

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer drs. W. Koolmees
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/MK/bs/ATR0669/2019-U084

Uw referentie

Datum 11 juli 2019
Betreft Wet Inburgering 20..

Geachte heer Koolmees,

Op 25 juni 2019 is aan ATR voor advies aangeboden het wetsvoorstel inburgering 20.. Het wetsvoorstel gaat de huidige Wet inburgering vervangen. Er is ook een internetconsultatie gestart. De reactietermijn verstrijkt op 7 augustus 2019.

Context en inhoud

Uit de wetsevaluatie en rapporten van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Nationale Ombudsman (NO) en Algemene Rekenkamer (ARK)¹ blijkt dat het huidige stelsel van inburgering de aansluiting met participatie en onderwijs mist en teveel op zichzelf staat. Ook moet de aansluiting tussen voorinburgering (in de AZC's) en het inburgeringstraject beter. Inburgeringsplichtigen blijken minder goed in staat om zelfstandig invulling te geven aan hun inburgering dan het stelsel veronderstelt. Het stelsel bevat bovendien te weinig positieve prikkels. Het stimuleert inburgeringsplichtigen onvoldoende om op een zo hoog mogelijk taalniveau examen te doen. Tenslotte zijn er in de huidige Wet inburgering, de Vreemdelingenwet 2000 en de Rijkswet op het Nederlandschap inconsistenties in de verschillende eisen die aan inburgering worden gesteld.

Het nieuwe inburgeringsstelsel beoogt, nadrukkelijk samen met andere wetgeving binnen het sociaal domein, zoals de Participatiewet, een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke doel van inburgering: het zo snel en volwaardig mogelijk meedoen in de Nederlandse maatschappij, liefst via betaald werk. Dit doel vertaalt zich volgens de toelichting op het wetsvoorstel in een specifiek beleidsdoel voor het nieuwe inburgeringsstelsel: 'inburgeringsplichtigen bereiken het voor hen hoogst haalbare taalniveau (liefst niveau B1) en kennis van de Nederlandse maatschappij, in combinatie met gerichte inspanningen op participeren naar vermogen vanaf de start van het inburgeringstraject'.² Gemeenten krijgen met het wetsvoorstel een belangrijke rol in het begeleiden van de inburgeringsplichtige. Zij moeten een brede intake verzorgen. Het gaat hierbij om een onderzoek naar de mogelijkheden van de inburgeringsplichtige, waarvan een leerbaarheidstoets, waarbij gekeken wordt naar het leervermogen, deel uitmaakt. Op basis van

¹ Rapport Algemene Rekenkamer Inburgering, eerste resultaten van de Wet inburgering 2013 (Kamerstukken II 2016/17, 32824, nr. 181), Synthesestudie beleidsdoorlichting integratiebeleid (Kamerstukken II, 2016/17, 30982, nr. 31, bijlage 797928), WRR-rapport Geen tijd te verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten (WRR-Policy Brief 4), Onderzoeksrapport Nationale ombudsman Een valse start: een onderzoek naar behoorlijke inburgering (rapportnummer 2018/65)

² Blz. 4 Concept MvT

de uitkomsten van de brede intake stelt de gemeente een plan (het Plan Inburgering en Participatie (PIP)) op. Daarin moet in samenspraak met de inburgeringsplichtige vastgelegd zijn welke stappen hij/zij moet zetten om aan de inburgeringsplicht te voldoen. De doelgroep voor de inburgering verandert niet. Verder zal de inburgeringsplicht ook in de toekomst uit drie onderdelen bestaan:

- a. het afronden van het participatieverklaringstraject;
- b. het afronden van de module Arbeidsmarkt en Participatie (nu nog oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt, ONA, geheten); en
- c. het behalen van het inburgeringsexamen (B1-route), het afronden van het taalschakeltraject (nieuw) of het afronden van het traject bedoeld in artikel 9, eerste lid van de wet (de Z-route of zelfredzaamheidsroute, ook nieuw).

In het vervolg komen er voor de inburgeringsplichtige drie leerroutes:

1. de B1-route, bestaande uit een examinering van mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal op ten minste B1 niveau (is nu nog A2 niveau) en de examinering van de kennis van de Nederlandse maatschappij;
2. taalonderwijs via een taalschakeltraject (ongeveer 1000 uur taallessen in combinatie met 500 uur aan andere vakken en vaardigheden, waaronder rekenen en oriëntatie op de arbeidsmarkt) voorafgaand aan het volgen van beroeps- of wetenschappelijk onderwijs;
3. de Z-route voor de inburgeringsplichtige die redelijkerwijs niet in staat is het vereiste taalniveau van het inburgeringsexamen of het taalschakeltraject te halen. Het bestaat uit een traject gericht op de Nederlandse taal, zelfredzaamheid, activering en participatie in de Nederlandse maatschappij en leidt tot een certificaat.

Gemeenten zullen bijstandsgerechtigde asielstatushouders gedurende de eerste zes maanden ontzorgen door voor hen uit de bijstand de huur, rekeningen voor gas, licht en water en de zorgverzekering te betalen. Gebleken is dat deze doelgroep in de eerste fase onvoldoende financieel zelfredzaam is. De tijd die zij daaraan besteden blijkt ten koste te gaan van die voor de inburgering noodzakelijk en beschikbaar is. Gemeenten zijn voor de asielstatushouders verantwoordelijk voor het inburgeringsaanbod. Dat aanbod wordt in het PIP vastgelegd. De gemeente en niet meer de asielstatushouder zelf zorgt voor de contractering van cursussen en dergelijke. De overige doelgroepen van de wet blijven zelf verantwoordelijk en zijn – indien nodig – aangewezen op de reeds bestaande sociale lening.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1 Onderbouwing nut en noodzaak

Nut en noodzaak van ieder afzonderlijk onderdeel van het wetsvoorstel zijn in de toelichting beschreven. Het doel van de wetswijzigingen tezamen is om inburgeringsplichtigen het voor hen hoogst haalbare taalniveau (liefst niveau B1) te laten bereiken en kennis van de Nederlandse maatschappij te laten opdoen, in combinatie met gerichte inspanningen op participeren naar vermogen vanaf de start van het inburgeringstraject. Het moet er uiteindelijk toe leiden hen snel en volwaardig te laten meedoen in de

Nederlandse maatschappij, het liefst via betaald werk. Het wetsvoorstel geeft rekenschap van de tekortkomingen zoals die in de wetsevaluatie en de rapporten van de WRR, NO en ARK zijn gesignaleerd. De maatregelen sluiten aan bij de aanbevelingen uit deze rapporten. Zij zijn samen met professionals, deskundigen en andere betrokkenen uitgewerkt. Nut en noodzaak zijn aan de hand van de verkregen inzichten gedetailleerd beschreven. Deze beschrijving geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

2 Minder belastende alternatieven

Vanaf 1998 is er in Nederland wetgeving op het terrein van de inburgering. Er zijn verschillende aanpakken, op basis van verschillende inzichten, geweest. Zo gaat bijvoorbeeld de huidige aanpak uit van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige. Alle aanpakken tot nu toe hebben niet het gewenste resultaat opgeleverd. De analyse van de tekortkomingen hebben een gedetailleerd inzicht in de noodzakelijk- en wenselijkheden van nieuw(e) beleid en maatregelen opgeleverd. Die laat vrijwel geen ruimte voor alternatieven voor de maatregelen, die thans worden voorgesteld. Daarom zijn er naar het oordeel van het college geen minder belastende alternatieven voorhanden. De toelichting geeft in dit opzicht geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

3 Werkbaarheid en merkbaarheid

De maatregelen van het wetsvoorstel zijn in samenwerking met deskundigen, professionals, uitvoerders en andere betrokkenen bedacht, uitgewerkt en vervolgens op werkbaarheid getoetst. De (nieuwe) onderdelen van het wetsvoorstel zullen in 2019 en 2020 in praktijkpilots (nog) verder op uitvoerbaarheid en werkbaarheid worden getest, zodat de werkbaarheid bij invoering gewaarborgd is. Alles is er op gericht om te voorkomen dat de nieuwe maatregelen opnieuw ontoereikend zijn. Vanzelfsprekend zullen uitvoerders daarbij over voldoende financiële middelen moeten beschikken om de beoogde verbetering van de kwaliteit in proces en resultaten te kunnen bereiken. Gezien de gekozen aanpak geeft de werkbaarheid van de maatregelen geen aanleiding tot opmerkingen.

Er zijn duidelijke verschillen tussen de huidige maatregelen en die van het wetsvoorstel. Zo is de brede intake en het PIP nieuw, zij het dat die enige gelijkenis met het rondetafelgesprek in het sociaal domein vertonen. De brede intake zal van de inburgeringsplichtige de nodige tijd vergen. Bij gemiddeld 18.000 nieuwe inburgeringsplichtigen per jaar zijn het tijdsbeslag op 207.000 uren en de kosten op € 3,3 miljoen geraamd. Daartegenover staat dat de asielstatushouder in het vervolg de eerste zes maanden wordt ontzorgd. De gemeente zorgt voor het inburgersingsaanbod, het contracteren en de begeleiding. Dat betekent dat asielstatushouders niet meer zelf een bureau hoeven te benaderen en te contracteren. Ook hoeven zij niet meer een (sociale) lening aan te vragen, omdat de gemeente het aanbod bekostigt. De gevolgen van de wijzigingen van de wet zullen daarom merkbaar zijn.

4 Berekening regeldrukgevolgen

In de toelichting is een uitgebreide paragraaf aan de gevolgen voor de regeldruk gewijd. De toelichting, samen met de daaraan ten grondslag liggende spreadsheet, beschrijven en berekenen op handelingsniveau de gevolgen voor de regeldruk van inburgeringsplichtigen en bedrijven (aanbieders van cursussen). Het inzicht in tijdsbeslag en kosten is zeer gedetailleerd. Nieuw is de regeldruk die het gevolg is van de brede intake (inclusief de leerbaarheidstoets). Uitgaande van gemiddeld 18.000 nieuwe inburgeringsplichtigen per jaar vergen de handelingen bij de intake 207.000 uren en € 3,3 miljoen per jaar. Het ontzorgen van de asielstatushouders levert echter een vermindering van de regeldruk op. Zo komen bijvoorbeeld 17.030 uren te vervallen, omdat asielstatushouders geen lening meer hoeven aan te vragen. De nieuwe wet vergt in totaal 8.892.113 uur respectievelijk

€ 150.938.850,- aan tijdsbeslag en kosten. De regeldrukparagraaf is zeer inzichtelijk en geeft geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

Dictum

De beschrijving van nut en noodzaak van de maatregelen en de minder belastende alternatieven is toereikend. De maatregelen van het wetsvoorstel zijn op werkbaarheid getoetst en zullen in praktijkpilots verder worden beproefd. De regeldrukparagraaf geeft inzicht in de gevolgen voor burgers en bedrijven. Daarom is het dictum:

Het wetsvoorstel indienen.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris