

Vergaderjaar 2021–2022

32 824

Integratiebeleid

Nr. 362

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 mei 2022

Met deze brief informeer ik u over de afronding en resultaten van het Pilotprogramma Veranderopgave Inburgering (VOI).

Het Pilotprogramma is opgezet om bij het inrichten van het nieuwe inburgeringsstelsel zoveel als mogelijk aan te sluiten op de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Het programma had een tweeledige doelstelling: enerzijds het opdoen van lessen voor de verdere inrichting van een adaptief inburgeringsstelsel en anderzijds het voorbereiden van gemeenten op de implementatie van de nieuwe wet door het breed delen van de resultaten.

Deze brief is opgezet langs de lijnen van de belangrijkste inzichten die de pilots en de evaluatieonderzoeken naar bestaande werkwijzen hebben opgeleverd. Daarbij beschrijf ik wat die inzichten zijn en hoe deze hun weg vinden in het nieuwe inburgeringsstelsel.

Op 1 januari jl. is de Wet inburgering 2021 (Wi2021) in werking getreden. Deze datum markeerde tevens de afronding van een periode van tweeënhalf jaar waarin 97 gemeenten hard gewerkt hebben aan 39 pilots en er tien onderzoeken zijn uitgevoerd naar bestaande gemeentelijke werkwijzen. De resultaten van de 39 pilots zijn onderzocht langs de lijn van zes pilothema's aan de hand van een procesevaluatie, die uitgevoerd is door vijf verschillende onderzoeksbureaus. De eindrapporten zijn in 2021 gepubliceerd. Verder is er een syntheseonderzoek uitgevoerd naar de belangrijkste inzichten uit alle verzamelde informatie.¹

Hieronder vindt u de zes pilothema's op een rij:

¹ De eindrapporten per pilothema, onderzoeken naar gemeentelijke werkwijzen, het syntheserapport, interviews met pilotgemeenten en verdere informatie zijn te vinden via de website van Divosa: <https://www.divosa.nl/pilotprogramma-veranderopgave-inburgering-voi#onderzoek>

1. Brede intake en Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP)²
2. (Kwetsbare groepen in) Duale trajecten³
3. De Zelfredzaamheidsroute (Z-route)⁴
4. De B1-Route: van A2 naar B1⁵
5. Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten⁶
6. Financieel ontzorgen⁷.

Graag neem ik u mee in de belangrijkste bevindingen en aandachtspunten uit de gepubliceerde eindrapporten en het syntheserapport. Daarbij zal ik tevens aandacht schenken aan de betekenis voor het (inburgerings-)beleid.

Gevolgen uitbraak COVID-19 voor de pilots

Ondanks de impact van COVID-19 hebben alle pilots de eindstreep gehaald. Door de getroffen maatregelen om verdere verspreiding van het virus te beperken konden de gemeenten helaas niet alle activiteiten volgens plan uitvoeren. De verkregen inzichten en resultaten moeten dan ook in dit licht gezien worden.

Toch is er ook een positief gevolg geweest, zoals nieuwe inzichten rond bijvoorbeeld NT2-onderwijs op afstand. Er zijn pilotgemeenten die voordelen zien van een hybride aanpak, waarbij sprake is van een combinatie van online en fysieke lessen, omdat het onder andere reistijd voor de deelnemers bespaart. Dit geldt vooral voor deelnemers die gemotiveerd zijn en over voldoende (digitale) basisvaardigheden beschikken om online onderwijs te kunnen volgen. Deelnemers en professionals geven over het algemeen de voorkeur aan klassikale lessen. Deelnemers aan diverse pilots denken zelf minder geleerd te hebben van de online lessen.

Tijdige start inburgeringsactiviteiten en de brede intake/PIP

Het onderzoek naar dit pilothema geeft aan dat de meeste gemeenten vroeg starten met het leggen van contact met de asielstatushouder (al op het azc). Een azc in de buurt vergroot de kans op de start van inburgeringsactiviteiten zoals de brede intake op het azc. De warme overdracht in de vorm van een driegesprek (met de inburgeraar, klantmanager van de gemeente de klantregisseur van het azc) vindt niet altijd plaats. De afstand tussen gemeente en azc vormt een belangrijk knelpunt voor het uitvoeren van de warme overdracht. Een tijdige start van de inburgering, zeker als de periode tussen koppeling en huisvesting langer duurt, is belangrijk. Voorkomen moet worden dat inburgering vertraging oploopt of stil komt te liggen.

² Meer informatie over het pilothema Brede intake/PIP en het onderzoeksrapport van Significant via: <https://www.divosa.nl/pilotprogramma-veranderopgave-inburgering-voi#brede-intake-en-persoonlijk-plan-inburgering-en-participatie-pip>

³ Meer informatie over het pilothema Duale trajecten en het onderzoeksrapport van Regioplan via: <https://www.divosa.nl/pilotprogramma-veranderopgave-inburgering-voi#duale-trajecten-en-kwetsbare-groepen-in-duale-trajecten>

⁴ Meer informatie over het pilothema Z-route en het onderzoeksrapport van de Beleidsonderzoekers via: <https://www.divosa.nl/pilotprogramma-veranderopgave-inburgering-voi#zelfredzaamheidsroute-z-route>

⁵ Meer informatie over het pilothema van A2 naar B1 en het onderzoeksrapport van Sardes via: <https://www.divosa.nl/pilotprogramma-veranderopgave-inburgering-voi#b1-route>

⁶ Meer informatie over het pilothema Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten en het rapport van het Verwey-Jonker Instituut via: <https://www.divosa.nl/pilotprogramma-veranderopgave-inburgering-voi#vrouwelijke-nareizigers-en-gezinsmigranten>

⁷ Meer informatie over het pilothema Financieel ontzorgen en het rapport van het Verwey-Jonker Instituut via: <https://www.divosa.nl/pilotprogramma-veranderopgave-inburgering-voi#ontzorgen>

Ik roep gemeenten op om, zoveel als praktisch mogelijk is, al in afwachting van huisvesting te starten met inburgeringsactiviteiten in het azc. Hierbij moet gedacht worden aan het leggen van contact en verdere voorbereidingen op het inburgeringstraject, zoals de uitvoering van de brede intake en het opstellen van het PIP. Hiervoor is goede afstemming tussen COA en gemeenten nodig en in het verlengde een goede overdracht van informatie van het COA naar de gemeente. Ik heb hiervoor recent, in samenwerking met gemeenten en COA, een handreiking opgesteld: de handreiking «warme overdracht».⁸

Verder zijn er inzichten opgedaan over het bepalen van de startposities en leerbaarheid. Deze werden tijdens de pilots met name op basis van gesprekken bepaald. Hiermee kunnen volgens de uitvoerders redelijk goed de startposities ingevuld worden. Gemeenten werken met gespreksleidraden waarin zij per onderwerp diverse hulpvragen hebben opgenomen. Gemeenten geven aan dat zij het vaststellen van de leerbaarheid een grote uitdaging vinden.⁹

Daarnaast komt naar voren uit de pilots dat er flinke verschillen zijn tussen de pilotgemeenten in de doorlooptijden en het aantal gesprekken die met de inburgeraar worden gevoerd tijdens de brede intake. Desalniettemin geven de gemeenten aan dat het mogelijk haalbaar is om het PIP binnen tien weken vast te stellen. Hieruit maak ik op dat de in wet- en regelgeving opgenomen termijn realistisch en haalbaar is.

Voorts hebben gemeenten geëxperimenteerd met het opstellen van het PIP. Uit het onderzoek komt naar voren dat gemeenten worstelen met de mate van gedetailleerdheid en bijstellingsmogelijkheden van het PIP in relatie tot de eisen die worden gesteld aan een beschikking. De communicatie met de inburgeraar over de afspraken in het PIP vormt een uitdaging. Gemeenten maken hiervoor gebruik van eigen taalondersteuners en tolken.¹⁰

Grote meerwaarde én uitdagingen praktijkgerichte taalles

Eén van de rode draden uit zowel het synthese onderzoek, als de onderzoeken naar de pilots Duale trajecten, de Z-route en de B1-route is de grote meerwaarde van het verbinden van taal met de praktijk. Dat gebeurde in de pilots door het geven van praktijkgerichte taallessen enerzijds, en anderzijds door het taaltraject te combineren met stage, werk of andere vormen van participatie. Uit de onderzoeken komt naar voren dat deze combinatie bijdraagt aan het verbeteren van de taalbeheersing en het ontwikkelen van werknemersvaardigheden. Bij de pilots Duale trajecten is ook het belang van de regierol van gemeenten terug te zien: de beleidsvrijheid om een traject te organiseren in nauwe samenwerking met lokale werkgevers en taalaanbieders, in samenhang met andere onderdelen van het sociaal domein en aangepast aan de individuele behoefte van de inburgeringsplichtige. Dit onderstreept de keuze om deze regierol voor gemeenten stevig te verankeren in de Wi2021.

⁸ Link naar de handreiking: <https://www.divosa.nl/handreiking-scenarios-warme-overdracht-van-coa-naar-gemeente>

⁹ Tijdens de uitvoering van de pilots was de leerbaarheidstoets nog niet beschikbaar. Meer informatie over de leerbaarheidstoets via de website van DUO.

¹⁰ Meer informatie op de website van Divosa: <https://www.divosa.nl/handreiking-brede-intake-en-pip>

De uitdagingen bij de organisatie van duale trajecten

Het onderzoek naar de pilots Duale trajecten, Z-route en het syntheseonderzoek laat echter ook zien dat het een uitdaging blijft om de taal- en participatieonderdelen daadwerkelijk te integreren en niet alleen parallel uit te voeren. In het onderzoek naar de B1-route pilots wordt daarnaast ook bevonden dat niet alle participatieactiviteiten bijdragen aan het leren van de taal. Als de aangeboden participatieactiviteit plaatsvindt in een niet-taalrijke context, dan heeft dit negatieve effecten op de taalontwikkeling. Het organiseren van geïntegreerde trajecten vergt samenwerking met publieke en/of private partijen om de benodigde werkplekken te realiseren. Dat bleek een grote uitdaging tijdens de pilots. Deze bevindingen zijn in niet nieuw, maar vormen eens te meer de bevestiging dat dit belangrijke aspecten zijn om rekening mee te houden.

De B1-route pilots en het verhoogde taalniveau

Zes pilots hebben specifiek gefocust op het verhogen van het taalniveau van pilotdeelnemers van A2 naar B1, het nagestreefde taalniveau in de Wi2021. De pilots van A2 naar B1 hebben veel hinder ondervonden van de coronamaatregelen en de beperkingen die dat met zich meebracht voor het geven van fysieke lessen. Ik ben dan ook voorzichtig met het verbinden van conclusies aan het feit dat uiteindelijk maar 7% (percentages tussen de pilotgemeenten varieerden van 0% tot 14%) van de gestarte deelnemers alle taalonderdelen op B1 heeft behaald. Overigens hadden beduidend meer deelnemers wel tenminste één onderdeel op niveau B1 gehaald. Het monitoren van het hogere taalniveau zal een aandachtspunt zijn in het bredere kader van monitoring en evaluatie van het stelsel.

Behoefte aan persoonlijke begeleiding en maatwerk

Uit de pilots Duale trajecten en de Z-route pilots blijkt de grote begeleidingsbehoefte van veel deelnemers. Deze is groot omdat zij op meerdere leefgebieden tegen problemen aanlopen. Intensieve individuele begeleiding, het liefst met een vast aanspreekpunt, wordt gezien als een belangrijke succesfactor door de pilotgemeenten. Het hielp de begeleiders ook om de behoeften en interesses van deelnemers goed in beeld te krijgen en daar zo nodig de begeleiding of het programma op aan te passen. Daarmee zijn de begeleiders een belangrijk instrument geweest om maatwerk te realiseren.

Het syntheseonderzoek onderstreept dat pilotgemeenten meerwaarde zien in het bieden van maatwerk. Dit kwam bijvoorbeeld terug bij de pilots rond vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten. Ook uit het onderzoek naar de pilots brede intake komt naar voren dat de pilotgemeenten bij de inrichting daarvan (als het bijvoorbeeld gaat om hoe de gesprekken plaatsvinden, welke thema's wanneer aan de orde komen en welke partijen betrokken worden) zoveel mogelijk aansluiting zoeken bij de behoeften en mogelijkheden van de inburgeraar.

Vrouwelijke inburgeringsplichtigen op weg naar participatie

Uit het eindrapport naar de pilots vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten, komt duidelijk naar voren dat dit een groep inburgeringsplichtigen is die niet makkelijk bereikt wordt en daardoor vaak buiten beeld is van gemeenten, zoals ook geconstateerd in de motie van het lid Becker.¹¹ Bij de Wi2021 is er de hoop dat zij beter in beeld komen doordat de

¹¹ Kamerstuk 32 824, nr. 216

gemeente alle inburgeringsplichtigen begeleidt (inclusief vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten). De resultaten van de pilots onderstrepen het belang van deze beleidskeuze.

Uit de pilots blijkt tevens dat alleen het in beeld komen bij gemeenten niet voldoende is om de (economische) zelfstandigheid van vrouwelijke inburgeringsplichtigen te bevorderen: er is meer voor nodig omdat de afstand die zij moeten overbruggen tot de arbeidsmarkt vaak groter is. De onderzoeksresultaten laten zien dat wanneer er actief wordt ingezet op trajecten die specifiek zijn gericht op het vergroten van het zelfvertrouwen, het netwerk, de kennispositie en het geloof in eigen kunnen («empowerment») van deze vrouwen, dit veelal een positief effect heeft op hun zelfstandigheid. Deze extra «tussenstap» hebben vrouwelijke inburgeringsplichtigen vaak nodig op weg richting (arbeids-)participatie. Het is nu aan gemeenten om de uitkomsten van de pilots ten aanzien van deze specifieke groep inburgeringsplichtigen een plek te gaan geven in het gemeentelijke beleid. Het ligt voor de hand om de ontwikkeling hiervan goed te blijven volgen en bij de voorziene (tussen)evaluatie van het nieuwe stelsel extra aandacht te geven aan deze specifieke doelgroep.

Financieel ontzorgen in de pilotpraktijk

Met ontzorgen wordt beoogd te voorkomen dat inburgeringsplichtige statushouders die nieuw gevestigd worden in de gemeente in financiële problemen komen doordat belangrijke rekeningen niet betaald worden. Vanuit de uitkering worden in de eerste zes maanden de huur, de premie voor de zorgverzekering en de rekeningen voor gas, water en licht betaald. Daarnaast wordt gewerkt aan het vergroten van de financiële zelfredzaamheid.

In de pilots ontzorgen is geëxperimenteerd met de uitvoering van dit aspect van de inburgering. De pilots laten enerzijds zien dat ontzorgen de financiële zelfredzaamheid kan vergroten. Met name de begeleiding die naast het administratief financieel ontzorgen plaatsvindt lijkt bij te dragen een grotere mate van financiële zelfredzaamheid. Een juiste mix van groepslessen en individuele begeleiding is hierbij van belang. Anderzijds laten de onderzoekers zien dat de uitvoering van het financieel ontzorgen niet eenvoudig is. Naast de uitkering heeft de asielstatushouder veelal recht op huur- en zorgtoeslag. De aanvraag en de beoordeling van de aanvraag kosten tijd. In deze periode is het totale inkomen nog instabiel en komt de statushouder dan ook nog vaak middelen te kort om zowel de rekeningen te betalen als voldoende middelen over te houden om in de dagelijkse levensbehoeften te kunnen voorzien.

Gemeenten zetten verschillende oplossingen in om deze periode te overbruggen, maar dit is voor gemeenten nog niet eenvoudig.

Verder beschrijft het onderzoeksrapport dat het financieel ontzorgen goede afstemming vraagt tussen veel verschillende partijen: binnen diverse gemeentelijke diensten, tussen gemeenten en regionale uitvoeringspartijen (sociale dienst of kredietbank) met nutsbedrijven, verzekeraars, woningcorporaties, en ook met de organisaties die de begeleiding bieden aan de statushouders. Dit vraagt veel tijd en aandacht, en maakt het financieel ontzorgen ook foutgevoelig. Zowel dubbele afschrijvingen als rekeningen die niet werden betaald kwamen voor. Ook was het voor betrokkenen soms onduidelijk wie welke rol had. Waar er fouten ontstonden gaf dit de statushouder (en hun begeleider) vaak stress.

Naar aanleiding van de uitkomsten van de pilots zijn gesprekken gevoerd met COA, Belastingdienst en gemeenten om te bewerkstelligen dat de aanvragen van toeslagen soepel kunnen worden doorlopen en om gemeenten meer handvatten te bieden om de periode dat het inkomen

nog niet stabiel is te overbruggen. De handreiking voor gemeenten over ontzorgen is inmiddels met deze inzichten aangevuld.¹²

Randvoorwaarden op orde

Een laatste rode draad in het syntheseonderzoek is het belang van het goed organiseren van verschillende randvoorwaarden, zoals de communicatie met inburgeringsplichtigen, kinderopvang en vervoer. Zodat praktische belemmeringen voor deelname aan activiteiten worden weggenomen. Inburgeringsplichtigen hebben onder andere behoefte aan duidelijke informatievoorziening waarbij het telt hoe de boodschap wordt gebracht; bijvoorbeeld door de boodschap te herhalen of in de moedertaal aan te bieden.

Meerwaarde aanpak Pilotprogramma VOI

Het Pilotprogramma VOI heeft veel informatie opgeleverd in de vorm van meer dan zeventien onderzoeksrapporten. Een flink naslagwerk dat de komende jaren beschikbaar blijft via de website van Divosa. De informatieoverdracht heeft tijdens de looptijd van het programma niet alleen plaatsgevonden via rapporten. Zo waren er diverse goedbezochte (online) bijeenkomsten voor alle geïnteresseerden, worden de inzichten verspreid in alle arbeidsmarktregio's door de regiocoördinatoren van Divosa tot in ieder geval half 2022 en zijn er interviewbundels verschenen met de betrokken gemeenten, opgetekend bij het begin en einde van hun pilot.

Naast bovenstaande activiteiten kwamen de pilotgemeenten als actief kennisnetwerk met regelmaat bij elkaar voor leercirkels, georganiseerd door het betrokken projectteam vanuit SZW. Deze bijeenkomsten waren de voedingsbodem voor een intensieve relatie tussen SZW en de betrokken pilotgemeenten en onderlinge kennisuitwisseling. Dit heeft mijn ministerie veel opgeleverd, zoals een gedetailleerd inzicht in de diverse uitvoeringspraktijk van gemeenten. Daarnaast konden op deze manier de gemeenten die actief waren binnen de pilots met en van elkaar leren. Deze benaderbare, open wijze van samenwerking wens ik de komende jaren voort te zetten, mede in het kader van het streven om gezamenlijk met het veld een lerend en adaptief stelsel neer te zetten. Hiervoor ben ik, samen met de ketenpartners, stappen aan het zetten om dit goed en robuust in te richten.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip

¹² Link naar de handreiking: <https://www.divosa.nl/handreiking-financieel-ontzorgen-en-financiele-zelfredzaamheid>