

Vergaderjaar 2008–2009

31 143

Deltaplan inburgering

Nr. 67

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 augustus 2009

Inleiding

Het kabinet heeft bij zijn aantreden het inburgeringsbeleid als één van de hoofdpunten benoemd. In het Deltaplan Inburgering heeft het hierbij ingezet op gemiddeld 60 000 inburgeringsvoorzieningen per jaar voor de periode 2008 tot en met 2011. In januari¹ heb ik al aangegeven dat deze doelstelling niet gehaald zou gaan worden omdat opgelopen achterstanden niet meer ingelopen worden. Zo werden in 2007 10 000 voorzieningen gerealiseerd en in 2008 41 000 voorzieningen. Ik heb toen aangegeven dat voor 2009 een aantal van ongeveer 50 000 voorzieningen het doel zou moeten zijn en vanaf 2010 ca 60 000 per jaar.

Tegenvallende cijfers

In 2009 zijn tot en met juli 20 000 gestarte inburgeringsvoorzieningen geregistreerd. Als deze lijn wordt doorgetrokken dan zullen er aan het eind van het jaar slechts circa 35 000 voorzieningen gestart zijn. Dit aantal ligt lager dan de 41 000 voorzieningen die vorig jaar gestart zijn en blijft duidelijk achter bij de geambieerde 50 000 voor dit jaar.

Ik wil u niet alleen direct deelgenoot maken van deze ontwikkeling, maar u ook informeren over een serie aanvullende maatregelen die reeds zijn genomen en maatregelen die nu nog aanvullend worden genomen. Ik heb daarbij voor ogen om de zorgelijke ontwikkeling in de eerste zeven maanden van 2009 op korte (voor eind 2009) en langere termijn te keren. Daarbij houd ik vast aan de doelstellingen die ik in mijn brief van januari heb verwoord.

¹ Tweede Kamer 2008–2009, 31 143, nr. 38.

Aantal steden presteert goed, maar grootste deel haalt prognoses niet

Uit de gegevens uit het Informatiesysteem Inburgering (zie ook bijlage 1)¹ komt naar voren dat 13 van de 52 grotere gemeenten (Breda, Tilburg, Den Bosch, Enschede, Hengelo, Lelystad, Maastricht, Sittard-Geleen, Zaanstad, Alphen a/d Rijn, Hilversum, Roermond en Spijkenisse) hun inburgeringsdoelstelling voor 2009 gaan realiseren. Dit stemt hoopvol, want het wijst erop dat de prognoses voor 2009 in principe realiseerbaar zijn. Het overgrote deel van de 52 grotere gemeenten gaat de eerder opgegeven prognoses voor 2009 echter niet halen en ook de kleinere gemeenten als geheel (waar 25% van de doelgroep woont) blijven achter.

Stelselverantwoordelijkheid ligt bij het Rijk

Ten aanzien van de inburgering heeft het Rijk verantwoordelijkheid voor de regelgeving, de financiële kaders en het politieke draagvlak. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering. Bij de start van het kabinet is €460 miljoen beschikbaar gesteld voor de periode 2008–2011. De doelstellingen hierbij waren om meer inburgeraars te laten starten met de inburgering en om de kwaliteit van de inburgeringstrajecten te verbeteren. Dit bedrag kwam bovenop het reguliere inburgeringsbudget van €260 miljoen per jaar. Ook zijn gemeenten bij het vormgeven van het uitvoeringsbeleid intensief ondersteund.

Zoals u in eerdere brieven² van mijn ambtsvoorganger en mij is gemeld, was er in 2007 en 2008 sprake van aanzienlijke aanloopproblemen met de nieuwe wet inburgering. De wet was moeilijk uitvoerbaar, de voorbereidingstijd voor gemeenten (voor bijvoorbeeld de aanbesteding van de inburgeringscursussen) was beperkt en bij de registratie in het Informatiesysteem Inburgering (ISI) ontstonden problemen. Ook bleek dat voor sommige groepen inburgeraars het stelsel onvoldoende maatwerk bood. Vanuit de stelselverantwoordelijkheid zijn deze problemen opgepakt. Inmiddels is de wet aangepast om de uitvoering te vergemakkelijken, hebben gemeenten en aanbieders van trajecten de tijd gehad zich op de uitvoering in te stellen en zijn de mogelijkheden voor registratie in ISI verbeterd. Ook zijn en worden maatregelen getroffen om meer maatwerk aan inburgeraars te kunnen bieden. Een overzicht van de maatregelen ter verbetering is opgenomen in bijlage 2. In deze bijlage doe ik ook een aantal toezeggingen aan uw Kamer om nadere informatie gestand.

Uitvoeringsverantwoordelijkheid ligt bij gemeenten

Op basis van het vorenstaande ben ik van mening dat het Rijk de randvoorwaarden voor de uitvoering heeft gerealiseerd, maar dat diverse gemeenten er nog onvoldoende in slagen om dit in een goede uitvoeringspraktijk om te zetten. Deze opvatting wordt ook ondersteund door de gesprekken die ik de laatste maanden heb gevoerd en de terugkoppelingen die ik krijg van de in 2008 ingestelde aanjaagteams. Het belangrijkste knelpunt ligt nu bij de sturing en organisatie van de uitvoering bij gemeenten. Daarbij gaat het met name om:

- het geven van voldoende politiek-bestuurlijke prioriteit aan de inburgering
 - het realiseren van voldoende kennis en capaciteit in de uitvoering
- Mijn aandacht richt zich daarom in toenemende mate op de uitvoering door gemeenten. Zoals bij mijn aantreden aangekondigd wil ik de voortgang van de inburgering nadrukkelijk volgen. Inmiddels heb ik maandelijks inzicht in de landelijke ontwikkelingen en in het bijzonder in de prestaties van de 52 gemeenten die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de inburgering van ca 75% van de doelgroep³.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Tweede Kamer 2007–2008, 31 143, nr. 2; Tweede Kamer 2007–2008, 31 143, nr. 14; Tweede Kamer 2008–2009, 31 143, nr. 25 en Tweede Kamer 2008–2009, 31 143, nr. 38.

³ De doelgroep bestaat uit inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars. Inburgeringsplichtig is de vreemdeling tussen de 18 en 65 jaar met rechtmatig verblijf in Nederland die gedurende de leerplichtige leeftijd minder dan 8 jaar in Nederland onderwijs heeft gevolgd. Onderdanen van de Europese Unie (EU) zijn overigens niet inburgeringsplichtig. De precieze omschrijving en voorwaarden zijn geregeld in de Wet inburgering (Wi) in de artikelen 3,5 en 6. De groep vrijwillige inburgeraars wordt gevormd door de groep die geen inburgeringsplicht kan worden opgelegd, maar waarvan het wel wenselijk is dat ze inburgeren. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om mensen die inmiddels de Nederlandse nationaliteit hebben verkregen.

Veel inburgeringsplichtigen hebben nog geen aanbod gehad

Door veel gemeenten wordt aangegeven dat het werven van vrijwillige inburgeraars lastig is en dat daardoor de aantallen inburgeraars achter blijven. Een analyse van het zogenoemde Bestand Potentieel Inburgeringsplichtigen (BPI) wijst echter uit dat op dit moment bijna 80 000 potentieel inburgeringsplichtigen nog niet door de gemeenten zijn opgeroepen. Verwacht mag worden dat bij zorgvuldige screening van deze 80 000 nog niet opgeroepen personen er aan ongeveer 40 000 mensen alsnog een aanbod kan worden gedaan¹.

Hierbovenop is er nu de mogelijkheid om inburgeringsplichtigen die in eerste instantie het inburgeringsaanbod van de gemeente hebben afgewezen alsnog een bindend aanbod te doen². Bij niet meewerken aan dit inburgeringsaanbod kunnen sancties worden opgelegd. Dit is recent geregeld bij wetwijziging. Voorwaarde hiervoor is dat de gemeente de verordening hierop aangepast heeft³.

Ook zijn er mogelijkheden om inburgeringstrajecten aan te bieden aan de groep mensen die nu trajecten volgen die uit andere middelen gefinancierd worden dan uit middelen van de Wet Inburgering. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om alfabetiseringstrajecten of taal als onderdeel van een reïntegratietraject. Bij niet meewerken aan een re-integratietraject kunnen gemeenten of het UWV sancties opleggen. Dergelijke voorzieningen tellen niet mee als inburgeringsvoorziening. Deze trajecten kunnen de opstap vormen tot een inburgeringsvoorziening of de trajecten kunnen geïntegreerd worden in een inburgeringsvoorziening. Het participatiebudget dat in 2009 is ingevoerd voor de meeste gemeenten en vanaf 2010 ook voor de G31 geldt, biedt gemeenten meer mogelijkheden om trajecten vanuit verschillende beleidsdoelstellingen te verweven.

Een omslag is mogelijk

Een kentering van de hiervoor aangegeven zorgelijke ontwikkeling is niet alleen urgent, maar tegen de zojuiste geschetste achtergrond ook mogelijk. Ik tref daarom nu nieuwe concrete maatregelen waarvan een aantal op korte termijn (nog in 2009) en een aantal op langere termijn effect zullen moeten sorteren.

Mijn inzet zal zich de komende tijd in de eerste plaats richten op de gemeenten en het vergroten van het aantal inburgeraars dat actief bezig is met de inburgering. Cruciaal hierbij is dat alle inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk een aanbod zullen krijgen. Daarnaast zal gewerkt worden aan werkwijzen waarbij vrijwillige inburgeraars benaderd en gestimuleerd kunnen worden voor een inburgeringstraject.

De extra maatregelen om de kwantitatieve doelstellingen te realiseren komen naast de al eerder ingezette inspanningen waarbij, naast de inzet op het aantal te realiseren voorzieningen, ook op de kwaliteit van de inburgeringstrajecten als voorwaarde voor een succesvol inburgeringsbeleid wordt ingezet. Korthedshalve verwijs ik hiervoor naar bijlage 2.⁴

Korte termijn: alle inburgeringsplichtigen een aanbod

Om te beginnen zal ik medio september met de bestuurders van de 52 grotere gemeenten en een vertegenwoordiging van de andere gemeenten een bestuurlijk overleg voeren. Ik zal hen aanspreken op hun verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de inburgering. Daarbij zal ik aandacht besteden aan de best practices van de 13 gemeenten die goed op schema liggen. Primair is het mij erom te doen met de achterblijvende gemeenten

¹ De ervaring leert dat een groot deel van de op basis van het BPI opgeroepen personen bij nader onderzoek niet inburgeringsplichtig is omdat bijvoorbeeld alsnog bewijzen van opleiding kunnen worden overgelegd. Ook blijken er administratieve vervuilingen voor te komen doordat bijvoorbeeld GBA gegevens niet correct zijn. Per saldo kan aan ongeveer 50% een inburgeringsaanbod worden gedaan.

² Per 1 januari is het vaststellingstelsel ingevoerd. Gemeenten kunnen nu in hun verordening opnemen dat inburgeraars die inburgeringsplichtig zijn verplicht worden het gemeentelijke inburgeringsaanbod te accepteren. Bij niet meewerken kunnen sancties worden opgelegd. Voorheen dienden inburgeraars die het gemeentelijk aanbod niet accepteerden zelf voor hun inburgering zorg te dragen.

³ Van de 52 grotere gemeenten hebben er 9 de verordening aangepast, gaan 6 de verordening aanpassen, 29 gemeenten zullen dit niet doen. Bij 7 gemeenten moet de discussie nog plaatsvinden of is deze nog niet afgerond.

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

afspraken te maken voor de resterende maanden van 2009 en voor de periode 2010–2011.

Ik zal de ondersteuning in de vorm van specifieke expertise intensiveren bij de gemeenten die aangeven de inspanningen op het terrein van inburgering te willen verhogen.

Teneinde de gemeenten in staat te stellen de eigen voortgang en die van andere gemeenten bij de aanpak van deze urgente opgave onderling te vergelijken zal ik aan hen de maandelijkse realisatiecijfers uit het Informatiesysteem Inburgering (ISI) beschikbaar stellen. Uiterlijk 1 januari 2010 zullen deze gegevens dan volledig openbaar worden.

Korte en langere termijn: werving vrijwillige inburgeraars

Integratie staat of valt met de participatie van nieuwe Nederlanders in onze samenleving, door werk, op school, in de buurt. Ook nieuwe Nederlanders moeten meedoen en meetellen. Van nieuwe Nederlanders verwachten we daarom dat zij zich inzetten om te participeren in onze samenleving en dat zij de kans die we daarbij bieden aangrijpen. Dat is niet alleen van belang voor henzelf en hun omgeving, maar vooral ook voor de opvoeding van hun kinderen. Een kind dat op 4-jarige leeftijd als gevolg van taalachterstanden van de ouders nog geen Nederlands spreekt, begint met een valse start op de basisschool. Dit kan later leiden tot schooluitval, werkloosheid en in het ergste geval zelfs criminaliteit. Inburgering is zo bekeken niets meer en niets minder dan een morele verantwoordelijkheid.

De potentiële inburgeraars zijn dan ook in eerste plaats zelf verantwoordelijk om de inburgering op te pakken. De media campagne «het begint met taal» die vanaf september weer wordt ingezet spreekt inburgeraars ook op deze verantwoordelijkheid aan. Ik zie hierbij nadrukkelijk ook een rol voor migrantenorganisaties. Ik ben in gesprek met Forum en het Landelijk Overleg Minderheden en andere groepen nieuwe Nederlanders hoe migrantenorganisaties op lokaal en nationaal niveau kunnen bijdragen in het uitleggen van het belang van inburgering bij hun achterban.

Het ligt in de rede om te beginnen de groep inburgeringsplichtigen met volle inzet aan te pakken. Tegelijkertijd wil ik de inzet van de gemeenten en mijzelf ook blijven richten op de vrijwillige inburgeraars zodat de instroom van inburgeraars niet zal stagneren. Met gemeenten wil ik daarom verder werken aan werkwijzen die ervoor zorgen dat meer vrijwillige inburgeraars gebruik gaan maken van de inburgeringsvoorzieningen¹. Ik zie hierbij nadrukkelijk ook een rol voor migrantenorganisaties.

We onderscheiden hierbij twee groepen;

- werkenden;
- maatschappelijk inactieven.

Werkenden

De werkenden kunnen het best bereikt worden via de werkgevers. Een taal leren passend bij de behoefte op de werkvloer is voor werkgever en werknemer belangrijk. Ik wil met gemeenten afspraken maken om een gedeelte van hun inburgeringsmiddelen beschikbaar te stellen voor persoonlijke inburgeringsbudgetten waarmee de werkgever samen met de inburgeraars een cursus op maat kan inkopen. Dit betekent dat de cursus wordt aangepast aan het soort werk dat iemand doet. Een voorbeeld hiervan is dat inburgering en taal onderdeel kunnen uitmaken van de scholingsafspraken die gemaakt worden bij aanvragen voor deeltijd-WW.

¹ Gemeenten krijgen meer ruimte om de eigen financiële bijdrage van € 270 te verlagen of in het geheel niet te vragen van vrijwillige inburgeraars. In het kader van het Delta-plan Inburgering wordt al gewerkt aan het bereiken van meer vrijwillige inburgeraars. Innovatietrajecten die zich richten op de kansen van de wijk voor inburgering of de combinatie van inburgering met werk of een opleiding dragen hier aan bij.

In de campagne «het begint met taal» zal specifiek aandacht worden geschonken aan de werkgevers.

Maatschappelijk inactieven

Een deel van de vrijwillige inburgeraars wordt gevormd door een groep kwetsbare/kansarme mensen, veelal woonachtig in sociaal zwakke wijken waar sprake is van een cumulatie van problemen (ongeletterdheid, gezondheidsproblemen, schulden, grote afstand tot de arbeidsmarkt of tot andere vormen van participatie).

Gemeenten hebben mij overtuigd dat het direct instappen in een regulier inburgeringstraject voor een deel van deze groep een (te) grote stap is. Men heeft behoefte aan trajecten die aan inburgering vooraf gaan om inburgeraars bewust te maken van het nut en de noodzaak om een inburgeringstraject te volgen.

Ik ben bereid te onderzoeken of gemeenten onder voorwaarden financiële middelen beschikbaar gesteld kunnen worden voor de organisatie van dergelijke cursussen. Essentieel is dat deze cursussen kort van duur zijn en directe aansluiting bieden op het reguliere inburgeringstraject.

Een deel van de vrijwillige inburgeraars ontvangt bijstand of een WW of Wet WIA uitkering. Deze groep kan in combinatie met re-integratie een inburgeringsvoorziening krijgen aangeboden waarmee ze beter bemiddelbaar is voor de arbeidsmarkt.

Gemeenten en UWV kunnen deze vrijwillige inburgeraars verplichten een bepaald re-integratietraject te accepteren. Hierbij valt te denken aan een taal cursus Nederlands, omdat deze in het algemeen noodzakelijk wordt geacht voor re-integratie op de Nederlandse arbeidsmarkt. Het is belangrijk dat gemeenten en UWV van deze bevoegdheid gebruik maken, vooral nu met de komst van het participatiebudget de koppeling tussen enerzijds inburgering en anderzijds arbeidsparticipatie/re-integratie makkelijker gerealiseerd kan worden.

Een aanbod voor een inburgeringsvoorziening aan een vrijwillige inburgeraar met een uitkering, kan gecombineerd worden met een voorziening gericht op de arbeidsinschakeling. Binnen een gecombineerde voorziening kunnen onderdelen daarbij volgtijdelijk worden ingezet.

Tegenover het recht op een uitkering staan plichten zoals het naar vermogen actief beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt. Een uitkeringsgerechtigde die onvoldoende meewerkt aan zijn al dan niet met inburgering gecombineerde re-integratietraject riskeert een korting op de uitkering. Gemeenten zijn in de verzamelbrief van SZW van juni 2009 aangespoord om taalcursussen verplichtend aan te bieden aan bijstandsgerechtigden en deze verplichting ook te handhaven (zie bijlage 2, onder Gerealiseerde uitvoeringsondersteunende activiteiten, punt 8). Het UWV is wettelijk verplicht een sanctie op te leggen als een uitkeringsgerechtigde medewerking weigert aan zijn arbeidstoeleidingstraject.

Om meer werkenden en maatschappelijk inactieven te kunnen laten inburgeren is het van belang om de kennis over inburgering en de mogelijkheden van inburgering te vergroten en partijen bij elkaar te brengen. Daarom wil ik hier tijdelijk extra inzet op leveren. Op termijn moeten betrokken partijen over voldoende kennis en instrumenten beschikken om zelfstandig hieraan uitvoering te kunnen geven.

Koppeling van middelen aan afspraken

De financiële dekking voor alle in deze brief voorgestelde maatregelen kan gevonden worden binnen de bestaande budgettaire middelen die voor inburgering ter beschikking staan zoals bij de voorjaarsnota is besloten. Aan de gemeenten zijn, op basis van hun eigen prognose voor de periode 2007–2009, bij wijze van voorschot middelen beschikbaar gesteld om inburgeringsvoorzieningen aan te bieden. Nu de prestaties ver achter blijven bij de prognoses zullen teveel verstrekte middelen teruggevorderd worden.

Aan gemeenten die bereid zijn om afspraken te maken voor de resterende maanden van 2009 en die zich willen inzetten voor het realiseren van de doelstellingen voor de periode 2010–2011, wil ik, afhankelijk van de voorgenomen prestaties, een deel van deze middelen beschikbaar stellen.

Samenvattend

Het aantal inburgeringsvoorzieningen dat tot nu toe in 2009 gestart is valt tegen. Bij ongewijzigde uitvoering worden de voorgenomen 50 000 voorzieningen in 2009 en de 60 000 in 2010 niet gehaald. Ik acht het echter mogelijk om de prestaties nog te verbeteren. Ik verwacht daarbij van gemeenten dat zij nu met de benodigde urgentie de noodzakelijke maatregelen nemen die zowel op korte als op langere termijn effect hebben. Hierover wil ik in de eerste plaats met gemeenten afspraken maken over het benaderen van alle inburgeringsplichtigen. Daarnaast wil ik samen met gemeenten meer effectieve werkwijzen ontwikkelen die zich richten op de inburgering van vrijwillige inburgeraars. Door middel van inzet van de campagne «het begint met taal» en ondersteuning door migrantenorganisaties wil ik de inburgeraars aanspreken op de eigen verantwoordelijkheid die zij hebben voor hun inburgering.

Ik ben bereid te onderzoeken of gemeenten onder voorwaarden financiële middelen beschikbaar gesteld kunnen worden voor de organisatie van korte cursussen die voorbereiden op een inburgeringstraject. Om meer werkenden en werklozen te kunnen laten inburgeren, wil ik door tijdelijk extra inzet de kennis over inburgering en de mogelijkheden van inburgering vergroten en partijen bij elkaar brengen.

Ik zal uw Kamer eind dit jaar nader informeren over de voortgang van de in deze brief aangekondigde maatregelen.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
E. E. van der Laan