

Vergaderjaar 2019–2020

32 824

Integratiebeleid

Nr. 289

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 november 2019

Zoals toegezegd in de Kamerbrief van 29 mei jl. doe ik uw Kamer hierbij de tweede Uitvoeringsbrief Inburgering toekomen.¹ In deze brief wordt achtereenvolgend ingegaan op de volgende onderwerpen: kerncijfers, leningen, examens, fraude en tot slot een aantal overige onderwerpen, waaronder geconstateerde fouten in de uitvoering. Via deze brief doe ik u tevens een viertal onderzoeken toekomen²:

- onderzoek naar een vrijstelling voor mbo 1 voor de examenonderdelen Kennis Nederlandse Maatschappij (KNM) en Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA);
- onderzoek naar informatievoorziening websites DUO en Blik op Werk,
- evaluatie van Toezicht in de klas, en;
- onderzoek naar nut van het ONA examenonderdeel voor inburgeraars die B1/B2 examen doen.

Tenslotte treft u als bijlage een afschrift van mijn reactie aan de stichting CIVIC op hun verzoek tot een tegemoetkoming aan de inburgeraars die met boetes en schulden worden geconfronteerd³. Hiermee geef ik invulling aan de toezegging die ik heb gedaan tijdens het Algemeen Overleg van 27 juni 2019 (Kamerstuk 32 824, nr. 282).

Kerncijfers

Slagingscijfers

In onderstaand overzicht is te zien hoeveel inburgeraars per 1 september 2019 hebben voldaan aan de inburgeringsplicht,⁴ daarvan ontheven zijn of

¹ Kamerstuk 32 824, nr. 262.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Voldaan betekent Wi of Nt2 diploma's behaald of vrijgesteld van inburgeringsplicht.

nog bezig zijn met inburgering, uitgesplitst naar het cohort waarin zij inburgeringsplichtig werden en uitgesplitst naar «asielmigranten» en «gezinsmigranten en overige migranten».⁵ Per 1 september 2019 hebben circa 65.500 personen voldaan aan de inburgeringsplicht of zijn daarvan ontheven.

Tabel 1. Slagingspercentages inburgeraars per cohort

	Cohort 2013		Cohort 2014		Cohort 2015		Cohort 2016		Cohort 2017		Cohort 2018	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Totaal	9.380		17.137		24.537		32.090		21.655		18.522	
Voldaan	7.036	75%	12.595	73%	16.045	65%	13.006	40%	2.995	14%	1.180	7%
Ontheven	1.803	19%	3.215	19%	4.209	17%	3.136	10%	179	1%	59	0%
Nog plichtig	541	6%	1.327	8%	4.283	18%	15.948	50%	18.491	85%	17.283	93%
Asiel	4.744		10.323		18.654		25.481		15.414		10.002	
Voldaan	3.069	65%	6.825	66%	11.437	61%	9.041	35%	1.206	8%	263	3%
Ontheven	1.459	31%	2.875	28%	4.010	22%	2.969	12%	129	1%	36	0%
Nog plichtig	216	4%	623	6%	3.207	17%	13.471	53%	14.079	91%	9.703	97%
Gezin/overig	4.636		6.814		5.883		6.609		6.251		8.520	
Voldaan	3.967	86%	5.770	85%	4.608	78%	3.965	60%	1.789	29%	917	11%
Ontheven	344	7%	340	5%	199	3%	167	3%	50	1%	23	0%
Nog plichtig	325	7%	704	10%	1.076	19%	2.477	37%	4.412	70%	7.580	89%

Bron: DUO peildatum 1 september 2019

Kerncijfers uitvoering

De wachttijden voordat er examen kan worden gedaan zijn ruim binnen de termijn van 6 weken. Voor de meeste examens bedraagt de wachttijd tussen de 1 a 2 weken. De lange wachttijden voor verschillende examenonderdelen waar vorig jaar sprake van was, zijn dus opgelost.

Ten aanzien van de klachtafhandeling is er bij DUO sprake van een positieve ontwikkeling. Het aantal klachten neemt af en de klachten worden inmiddels afgedaan binnen de gestelde termijnen.

Leningen

Verloop leningen

In onderstaand overzicht is de uitputting van de leningen onder de Wet inburgering 2013 opgenomen per 1 september 2019. Bij de kwijtgescholden leningen betreft het vooral de kwijtschelding voor asielmigranten die binnen de wettelijke termijn voldaan hebben aan de inburgeringsplicht. De tenietgegangene leningen betreffen voor het merendeel leningen van inburgeraars die overleden zijn. De meeste leningen zitten nog in de opbouwfase (circa 60.000).

Tabel 2. Overzicht uitputting leningen Wet inburgering 2013

	Aantal	Bedrag totaal in €	Bedrag (gemiddeld) in €
Toegekende leningen / opgenomen bedrag	97.092	606.768.236	6.249

⁵ Onder overig worden bijvoorbeeld geestelijk bedienaren verstaan.

	Aantal	Bedrag totaal in €	Bedrag (gemiddeld) in €
Waarvan kwijtescholden leningen	30.031	232.270.276	7.734
Waarvan tenietgegane leningen	32	112.958	3.530
Waarvan Leningen in terugbetalingsfase	6.960	28.262.098	4.061
Waarvan Volledig terugbetaalde leningen	239 ¹	391.782	1.639

¹ De nieuwe wet inburgering is in 2013 ingevoerd. De inburgeringstermijn is 3 jaar. Terugbetalingstermijn bedraagt over het algemeen 10 jaar. Vandaar dat er zo weinig hun lening volledig hebben terugbetaald.

Bron: DUO, peildatum 1 september 2019

Aflossen leningen inburgering na schuldsanering

Bij DUO is naar voren gekomen dat bij het inrichten van de werkprocessen van aflossen van leningen inburgering, de regelgeving op het gebied van de Wet Studiefinanciering 2000 is doorgevoerd. In de Faillissementswet is een uitzonderingsbepaling voor de studiefinanciering opgenomen waardoor, na een traject van schuldsanering weer kan worden verder gegaan met het innen van de restschuld. Ten aanzien van de leningen die in het kader van de inburgering worden verstrekt, geldt deze wettelijke uitzonderingsbepaling niet en dient de gehele restschuld te worden kwijtescholden. Met DUO is afgesproken dat dit werkproces wordt aangepast. Bij twee inburgeraars is na een schuldsaneringstraject de inning van de restschuld hervat. Eén van hen heeft al daadwerkelijke enkele aflossingen gedaan. Dat is uitermate vervelend voor de betrokkenen en dit zal dus door DUO gecorrigeerd worden.

Einde lening inburgeringsplichtig (ELIP)

In de Kamerbrief van 29 mei jl. heb ik toegezegd om de ontwikkeling van ELIPs⁷ te blijven monitoren. Tabel 3 geeft daartoe het aantal ELIPs per 1 januari 2018 weer en het verloop gedurende 2019. Tussen april en oktober is het aantal ELIPs gedaald van 5.670 naar 4.839. Dit is in belangrijke mate toe te schrijven aan een daling van het aantal ELIPs in het cohort dat in 2015 inburgeringsplichtig is geworden. Dit aantal is bijna gehalveerd van 2003 op 1 april naar 1.082 op 1 oktober. Ook bij het cohort 2016 is inmiddels een daling ingetreden. Het aantal ELIPs uit de cohorten 2017 en 2018 neemt geleidelijk aan toe. Dit beeld strookt met de conclusie uit de eerder gemaakte analyse dat ELIP een fase is waarin veel inburgeraars zich op enig moment bevinden. De meerderheid van de ELIPs slaagt er uiteindelijk in om binnen de termijn aan de inburgeringsplicht te voldoen of maakt aanspraak op een ontheffing. De laatsten vormen echter een minderheid.

Tabel 3: Ontwikkeling in ELIP (> € 9.500 geleend) asielstatushouders per cohort

Cohort	1-1-2018	1-1-2019	1-4-2019	1-7-2019	1-10-2019
2013	300	108	86	69	56
2014	972	572	376	286	233
2015	870	2.437	2.003	1.445	1.082
2016	26	2.180	3.032	2.944	2.845
2017	1	59	172	319	616
2018	0	0	1	2	7
Totaal	2.169	5.356	5.670	5.065	4.839

⁷ ELIPs: inburgeraars die meer dan € 9.500 van de lening hebben uitgeput maar nog niet aan de inburgeringsplicht hebben voldaan.

Zoals ik heb aangegeven in de Kamerbrief van mei 2019 jl. wil ik inzetten op het toepassen van maatwerk door gemeenten voor potentiële probleemgroepen binnen ELIPs. Mijn ministerie werkt samen met Divosa, een aantal gemeenten en DUO om de randvoorwaarden te creëren voor het kunnen toepassen van maatwerk door gemeenten. Doel is om gemeenten te helpen, ook door middel van informatievoorziening, de groep in beeld te krijgen. Voor het in contact komen met potentiële ELIPs is er momenteel geen wettelijke grondslag op basis waarvan DUO dergelijke gegevens met gemeenten kan delen. Omdat DUO niet rechtstreeks persoonsgegevens over inburgeraars aan de gemeente kan verstrekken, werken SZW en DUO aan een alternatieve methode om gemeenten in contact te brengen met de doelgroep ELIPs. Daarbij richten we ons in eerste instantie op inburgeraars die meer dan € 7.500 van de lening hebben verbruikt en waarvan de inburgeringstermijn binnen 6 maanden afloopt. Desbetreffende inburgeraars ontvangen dan een brief vanuit DUO met de oproep zich te melden in hun gemeente voor extra begeleiding of advies in hun inburgeringstraject. Door te selecteren op een geleend bedrag van meer dan € 7.500 wordt er rekening mee gehouden dat de inburgeraar inmiddels al meer cursussen heeft afgenomen dan bij DUO is geregistreerd. Door invoering van het achteraf factureren komen meer mogelijkheden om mensen te ondersteunen omdat ze zelf nog ruimte in de lening hebben.

Deze methode is recentelijk toegepast in een pilot van de gemeente Amsterdam. In september heeft een selectie van 250 inburgeraars vanuit DUO een brief ontvangen met de uitnodiging om zich voor extra ondersteuning te melden bij de gemeente tijdens een inloopmiddag. Een derde van de genodigden heeft gehoor gegeven aan de oproep. De groep bleek zeer divers en dit bevestigt dat maatwerk nodig is. Afhankelijk van de individuele situatie zal het vervolgtraject worden bepaald. Amsterdam heeft reeds concrete afspraken gemaakt met taalaanbieders wat betreft de invulling van de extra ondersteuning voor inburgeringsonderwijs. Uit eerdere analyses is gebleken dat een groot deel van de ELIPs op eigen kracht aan de inburgeringsplicht weet te voldoen. Niet elke inburgeraar zal dus behoefte hebben aan ondersteuning vanuit de gemeente. In dat licht bezien biedt de opkomst in Amsterdam perspectief om met de methode verder te gaan. Met eerdergenoemde partijen zijn we aan de slag met de nadere uitwerking van het proces voor het identificeren van de doelgroep en het via DUO doorgeleiden van het aanbod van gemeenten richting inburgeraars.

In Gemeentenieuws van november wil ik een brede oproep doen aan alle gemeenten om zich aan te melden voor de landelijke uitrol van de pilot. Ik verwacht met deze brede opzet begin 2020 van start te kunnen gaan. Ik merk een grote bereidheid bij gemeenten om met ondersteuning van de middelen die ik in het kader van «en ondertussen» beschikbaar heb gesteld met deze inburgeraars aan de slag te gaan.

Ik wil gemeenten daarbij verder ondersteunen door de beschikbare statistische informatie en lessen uit de pilots breed te verspreiden. Goed taalonderwijs is van groot belang voor het voorkomen van voortijdige uitputting van de lening of het beperken van de gevolgen daarvan. Daarom wil ik in dit kader ook goede voorbeelden verspreiden van gemeentelijke initiatieven die gericht zijn op het verhogen van de kwaliteit

van het taalonderwijs en het tegengaan van fraude. Op deze wijze wil ik invulling geven aan de motie van de leden Paternotte en Gijs van Dijk.⁸

Examens

Ontwikkelingen bij het examen Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA)

Sinds de invoering van de mogelijkheid van de «64 uren variant» om aan het ONA examen te voldoen, doet circa 70% van de inburgeraars via de 64 uren route het ONA-examen.

In april 2019 is daarnaast de mogelijkheid geboden om vrijstelling voor het ONA examen te krijgen indien over voldoende recente werkervaring wordt beschikt. Van deze mogelijkheid wordt veel gebruik gemaakt. Per peildatum 1 september 2019 zijn er 10.315 vrijstellingen door DUO verleend. Dit betreft 4.585 personen die inburgeringsplichtig zijn op basis van de Wet inburgering 2013. In de overige gevallen betreft het personen die het ONA examen doen voor een sterker verblijfsrecht of voor naturalisatie. Bij 3.371 aanvragen heeft de aanvraag niet tot een toekenning geleid.

Bij de beoordeling wordt in eerste instantie naar de polisadministratie van het UWV gekeken om te beoordelen of aan de ureneis wordt voldaan. Indien daarmee geen uitsluitsel kan worden geboden, wordt de inburgeraar verzocht om dit zelf aan te tonen. Reden hiervoor is dat is gebleken dat in een beperkt aantal gevallen mensen wel beschikken over werk en salaris in Nederland maar geen premies hoeven af te dragen (bijvoorbeeld in het geval dat iemand bij een internationale organisatie werkt). Indien de inburgeraar op andere wijze (salarisstroom, opgave gewerkte uren) aan kan tonen dat aan de ureneis wordt voldaan dan wordt er ook een vrijstelling verleend. Deze nieuwe werkwijze wordt nu door DUO doorgevoerd.

Onterecht gezakten – stand van zaken

In de vorige uitvoeringsbrief heb ik u geïnformeerd over het feit dat er fouten zijn gemaakt in de samenstelling van de onderdelen Lezen en Luisteren van het inburgeringsexamen en dat daardoor ongeveer 450 kandidaten onterecht geslaagd en 800 kandidaten onterecht gezakt waren. De ten onrechte gezakten hebben inmiddels een brief gekregen met een nieuwe uitslag en de mededeling dat onnodig gemaakte kosten vergoed zullen worden. De komende weken krijgen zij per kandidaat een nieuwe brief waarin staat welke en hoeveel kosten vergoed worden.

De aangenomen motie van de leden Wiersma en Peters om de groep inburgeraars die onterecht is geslaagd, opnieuw examenonderdelen laten afleggen,⁹ kan ik niet uitvoeren. Zoals ik ook in het VAO van 4 juli 2019 heb aangegeven zou het van onbehoorlijk bestuur getuigen om voor kandidaten tot anderhalf jaar nadien de uitslag van het examen nog terug te draaien (Handelingen II 2018/19, nr. 102, item 45). Betrokkenen moeten kunnen vertrouwen op een besluit van de overheid. Er was voor hen geen enkele reden om aan te nemen dat het besluit over het examen onjuist was en zij eigenlijk niet waren geslaagd. Het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur waar de overheid in Nederland zich aan dient te houden. Dat geldt te meer omdat betrokkenen soms ook al vervolgcacties hebben onder-

⁸ Kamerstuk 32 824, nr. 266.

⁹ Kamerstuk 32 824, nr. 275.

nomen, zoals het aanvragen van een sterker verblijfsrecht. Deze actie hebben zij ondernomen op basis van vertrouwen in de overheid. Overigens dienen kandidaten naast het betreffende onderdeel nog de drie andere taalonderdelen, KNM, ONA en het participatieverklaringstraject af te leggen. Om deze onderdelen (op het participatieverklaringstraject na) te halen is evenzeer het vereiste taalniveau nodig. De kans is dan ook klein dat deze mensen de taal onvoldoende zullen beheersen om mee te kunnen doen in de maatschappij.

Het lid Becker (VVD) heeft tijdens het Algemeen Overleg van 13 juni jl. gevraagd of DUO gegevens van onterecht geslaagden aan gemeenten kan verstrekken zodat deze daar extra inzet op kunnen plegen (Kamerstuk 32 824, nr. 281). Vanwege privacywetgeving is dit niet mogelijk. Ik heb toen aan mevrouw Becker toegezegd dat ik zou kijken of het een optie zou zijn dat DUO aan de betrokkene toestemming vraagt om zijn of haar gegevens met de gemeente te delen. Helaas blijkt ook deze optie niet mogelijk. Omdat er sprake is van een afhankelijkheidsrelatie tussen de inburgeraar en DUO wordt instemming in een dergelijk geval niet als een vrije keuze beschouwd en kan daarom niet als basis dienen voor het uitwisselen van persoonsgegevens. Overigens, zoals reeds hierboven al aangegeven, is de kans klein dat deze mensen de taal onvoldoende zullen beheersen omdat zij ook zes andere examenonderdelen hebben moeten afleggen.

Fraude

Tijdens het Algemeen Overleg met uw Kamer op 13 juni jl. is toegezegd dat u periodiek geïnformeerd zal worden over fraude in het stelsel van inburgering. Hieronder treft u een actualisatie hierover aan. Hierbij wordt er vanuit drie gezichtspunten over fraude gerapporteerd. Ten eerste vanuit Blik op Werk (BoW) die toezicht uitoefent op de cursusinstellingen. Ten tweede vanuit de Inspectie SZW waar de signalen van fraude binnenkomen en ten derde vanuit DUO die toezicht houdt op een correcte uitvoering van de examens en op een correcte afwikkeling van de leningen die met inburgering zijn gemoeid. Vanuit alle drie deze gezichtspunten zijn er cijfers opgeleverd ten aanzien van fraude en vermoedens van onregelmatigheden. Door het verschil van invalshoek van waaruit de cijfers afkomstig zijn, is het niet mogelijk om deze 1 op 1 aan elkaar te koppelen.

Door BoW zijn inmiddels alle taalscholen aan een financiële audit onderworpen. Daarvan hebben 66 audits tot een positieve waardering geleid. Bij 101 audits zijn kleine administratieve onregelmatigheden aangetroffen. Daarbij zijn er geen aanwijzingen van fraude aangetroffen. Bij 15 audits is er sprake van het financieren van een laptop uit de DUO-lening. In deze gevallen wordt een schorsing van het keurmerk van 1 maand opgelegd. In 9 andere gevallen is er eveneens een schorsing opgelegd. Deze schorsingen hebben betrekking op onregelmatigheden van lichte aard. Ten slotte is er bij 22 aanleiding geweest tot het uitvoeren van zwaardere onderzoeken waarbij ook in een aantal gevallen een forensische accountant is ingezet. Voortvloeiend uit deze audit wordt door BoW beoordeeld of intrekking van het keurmerk een passende maatregel is. In de afgelopen periode zijn er ook 10 audits verricht op grond waarvan het keurmerk is ingetrokken of is komen te vervallen.

In het Algemeen Overleg van 13 juni jl. heeft het lid Paternotte aandacht gevraagd voor de risico's die verbonden zijn aan nieuw opgerichte taalscholen. De laatste maanden heeft BoW sterker ingezet op de controle en toelating van aspirant-taalscholen. In overleg met de Inspectie SZW is er voor het toegangsgesprek met de aspirant-taalschoolhouder een

checklist ontwikkeld om eerdere signalen van fraude op te kunnen pikken. Hierdoor is er aan 5 aspirant-taalschoolhouders het aspirant keurmerk niet toegekend, omdat er bij hen een link kon worden gelegd met andere taalscholen waarvan het keurmerk is ingetrokken.

Bij de Inspectie SZW is het aantal meldingen van fraude in de periode van 1 april 2019 tot 1 september 2019 toegenomen met 71 meldingen. In de vorige rapportage was nog sprake van een toename met 121 meldingen. Het betreft nu in totaal 114 taalscholen waar de meldingen betrekking op hebben. Dit is een toename van 13 taalscholen. Voor wat betreft de verdeling over de verschillende modus operandi is er geen sprake van grote verschuivingen. Ook treedt er nauwelijks een verschuiving op in het percentage van de meldingen waarbij er sprake is van een vermoeden van een actieve rol van de inburgeraar bij de fraude. Dit percentage bedroeg in de rapportage tot 1 april 2019 26% en dat percentage bedraagt in de periode tot 1 september 2019 27%. Bij de meldingen die binnenkomen bij de Inspectie SZW wordt niet bijgehouden welke meldingen inmiddels zijn verholpen.

In het Algemeen Overleg van 13 juni jl. is door mevrouw Becker ook gevraagd naar het percentage fraudemeldingen waarbij sprake is van actieve betrokkenheid van de inburgeraar (gerefereerd werd aan de 29% uit de rapportage van december 2018). Ik heb toegezegd uw Kamer nader te informeren over het aantal inburgeraars dat bestraft is. Uit cijfers van DUO blijkt dat er 17 inburgeraars betrapt zijn op het plegen van fraude in 2018. DUO heeft bij deze 17 inburgeraars de betreffende examenonderdelen ongeldig verklaard. In de gevallen waar daar aanleiding toe was, is deze informatie gedeeld met de IND. Zoals ik in mijn brief van 9 mei 2019 heb aangegeven hoeft een melding niet te betekenen dat er ook daadwerkelijk sprake is van fraude of dat deze kan worden aangetoond. De fraudevormen waarbij er sprake is van samenspanning zijn het moeilijkst te bewijzen, omdat taalschool en inburgeraar allebei belang hebben bij het verzwijgen van eventuele afspraken.

Daarnaast zijn er bij DUO over het jaar 2019 tot 1 september 8 gevallen van misbruik en/of oneigenlijk gebruik geconstateerd op de toetslocaties. Hiervan betreft het in 5 gevallen het tijdens het examen bij zich hebben van ongeoorloofde hulpmiddelen zoals GSM, horloge of spiekbrieff en in 3 gevallen betreft het een «look a like» die wordt ingezet om voor iemand anders examen te doen.

In al deze gevallen wordt er volgens het examenprotocol van DUO gehandeld. Dat wil zeggen dat bij de gevallen waar daar aanleiding toe is er aangifte bij de politie wordt gedaan en in alle gevallen wordt het examen ongeldig verklaard. Op de examenlocatie maakt DUO gebruik van apparatuur om de echtheid van documenten te kunnen controleren en om te controleren of de inburgeraar geen elektronische hulpmiddelen meeneemt naar de examenlocatie. Om fraude verder te ontmoedigen wil ik de consequenties voor de frauderende inburgeraar verzwaren. Door DUO wordt hiertoe het examenreglement aangepast. Met ingang van het eerste kwartaal 2020 kan een inburgeraar die betrapt wordt op fraude plegen bij het examen gedurende 3 maanden uitgesloten worden van deelname aan examens.

Overig

Verkenning naar het mogelijk inburgeringsplichtig maken van op dit moment niet inburgeringsplichte groepen vreemdelingen

In het AO van 27 juni jl. heb ik toegezegd in samenwerking met het Ministerie van Justitie en Veiligheid een brede inventarisatie van groepen die niet inburgeringsplichtig zijn naar uw Kamer te sturen. Aan deze inventarisatie, die een zoektocht betekent naar alle verblijfstitels met het verblijfsdoel in de Vreemdelingenwet, wordt momenteel nog gewerkt door medewerkers van beide ministeries. Ik streef er naar u de uitkomsten zo spoedig mogelijk na het kerstreces 2019 toe te sturen.

Foutieve toepassing inburgeringsregime

Hierbij informeer ik uw kamer over een geconstateerde fout in de uitvoeringspraktijk. In 2015 zijn de eisen voor het inburgeringsexamen verzwakt.¹⁰ Op grond van het overgangsrecht zijn de verzwakte eisen niet van toepassing op personen die inburgeringsplichtig zijn geworden vóór 1 januari 2015. DUO heeft echter destijds in afstemming met SZW het uitvoeringsproces zodanig ingeregeld dat het overgangsrecht werd toegepast op degene die vóór die datum een verblijfsvergunning heeft gekregen.

Nadere juridische analyse heeft tot de conclusie geleid dat het overgangsrecht inburgering geen ruimte laat voor deze invulling. Het overgangsrecht heeft betrekking op personen die voor 1 januari 2015 inburgeringsplichtig zijn geworden en niet op personen die voor die datum hun verblijfsrecht hebben gekregen. Dat betekent dat de datum inburgeringsplicht beslissend is voor het toepasselijke regime. De foutieve toepassing van het inburgeringsregime heeft voornamelijk betrekking op jongeren waar een lange periode kan zitten tussen de verkrijging van de verblijfsvergunning en de oplegging van de inburgeringsplicht omdat deze de eerste jaren van hun verblijf in Nederland onderwijs volgen (waardoor ze tijdelijk vrijgesteld zijn van de inburgeringsplicht).

Uit informatie van DUO blijkt dat bijna 1.000 personen die na 1 januari 2015 inburgeringsplichtig werden aan de inburgeringsplicht hebben voldaan via de lagere eisen die golden vóór 2015. De overheid kan verstrekte diploma's en vrijstellingen niet achteraf intrekken. Burgers en organisaties moeten ervan uit kunnen gaan dat een beslissing van de overheid juist is en vast ligt. Daaraan tornen, zou in strijd zijn met het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. De werkprocessen zijn inmiddels aangepast.

Bovenstaande laat zien dat opeenvolgende regimes al snel leiden tot complexiteit in de uitvoering. Bij de vormgeving van het nieuwe stelsel is het daarom mijn streven om het overgangsrecht zo simpel en eenduidig mogelijk te houden.

Net zoals zichtbaar is bij enkele andere uitvoeringsorganisaties, geldt ook voor DUO dat er spanning staat op de combinatie van het waarborgen van de continuïteit, het verbeteren van de dienstverlening en het doorvoeren van nieuw beleid. Dit aspect wordt betrokken bij de opdracht

¹⁰ Oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt (ONA) werd toegevoegd aan het inburgeringsexamen; een NT-2 opleiding levert vanaf die datum alleen een vrijstelling op voor de taalonderdelen van het inburgeringsexamen in plaats van voor het hele examen en een MBO-1 opleiding levert vanaf die datum niet langer een vrijstelling op voor de inburgeringsplicht.

«Werk aan uitvoering». Over de opdracht «Werk aan uitvoering» zal ik uw Kamer binnenkort nader informeren.

Onderzoek vrijstelling mbo 1 voor examenonderdelen KNM en ONA

Inburgeringsplichtigen moeten na hun inburgering in staat zijn om in de samenleving mee te doen, economisch zelfredzaam te worden en een bijdrage te leveren aan de maatschappij. Zonder kennis van de Nederlandse maatschappij en arbeidsmarkt kunnen inburgeraars niet voldoen aan hun inburgeringsplicht. Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM) en Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA) zijn daarom ook verplichte onderdelen van het inburgeringstraject.

In het huidige inburgeringsstelsel is het zo dat studenten die een entreeopleiding succesvol afronden niet voldoen aan de inburgeringsplicht, in tegenstelling tot studenten die een mbo niveau 2 opleiding (of hoger) succesvol afronden.

Om de entreeopleiding met succes af te ronden telt het resultaat van studenten voor de Nederlandse taal niet mee, terwijl voor de inburgering het taalniveau A2 een vereiste is.

Tijdens het VAO in de Tweede Kamer over Inburgering en Integratie op 6 maart jl. heeft het lid Özdil gesteld dat (delen van) Loopbaan en Burgerschap van de entreeopleiding zodanig overeenkomen met KNM en ONA dat studenten die met succes een entreeopleiding hebben afgerond hiervoor zouden moeten worden vrijgesteld (Handelingen II 2018/19, nr. 59, item 8). Ik heb toegezegd dit te onderzoeken. Het onderzoek, uitgevoerd door Regioplan, treft u als bijlage 1 aan¹¹.

Regioplan heeft onderzocht in hoeverre de lesstof, de eindtermen en de wijze van toetsing tussen ONA en Loopbaan en tussen KNM en Burgerschap overeenkomen. Regioplan concludeert het volgende:

- Voor een heel belangrijk deel overlappen de lesstof en eindtermen van ONA en Loopbaan en van KNM en Burgerschap. Als er een vrijstelling komt voor ONA en KNM dan hoeven inburgeraars een groot deel dus niet meer dubbel te volgen. Dit bespaart de student van de entreeopleiding tijd en kosten.
- Een klein deel van de lesstof en eindtermen overlapt niet. Het gaat dan bijvoorbeeld bij ONA over het verschil tussen de arbeidsmarkt van het land van herkomst en Nederland. Bij KNM gaat over het wegwijs worden bij Nederlandse instanties. Voor ONA geldt echter dat een deel van deze lesstof en eindtermen dan weer wel kunnen terugkomen in andere onderdelen van de entreeopleiding, zoals de beroepspraktijkvorming (bpv) en mentorgesprekken.
- Voor KNM geldt dat de lesstof is geïntegreerd in het taalonderwijs van de inburgering; inburgeraars leren de taal en tegelijk ook de KNM-lesstof. Daarom is een vrijstelling voor KNM-lessen praktisch gezien onhaalbaar. Een eventuele vrijstelling zal alleen gelden voor het KNM-examen.
- Elke afzonderlijke mbo-instelling bepaalt de manier waarop Loopbaan en Burgerschap worden afgerond. Als er een vrijstelling wordt gegeven voor ONA en KNM is er dus geen sprake meer van landelijke eenduidige toetsing. Voor Loopbaan geldt dat de meeste mbo-instellingen het onderdeel op een vergelijkbare manier afronden als ONA, er wordt bijvoorbeeld gewerkt met portfolio's en eindgesprekken. De wijze van afronden van Burgerschap loopt sterk uiteen.

¹¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Uit de conclusies van Regioplan maak ik op dat een vrijstelling voor ONA een mogelijkheid is. De lesstof en eindtermen van ONA en Loopbaan overlappen in hoge mate. Het deel van de ONA-lesstof en eindtermen dat geen onderdeel is van Loopbaan komt wel weer terug in andere onderdelen van de entreeopleiding. De entreeopleiding is er in de kern op gericht om studenten voor te bereiden op uitstroom naar de arbeidsmarkt of doorstroom naar een vervolgopleiding op mbo niveau 2. Ik heb er dan ook vertrouwen in dat studenten die een entreeopleiding succesvol hebben afgerond minimaal evenveel kennis en competenties hebben om de Nederlandse arbeidsmarkt te betreden als inburgeraars die ONA hebben afgerond.

Voor KNM is een vrijstelling voor het onderwijs niet aan de orde, omdat dit geïntegreerd is in de taallessen van de inburgering. Om principiële redenen ben ik geen voorstander van een vrijstelling voor het KNM-onderdeel van het examen. Ik vind een eenduidige toetsing voor nieuwkomers van de kennis van de Nederlandse maatschappij van zodanig belang dat ik wil vasthouden aan het examen.

Voordat er eventueel kan worden overgegaan tot een vrijstelling voor ONA moeten er nog een aantal zaken worden uitgewerkt en uitgezocht. Ten eerste zal de Regeling Inburgering hierop moeten worden aangepast. Ten tweede is het de vraag in hoeverre de vrijstelling voor ONA gevolgen heeft voor de systemen van DUO. DUO moet de vrijstellingen immers registreren en verwerken. Ten derde zal een vrijstelling voor ONA wellicht ook gevolgen hebben voor het nieuwe inburgeringsstelsel, namelijk voor de opvolger van ONA: de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP). Er is dus nog een aantal punten dat nader moeten worden bekeken voordat ik een definitief besluit kan nemen. Ik heb het Ministerie van OCW en de MBO Raad inmiddels ook geïnformeerd over mijn voorgenomen lijn, zij hebben aangegeven zich hierin te kunnen vinden. Begin 2020 zal ik uw Kamer hierover nader informeren.

Onderzoek informatievoorziening websites DUO en Blik op Werk

In de brief aan uw Kamer van 11 oktober 2016¹² wordt onder meer aangegeven dat de informatievoorziening aan inburgeraars verbeterd moet worden. Daartoe zijn de sites van DUO en BoW aangepast in 2017. Eind 2018 is onderzoeksbureau MWM2 opnieuw gevraagd onderzoek te doen om te zien of inburgeraars de benodigde informatie gemakkelijk kunnen vinden en de verbeteringen voldoen. Het is een kwalitatief onderzoek onder inburgeraars en begeleiders waarbij is gekeken hoe zij de websites beoordelen in termen van gebruiksgemak en informatievoorziening. Hierbij doe ik u de resultaten van dat onderzoek toekomen (bijlage 2).

Uit het onderzoek komen de volgende conclusies naar voren:

- Wat opvalt is dat inburgeraars liefst informatie over inburgeren ontvangen van mensen in hun omgeving zoals casemanagers van het COA of taaldocenten, partner of familieleden, vrienden en bekenden.
- Voor (recente) nieuwkomers is het lastig om websites te gebruiken vanwege de taalbarrière, digitale achterstand en onbekendheid met de websites. De mogelijkheid tot vertalingen wordt in het geval van de BoW-website vaak niet gevonden.
- Bij DUO bestaat de mogelijkheid voor de inburgeraar Nederlands of Engels te kiezen. Bij BoW kan een (deel van de) tekst worden geselecteerd waardoor de optie verschijnt om de tekst voor te lezen, woorden

¹² Kamerstuk 32 824, nr. 161.

op te zoeken in het woordenboek of om een vertaling te maken. Daar is de inburgeraar vaak onbekend mee.

- De website van DUO wordt gezien als overzichtelijk en goed te begrijpen (d.m.v. de iconen/tegels en bondige teksten) en de informatie is relevant.
- De website van BoW is onbekend bij de nieuwkomers en niet gemakkelijk in het gebruik (onoverzichtelijk, teveel moeilijke en lange tekst, weinig richtinggevend in zoekgedrag). Wel wordt duidelijk dat de inburgeraars de informatie op de website van BoW heel interessant vinden en waarderen als ze eenmaal het doel van de website begrepen hebben.
- BoW geeft een overzicht van de taalscholen in een lijst en op een kaart. Dit wordt enorm gewaardeerd, zeker omdat de locatie een van de belangrijkste selectiecriteria is. De inburgeraar kan verder filteren door bijvoorbeeld de gewenste grootte van de klas, het taalniveau, het instroommoment in te voeren.

De onderzoekers hebben een aantal praktische aanbevelingen gedaan. Voor DUO geldt bijvoorbeeld: biedt de vertaaloptie duidelijk zichtbaar aan (d.m.v. vlaggensymbolen) en in meer talen (ook Arabisch en Tigrinya). Voor BoW geldt dat de site inzichtelijker moet worden gemaakt (minder teksten, maar d.m.v. zogenaamde tegels. Deze zijn met de webbeheerders van DUO en BoW besproken. De webbeheerders hebben toegezegd de aanbevelingen voor zover mogelijk te zullen opvolgen. Gezien het werk dat moet worden verricht zal dat begin volgend jaar gereed zijn.

Evaluatie toezicht in de klas

In de brief van 27 juni 2018 (Kamerstuk 32 824, nr. 221, p. 1) is gerapporteerd dat in juli 2017 het toezicht in de klas is gestart. Dit wordt uitgevoerd door het ITTA in opdracht van BoW. Het project liep iets langer door dan eerder gepland omdat in de looptijd van het project meer scholen zijn gestart dan oorspronkelijk voorzien en veel bestaande scholen het aantal klassen uitbreidde. Daardoor kon pas in april 2019 worden gestart met de evaluatie. De evaluatie diende ertoe te beoordelen of het instrument Toezicht in de klas effectief is en of het instrument goed toepasbaar is in de praktijk. Hierbij doe ik u de resultaten toekomen (bijlage 3).

Ten behoeve van de evaluatie zijn de rapportages van de inspecteurs bekeken en hebben de taalscholen een vragenlijst ingevuld. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met de Klankbordgroep inburgeren¹³ van BoW, de MBO Raad en de adviesgroep Toezicht¹⁴. Het toezicht bestaat uit twee onderdelen: het invullen van de zogenaamde BoW-Kit (een zogenaamde zelfevaluatie) en een inspectiebezoek. Het inspectieonderzoek bestaat uit een voorgesprek met de directeur, docenten en cursisten en een bezoek aan een aantal klassen, afhankelijk van de grootte van de school. Daarna wordt een rapport opgesteld dat de school in concept ontvangt en op kan reageren. Indien op bepaalde punten onvoldoende wordt gescoord moet de school een verbeterplan indienen. Indien de school bij de herinspectie onvoldoende presteert kan het Keurmerk worden ingetrokken.

¹³ In de Klankbordgroep Inburgeren van BoW zijn vertegenwoordigd taalaanbieders, de MBO raad, NRTO, Oval, Divosa en Stichting Vluchtelingenwerk.

¹⁴ Adviesgroep Inburgeren bestaat uit een vertegenwoordigers van de Inspecties OCW en SZW, BoW, een onafhankelijke oud-onderwijsinspecteur. Voorzitter van de adviesgroep is het Ministerie van SZW.

Tabel 4. Resultaten inspectie

	Aantal scholen	Opmerking
Voldoende	199	
Onvoldoende	22	
Herinspectie uitgevoerd	7	Waarvan 2 nog in procedure
Herinspectie nog te doen		Worden binnen 12 maanden opnieuw geïnspecteerd
Keurmerk verloren	15	1 kan nog in beroep
	2	

In bijna twee jaar zijn alle scholen met het keurmerk inburgeren bezocht en beoordeeld. De meerderheid van de scholen presteerde voldoende en over de wijze waarop de inspectie werd uitgevoerd waren de meeste scholen tevreden. Het toezicht in de klas zal worden voortgezet waarbij bij elke school in principe één keer in de vier jaar een inspectiebezoek plaatsvindt. Een aantal resultaten uit de evaluatie heeft geleid tot een voorstel van BoW tot aanpassingen. Deze zullen binnenkort met de taalscholen worden besproken. Inzet is om de aanpassingen met ingang van 2020 door te voeren. Hieronder een overzicht ervan.

- In het algemeen oordelen de scholen positief over de inspectie. Een aantal scholen zou de BoW/KiT wat minder gedetailleerd willen zien. Daarom werkt het ITTA intussen aan een minder gedetailleerde lijst van indicatoren voor de zelfevaluatie.
- Een van de belangrijkste resultaten uit de inspecties was het feit dat de scholen weinig aandacht hebben voor praktijkgericht leren. Na de inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringsstelsel in 2013 was de aandacht van scholen en cursisten meer gericht op het zo snel mogelijk voldoen aan de inburgeringsplicht en het klaarstomen voor het examen. Ook het management van de school voelt niet altijd de urgentie om aandacht te besteden aan leren voor, door en in de praktijk. BoW heeft daarom in het najaar van 2018 een toelichting verspreid over hoe praktijkgericht leren vorm kan krijgen in het huidige inburgeringsstelsel.
- E-learning wordt steeds meer gebruikt in het leslokaal maar ook daarbuiten als oefenmateriaal. Er zijn kwaliteitsindicatoren ontwikkeld door het ITTA waardoor in het toezicht kritisch kan worden gekeken naar de verschillende manieren waarop e-learning vorm krijgt. Ingeval ondoelmatige inzet kan de school worden aangesproken.
- Het ITTA is verzocht met behulp van score-vergelijkingen de bewaking van de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid van de inspecteurs te verfijnen. In het vervolg zullen daartoe de rapporten halfjaarlijks met de inspecteurs worden besproken.
- Het blijkt dat de meeste scholen behoefte hebben aan een gesprek achteraf (daartoe bestaat ook de mogelijkheid), waarin de bevindingen van de inspecteur kunnen worden besproken en hoor-wederhoor plaatsvindt.
- Bij goede resultaten zal BoW de inspectie handhaven op eens in de vier jaar. De scholen die net voldoende hebben gehaald zullen in 2020 opnieuw worden bezocht. Zij worden binnenkort op de hoogte gesteld.
- Bij herinspectie zullen voortaan 2 inspecteurs worden ingezet, evenals bij grotere scholen.
- Met de scholen wordt overlegd om het aantal beschikbare uren voor de inspectie te vergroten evenals de wens om hoor-wederhoor gesprekken in te voeren.

Sinds 1 januari 2015 is het voor inburgeringsplichtigen die het staats-examen NT2 afleggen op B1 of B2 niveau, verplicht om ook twee andere examens af te leggen, namelijk Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA) en Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM). Toegezegd werd (zie Besluit inburgering van 1 januari 2015) dat zou worden geëvalueerd of de inburgeraars zelf vonden dat deze examens toegevoegde waarde hadden. Pas in april 2019 waren er voldoende geslaagden op B1 of B2 niveau om een goede aselechte steekproef te trekken. Daarnaast is ook het oordeel gevraagd van studiebegeleiders van KNM en ONA en ONA-examinatoren. Hierbij doe ik u de resultaten van dat onderzoek, uitgevoerd door MWM2, toekomen (bijlage 4).

De voornaamste conclusies t.a.v. KNM zijn:

- De inburgeraars leren veel over onderwerpen zoals geschiedenis en het onderwijsstelsel maar hebben juist behoefte aan praktische informatie over burgerzaken, OV, belastingen en belastingaangifte, verkiezingen en rechten en plichten van werknemers (cao's, vakantiedagen, omgang met ziekte).
- Door de normatieve vragen voelen zij zich niet aangesproken en zij vinden ze stereotypisch.
- Door het niveau (A2) en het type vragen voelt men zich onderschat.
- Opvallend is dat inburgeraars die opgaan voor het B1 of B2 examen KNM vaak via een lesboek leren. Daardoor missen ze de context en onderlinge uitwisseling met inburgeraars en docenten. Voor zover wel lessen KNM worden gevolgd kiezen de taalscholen er in de meeste gevallen voor het aan het eind van het inburgeringsprogramma te geven omdat de inburgeraar dan een hoger taalniveau heeft terwijl de inburgeraar liever de kennis over Nederland in het begin van zijn verblijf hoort.

De voornaamste conclusies t.a.v. ONA zijn:

- De inburgeraars leren een aantal praktische zaken zoals het schrijven van een sollicitatiebrief en maken zij kennis met de Nederlandse werkcultuur. Het is vaak voor het eerst dat men te maken krijgt met zelfreflectie.
- De timing is echter, net als bij KNM, niet goed omdat ONA aan het eind van het programma wordt gegeven. Beter zou zijn ONA gedurende het inburgeringsprogramma te geven maar dan is het taalniveau nog te laag.
- De verwachtingen rond ONA zijn hoog: «hierdoor zal men werk vinden». In de praktijk vormen de taal en een te lage woordenschat echter de belangrijkste barrières bij het vinden van een baan.
- Werkende inburgeraars zijn kritisch, zij zouden vrijstelling gepast vinden (in april 2019 is dit ingevoerd).
- Wel is men positief over het eindgesprek al is de wachttijd lang en de feedback weinig.

Uit het onderzoek kan worden geconcludeerd dat KNM wel degelijk zinvol kan zijn voor diegenen die een B1 of B2 cursus volgen. De taalscholen zouden KNM echter veel eerder moeten programmeren omdat de inburgeraar juist als hij pas in Nederland is veel behoefte aan informatie heeft.

Wat betreft ONA; in het nieuwe inburgeringsstelsel zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de Module Arbeidsmarkt & Participatie (MAP, de opvolger van ONA) en zou het mogelijk moeten worden via de intake en

het PIP-gesprek een meer persoonlijke invulling aan de oriëntatie richting werk te geven.

Tot slot

Met deze brief heb ik u een actueel beeld gegeven van de stand van zaken van de uitvoering van het huidige inburgeringsstelsel. Ik ben voornemens u in het voorjaar 2020 een nieuwe Uitvoeringsbrief Inburgering toe te sturen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees