de inburgeringsplicht zich verhoudt tot de regierol van gemeenten en of een dergelijke verdeling van taken ook praktisch uitvoerbaar is.

Financieel kader

De financiering van de aanpassingen van het inburgeringsstelsel zal ik realiseren binnen het huidige financiële kader voor inburgering. In aanvulling op deze middelen, is in het regeerakkoord aangekondigd dat het kabinet extra middelen beschikbaar stelt. Structureel gaat dat om EUR 70 miljoen. De beschikbare middelen voor inburgering zijn voor de verschillende uitvoerende partijen in het stelsel (DUO, gemeenten, COA, etc.). Daarmee ziet het totale financiële kader waarbinnen het nieuwe inburgeringsstelsel gerealiseerd gaat worden er als volgt uit.

<i>bedragen x € 1 mln.</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>2024</i>
Financieel kader inburgering	220	213	210	210

Twee jaar na de invoeringsdatum van het nieuwe stelsel zal ik de betaalbaarheid van het stelsel evalueren. Dit past bij het streven om van het nieuwe stelsel een adaptief stelsel te maken. In deze evaluatie zal ik ook laten onderzoeken op welke wijze de prestatiebekostiging het beste vorm gegeven kan worden.

Monitoring- en evaluatiekader

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet wordt een monitoring- en evaluatiekader opgesteld. Dit kader bevat de beleidstheorie, kernindicatoren en een bijpassend onderzoeksplan. De ontwikkeling ervan is in de fase van concept en wordt in samenwerking met de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën en gemeenten doorontwikkeld. Daarbij wordt gebruik gemaakt van expertise van (externe) partijen met ruime en relevante ervaring in beleidsevaluaties.

Voor- en vroegschoolse educatie (VVE)

De motie van de leden Becker en Heerma²¹ verzoekt te onderzoeken of en hoe in het nieuwe inburgeringsstelsel voor inburgeraars de verplichting zou kunnen worden opgenomen dat zij hun kinderen naar de voorschoolse opvang laten gaan.

Ik heb een onderzoek uitgezet dat inzicht geeft in het (non)bereik onder kinderen van inburgeringsplichtigen in de voorschoolse educatie en de redenen daarvoor. Daarbij wordt gekeken op welke manieren deze kinderen naar de voorschoolse educatie toe geleid worden door gemeenten en Jeugdgezondheidszorg. Het onderzoek wordt deze zomer afgerond. Op basis van deze uitkomst ga ik me beraden of en op welke wijze voorschoolse educatie kan worden meegenomen in het nieuwe inburgeringsstelsel.

²¹ Kamerstuk 32 824, nr. 250.

Overgangsrecht

Ik heb de mogelijkheden onderzocht om ook degenen die voor inwerking-treding van de nieuwe wet inburgeringsplichtig werden onder het nieuwe stelsel te brengen. Hier heb ik niet voor gekozen. Een belangrijke reden hiervoor is de rechtszekerheid, de inburgeraar moet weten aan welke inburgeringseisen hij of zij moet voldoen. In het huidige stelsel wordt aan de inburgeringsplicht voldaan via een examen op A2-niveau en in het nieuwe stelsel op B1-niveau. Daarnaast kunnen in het huidige stelsel alle inburgeringsplichtigen gebruik maken van een lening terwijl in het nieuwe stelsel gemeenten asielstatushouders een inburgeringsvoorziening aanbieden en alleen de gezinsmigranten en overige inburgeraars een lening kunnen afsluiten. Zowel voor de inburgeraar als uitvoeringstechnisch is deze overgang niet wenselijk. Ook spelen redenen van financiële aard en capaciteit een rol. Gemeenten zouden dan immers de regie gaan voeren over een grotere groep inburgeringsplichtigen.

Ook wordt een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden om de nog inburgeringsplichtigen uit de periode 2007–2012 op enige manier te laten voldoen aan de inburgeringsplicht of te ontheffen van die plicht. In principe blijven ze inburgeringsplichtig tot de pensioengerechtigde leeftijd en blijven daarmee voorkomen in de systemen van DUO en gemeenten. Het is wenselijk om het nieuwe stelsel zo «schoon» mogelijk op te leveren.

Ten slotte

De hierboven beschreven keuzes ten aanzien van de Wet inburgering zijn het resultaat van uitvoerig overleg met gemeenten, maatschappelijke organisaties en departementale partners. Hierbij hebben we vanaf het begin hetzelfde doel voor ogen: inburgeraars zo snel mogelijk aan het werk en op het vereiste taalniveau te krijgen. Dat is een complexe opgave, maar ik ben optimistisch. De soms verschillende denkwijzen over hoe er uitvoering moet worden gegeven aan dit doel doen geen afbreuk aan ons gedeelde belang om hier gezamenlijk aan te blijven werken. De betrokkenheid van gemeenten en stakeholders, met onder andere veel kennis van de uitvoeringspraktijk, draagt enorm bij aan de ontwikkeling van een stelsel dat werkt. Zo komen we zo snel mogelijk tot een stelsel dat goed is voor Nederland én goed voor de inburgeraars. Ik ben ervan overtuigd dat door de intensieve samenwerking met alle deze veldpartijen in het afgelopen jaar een stevig fundament is gelegd voor de samenwerking in de toekomst.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees