

Vergaderjaar 2018–2019

32 824

Integratiebeleid

Nr. 245

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 februari 2019

In juli 2018 heb ik uw Kamer de hoofdlijnen geschetst van het nieuwe inburgeringsstelsel¹, in oktober 2018 informeerde ik uw Kamer over de uitwerkingsagenda van deze stelselherziening². In deze brief presenteer ik u aan de hand van een tussenstand de voortgang van de herziening, zodat u een beeld krijgt van de keuzes die worden gemaakt en nog moeten worden gemaakt. Ook informeer ik u over de wijze waarop ik in aanloop naar het nieuwe stelsel gemeenten ga ondersteunen en welke afspraken ik daarbij heb gemaakt. Tenslotte meld ik u nog enkele actuele ontwikkelingen ten aanzien van het huidige stelsel.

Kernpunten van de Veranderopgave inburgering (VOI)

Het huidige inburgeringsstelsel voldoet niet: inburgeraars doen te lang over hun inburgering en het stelsel prikkelt niet om op het hoogst mogelijke niveau de Nederlandse taal te leren. De verbinding met participatie wordt onvoldoende gemaakt, onder andere omdat nieuwkomers zich allereerst richten op hun inburgeringsplicht. De doorgaande lijn tussen de asielopvang en verdere inburgering bij gemeenten verloopt onvoldoende soepel. Inburgeraars zijn kwetsbaar op een vrije markt waar fraude voorkomt door instellingen die misbruik maken van de mogelijkheden die het leenstelsel ze biedt. Hervorming is dus broodnodig.

De hervorming is ingrijpend en raakt ieder aspect van het huidige stelsel:

- Gemeenten krijgen een sleutelpositie in de uitvoering van het stelsel.
- Gemeenten nemen van iedere individuele inburgeraar een brede intake af, op basis waarvan een persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP) wordt opgesteld.
- Gemeenten zijn verantwoordelijk om een bij het PIP aansluitend inburgeringsaanbod te doen; dit aanbod omvat naast een van de drie

¹ Kamerstuk 32 824, nr. 223

² Kamerstuk 32 824, nr. 238

leerroutes in ieder geval kennis Nederlandse maatschappij (KNM), oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt (ONA), het Participatieverklaringstraject (PVT) en de benodigde ondersteuning bij het zelfredzaam worden ten aanzien van de financiële huishouding («ontzorgen»).

- Het gehele stelsel vraagt om een herziening van de manier waarop informatie- en gegevensuitwisseling tussen relevante ketenpartners wordt georganiseerd.
- Er dient een financiële plaat te worden vastgesteld, die past binnen de financiële kaders die ik in de brief van 2 juli jl. heb geschetst.
- Voor het nieuwe stelsel wordt een evaluatie- en monitoringskader ontworpen, waardoor de resultaten van het nieuwe stelsel kunnen worden gevolgd, en bijstelling mogelijk is (lerend en adaptief stelsel).

Ik werk aan een stelsel dat écht werkt en daadwerkelijk alle betrokkenen in de juiste positie zet en het juiste instrumentarium biedt: de inburgeraar, de gemeenten én de rijksoverheid. Voor geen van deze partijen zal het nieuwe stelsel vrijblijvend zijn. Wel wordt gezocht naar een betere balans tussen plichten en ondersteuning, en tussen uniformiteit en flexibiliteit. Dat betekent dat lessen moeten worden getrokken uit het verleden en uit (vergelijkbaar) buitenland en dat ervaringen van gemeenten en andere professionals maximaal betrokken worden bij de ontwikkeling van het nieuwe stelsel.

De tussenstand

Na de totstandkoming van de uitwerkingsagenda is via een zorgvuldig en intensief proces met een brede groep stakeholders, waaronder gemeenten, maatschappelijke organisaties, belangenorganisaties, departementale partners en wetenschappers veel vooruitgang geboekt op de nadere uitwerking. Deze tussenstand is daar het resultaat van. Ik hecht eraan daarbij op te merken, dat de stelselherziening doorwerkt in de uitvoeringspraktijk van meerdere partijen (gemeenten, DUO) en dat aanpassing van aanpalende wet- regelgeving nodig is. Ik verkies echter een goed doordacht en door alle betrokkenen gedragen stelsel, boven een snelle invoering van een hervorming die het goed doet op Haagse tekentafels, maar niet in de echte wereld.

Deze tussenstand geeft u inzicht in de actuele stand van zaken, maar is niet volledig. Een aantal vraagstukken is bijzonder lastig. Achter schijnbaar eenvoudige vragen, blijkt niet zelden een complex vraagstuk te schuilen. Zo ligt de vraag voor in hoeverre alle facetten van het nieuwe inburgeringsstelsel, inclusief de betaling, ook voor niet-asielstatushouders zouden moeten gelden. Het gaat dan om bijvoorbeeld gezinsmigranten die binnen het huidige stelsel worden geacht hun eigen inburgeringstraject te betalen.

Hoog tempo

Ondanks deze complexiteit ligt het tempo voor de stelselherziening hoog. Door stakeholders ben ik erop geattendeerd dat de planning ambitieus is, sommige partijen spreken zelfs van een «moordend tempo». Ik stuur u voor het zomerreces een beleidsbrief met de hoofdpunten van het voorstel van de wet dat ik in consultatie breng. Uw Kamer kan het definitieve wetsvoorstel in het eerste kwartaal van 2020 tegemoetzien. Dit betekent dat de nieuwe wet niet voor 1 januari 2021 in werking zal treden – een half jaar later dan gepland.

Opbouw van de brief

Achtereenvolgens ga ik in op de tussenstand van een aantal deelonderwerpen van de veranderopgave die in samenhang moeten worden gezien.

1. Regie gemeenten vanaf opvang
2. Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie
3. Ontzorgen van asielstatushouders
4. Bovenlokale samenwerking en inkoop door gemeenten
5. Leerroutes in het nieuwe stelsel
6. Informatie- en gegevensuitwisseling
7. En ondertussen: extra geld voor gemeenten
8. Lopende initiatieven en pilots

1. Regie gemeenten vanaf opvang

Van gemeenten wordt verwacht dat zij zo vroeg mogelijk betrokken zijn bij de inburgeraar die zich in hun gemeente vestigt, bij asielstatushouders bij voorkeur al op het moment dat zij nog in het AZC verblijven. Vanaf het moment van koppeling van statushouders aan de gemeente weet de betreffende gemeente wie zij kunnen verwachten. Dit is in het nieuwe stelsel ook het moment waarop zij de regie over de uitvoering van inburgering krijgen.

Zo vroeg mogelijk op het AZC wordt er gestart met activiteiten gericht op integratie en participatie. Het pakket aan maatregelen dat hiertoe sinds de verhoogde asielinstroom vanaf eind 2015 is geïntroduceerd wordt bestendig³. Meest prominent hierbij is het programma «Vorbereitung op inburgering» dat na vergunningverlening voor alle inburgeringsplichtige asielstatushouders in de opvang beschikbaar is. Dit programma bestaat naast Nederlandse taalverwerving uit individuele begeleiding en heeft aandacht voor kennis van de Nederlandse maatschappij (KNM) en oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt (ONA). Het is een belangrijke eerste stap in het inburgeringsproces. De hervorming biedt de kans om dit waardevolle programma steviger met het inburgeringsstelsel te verbinden. Daarom wil ik in de nieuwe wet- en regelgeving opnemen dat aan alle inburgeringsplichtige asielstatushouders in de centrale opvang een aanbod in het kader van «Vorbereitung op inburgering» wordt gedaan. Ik hecht er daarbij aan dat het programma zo goed mogelijk aansluit op de reguliere inburgering. Korte doorlooptijden in de asiel- en huisvestingketen zijn een belangrijke randvoorwaarde om een optimale aansluiting te realiseren.

Ik wil dat al tijdens het verblijf in het AZC wordt gestart met de brede intake voor asielstatushouders. De brede intake neemt in het nieuwe stelsel een belangrijke plek in en geeft op individueel niveau inzicht in de startpositie en ontwikkelmogelijkheden van een inburgeringsplichtige. Gemeenten kunnen in het nieuwe stelsel grotendeels zelf bepalen hoe de brede intake wordt vormgegeven zodat zij dit optimaal kunnen vervlechten in de eigen bredere structuur van het sociaal domein. Op hoofdlijnen wordt vastgelegd welke onderwerpen aan bod moeten komen tijdens de intake⁴. Onderdeel hiervan is een verplichte, onafhankelijk af te nemen leerbaarheidstoets die door het Rijk wordt ontwikkeld. Deze leerbaarheidstoets wordt enkele weken nadat iemand inburgeringsplichtig

³ Kamerstuk 19 637, nr. 2243

⁴ Deze onderwerpen kunnen worden verdeeld over inhoudelijke onderwerpen en context gebonden onderwerpen: 1) leerbaarheid, 2) opleiding, 3) werkervaring en/of vrijwilligerswerk, 4) praktische competenties, 5) werknemersvaardigheden, 6) taalniveau, 7) motivatie/interesses, 8) mate van zelfredzaamheid, 9) digitale vaardigheden, 10) gezinssituatie, 11) fysieke gezondheid, 12) mentale gezondheid, 13) sociaal netwerk.

is geworden afgenomen. Voor asielstatushouders is dit dus nog tijdens het verblijf op het AZC.

De uitslag van de leerbaarheidstoets, die inzicht geeft in de snelheid waarmee een inburgeraar in staat is de Nederlandse taal te leren, gaat helpen bij het vaststellen van de leerroute van de inburgeraar. Vanzelfsprekend dient deze uitslag te worden gezien in het licht van alle aanvullende informatie die tijdens de intake wordt opgehaald door de gemeente.

Wanneer de statushouder verhuist naar de gemeente vindt een warme overdracht plaats. De verantwoordelijkheid hiervoor wordt bij de gemeente neergelegd, dit past ook bij de regierol van gemeenten. De informatie die het COA verzamelt en ook nu al deelt met gemeenten via het Taakstelling Volg Systeem (TVS) kan hierbij helpen.

2. Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie

Na afronding van de brede intake wordt op basis van de opgehaalde informatie het persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP) opgesteld. Hierin worden afspraken gemaakt over de thema's inburgering, participatie, ontzorgen en begeleiding⁵. Voor het opstellen én vaststellen van het PIP stel ik een maximale termijn van 6 weken na inschrijving van de inburgeraar in de gemeente voor. De inburgeringstermijn van 3 jaar gaat eveneens 6 weken na inschrijving in de gemeente van start. Dit voorkomt onnodige verlengingen als gevolg van lange verblijftijden in de opvang.

De gemeente evalueert de voortgang van de inburgeraar op de in het PIP gemaakte afspraken via periodieke contactmomenten. In de eerste 10 maanden vinden er minimaal twee gesprekken plaats tussen de inburgeraar en de gemeente. Tijdens deze gesprekken kan worden besproken of de gekozen route voor inburgering en participatie voldoende aansluit. Als blijkt dat een andere route beter past, kan tot maximaal één jaar na het ingaan van het inburgeringstermijn worden geschakeld. Op deze manier kan bijgesteld worden, zonder de inburgeringstermijn in gevaar te brengen. Informatie van taalscholen en een eventuele werkgever kunnen input leveren voor deze voortgangsgesprekken.

3. Ontzorgen van asielstatushouders

In het PIP worden onder andere afspraken gemaakt over ontzorgen. Ik heb u toegezegd de juridische mogelijkheden ten aanzien van het verplicht opleggen van ontzorging aan asielstatushouders in beeld te brengen. Dat is mogelijk, onder de voorwaarde dat het aantoonbaar bijdraagt aan het oplossen van de problematiek waar asielstatushouders mee geconfronteerd worden, tijdelijk van aard is en het niet leidt tot in totaal lagere materiële vergoedingen dan andere bijstandsgerechtigden in gelijke situatie zouden krijgen.

Het kabinet kiest ervoor om gemeenten de taak te geven om alle (bijstandsgerechtigde) asielstatushouders verplicht gedurende een periode van zes maanden te ontzorgen. Deze verplichting wordt opgenomen in de Participatiewet. Na deze verplichte periode kan het ontzorgen, indien nodig, op basis van een individuele afweging door de

⁵ Bij de invulling van het PIP kan o.a. gedacht worden aan: tegenprestatie of andere activiteiten onder de P-wet, deelname aan taalmaatjestrject, behalen van een praktijkverklaring of deelcertificaat, vrijwilligerswerk, begeleid werk bij een werkvoorziening, zelfwerkzaamheid, deelname aan activiteiten in het kader van welzijn, budget coaching, digitale vaardigheden, ouderbetrokkenheid op scholen of sportverenigingen, etc.

gemeente voortgezet worden conform de mogelijkheden die de Participatiewet nu al biedt. Gemeenten betalen in de periode van ontzorging de vaste lasten, zoals huur, energiekosten en de verplichte verzekeringen, uit de bijstand. De asielstatushouder ontvangt wat resteert en ontvangt de toeslagen. Hiermee wordt voorkomen dat onzekerheid over de financiële positie in de beginfase afleidt van de integratieverplichtingen. Daarnaast worden schulden voorkomen die makkelijk kunnen ontstaan omdat asielstatushouders op het moment van vestiging in de gemeente vaak nog onvoldoende kennis hebben van de financiële verplichtingen die zij hebben terwijl het inkomen nog niet stabiel is.

Bij de invulling van ontzorgen wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de bestaande uitvoeringspraktijk. Een aantal gemeenten geeft op vrijwillige basis al invulling aan (vormen van) ontzorging. Zo houden sommige gemeenten in deze periode standaard huur en zorgverzekering in van de bijstandsuitkering. Ook zetten zij bij minder zelfredzame asielstatushouders vrijwillig budgetbeheer in. Daarnaast hebben gemeenten aandacht voor het daadwerkelijk financieel zelfredzaam maken van asielstatushouders zodat ze na de periode van ontzorgen niet alsnog in problemen komen. De Inspectie SZW levert voor de zomer de resultaten op van haar onderzoek naar bestaande gemeentelijke werkwijzen.

4. Bovenlokale samenwerking en inkoop door gemeenten

Gemeenten zorgen in het nieuwe stelsel voor op maat gesneden inburgeringstrajecten en baseren deze op de uitkomsten van de brede intake.

Bovenlokale samenwerking

Gelet op de omvang van de doelgroep en het gewenste maatwerk, ligt regionale samenwerking voor kleine en middelgrote gemeenten voor de hand. De ervaring leert dat gemeenten, als gevolg van de kleine aantallen inburgeraars, uit zichzelf al samenwerking opzoeken. Het is daarom niet nodig om regionale samenwerking verplicht op te leggen. Na het raadplegen van specifiek kleine(re) gemeenten, zal ik daarover een knoop doorhakken.

Ervan uitgaande dat regionale samenwerking straks niet wettelijk verplicht wordt bestaat overigens wel de wens om een aanwijzingsbevoegdheid te hebben, voor het geval regionale samenwerking onverhoopt toch niet van de grond komt (voorbeeld: Jeugdwet/WMO). Zoals eerder aangegeven zullen gemeenten in veel gevallen een «natuurlijke prikkel» voelen om samen te werken, omdat veel gemeenten zo weinig inburgeraars hebben dat ze wel moeten samenwerken om voldoende aanbod te krijgen.

Inkoop door gemeenten

Ik overweeg een aanbodplicht voor gemeenten op te nemen in de wet, waarbij het gemeenten vrij staat op welke wijze dit aanbod tot stand wordt gebracht. Voor een deel zullen gemeenten het benodigde aanbod zelf (kunnen) creëren (bijvoorbeeld de begeleiding van de inburgeraar); voor een ander deel van dat aanbod zullen gemeenten op de markt inkopen. Bij het organiseren van dit aanbod hebben gemeenten onder andere de keuze uit: inbesteden, overheidsopdracht en open-house. Vooralsnog is ook in het nieuwe stelsel de kwaliteitsborging bij de inkoop van een taaltraject via het keurmerk van Blik op Werk geborgd. Gemeenten kunnen met deze taak meer dan nu het geval is sturen op het aanbod en de kwaliteit ervan.

«Dubbel slot» om fraude tegen te gaan

In mijn brief van 2 juli jl. gaf ik al aan dat de snel groeiende vraag naar inburgeringslessen ervoor zorgt dat profiteurs op de markt actief zijn, wat kan leiden tot misstanden en zelfs fraude. De zorgwekkende toename van het aantal signalen van fraude die ik in mijn brief van 17 december jl.⁶ heb toegelicht onderstreepte deze zorg stevig. 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 aan het zo snel mogelijk aan het werk te krijgen van nieuwkomers. Gemeenten worden verantwoordelijk voor de inkoop van inburgeringsonderwijs, en zijn veel meer dan inburgeraars zelf bij machte om te handelen bij signalen van misstanden: zij kunnen deze (eventueel samen met samenwerkingspartners) duiden, wegen en vervolgens een keuze maken om samenwerkingsrelaties te beëindigen. Signalen van fraude zullen sneller dan nu het geval is op de juiste respons kunnen rekenen. Overigens zie ik gemeenten deze rol nu al pakken, door samenwerkingsverbanden met bonafide taalscholen aan te gaan. Het nieuwe stelsel is dus een voorname beheersmaatregel als het gaat om het verkleinen van risico's op fraude.

Daarnaast blijft ook een keurmerk nodig. 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. Dit keurmerk is voortdurend in ontwikkeling, ook naar aanleiding van de toename van het aantal signalen van fraude. Zo is het toezicht aangescherpt met financieel toezicht en toezicht in de klas en worden ook aanvullende eisen voor nieuwe toetreders geformuleerd. Tegelijkertijd wordt, in samenspraak met de Inspectie SZW, gekeken naar risicovolle elementen in het huidige inburgeringsstelsel en zullen deze elementen worden meegenomen bij de verdere ontwikkeling van het nieuwe stelsel. De combinatie van de maatregelen die al zijn genomen zorgen ervoor dat in aanloop naar het nieuwe stelsel de huidige verschijningsvormen (de modus operandi) van fraude zoveel mogelijk worden uitgebannen en dat fraudeurs worden aangepakt.

Ik heb de ambitie om in het nieuwe stelsel van start te gaan met een goed aanbod van bonafide taalscholen. Het keurmerk in combinatie met de regierol van de gemeenten zorgt voor een «dubbel slot» waardoor de mogelijkheden tot fraude sterk worden ingeperkt. Ingeval deze maatregelen onvoldoende effect hebben, neem ik verdere maatregelen.

5. Leerroutes in het nieuwe stelsel

Op basis van de brede intake wordt in het PIP vastgelegd welke route de inburgeraar gaat volgen; de reguliere inburgeringsroute, de onderwijsroute of de Z-route. De gemeente voorziet voor iedere inburgeraar in een aanbod op deze routes en combineert dit met Kennis Nederlandse Maatschappij (KNM), het Participatieverklaringstraject, inclusief het ondertekenen van de Participatieverklaring, en het onderdeel oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt (ONA).

⁶ Kamerstuk 32 824, nr. 244

Reguliere inburgeringsroute

De reguliere inburgeringsroute is gericht op het beheersen van het Nederlands als Tweede taal (NT2) op taalniveau B1 volgens het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Moderne vreemde talen van de Raad van Europa.

Aan inburgeraars van wie na aanzienlijke inspanning en via een objectieve toets is vastgesteld dat het B1-examen niet haalbaar is, kan de mogelijkheid worden gegeven om (op onderdelen) op A2 niveau examen te doen. Op welke termijn het aanpassen van het taalniveau binnen de route mogelijk is en op grond waarvan dit kan worden besloten wordt uitgewerkt met onder andere deskundigen op het gebied van taal en taalverwerving.

Onderwijsroute

Binnen de onderwijsroute volgen inburgeraars, voordat zij mogen instromen in een opleiding op MBO2-niveau of hoger, een schakelvoorziening. Het is een programma van 1,5 à 2 jaar voor het op niveau brengen van de benodigde vaardigheden. Zo is er naast taallessen Nederlands (gericht op B1 of B2 niveau) in de schakelvoorziening aandacht voor andere vakken en vaardigheden, zoals rekenen, Engels, computervaardigheden en competenties die relevant zijn voor instroom op de arbeidsmarkt (oriëntatie op beroepen, assertiviteit en initiatief nemen). Toegang tot de schakelvoorziening is op het gebied van beheersing van de Nederlandse taal drempelloos (geen minimum taaleis). Een inburgeraar heeft binnen de Onderwijsroute voldaan aan de inburgeringsplicht wanneer deze een diploma MBO2 of hoger heeft behaald en heeft voldaan aan het Participatieverklaringstraject. Deze route zal naar verwachting langer dan drie jaar duren. In de wet- en regelgeving zal daarmee rekening worden gehouden.

Bij de verdere vormgeving van de onderwijsroute heb ik dit voorjaar samen met de Minister van OCW nog een aantal belangrijke keuzes te maken. Een van de keuzes betreft tot welke leeftijd de onderwijsroute wordt opengesteld. Ook vraagt de positionering van het entreewonderwijs aandacht. Een andere vraag die in dit kader voorligt, heeft betrekking op de vraag of de schakelvoorziening publiek of privaat wordt vormgegeven. Het onderbrengen van de schakelvoorziening onder de reikwijdte van het bekostigde onderwijs leidt tot ingrijpen op de markt, want dergelijke voorzieningen worden ook door particuliere organisaties aangeboden.

Z-route

Voor inburgeringsplichtigen bij wie tijdens de intake wordt vastgesteld dat zij zeer veel moeite zullen hebben met het leren van de Nederlandse taal en de verwachting is dat zij het A2-niveau niet zullen halen binnen de reguliere route, is er een derde route waarin zelfredzaamheid centraal staat: de Z-route. In het huidige stelsel zouden deze inburgeraars hoogstwaarschijnlijk worden ontheven van de inburgeringsplicht op basis van aantoonbaar geleverde inspanning. Dat vind ik onwenselijk. De Z-route vervangt deze ontheffingsmogelijkheid en zorgt ervoor dat iedere inburgeraar een passend aanbod naar vermogen krijgt.

Inburgeraars die voor deze route in aanmerking komen zijn in veel gevallen analfabeet (ook in hun moedertaal), laaggeschoold en/of laag leerbaar. Voor deze groep analfabeten wordt het alfabetiseringstraject

onderdeel van de Z-route⁷. De onderdelen in deze route worden aangeboden op een niveau dat aansluit bij de leefwereld en capaciteiten van de inburgeraar en zullen een sterk praktische invulling hebben. Zodoende is de Z-route een betekenisvol traject van ongeveer twee jaar met activiteiten die aansluiten bij de persoonlijke integratiedoelen van de inburgeraar: het leren van de Nederlandse taal, waarbij op alle onderdelen wordt gestreefd naar A1 niveau, zelfredzaamheid in de samenleving, activering en participatie. Deze route zal in veel gevallen de meest intensieve route van het inburgeringsstelsel zijn en vraagt bovendien veel maatwerk en begeleiding van gemeenten. Inburgeraars in de Z-route hebben voldaan aan hun inburgeringsplicht als zij de afspraken in het PIP zijn nagekomen, hieronder valt ook het afleggen van de Participatieverklaring en (aangepaste) inzet op KNM en ONA en in veel gevallen een of meerdere taalexamens.

De kwaliteit van de invulling van de onderdelen gericht op zelfredzaamheid, activatie en participatie wordt, zeker in de start van het stelsel, intensief gemonitord. Middels deze monitoring kunnen we in kaart brengen of gemeenten voldoende in staat zijn om een betekenisvol traject binnen de Z-route vorm te geven.

6. Informatie- en gegevensuitwisseling

Ten behoeve van de gegevensuitwisseling in het nieuwe stelsel is met de betrokken ketenpartners een inventarisatie gemaakt van de ervaringen en geleerde lessen uit het huidige en vorige stelsel en is een verkenning uitgevoerd van de eisen die het nieuwe stelsel aan gegevensuitwisseling zal stellen. De komende maanden wordt het programma van eisen voor de nieuwe ICT-structuur in detail uitgewerkt.

7. En ondertussen: gemeenten krijgen impuls met extra geld

Met het oog op een tijdige transitie van het huidige naar het nieuwe stelsel, is het van belang dat gemeenten de komende periode voldoende in staat zijn om inburgeraars met het huidige instrumentarium te begeleiden. Dit vergt een zorgvuldig proces en eveneens de opdracht om de tussentijd goed te gebruiken.

Bestuurlijke afspraken

Dit belang wordt breed gedeeld, ook door het Kabinet. Het kabinet stelt daarom zowel in het jaar 2019 als in het jaar 2020 tijdelijk € 20 mln. beschikbaar aan gemeenten voor de ondersteuning en begeleiding van inburgeraars (2 x € 20 mln.). Met de extra middelen stel ik gemeenten in staat om actief aan de slag te gaan met het inburgerings- en taalverweringsproces van inburgeringsplichtige statushouders. De impuls is ook bedoeld voor gemeenten om alvast te groeien naar de regierol op inburgering in het nieuwe stelsel. Het is van belang dat gemeenten een proces inrichten waarbij inburgeraars worden begeleid en dat tot doelstelling heeft dat inburgering efficiënter en effectiever wordt en meer gericht is op activering en participatie. Het kan dan gaan om een intake en begeleiding bij aanvang van de inburgering zodat mensen sneller starten, het adviseren/ informeren over trajecten die aansluiten bij de capaciteiten en mogelijkheden van inburgeraars, het monitoren van het taalverweringsproces en het adviseren over vervolgstappen.

⁷ Voor anders-gealfabetiseerden geldt dat zij meer potentie hebben en na alfabetisering in het Latijnse schrift in veel gevallen de reguliere route of onderwijsroute kunnen volgen. Dit geldt zeker voor de groep die hoog opgeleid is in het herkomstland. Zij starten met alfabetisering los van de leerroute, waarna kan worden ingestroomd in de geadviseerde leerroute.

Van alle gemeenten wordt verwacht dat zij in aanloop naar het nieuwe stelsel actief deze rol oppakken zodat de huidige inburgeraars hiervan al kunnen profiteren in hun inburgerings- en participatieproces. Een aantal gemeenten is hiermee al goed aan de slag. Ter voorbereiding op de implementatie van het nieuwe stelsel zal in het eerste kwartaal van 2020 een landelijk representatief beeld worden geschetst van de activiteiten die door gemeenten ondernomen worden. Daarbij zal ook uitgevraagd worden welke knelpunten en kansen gezien worden richting het nieuwe stelsel.

Hierover zijn op 14 februari jl. tussen de VNG en het Rijk bestuurlijke afspraken gemaakt. De bestuurlijke afspraken zijn opgenomen als bijlage bij deze brief⁸. De middelen aan gemeenten worden beschikbaar gesteld via een decentralisatie-uitkering⁹ en worden gedekt uit de extra middelen uit het Regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst». Ik geef hiermee uitvoering aan de motie van de leden Özdil en van Dijk¹⁰. In deze afspraken is ook opgenomen dat gemeenten actief worden uitgenodigd om het voorkomen van fraude te adresseren in de voorlichting aan inburgeraars en misstanden en vermoedens van onregelmatigheden te rapporteren aan Blik op Werk.

Ondersteuning Divosa

Daarnaast stel ik in 2019 € 4,5 mln. beschikbaar voor ondersteuning van gemeenten door regiocoördinatoren van Divosa. Zij zullen gemeenten op een zo goed mogelijke manier ondersteunen en faciliteren in aanloop naar de implementatie van de nieuwe Wet inburgering. Deze inzet wordt vanuit mijn ministerie gefinancierd tot en met 2021.

8. Lopende initiatieven en pilots

Eerder meldde ik uw Kamer dat ik de periode tot de inwerkingtreding van de nieuwe wet ook wil gebruiken voor pilots. Daarnaast wil ik lessen benutten die getrokken kunnen worden uit lopende initiatieven en onderzoeken die relevant zijn voor het nieuwe stelsel.

Lopende initiatieven

Veel gemeenten zijn op basis van de uitgangspunten van het nieuwe inburgeringsstelsel al gestart met het testen van nieuwe instrumenten en/of werkwijzen. In overleg met de G40, G4, Divosa en de VNG zijn lopende initiatieven door Platform31 in kaart gebracht. Het overzicht maakt inzichtelijk op welke onderdelen en met welke nieuwe instrumenten en werkwijzen al ervaring in de praktijk is/wordt opgedaan en op welke nog niet. Voor een deel van de lopende initiatieven wordt bekeken wat er nodig is om het nieuwe stelsel optimaal van de praktijkervaring te laten profiteren. Dit kan betekenen dat er extra monitoring of evaluatie op een lopend initiatief wordt gezet. Of dat met aanpassingen lopende initiatieven in aanmerking komen voor een pilot in lijn met het nieuwe stelsel.

Pilots

Naast het leren van lopende initiatieven is geïnventariseerd op welke thema's er behoefte is aan nieuwe pilots of nader onderzoek. De pilots zijn specifiek gericht op:

⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁹ De middelen voor 2019 zullen worden verstrekt via de meicirculaire Gemeentefonds 2019

¹⁰ Kamerstuk 32 824, nr. 225

1. het optimaliseren van de uitvoerbaarheid van de wet- en lagere regelgeving door inzicht te verwerven in welke instrumenten en werkwijzen goed werken;
2. het ondersteunen van de uitvoerders van het nieuwe inburgeringsstelsel bij een soepele overgang door bestaande werkwijzen verder te ontwikkelen, innovatie te stimuleren en bij te dragen aan onderlinge kennisuitwisseling tussen gemeenten.

In 2019 en 2020 zal ik pilots inzetten op onder andere:

1. PIP en brede intake: als kernonderdeel van het nieuwe stelsel.
2. Integrale aanpak: vanuit de noodzaak voor verbinding tussen domeinen en een voor de inburgeraar samenhangende aanpak.
3. Z-route: om invulling te geven aan maatwerk gericht op zelfredzaamheid en perspectief.
4. Lerend stelsel: vanuit de visie om continu leren en ontwikkelen te borgen in het stelsel.
5. Integratie van vrouwelijke nareizigers in navolging op de motie Becker¹¹.

In maart zal het selectieproces worden uitgewerkt. De pilots zullen gefaseerd van start gaan. Een aantal pilots kan rond de zomer van dit jaar starten. Met de nog te selecteren pilotgemeenten zullen afspraken gemaakt worden over de opzet van de pilot, kennisdeling en monitoring. Met deze toelichting kom ik tegemoet aan het verzoek van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 6 december 2018¹².

Overige zaken met betrekking tot het huidige inburgeringsstelsel

Vrijstelling ONA voor werkenden

Zoals eerder gemeld, wordt er voor het ONA-onderdeel een vrijstelling ingevoerd voor inburgeraars die werken. De voorziene invoeringsdatum hiervoor was 1 april 2019. De afstemming, voorbereiding en aanpassing van regelgeving heeft echter meer tijd gekost dan voorzien. Hierdoor komt de invoerdatum naar huidig inzicht later in dit voorjaar te liggen.

De wachttijden voor het eindgesprek bij het ONA examen zijn inmiddels teruggebracht tot de normale termijn. Dat wil zeggen dat er een ONA eindgesprek binnen zes weken na aanmelding wordt ingepland.

Schrijfexamens

Het inburgeringsexamen bestaat uit vier taalexamens voor Lezen, Luisteren, Schrijven en Spreken. Inburgeraars kunnen gedurende het gehele jaar examenonderdelen doen. Het schrijfexamen inburgering kent verschillende examenversies die *at random* worden toegekend aan kandidaten. In oktober 2018¹³ heb ik u bericht over het uitstel van het afnemen van de schrijfexamens. In eerste instantie ging het om de NT2 examens (op B1 en B2 niveau) maar daarna bleken ook examenvragen van het schrijfexamen A2 te circuleren op sociale media. Juist dit examenonderdeel is extra kwetsbaar, omdat kandidaten per examen een beperkt aantal schrijfopdrachten krijgen. De opgaven worden makkelijker onthouden dan de andere examens, die uit meer opgaven bestaan.

¹¹ Kamerstuk 32 824, nr. 216

¹² Het verzoek de Kamer te informeren met betrekking tot de uitwerking van het Pilotprogramma inburgering.

¹³ Kamerstuk 32 824, nr. 239

De afname van het schrijfexamen A2 is, zoals aangekondigd, een week stopgezet waarna via toetsontwikkelaar CITO nieuwe examenversies beschikbaar zijn gekomen. De examens zijn kort daarna hervat. Daarbij is gemonitord of er wederom vragen zijn gepubliceerd. Dat bleek het geval en daarop zijn opnieuw de betreffende vragen uit de vragenbank gehaald om te voorkomen dat een deel van de kandidaten het examen met voorkennis aflegt. Afgelopen weken is, in overleg met DUO en de toetsexperts, beoordeeld dat de voorraad op de vragenbank kwetsbaar is en de betrouwbaarheid van de examens hierdoor wordt aangetast. Ik kies er daarom voor op korte termijn (15 maart) over te stappen op massafnames op vaste dagen met specifieke versies waarbij het geen zin heeft om examenvragen te delen omdat deze slechts eenmalig worden gebruikt. Dit is een oplossing voor de korte termijn. Daarnaast wordt samen met DUO en toetsontwikkelaars gewerkt aan een langetermijnoplossing.

Tenslotte

Het ontwerpproces van een nieuw inburgeringsstelsel is een complexe opgave. Deze tussenstand maakt dit duidelijk. Ik wil daarbij de balans vinden tussen complexiteit, tempo en zorgvuldigheid om te komen tot een stelsel dat werkt. De betrokkenheid van gemeenten en partijen, met hun specifieke inhoudelijke kennis en van de uitvoeringspraktijk, zijn daarbij van essentieel belang. Ik zie het als mijn opdracht om samen met onder andere gemeenten de tussentijd goed te benutten. Het extra geld en de afspraken die hierover zijn gemaakt brengt gemeenten goed in positie om de transitie naar het nieuwe stelsel te maken én inburgeraars ook nu al goed te begeleiden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees