

Vergaderjaar 2020–2021

35 483

Regels over inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering 20..)

Nr. 65

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2020

Bij brief van 11 november 2020 heb ik uw Kamer geïnformeerd over het besluit om de invoering van de Wet inburgering 20.. te verschuiven.¹ Ik informeerde u hierbij ook over de overwegingen die aan dit besluit ten grondslag lagen en het feit dat ik streef naar invoering van de wet op 1 januari 2022. Tijdens het wetgevingsoverleg op 12 november 2020, zijn door verschillende partijen kritische vragen gesteld over het uitstel. Vervolgens zijn schriftelijke vragen gesteld naar aanleiding van het bericht «Gemeenten: uitstel nieuwe inburgeringswet teleurstellend».² Met deze brief licht ik het proces in aanloop naar het besluit tot uitstel toe, en informeer ik uw Kamer over de uitkomsten van het overleg met de relevante partners over wanneer en onder welke voorwaarden invoering van de nieuwe Wet inburgering wel verantwoord is. Ook de gevolgen van het uitstel zijn in kaart gebracht en licht ik toe. Tevens beoog ik met deze brief een deel van de schriftelijke vragen te beantwoorden. Daarnaast informeer ik u met deze brief over de inrichting van monitoring en evaluatie in het nieuwe stelsel en over de verkenning naar publiek toezicht.

Van planvoorbereiding tot een werkende ketensamenwerking

Het uitgangspunt is om het nieuwe inburgeringsstelsel zo snel in te voeren als verantwoord is voor de uitvoering. Daarom is vanaf de planvorming van het nieuwe inburgeringsstelsel nauw samengewerkt met (toekomstige) ketenpartners waaronder gemeenten en DUO. Deze werkwijze is het leidend principe, zodat in een zo vroeg mogelijk stadium duidelijk is wat het nieuwe stelsel voor hen betekent en de voorberei-

¹ Kamerstuk 35 483, nr. 63.

² 2020Z23464, ingezonden 2 december 2020; Vragen van de leden Becker en Wiersma (beiden VVD) aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over het bericht «Gemeenten: uitstel nieuwe inburgeringswet teleurstellend»

dingen kunnen worden getroffen voor de inrichting van een nieuwe werkende ketensamenwerking. In de praktijk betekent dit dat er veel parallel wordt gewerkt om tempo te maken. Eerst aan wetgeving, benodigde financiën en ketenarchitectuur voor de gegevensuitwisseling. Vervolgens aan regelgeving en uitgewerkte ketenprocessen om de benodigde gegevensuitwisseling daarvoor te kunnen organiseren. Bijvoorbeeld tussen COA en gemeenten bij de voorbereiding op inburgering of tussen DUO en gemeenten over de onderlinge afhankelijkheden rond het inburgeringstraject van een inburgeraar. Dat parallel werken met meerdere ketenpartners die van elkaar afhankelijk zijn vraagt om gedegen overleg. Gedurende het afgelopen jaar zijn diverse (keten)overleggen gestart en is de Stuurgroep VOI verantwoordelijk gemaakt voor de sturing op de uitwerking en de afhankelijkheden, planning en risico's hiervan.

Wetsconsultatie en bestuurlijke afspraken met gemeenten

Bij het parallel werken aan wet- en regelgeving en aan de voorbereidingen in de uitvoering is het balanceren tussen politiek en maatschappelijk draagvlak, tempo maken en een goed functionerende ketensamenwerking. Dat heeft er in verschillende fases van het traject toe geleid dat het nodig was om meer tijd te nemen. Zo is in maart van dit jaar, in goed overleg met de VNG, besloten de inwerkingtreding van de nieuwe wet met een half jaar op te schuiven naar 1 juli 2021 en de eventuele financiële gevolgen daarvan voor gemeenten mee te nemen in de toen nog lopende besprekingen over de financiële kaders.³ Tegelijkertijd is het vanaf de start van het traject mijn ambitie geweest het huidige stelsel niet langer dan noodzakelijk van kracht te laten zijn. Om die reden heb ik er in maart voor gekozen de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel niet met een jaar, maar met een half jaar op te schuiven. Hoewel ik me ervan bewust was dat ook deze planning ambitieus was gelet op alles wat er nog moest gebeuren, was op dat moment de inschatting dat een half jaar uitstel voldoende zou zijn om de vertraging in de uitwerking van het besluit en de regeling te kunnen opvangen en alle voorbereidingen op het nieuwe stelsel tijdig te kunnen afronden. Eind april 2020 zijn vervolgens met de VNG bestuurlijke afspraken gemaakt over de regierol van gemeenten en de balans tussen taken en financiële middelen.⁴

Op 30 april heeft de Raad van State zijn advies over het wetsvoorstel uitgebracht. Dit advies noopte tot enkele wijzigingen van het wetsvoorstel, die ook van invloed waren op de uitwerking van de wet in het besluit en de regeling. Ook enkele van de met de VNG gemaakte bestuurlijke afspraken zagen op de uitwerking van het besluit en de regeling. In goed overleg met de ketenpartners, zijn de maanden mei en juni daarom gebruikt om het besluit en de regeling op een aantal thema's nog verder uit te werken en waar nodig aan te passen. Ook is besloten de consultatie over de zomer heen te tillen zodat de conceptteksten voorafgaand aan de consultatie nog met de Stuurgroepleden en overige relevante partijen konden worden gedeeld voor nadere afstemming. In de zomerperiode zijn daarnaast nog enkele wijzigingen in het besluit en de regeling doorgevoerd die noodzakelijk waren als gevolg van het amendement van de leden Beckers en Peters met betrekking tot de handhaving door gemeenten.⁵

³ Kamerstuk 32 824, nr. 294.

⁴ Kamerstuk 32 824, nr. 297.

⁵ Kamerstukken 32 485, nr. 15.

Consultatie en uitvoeringstoets besluit en regeling

Verschillende partijen zijn schriftelijk verzocht om over het besluit en de regeling advies uit te brengen.⁶ De definitieve reactie van de VNG is op 30 oktober jl. ontvangen. In deze reactie heeft de VNG aangegeven dat hoewel de wet met een half jaar is uitgesteld naar 1 juli 2021, er nog veel moest gebeuren en dat de (financiële) risico's van dit tijdspad zoveel mogelijk ingeperkt moesten worden. Daarbij is onder andere gewezen op de omstandigheid dat het besluit en de regeling naar verwachting pas in mei 2021 definitief zullen zijn, terwijl gemeenten al dit najaar hun inkoop en aanbesteding moesten voorbereiden. Ook gaven ze aan dat de gegevensuitwisseling nog verder vormgegeven moest worden. Dit was echter geen signaal dat de invoeringsdatum niet gehaald zou worden. De VNG gaf destijds in hun reactie namelijk aan dat gemeenten zich klaarstomen om de invoeringsdatum van 1 juli 2021 te halen, zodat naar het nieuwe stelsel kon worden overgestapt.

DUO is bij de consultatie verzocht om op basis van het besluit en de regeling een definitieve uitvoeringstoets op te leveren. Op 9 november jl. heeft DUO de gevraagde uitvoeringstoets opgeleverd. Ongeveer een week voor ontvangst van deze uitvoeringstoets liet DUO weten dat de uitkomsten van deze toets waarschijnlijk negatief zouden uitvallen met betrekking tot de haalbaarheid en uitvoerbaarheid per 1 juli 2021. Ook eerder heeft DUO aangegeven risico's te zien in relatie tot de planning en de afhankelijkheden daarbij, zoals bij de voorlopige uitvoeringstoets. Deze signalen waren echter niet in de context van uitvoerbaarheid en haalbaarheid. In afwachting van de oplevering van de uitvoeringstoets van DUO heb ik alvast in kaart laten brengen wat de uiterste consequenties hiervan zouden kunnen zijn en de leden van de Stuurgroep hierover geïnformeerd.

De uitkomsten van de uitvoeringstoets, gecombineerd met vergelijkbare signalen met betrekking tot de planning uit overleggen en andere contacten met ketenpartners en betrokken partijen is definitief besloten de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel opnieuw uit te stellen.

Volop koersen op 1 januari 2022

In mijn brief van november jl. heb ik aangegeven dat ik ernaar streef om de invoering met een half jaar door te schuiven naar 1 januari 2022.⁷ De afgelopen weken heb ik, zoals in de brief aangekondigd, gebruikt om te bezien of deze datum verantwoord is.

In verschillende analysesessies met betrokken partners is gekeken naar de uitdagingen en risico's die onder andere in de uitvoeringstoets van DUO naar voren zijn gebracht. Voor een aantal van de knelpunten zal dit, met passende beheersmaatregelen, geen probleem opleveren. Een aantal knelpunten behoeven wel de nodige aandacht, en zullen ook met een inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2022 ambitieus blijven. Daarnaast blijft corona en de ten gevolge daarvan getroffen maatregelen een risicofactor voor de planning en capaciteit van alle partijen.

Uit de analysesessies die gezamenlijk met partners zijn uitgevoerd is naar voren gekomen dat er in deze fase richting inwerkingtreding stevige monitoring nodig is op de voortgang van de (voorbereiding op de) uitvoering en implementatie van het nieuwe stelsel. Van belang daarbij is

⁶ Op 1 september jl. zijn het besluit en de regeling gedurende vier weken in internetconsultatie gebracht.

⁷ Kamerstuk 35 483, nr. 63.

de aandacht voor bijbehorende ketenafhankelijkheden en passende beheersmaatregelen.

De uitwerking van ketenprocessen en gerelateerde aanpassingen voor de informatievoorziening (IV) raakt alle ketenpartners. Een belangrijke randvoorwaarde is daarom dat de capaciteit bij iedereen op orde is. Met name voor het onderdeel IV is geconstateerd dat dit nog niet overal het geval is. Bij de afweging voor capaciteitsinzet, bijvoorbeeld bij DUO, zullen scherpe keuzes worden gemaakt, waarbij de inwerkingtreding van de nieuwe wet leidend zal zijn, en dus prioriteit heeft boven beleidsaanpassingen in het huidige stelsel.

Daarnaast kunnen de voorhangprocedure bij de Kamers en verplichte advisering door de Raad van State nog tot wijzigingen van de artikelen in het ontwerp van het besluit (en de regeling) leiden. Dergelijke wijzigingen zouden eveneens tot IV-aanpassingen kunnen leiden en daarmee doorwerken in het tijdpad. Het is dan ook van belang dat de verschillende stappen in het proces om het besluit en de regeling definitief vast te kunnen stellen zo snel mogelijk worden doorlopen, zodat de publicatie ervan nog vóór de zomer kan plaatsvinden. Op die manier hebben alle partijen in de uitvoering nog een half jaar de tijd om eventuele aanpassingen in de processen door te voeren.

De gereedheid voor de afname van de leerbaarheidstoets blijft ambitieus. Er is nog geen ontwikkelaar voor de toets geselecteerd, en de rest van het proces is daarvan afhankelijk. Om er zeker van te zijn dat de uitvoering van de leerbaarheidstoets geen belemmering is voor de tijdige inwerkingtreding is er gezamenlijk voor gekozen om parallel aan het reguliere traject ook een terugvaloptie uit te werken.

Daarnaast zorgt de verhoging van het taalniveau naar B1 voor een forse toename bij de Staatsexamens Nt2. Hoewel dit pas na inwerkingtreding van de nieuwe wet zal gaan spelen, moeten de voorbereidingen om deze volumestijging op een verantwoorde manier op te vangen op dit moment al worden gestart.

De analysesessies zorgen ervoor dat zowel de knelpunten als beheersmaatregelen goed in beeld zijn. Ik bemerk bij iedereen de vurige wens om zo snel mogelijk over te stappen naar het nieuwe stelsel. Die wens leeft bij mij ook. Daarom hebben we met elkaar afgesproken om *alles op alles* te zetten en volop te blijven koersen op inwerkingtreding per 1 januari 2022. Gezien ieders betrokkenheid heb ik er alle vertrouwen in dat dit gaat lukken.

Consequenties van het uitstel

Gemeenten: Invoeringskosten nieuwe stelsel en de begeleiding van de ondertussen-groep

Zoals ik uw Kamer tijdens het wetgevingsoverleg van 12 november jl. (Kamerstuk 35 483, nr. 62) heb aangekondigd, ben ik met de VNG in gesprek gegaan om de gevolgen van het uitstel voor gemeenten en inburgeraars in kaart te brengen. De VNG maakt zich zorgen over de gevolgen van het uitstel voor gemeenten. Allereerst maakt de VNG zich zorgen over de extra invoeringskosten die gemeenten zullen maken doordat de implementatietijd van de nieuwe wet is verlengd met 6 maanden. Ten tweede heeft de VNG aangegeven dat de eerder beschikbaar gestelde € 25,5 mln. voor de begeleiding van inburgeraars onder de Wet inburgering 2013 – de zogenaamde ondertussen-groep – door het uitstel van de nieuwe wet niet meer in proportie is met de laatste

ontwikkelingen. Als gevolg van het uitstel worden namelijk alle nieuwkomers die een verblijfsvergunning krijgen tot en met 31 december 2021 inburgeringsplichtig onder het huidige stelsel. Daar komt bij dat de Taskforce bij de IND voornemens is om de komende periode de achterstanden bij de behandelingen van asielaanvragen verder weg te werken.⁸ Met de VNG heb ik in april jl. afspraken gemaakt over de begeleiding van de ondertussen-groep, maar door het uitstel van de nieuwe wet en de voornemens van de Taskforce bij de IND zal de ondertussen-groep in 2021 aanzienlijk groter worden dan eerder dit jaar voorzien. Daarnaast hebben gemeenten aangegeven de ondertussen-groep zo veel als mogelijk op te willen pakken in de geest van de nieuwe wet.

Ik snap de zorgen van gemeenten. Ik zie ook dat de eerder beschikbaar gestelde middelen niet meer in verhouding zijn met bovengenoemde ontwikkelingen. Tegelijkertijd zie ik ook dat er door het uitstel van de nieuwe wet middelen vrijvallen, omdat er nu geen inburgeraars instromen onder het nieuwe stelsel in de tweede helft van 2021. Het verzoek van de VNG om de ondertussen-groep zo veel als mogelijk te begeleiden in de geest van de nieuwe wet, begrijp ik ook. Het is verre van ideaal dat de ondertussen-groep niet kan profiteren van het nieuwe stelsel. Zeker omdat de ondertussen-groep nu nog groter wordt. Dit is iets dat onder andere uw Kamer ook meermaals heeft aangegeven. In een bestuurlijk overleg op 10 december jl. heb ik met de VNG afgesproken wat we in januari gezamenlijk de precieze financiële gevolgen van bovengenoemden in kaart brengen en dat ik mij inspan om ervoor te zorgen dat gemeenten over voldoende middelen beschikken. Bij de nadere financiële uitwerking worden de uitkomsten van het eerdere rapport van AEF meegenomen. Daarnaast hebben we afgesproken dat we gezamenlijk gaan kijken in hoeverre we de begeleiding van de ondertussen-groep kunnen verbeteren conform eerder genoemde wens van de VNG. Dit vereist een nauwkeurige juridische analyse van wat mogelijk is, alvorens concrete afspraken kunnen worden gemaakt. Goede voorbeelden uit de pilots die ter voorbereiding op de nieuwe wet zijn of worden uitgevoerd kunnen daarbij worden benut. Ik heb met de VNG afgesproken eind januari een extra bestuurlijk overleg in te plannen. Na het bestuurlijk overleg eind januari zal ik uw Kamer per brief informeren over de afspraken die ik met de VNG gemaakt heb.

Prestatiebekostiging per 2026

Het uitstel heeft ook gevolgen voor de invoering van prestatiebekostiging. Als de eerste inburgeringstrajecten pas kunnen starten vanaf 2022 zal de afronding van inburgeringstrajecten in de meeste gevallen niet eerder zijn dan in 2024. Een gemiddeld inburgeringstraject duurt immers 2 tot 3 jaar. Prestatiebekostiging zal zo worden vormgegeven dat de inburgeringsresultaten twee jaar later meewegen in de verdeling van het budget. Daar is voor gekozen in het kader van budgetzekerheid voor gemeenten. Het eerste jaar waarin dus rekening kan worden gehouden met de voorgaande resultaten zal 2026 zijn in plaats van 2025. De invoering van prestatiebekostiging schuift ook mee met het uitstel, omdat met de VNG is afgesproken dat de ervaringen in de eerste jaren van het nieuwe stelsel meegewogen zullen worden bij de definitieve vormgeving van prestatiebekostiging.

⁸ Kamerstuk 19 637, nr. 2669.

En verder...

Monitoring en evaluatie

De afgelopen maanden is samen met de ketenpartners besproken hoe de monitoring en evaluatie van de nieuwe inburgeringswet ingericht zal worden. Monitoring en evaluatie vervult binnen het lerend en adaptief stelsel de functie om op stelselniveau informatie te verzamelen over de werking, het doelbereik, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de wet. De onderzoeken die in het kader van monitoring en evaluatie worden uitgevoerd, zullen inzichten en lessen opleveren over enerzijds de wet- en regelgeving en anderzijds de uitvoering van de wet. Samen met de ketenpartners zijn op basis van de beleidstheorie uit de memorie van toelichting de hoofdvragen en de geplande deelonderzoeken globaal uitgewerkt. Het gaat onder meer om een jaarlijkse monitor, een tussenevaluatie na 3 jaar, de wetsevaluatie na 5 jaar, de marktmonitor, de evaluatie van de leerbaarheidstoets, het onderzoek naar de betaalbaarheid van het stelsel en een onderzoek naar het perspectief van de inburgeraar. In de bijlage bij deze brief zijn, zoals toegezegd⁹, de hoofdlijnen beschreven van de inhoud en planning van de deelonderzoeken die in het kader van monitoring en evaluatie uitgevoerd gaan worden.

Verkenning publiek toezicht

Tijdens het wetgevingsoverleg heb ik toegezegd om de mogelijkheden te verkennen of het toezicht op het inburgeringsonderwijs door of in samenwerking met een publieke toezichthouder uitgevoerd kan worden. Tevens is er een motie van een gelijke strekking door uw kamer aangenomen¹⁰. Ik hecht veel waarde aan de zorgvuldigheid van deze procedure. Het is daarom ook dat ik al bij mijn toezegging de kanttekening plaatste dat de oplevering voor de jaarwisseling niet in beton gegoten is. De verwachting is dat de resultaten van de verkenning naar het toezicht in het eerste kwartaal van 2021 beschikbaar zijn.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

⁹ Kamerstuk 35 483, nr. 13.

¹⁰ Kamerstuk 35 483, nr. 45.

Afbakening Monitoring en Evaluatie

Het gaat om de landelijke monitoring en evaluatie van de Wet Inburgering 20. in de periode vanaf de datum voor inwerkingtreding van de wet op 1 januari 2022 tot en met de wetsevaluatie in 2027. Zowel asielmigranten als gezinsmigranten, waaronder ook vrouwelijke gezinsmigranten en nareizigers, zullen in het kader van monitoring en evaluatie gevolgd worden. Hierbij worden tevens de bestuurlijke afspraken met de VNG en de toezeggingen vanuit de Eerste en Tweede Kamer, voor zover deze gaan over monitoring en evaluatie, meegenomen.

De basis voor de monitoring en evaluatie is de beleidstheorie

De basis voor de monitoring en evaluatie wordt gevormd door de onderliggende beleidstheorie die in de memorie van toelichting is uitgewerkt. De beleidstheorie beschrijft de vooraf gemaakte veronderstellingen over hoe de uitvoering van de wet moet zorgen voor de realisatie van de beleidsdoelen en het maatschappelijke doel. Er zijn vijf hoofdvragen die met de monitoring en evaluatie beantwoord moeten worden:

1. In hoeverre wordt het maatschappelijk doel bereikt?
2. In hoeverre worden de beleidsdoelen van de wet bereikt?
3. Werkt de wet zoals de wetgever heeft beoogd? (toetsing van de beleidstheorie)
4. In hoeverre draagt de wet bij aan de realisatie van het maatschappelijk doel en de beleidsdoelen van de wet?
5. In hoeverre is de wet en de uitvoering van de wet doelmatig?

De belangrijkste onderdelen van de monitoring en evaluatie

- De ruggengraat van de monitoring en evaluatie wordt gevormd door een jaarlijkse monitor (kwantitatief en kwalitatief) waarmee de werking van (onderdelen van) het stelsel worden gevolgd; hiermee wordt de bijdrage van de uitvoering van de wet aan de doelrealisatie in beeld gebracht.
- Drie jaar na inwerkingtreding van de wet wordt een tussenevaluatie uitgevoerd en na vijf jaar de wetsevaluatie. Deze evaluaties geven een integraal antwoord op de vijf hoofdvragen. Hierbij komen onder meer de gerealiseerde slagingspercentages voor de verschillende taalniveaus, de werking van sancties, van de MAP en van regionale samenwerking aan bod.
- Conform de bestuurlijke afspraken tussen SZW en de VNG zal na 3 jaar het onderzoek naar de betaalbaarheid van het stelsel worden uitgevoerd. Daarnaast zal ook worden gekeken naar de ondersteuning van de ondertussengroep, en zal er een onderzoek naar de werking van de leerbaarheidstoets worden uitgevoerd.
- Verder zal naar aanleiding van toezeggingen aan de Tweede Kamer een monitor naar de marktwerking (prijzontwikkeling) uitgevoerd worden.
- Tot slot zal een apart deelonderzoek uitgevoerd worden naar het perspectief van de inburgeraars (asielmigranten en gezinsmigranten) op het stelsel.

Monitoring en evaluatie is onderdeel van de lerende samenwerking

Monitoring en evaluatie vervult binnen de lerende samenwerking de functie om op stelselniveau informatie te verzamelen over de werking, het doelbereik, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de wet. De

onderzoeken die in het kader van de monitoring en evaluatie worden uitgevoerd, zullen inzichten en lessen opleveren over enerzijds de wet- en regelgeving en anderzijds de uitvoering van de wet.

Alle deelonderzoeken die onderdeel zijn van de monitoring en evaluatie hebben een verantwoordingsaspect. Hoewel ook van onderzoeken met een verantwoordingsaspect geleerd zal worden, is het van belang dat er daarnaast ook veilige omgevingen zonder verantwoordingsdruk gecreëerd worden waarbinnen gemeenten en hun samenwerkingspartners zowel in de uitvoering als in de keten van elkaar kunnen leren. Dit is een belangrijke voorwaarde voor de lerende samenwerking.