

Vergaderjaar 2018–2019

32 824

Integratiebeleid

Nr. 262

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 mei 2019

Uw Kamer is de afgelopen jaren op verschillende manieren geïnformeerd over de uitvoering van het inburgeringsbeleid en de daar bijkomende knelpunten. Ik heb uw Kamer 17 december jl. per brief toegezegd¹ dat ik uw Kamer periodiek wil informeren over de uitvoeringspraktijk van het inburgeringsbeleid, maar mij nog moest beraden op de wijze waarop ik dat zou doen. Ik ben voornemens uw Kamer de komende periode drie keer per jaar te informeren over de werking en uitvoering van het stelsel. Ik wil met deze periodieke uitvoeringsbrief niet wachten tot de inwerking-treding van het nieuwe stelsel, omdat nu het huidige stelsel al enige jaren in werking is steeds beter inzichtelijk wordt hoe het stelsel functioneert en welke resultaten het oplevert. Dergelijke informatie is ook nuttig met het oog op het nieuwe inburgeringsstelsel. Met ingang van het nieuwe stelsel zal ik bezien of het beter is om over te gaan tot twee brieven per jaar in plaats van drie, omdat in de eerste jaren van het nieuwe stelsel niet gelijksoortige voortgangscijfers zijn te melden als dat nu het geval is voor het huidige stelsel. Ik zal uw Kamer daarover te zijner tijd informeren.

De uitvoeringspraktijk van het huidige inburgeringsstelsel is complex en kent vele uitdagingen. In de periodieke uitvoeringsbrief zal worden ingegaan op actuele kwesties en knelpunten die spelen in de uitvoering van het stelsel. De voortgang op de aanpak van fraude waarover ik uw Kamer 9 mei jl.² nog heb geïnformeerd, zal daar ook onderdeel van zijn. Ook wil ik uw Kamer informeren over de belangrijkste (cijfermatige) trends en daar een duiding van geven. Via de website van DUO worden al sinds medio 2017 voortgangscijfers over het huidige stelsel gepubliceerd. Deze publicatie geeft inzicht in hoeveel mensen hebben voldaan aan de inburgeringsplicht, hoelang zij daarover deden, hoeveel inburgeringsplichtigen een boete hebben gekregen, hoeveel mensen verlenging hebben gekregen van de inburgeringstermijn en hoeveel leningen er zijn

¹ Kamerstuk 32 824, nr. 243.

² Kamerstuk 32 824, nr. 261.

toegekend. Dergelijke informatie wil ik onderdeel laten zijn van de periodieke uitvoeringsbrief. De eerste uitvoeringsbrief zal ik uw Kamer voor de begrotingsbehandeling van dit jaar toesturen.

Via onderhavige brief, die tevens als aftrap dient voor de komende reeks periodieke uitvoeringsbrieven, wil ik u verder informeren over een nieuw aan het licht gekomen uitvoeringskwestie binnen het huidig inburgeringsstelsel en de stand van zaken ten aanzien van een aantal (uitvoerings-)kwesties waarover ik uw Kamer eerder heb geïnformeerd. Tevens doe ik u de periodieke monitor basisexamen inburgering buitenland toekomen³.

Fouten in inburgeringsexamens Lezen en Luisteren

Recent is gebleken dat in de periode van 27 december 2017 tot 13 maart 2019 er in bepaalde versies van de onderdelen Lezen en Luisteren van het inburgeringsexamen fouten hebben gezeten in de samenstelling van de examens. Voor onder andere de onderdelen Lezen en Luisteren van het inburgeringsexamen geldt dat de vragen eerst uitgetest worden voordat ze als volwaardige examenvraag kunnen worden ingezet. Dit uittesten gebeurt door enkele van deze vragen toe te voegen aan de examens als zogenaamde «pretest vragen». «Pretest vragen» tellen niet mee bij het bepalen van de uitslag. Pas nadat het uittesten positief is verlopen krijgt een vraag een actieve status. In dit geval zijn er examenversies samengesteld met vragen waarvan men dacht dat deze actief waren, terwijl deze in werkelijkheid (ten onrechte) nog op «pretest» stonden. Hierdoor zijn vragen ten onrechte niet meegeteld voor de bepaling van de uitslag. Dit heeft ertoe geleid dat er ongeveer 450 kandidaten ten onrechte geslaagd zijn en ongeveer 800 kandidaten ten onrechte gezakt zijn. Op dit moment wordt samen met DUO gewerkt aan het rechtzetten van de onterechte beoordelingen. De uitslag van de kandidaten die ten onrechte geslaagd zijn wordt niet gecorrigeerd; zij blijven geslaagd. Dit om de kandidaat niet met terugwerkende kracht de dupe te laten worden van een fout van de overheid. De uitslag van de kandidaten die ten onrechte gezakt zijn wordt wel gecorrigeerd; zij krijgen op korte termijn een brief van DUO dat ze bij de betreffende poging toch geslaagd waren en dat de kosten van eventuele, nu onnodig gebleken, examenpogingen voor desbetreffende examenonderdelen die ze daarna hebben gedaan, worden vergoed of in mindering worden gebracht op hun lening. De kosten voor onnodig gemaakte cursussen worden ook vergoed, maar alleen als deze uitsluitend voor het betreffende onderdeel zijn gemaakt.

Vervolgstappen onterecht opgelegde inburgeringsplicht aan vreemdelingen met Chavez-Vilchez status

Als gevolg van de uitspraken van het Europees Hof van Justitie in de zaken Zambrano⁴ en Chavez-Vilchez⁵ kunnen derdelander ouders van een minderjarig Nederlands kind, aanspraak maken op verblijf in Nederland. Deze groep vreemdelingen is op grond van hun verblijfsrechtelijke status niet inburgeringsplichtig. Afgelopen zomer werd duidelijk dat een groep vreemdelingen die hun verblijfsrecht ontleen aan Zambrano en Chavez ten onrechte de inburgeringsplicht is opgelegd, waarvan een deel kosten heeft gemaakt om aan deze inburgeringsplicht te voldoen⁶. Voordat hierover in individuele zaken kon worden gecommuniceerd was het noodzakelijk dat in afstemming met DUO, in kaart werd gebracht wat de consequenties met betrekking tot de onnodig gemaakte kosten zijn voor

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie, 8 maart 2011, C-34/09.

⁵ Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie, 10 mei 2017, C-133/15.

⁶ Kamerstuk 32 824, nr. 259.

de betreffende groep. Deze analyse heeft inmiddels plaatsgevonden. Op dit moment wordt door DUO een brief opgesteld om betrokkenen te informeren over de onterecht opgelegde inburgeringsplicht en het intrekken daarvan. Deze brief wordt op korte termijn aan de betrokkenen verzonden. Ook worden betrokkenen per deze brief geïnformeerd over het vervolgproces ten aanzien van de teruggave van onterecht gemaakte kosten. Bij de teruggave van onterecht gemaakte kosten zal worden gekeken naar kosten die gemaakt zijn ten behoeve van het volgen van een inburgeringscursus, het doen van examenpogingen, het aanvragen van een medische ontheffing of ontheffing op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen en eventueel opgelegde boetes. Verder zullen betrokkenen op de mogelijkheid worden gewezen dat zij als vrijwillige inburgeraars alsnog door kunnen met hun inburgeringstraject.

In het AO inburgering en integratie van 20 februari jl. (Kamerstuk 32 824, nr. 259) heeft uw Kamer mij verzocht nader te verkennen of vreemdelingen die hun verblijfsrechtelijke status ontlenen aan het Chavez-Vilchez arrest toch inburgeringsplichtig gemaakt kunnen worden. Na overleg met het Ministerie van Justitie en Veiligheid, moet ik u mededelen dat vreemdelingen die hun verblijfsrechtelijke status ontlenen aan het Chavez-Vilchez arrest op dit moment niet de inburgeringsplicht kan worden opgelegd. Zij ontvangen een verblijfsdocument als bedoeld in artikel 8, eerste lid, onder e, van de Vreemdelingenwet 2000, een zogenoemd EU-document. Op grond van deze aan het Unierecht ontleende verblijfsrechtelijke status, is deze groep vreemdelingen niet inburgeringsplichtig en kan vanwege het Unierecht ook niet inburgeringsplichtig gemaakt worden.

Einde lening inburgeringsplichtig (ELIP)

Tijdens het AO van 20 februari jl. hebben wij gesproken over de groep inburgeraars die het maximale leenbedrag hebben bereikt, maar nog wel inburgeringsplichtig zijn, de ELIPs. Ik heb toegezegd om deze groep nader in kaart te brengen. Hiermee doe ik de toezegging gestand.

Uit de analyse is gebleken dat het ELIPs-probleem kleiner in omvang is dan aanvankelijk werd gedacht. ELIP blijkt een fase waarin veel inburgeraars op enig moment in terecht komen zonder dat dit tot grote problemen hoeft te leiden. Zo'n 30% tot 40% van de inburgeraars die inmiddels heeft voldaan aan de inburgeringsplicht (ontheven of geslaagd), is op enig moment ELIP geweest. Daarnaast blijkt dat het grootste deel van de ELIPs binnen een jaar alsnog voldoet aan de inburgeringsplicht. Hiervan is de meerderheid geslaagd voor het inburgeringsexamen. De dynamiek binnen de ELIPs-groep was het afgelopen jaar het meest zichtbaar in het cohort 2015. Op 1 januari 2018 waren 870 inburgeraars ELIP en in de loop van 2018 zijn er nog eens 5.150 ELIP geworden. In de loop van het jaar zijn er echter ook weer 3.583 binnen het kalenderjaar uitgestroomd. Daarvan hebben er 2.734 het inburgeringsexamen behaald. In oudere cohorten (2013 en 2014) is de uitstroom weliswaar lager en doet de meerderheid een beroep op de mogelijkheid tot ontheffing, maar dat heeft waarschijnlijk ook te maken met een selectie-effect: inburgeraars die het inburgeringstraject redelijk vlot kunnen doorlopen hebben het inburgeringsexamen inmiddels al gehaald.

Tabel 1 laat de ontwikkeling zien in het aantal ELIPs in 2018 en in de eerste 4 maanden van dit jaar. Sinds dit jaar is de trend in de cohorten 2013 tot en met 2015 dalend. In april is zelfs een afname ingezet van het totaal aantal ELIPs: het aantal is gedaald van 5.670 op 1 april naar 5.415 per 1 mei.

Tabel 1: Ontwikkeling ELIPs¹ asielstatushouders per cohort

Cohort	1-1-2018	1-1-2019	1-2-2019	1-3-2019	1-4-2019	1-5-2019
2013	300	108	99	93	86	80
2014	972	572	520	436	376	336
2015	870	2.437	2.314	2.159	2.003	1.860
2016	26	2.180	2.333	2.658	3.032	2.951
2017	1	59	78	111	172	187
2018	0	0	0	0	1	1
Totaal	2.169	5.356	5.344	5.457	5.670	5.415

¹ ELIP wordt in de cijfers gedefinieerd als inburgeraars die meer dan € 9.500 van de lening hebben uitgeput maar nog niet aan de inburgeringsplicht hebben voldaan.

* Bron: DUO, peildatum 1 mei 2019.

De meeste ELIPs slagen erin om alsnog zelfstandig aan de inburgeringsplicht te voldoen. Daarom wil ik zoveel mogelijk focussen op potentiële probleemgroepen en preventie. Dit vraagt om maatwerk. Omdat het huidige stelsel daarvoor weinig mogelijkheden biedt, wil ik gemeenten vragen om binnen de eerder met hen gemaakte afspraken in het kader van «en ondertussen» prioriteit aan ELIPs te geven. Een specifiek aandachtspunt daarbij zijn inburgeraars die als gevolg van frauderende of failliete taalscholen aan het eind van hun lening zijn geraakt. Ik ga met de VNG en DUO in gesprek over de wijze waarop de potentiële probleemgroepen het best geïdentificeerd en bereikt kunnen worden.

Het ligt niet voor de hand om de ELIPS extra cursussen aan te bieden, omdat de ELIPs vaak al veel geld in cursussen hebben geïnvesteerd. Met het oog op preventie zou ik graag zien dat gemeenten begeleiding al inzetten voordat de volledige lening is uitgeput. Hiermee hoop ik te bereiken dat inburgeraars nog genoeg ruimte in de lening overhouden om examens te kunnen bekostigen. Het belangrijkste doel is om (potentiële) ELIPs binnen de inburgeringstermijn door de examens te loodsen. Liefst natuurlijk met als resultaat dat zij slagen voor het inburgeringsexamen. Mochten zij echter niet slagen voor het examen of onderdelen daarvan, dan kunnen zij mede op basis van deze examenpogingen een beroep doen op een ontheffing op grond van aantoonbaar geleverde inspanningen.

Voor zowel ELIPs waarvan de inburgeringstermijn is overschreden⁷ (hun aantal bedraagt 350) als voor inburgeraars die nog wel ruimte hebben in de lening, vordert DUO op dit moment geen lening terug als niet aan de inburgeringsplicht voldaan is. Terugvordering vind ik onwenselijk omdat het belemmerend werkt voor de afronding van hun inburgering als mensen als gevolg van terugbetaling van de lening niet over financiële middelen beschikken om cursussen of examens te betalen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat mensen met ruimte in de lening op enig moment ook ELIP worden. Ik overweeg tegen deze achtergrond om in de Verzamelwet SZW 2020 de Wet inburgering aan te passen conform de huidige uitvoeringspraktijk. Concreet betekent dit dat wordt gestart met het terugvorderen van de lening nadat aan de inburgeringsplicht is voldaan. Daarbij wil ik wel een maximale termijn hanteren om te voorkomen dat er een perverse prikkel ontstaat om in het geheel niet in te burgeren.

⁷ Inburgeraars moeten binnen drie jaar aan de inburgeringsplicht voldoen, wel is er op verschillende gronden een verlenging van de termijn mogelijk. Zodra mensen de (eventueel verlengde) inburgeringstermijn hebben overschreden dient DUO 6 maanden na het verstrijken van de termijn te starten met het terugvorderen van de lening.

Als er sprake is van een verwijtbare overschrijding van de inburgerings-termijn blijft het boeteregime onverkort van kracht en wordt wel direct tot invordering over gegaan. De boete kan, afhankelijk van de omstandigheden oplopen tot maximaal € 1.250. De boetes worden door DUO opgelegd, de incasso ervan verloopt via het CJIB.

De ontwikkelingen van de ELIPs blijf ik monitoren en ik zal uw Kamer hierover informeren via de periodieke uitvoeringsbrief. Als er zich onder ELIPS of gedupeerden van fraude nog schrijnende individuele gevallen voordoen, dan ben ik bereid daar welwillend naar te kijken.

Stand van zaken Leningen

Conform mijn toezegging in het AO van 5 juni 2014 (Kamerstuk 32 824, nr. 74), informeer ik u hierbij over de ontwikkelingen in de leningen en terugbetalingen van de DUO-leningen van inburgeraars.⁸ De tenietgegane leningen betreffen voor het merendeel leningen van inburgeraars die overleden zijn.

Tabel 2: DUO-leningen inburgeringsplichtigen Wi2013 per 1 januari 2019

	Aantal	Bedrag totaal in €	Bedrag (gemiddeld) in €
Toegekende leningen / opgenomen bedrag	90.486	527.795.000	5.800
Kwijtschuldigen	16.510	119.118.000	7.200
Tenietgegane leningen	23	71.000	3.000
Leningen in terugbetalingsfase	4.939	19.125.000	3.900
Volledig terugbetaalde leningen	154	201.000	1.300

* Bron: DUO, peildatum 1 januari 2019.

Onderzoek mbo1/ONA/KNM

Tijdens het VAO inburgering en integratie van 6 maart jl. (Handelingen II 2018/19, nr. 59, item 8) heb ik toegezegd te onderzoeken of inburgeraars die een entreeopleiding (mbo niveau 1) succesvol hebben afgelegd, kunnen worden vrijgesteld van de examens voor de onderdelen KNM en ONA van hun inburgeringstraject.

Als het namelijk zo is dat het onderdeel loopbaan en burgerschap van de entreeopleiding in hoge mate overeenkomt met KNM en ONA, dan vind ik dat inburgeraars die succesvol een entreeopleiding hebben afgerond hiervoor moeten worden vrijgesteld. Dezelfde examens dubbel afleggen is immers niet wenselijk.

Ik wil er echter wel zeker van zijn dat KNM en ONA in hoge mate overeenkomen met de onderdelen van de entreeopleiding en dat er ook op een vergelijkbare wijze wordt getoetst en geëxamineerd. Daarom heb ik een onderzoeksbureau gevraagd om dit uit te zoeken en hierover dit najaar uitsluitsel te geven, zodat de nieuwe Wet inburgering hier – indien nodig – op kan worden aangepast.

ONA vrijstelling werkenden

Met ingang van april 2019 kunnen inburgeraars op grond van het Besluit van 10 april 2019 tot wijziging van het Besluit inburgering in verband met vrijstelling van het examenonderdeel oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt, vrijstelling van het ONA examen krijgen als ze over voldoende werkervaring in Nederland beschikken. Er zijn bij DUO in de

⁸ Een eerdere rapportage over de stand van de leningen heb ik aan uw kamer gestuurd met de brief voortgang inburgering van oktober 2016 (Kamerstuk 161).

maand april ongeveer 4000 aanvragen tot vrijstelling binnengekomen. Deze aanvragen zijn inmiddels door DUO verwerkt, waarvan ongeveer 90% is gehonoreerd.

Wachttijden inburgeringsexamens

De te lange wachttijden voor de inburgeringsexamens zijn inmiddels geheel opgelost. Dit is tot stand gebracht door extra examenplekken te creëren en door extra examinatoren op te leiden en in te zetten. Ook de wachttijd voor het ONA eindgesprek is weer binnen de norm van 6 weken. Hier heeft de maatregel van de 64 uur lesroute ONA⁹ zeker aan bijgedragen. Circa 70% voldoet nu via de 64 uur lesroute aan de ONA vereisten. Circa 30% doet nog een eindgesprek. De verwachting is dat de bovengenoemde ONA vrijstelling voor werkenden er toe zal leiden dat de wachttijden voor dit examenonderdeel verder zullen afnemen.

De wachttijd die nodig is voor het terugkoppelen van de examenresultaten bedraagt op dit moment in vrijwel alle gevallen maximaal vier weken. Dat is vier weken minder dan de toegestane termijn.

Vervolgstappen rondom niet geheven incasso's

Zoals ik uw Kamer 17 december jl.¹⁰ gemeld heb, heeft het proces om de koppeling tussen DUO en het CJIB ten behoeve van het versturen dwangbevelen bij het niet betalen van boetes of terugbetalen van leningen, om verschillende redenen vertraging opgelopen. Dit heeft tot gevolg gehad dat het proces van uitvaardigen van dwangbevelen een klein jaar heeft stilgelegen. Inmiddels is de koppeling tussen DUO en het CJIB gerealiseerd en is de achterstand ingehaald. Het uitwisselingsproces loopt nu naar behoren.

Monitor basisexamen inburgering buitenland

Tot slot ontvangt u hierbij ter kennisneming de periodieke monitor van het basisexamen inburgering buitenland 2018 (heel 2018 en het eerste halfjaar 2018)¹¹. Al enkele jaren stuur ik uw Kamer deze monitor over de praktijk en uitvoering van de Wet inburgering buitenland toe. In vergelijking met de vorige jaren zijn er geen opvallende trends waar te nemen. Er blijkt zich een stabiel beeld af te tekenen. Gezien het stabiele beeld zal ik overgaan van halfjaarlijkse rapportages op jaarlijkse rapportages en zullen deze in het vervolg worden meegenomen in één van de periodieke uitvoeringsbrieven.

De kengetallen van de praktijk

In 2018 waren er 7.475 kandidaten voor het basisexamen inburgering buitenland. Alvorens het examen af te leggen, dienen kandidaten zich voor te bereiden. Daartoe hebben kandidaten in 2018 7.639 accounts aangemaakt voor e-learning, 4.151 zelfstudiepakketten gekocht, en 29.631 werkboeken gedownload. In 2018 zijn 6.209 eerste volledige examens afgelegd. 73% van de kandidaten slaagde in 2018 voor het examen. In 2017 was dat 65%. De meeste examenkandidaten komen uit Marokko (17%), gevolgd door de Filipijnen (6%), Thailand (5%), Indonesië (5%) en Brazilië (4%). In 2018 zijn er 220 ontheffingen van het basisexamen verleend vanwege bijzondere individuele omstandigheden of om medische redenen.

⁹ Kamerstuk 32 824, nr. 203

¹⁰ Kamerstuk 32 824, nr. 243.

¹¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

De uitvoering van inburgering buitenland

Het aantal klachten is fors gedaald (van 545 in 2017 naar 257 in 2018). Dit komt met name omdat er zich minder technische problemen voordeden bij het e-learning programma. Er zijn verder in 2018 geen noemenswaardige problemen gesignaleerd in de uitvoering.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees