

Vergaderjaar 2023–2024

32 824

Integratiebeleid

Nr. 395

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 september 2023

Met deze brief reageer ik op de Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoel-eiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten van het Kennisplatform Inclusief Samenleven (KIS) die op 11 september door KIS is gepubliceerd.

De Wet inburgering 2021 (Wi2021) is een lerend, adaptief stelsel, waarin ruimte is gecreëerd om te leren van de uitvoering. We zijn inmiddels ruim anderhalf jaar op weg en ik vind het belangrijk dat het nieuwe inburgeringsstelsel zich gaat bewijzen. Daarom volg ik de ervaringen van gemeenten nauwgezet. Instrumenten zoals de KIS-Monitor helpen hierbij.

Ik ben blij te zien dat de uitvoering van het nieuwe inburgeringsstelsel op gang komt. Maar we zijn er nog niet. Samen met de ketenpartners en de statushouders zelf blijf ik me inzetten om naar oplossingen te zoeken zodat tijdige en effectieve integratie van statushouders gerealiseerd kan worden. Ik vind het van groot belang dat statushouders snel integreren en inburgeren om zo volwaardig deel te kunnen nemen aan onze Nederlandse samenleving en arbeidsmarkt.

Het doel van de monitor is om de ontwikkelingen in het gemeentelijk beleid voor de arbeidstoeleiding, inburgering en participatie van inburgeringsplichtigen in kaart te brengen. Hiervoor heeft KIS alle Nederlandse gemeenten een online vragenlijst toegestuurd. Gemeenten konden de enquête invullen tussen 27 maart 2023 en 5 mei 2023. De enquête is ingevuld door 134 respondenten die samen 203 gemeenten vertegenwoordigen. Dit is 59% van alle gemeenten. Op mijn verzoek heeft KIS dit jaar de monitor twee maanden eerder gepubliceerd dan voorgaande jaren, waardoor de monitor aan actualiteit heeft gewonnen.

De conclusies van de monitor gaan over de periode vanaf invoering van de Wi2021¹.

De KIS-Monitor laat zien dat gemeenten voortvarend aan de slag zijn gegaan met hun nieuwe taken onder de Wi2021 en dat zij daarbij een aantal knelpunten ervaren. KIS benoemt vijf hoofdonderwerpen die extra aandacht verdienen. Het gaat om de vroege start van de inburgering, randvoorwaarden voor inburgering, het combineren van taal en participatie, het begeleiden van de gezinsmigranten en de financiële ontzorging. Ik zie ook dat er in de uitvoering van deze onderdelen knelpunten worden ervaren, zoals ik heb beschreven in de recente uitvoeringsbrief² en verzamelbrief inburgering³. Samen met partners heb ik op deze knelpunten verschillende acties op ingezet. Ook in de Communities of Practice van Divosa is er, vanuit het perspectief van de uitvoering, aandacht voor deze problematiek.

In deze brief geef ik u mijn reactie op de vijf hoofdconclusies uit de KIS-Monitor. Ook informeer ik u over de stand van zaken met betrekking tot de Statistiek Wet inburgering die het CBS voor mij ontwikkelt.

Conclusies uit de KIS-Monitor

Conclusie 1: Statushouders die in de centrale opvang verblijven kunnen meestal geen «vroege start» met de inburgering maken.

In de KIS-Monitor is, mede op mijn verzoek, aandacht besteed aan de vroege start. KIS kijkt in de monitor alleen naar de activiteiten die gemeenten uitvoeren om statushouders al in de COA-locatie te laten starten met inburgeren en niet naar het taal- en participatieaanbod van COA.

Uit de monitor blijkt dat het merendeel van de gemeenten (68%) er in het voorjaar van 2023 niet in slaagt om deze vroege start te realiseren. Gemeenten geven aan dat zij met gemiddeld 31% van «hun» statushouders een kennismakingsgesprek voeren en met gemiddeld 18% al de brede intake afnemen als de statushouder nog in het azc verblijft. Het lukt gemeenten gemiddeld bij slechts 5% van de statushouders om daadwerkelijk te starten met de inburgeringslessen. Volgens de monitor vormt de fysieke afstand van de gemeente tot de azc's waarin aan de gemeente gekoppelde statushouders verblijven de grootste belemmering. Als de aan de gemeente gekoppelde statushouders verblijven in één of enkele nabijgelegen azc's, dan lukt het vaker om een vroege start te maken. KIS raadt daarom kleinschalige opvang aan in de buurt van de toekomstige woonplaats.

Het is daarnaast volgens gemeenten risicovol om in het azc al het persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP) vast te stellen omdat dan de inburgeringstermijn gaat lopen, zo concludeert KIS. In de opvanglocatie zijn lang niet altijd mogelijkheden om met het reguliere taaltraject te starten. Ook geeft KIS aan dat er uitdagingen zijn rondom de samenwerking tussen COA en gemeenten, waaronder de hoge caseloads bij COA en de beperkte uitvoeringscapaciteit van gemeenten.

¹ Dit is de eerste keer dat in de KIS-Monitor aandacht is voor de ervaringen van gemeenten met de Wi2021. De KIS-Monitor 2022 was te snel na de inwerkingtreding van de nieuwe wet waardoor gemeenten nog nauwelijks ervaring hadden met de Wi2021.

² Kamerstuk 32 824, nr. 390.

³ Kamerstuk 32 824, nr. 391.

Ik vind het belangrijk dat statushouders snel kunnen starten met hun inburgering om zo volwaardig deel te kunnen nemen aan de Nederlandse samenleving en arbeidsmarkt. Ik vind het dan ook onwenselijk dat slechts een klein deel van de statushouders een start maakt vanuit de opvang. Zeker nu statushouders regelmatig langere tijd in het azc verblijven. De aanbevelingen van KIS zijn in lijn met mijn reeds ingezette acties in dit kader. Zoals ook aangegeven in de verzamelbrief Inburgering van 15 september 2023⁴ werk ik samen met ketenpartners de kortetermijnmaatregelen uit die binnen de bestaande financiële en juridische kaders passen. Dit gaat om het verbeteren van de informatievoorziening over de vroege start aan statushouders, het stimuleren van de samenwerking tussen COA en gemeenten, het verkennen van mogelijkheden voor meer studiefaciliteiten in de opvang, een koppeling met het Programma Maatschappelijke Diensttijd en het verkennen van de mogelijkheden voor online inburgeringsonderwijs vanuit de COA-opvang.

Op langere termijn onderzoek ik ook andere manieren om de vroege start te stimuleren. Om de bezwaren van gemeenten weg te nemen om al in het azc een PIP vast te stellen denk ik aan het verlengen van de inburgeringstermijn met de duur van het verblijf in het azc en het laten meetellen van onderwijsuren en participatieactiviteiten die zijn ondernomen tijdens het verblijf in het azc. Deze maatregelen vereisen aanpassing van juridische en financiële kaders. Ik start hiervoor de nodige voorbereidingen. Het is aan de volgende regering om te besluiten om dit wetsvoorstel bij uw Kamer in te dienen.

De aanbevelingen over de opvang liggen op het terrein van het Ministerie van J&V. Ik neem de aanbevelingen mee in overleg met mijn collega.

Conclusie 2: Deelname aan inburgeringsaanbod staat onder druk doordat niet voldaan wordt aan benodigde randvoorwaarden.

KIS concludeert dat inburgeraars in sommige gevallen niet goed kunnen deelnemen aan het inburgeringsaanbod omdat in die gevallen niet wordt voldaan aan belangrijke randvoorwaarden. Het gaat met name om de beschikbaarheid van kinderopvang en de vergoeding van reiskosten.

Allereerst blijkt uit de KIS-Monitor dat de schaarste aan kinderopvangplekken invloed heeft op de inburgering. De tekorten in de kinderopvang hebben mijn volle aandacht. Kinderopvang heeft een belangrijke maatschappelijke functie in het ondersteunen van ouders. Zo ook voor inburgeringsplichtige ouders.

Zoals ik heb aangegeven in de kamerbrief «Voortgang aanpak personeelstekort kinderopvang» van 26 april 2023⁵ onderneem ik samen met de sector verschillende acties naar aanleiding van het personeelstekort in de kinderopvang. Zo zijn per 1 juli 2022 de kwaliteitseisen van kinderopvangpersoneel aangepast. In de uitvoeringsbrief inburgering van 13 juli 2023⁶ heb ik u laten weten dat ik meer informatie aan gemeenten zal verstrekken over de mogelijkheden om kinderopvang voor inburgeringsplichtigen te organiseren. Ik vind het belangrijk dat zij weten welke vormen van opvang mogelijk zijn en welke rol gemeenten, maar ook ouders zelf, hierin kunnen spelen.

Uit de KIS-Monitor blijkt verder dat reiskosten een belemmering kunnen zijn voor deelname aan inburgeringsaanbod. Dit geldt bij de vroege start

⁴ Kamerstuk 32 824, nr. 391.

⁵ Kamerstuk 31 322, nr. 488.

⁶ Kamerstuk 32 824, nr. 390.

van de inburgering in het azc, maar ook als inburgeringsplichtigen een taalcursus buiten de eigen woonplaats gaan volgen. In dit laatste geval verschilt het per gemeente of inburgeraars reiskosten vergoed krijgen.

Ook deze problemen zijn bij mij bekend. Reiskosten zijn niet geëxpliciteerd binnen de financiële afspraken tussen gemeenten en het Rijk. Gemeenten kunnen de reiskosten voor inburgeraars financieren uit de bijzondere bijstand. Dit is echter geen verplichting. Hierdoor kunnen verschillen ontstaan tussen gemeenten in de reiskosten voor inburgeraars. Dit kan invloed hebben op de deelname aan het inburgeringsaanbod. Dat vind ik niet wenselijk.

Binnen de aanpak Vroege start maak ik samen met partners een kwantitatieve onderbouwing van de knelpunten rondom reiskosten om te achterhalen om welke kosten het gaat en wat de geschatte kosten zijn. In een volgend bestuurlijk overleg bespreek ik de voortgang hierop met de VNG.

Conclusie 3: Het combineren van participatie met het leren van de taal komt (nog) onvoldoende van de grond.

KIS concludeert dat er op dit moment nog weinig sprake is van duale trajecten voor alle bijstandsgerechtigde statushouders. Ook blijkt uit de monitor dat niet alle groepen inburgeraars in gelijke mate gestimuleerd worden als het gaat om participatie en de weg naar werk. Zo geeft een deel van de gemeenten aan dat de arbeidstoeleiding van bijstandsgerechtigde echtparen zich meestal alleen op de man richt.

Uit de monitor blijkt verder dat zowel inburgeraars als gemeenten en werkgevers aanlopen tegen problemen bij (het stimuleren van) het combineren van inburgering en (betaald) werk. Door KIS worden verschillende knelpunten genoemd. Voor inburgeraars kan het moeilijk zijn om het werk te combineren met de taallessen vanwege het aantal uren en de aard van het werk. Gemeenten (vooral kleinere gemeenten) hebben niet altijd voldoende financiële middelen om duale trajecten te realiseren. Ook zijn gemeenten afhankelijk van de bereidheid van werkgevers om mee te werken aan duale trajecten. Werkgevers hebben niet altijd de tijd, capaciteit en financiën om mee te werken.

Ik acht dualiteit van groot belang. Het leren van taal en tegelijkertijd participeren draagt bij aan het volwaardig meedoen in de maatschappij. Het is niet wenselijk dat inburgeraars in de knel komen bij het combineren van taalonderwijs en werk.

Positief is dat uit de monitor blijkt dat voor inburgeraars onder de Wi2021 het aantal duale trajecten is toegenomen. Ten tijde van de enquête (27 maart – 5 mei 2023) hebben gemeenten naar schatting 7.627 participatieplekken ingekocht. Dit is een toename van bijna 2000 werkervaringsplekken en stages ten opzichte van vorig jaar. Daarnaast is bij 87 gemeenten de participatiecomponent binnen de B1-route nog in ontwikkeling. Bovendien zijn er statushouders die met hulp van hun begeleiders van de gemeente zelfstandig in staat zijn om werk (of een dual traject) te vinden. Ook leveren gemeenten een grote bijdrage om statushouders onder de Wi2013 aan het werk te helpen. Statushouders hebben vaak, zeker direct na huisvesting in de gemeente, een bijstandsuitkering en zijn daarom doelgroep van het gemeentelijk re-integratiebeleid. Uit de KIS-Monitor blijkt dat 97% van de gemeenten participatieplekken of participatieactiviteiten aanbiedt aan statushouders onder de Wi2013 en dat gemiddeld aan twee op de drie statushouders daadwerkelijk zo'n participatieplek/-activiteit wordt aangeboden.

Het geheel overziend constateer ik dat veel gemeenten inspanningen leveren om statushouders die onder de Wi2013 vallen aan werk te helpen. Gelijktijdig geldt dat er meer duale trajecten voor nieuwe inburgeraars nodig zijn. Zowel voor de Z-route als de B1-route is er nog een tekort aan duale trajecten. Vooral kleine gemeenten hebben moeite om duale trajecten voor deze leerroutes te realiseren.

In de brief aan de Tweede Kamer met de uitwerking van het plan van aanpak Statushouders aan het werk⁷ heb ik verschillende beleidsintensiveringen uitgewerkt, gericht op meer banen en meer duale trajecten voor statushouders:

- Een subsidieregeling voor werkgevers die statushouders in dienst willen nemen. Met de subsidie kunnen werkgevers de statushouders begeleiding bieden bij hun werkzaamheden op de werkvloer, zodat hun baan duurzaam wordt. Op dit moment wordt de subsidieregeling verder uitgewerkt. Deze komt medio 2024 beschikbaar.
- De inzet van Regionale Verbinders die geleerde lessen en kennis gaan delen binnen en tussen de 35 arbeidsmarktregio's.
- We starten met vijf proeven voor Startbanen voor een sluitende aanpak naar werk voor statushouders die zich vestigen in een gemeente. De proef door het Sociaal Ontwikkelbedrijf WSD in opdracht van onder meer de gemeenten Boxtel, Meijerstad, Nuenen en Vught start binnenkort. De gemeenten Eindhoven, Amsterdam en Rotterdam en de arbeidsmarktregio Helmond/de Peel doen ook mee aan de proeven. Dit zijn proeven in ontwikkeling. De officiële start is begin volgend jaar.

Daarnaast onderzoek ik oplossingsrichtingen voor de geconstateerde knelpunten bij gelijktijdig inburgeren en betaald werk verrichten. In oktober/november ontvangt u hierover een brief. Mogelijke oplossingsrichtingen zijn bijvoorbeeld:

- De inzet van meer online onderwijs om betaald werk en inburgering beter te kunnen combineren.
- De verrekening van taaluren en/of participatie-uren bij betaald werk.

Tot slot heeft de begeleiding van vrouwelijke statushouders mijn aandacht. Onder andere naar aanleiding van de motie van lid Aartsen d.d. 29 september 2022⁸ zet ik verschillende stappen om de begeleiding van vrouwen te versterken. Zo zet ik in op deskundigheidsbevordering onder gemeenten op dit gebied, zoals beschreven in de uitvoeringsbrief inburgering van 13 juli 2023⁹ en stimuleer ik pilots en projecten die specifiek aandacht besteden aan vrouwelijke inburgeraars.

Conclusie 4: Gemeenten ervaren specifieke uitdagingen bij de begeleiding van gezinsmigranten.

De conclusie in de KIS-Monitor is dat de helft van de gemeenten specifieke uitdagingen ondervindt bij de start van de begeleiding van gezinsmigranten. Zo worstelen gemeenten met hun rol omdat gezinsmigranten zelf hun inburgering moeten betalen. Dit speelt vooral bij de Z-route. Ook hebben gezinsmigranten relatief vaak een betaalde baan en is dit werk niet altijd te combineren met de inburgering.

Ik ben bekend met de uitdagingen die gemeenten ondervinden bij de begeleiding van gezinsmigranten. Hierover ben ik in gesprek met gemeenten en de VNG. Bij de totstandkoming van de Wi2021 is ervoor

⁷ Kamerstuk 32 824, nr. 381.

⁸ Kamerstuk 32 824, nr. 372.

⁹ Kamerstuk 32 824, nr. 390.

gekozen om gezinsmigranten, in vergelijking met statushouders, meer eigen verantwoordelijkheid te geven voor hun inburgering. Gezinsmigranten hebben over het algemeen een beter netwerk in Nederland, waaronder een Nederlandse partner. Zij hebben bovendien een bewuste keuze gemaakt om naar Nederland te komen. Wel is ervoor gekozen om een brede intake af te nemen bij de gezinsmigrant zodat deze bij de gemeente in beeld is en op weg geholpen wordt.

In de Uitvoeringsbrief inburgering van 13 juli 2023¹⁰ benoem ik een aantal acties om de begeleiding van gezinsmigranten te bevorderen. Zo zal meer informatie met de gezinsmigranten worden gedeeld over de verplichtingen om in te burgeren. In de Communities of Practice stimuleert Divosa de uitwisseling van ervaringen tussen gemeenten op dit onderwerp. Ook onderzoek ik of contactgegevens van gezinsmigranten beschikbaar zijn en uitgewisseld mogen worden tussen ketenpartners zodat een gemeente de gezinsmigrant na huisvesting in de gemeente beter kan bereiken. Als het gaat om het combineren van inburgering en werk lopen er verschillende acties die ook gericht zijn op gezinsmigranten (zie ook conclusie 3). Ik vind het heel belangrijk dat een combinatie van (betaald) werk en inburgering mogelijk wordt gemaakt.

Verder blijft het zaak om de situatie van gezinsmigranten goed te monitoren. Mocht ik onvoldoende resultaat zien dan ga ik kijken welke andere oplossingen mogelijk zijn. Dat doe ik samen met de ketenpartners inburgering. Ook besteed ik in de wetsevaluatie extra aandacht aan de vraag hoe het inburgeringsstelsel uitpakt voor gezinsmigranten.

Conclusie 5: Financieel ontzorgen is maar ten dele mogelijk en wenselijk.

Ten aanzien van het financieel ontzorgen van statushouders concludeert KIS dat de meeste gemeenten maatwerk toepassen. Zij passen het ontzorgen van statushouders aan op de mate waarin zij zelfredzaam zijn. Daarnaast blijkt uit de monitor dat 81% van de gemeenten financiële begeleiding aanbiedt in het kader van ontzorgen. Dat betekent dat 19% van de gemeenten dat niet doet. KIS merkt hierbij op dat de hoogte van de uitkering van de statushouders volgens gemeenten niet altijd toereikend is. Aan het Rijk worden twee aanbevelingen gedaan:

- Monitor of de hoogte van het inkomen (op bijstandsniveau) specifiek voor statushouders überhaupt voldoende is om vaste lasten van te betalen en van te leven.
- Zorg dat er in de toekomst voldoende beleidsruimte voor gemeenten blijft om maatwerk te bieden en het financieel ontzorgen in te vullen.

De beleidsruimte voor financieel ontzorgen is belangrijk, zodat de individuele situatie van statushouders wordt meegenomen in de ondersteuning die gemeenten bieden. Daarom heb ik in de Verzamelbrief inburgering van 6 april 2023¹¹, vooruitlopend op een wetswijziging, tijdelijk meer ruimte geboden aan gemeenten om de vorm van het ontzorgen zelf in te vullen. Het ontzorgen is nog steeds verplicht. Het is dan ook goed te vernemen dat gemeenten deze ruimte in de praktijk gebruiken. De aanbeveling van KIS op dit vlak neem ik mee in de herziening van het wetsartikel. Dit najaar nog informeer ik uw Kamer over de stand van zaken van deze herziening.

De conclusie van de KIS-monitor dat er in sommige gemeenten (19%) geen financiële begeleiding wordt geboden in het kader van het ontzorgen

¹⁰ Kamerstuk 32 824, nr. 390.

¹¹ Kamerstuk 32 824, nr. 382.

vind ik niet wenselijk. Deze begeleiding is geen wettelijke verplichting, maar dit is wel opgenomen in de toelichting bij de Wi2021. Ook zijn hiervoor inburgeringsmiddelen beschikbaar gesteld aan gemeenten. Het bieden van begeleiding is erg belangrijk in het kader van het ontzorgen en het stimuleren van financiële zelfredzaamheid. Dit signaal vanuit de KIS-Monitor neem ik dan ook mee in de herziening van het wetsartikel. Ik ga onderzoeken hoe we de financiële begeleiding vanuit gemeenten kunnen stimuleren.

Als het gaat om het inkomen van statushouders hecht ik er waarde aan dat nieuwkomers in Nederland over voldoende middelen beschikken om rond te komen. Het gaat hierbij niet alleen om inkomen uit werk of bijstand, maar ook om de van toepassing zijnde toeslagen. Hier vraagt de Nationale ombudsman ook aandacht voor in het rapport «Een status met weinig armslag»¹². Hij heeft het over de late toekenning van toeslagen waardoor er tijdelijk onvoldoende middelen zijn. Gemeenten springen in deze gevallen vaak bij, bijvoorbeeld door het verstrekken van een lening. Dit is echter geen duurzame oplossing. Net als de ombudsman en KIS onderschrijf ik dat de tijdige toekenning van toeslagen belangrijk is. Zoals ik heb aangegeven in de kabinetsreactie op de vier rapporten van de Nationale ombudsman d.d. 5 juni 2023¹³ werk ik hier samen met de ketenpartners aan.

Overige

Oorspronkelijk was de planning om in deze zomer het eerste jaarrapport en dashboard op basis van de Statistiek Wet inburgering van het CBS te publiceren. Het blijkt echter meer tijd te kosten dan vooraf is ingeschat om de databestanden van DUO, COA en gemeenten goed op elkaar te laten aansluiten. Zodra duidelijk is wanneer de publicatie kan plaatsvinden, informeer ik u hierover. Ik kijk uit naar deze publicatie. Ik verwacht dat deze onder andere een goed beeld gaat geven van de samenstelling van de groep inburgeraars die in 2022 is ingestroomd, van de vroege start, het intakeproces en van de arbeidsparticipatie vanaf het begin.

Tot slot

De Wet inburgering 2021 is een lerend stelsel. De KIS-Monitor vervult daarbij voor mij een belangrijke functie om de ervaringen van gemeenten bij de uitvoering van de wet goed te kunnen volgen. Ik ben blij met de inzichten die de KIS-Monitor geeft en de nuttige aanbevelingen die KIS heeft gedaan. De aanbevelingen sluiten goed aan bij de acties die ik op dit moment samen met de ketenpartners al uitvoer.

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

¹² Een status met weinig armslag (nationaleombudsman.nl).

¹³ Kamerstuk 26 448, nr. 714.