

Vergaderjaar 2020–2021

32 824

Integratiebeleid

Nr. 322

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 februari 2021

1 Inleiding en opzet

1.1 Inleiding

Het is gebruikelijk dat uw Kamer tweemaal per jaar de Uitvoeringsbrief Inburgering ontvangt. Door de tweede coronagolf is dat eind vorig jaar niet gelukt. De laatste Uitvoeringsbrief dateert van juli 2020 (Kamerstuk 32 824, nr. 303). Er is voor gekozen deze Uitvoeringsbrief vroeg in 2021 uit te doen, zodat in juli 2021 en eind 2021 uw Kamer ook de twee gebruikelijke Uitvoeringsbrieven voor 2021 kunt ontvangen.

Bij het schrijven van de vorige Uitvoeringsbrief leek de coronacrisis aardig onder controle. Er waren geen lockdown-maatregelen meer van toepassing, maar er moest nog wel anderhalve meter afstand worden gehouden, de groepsgrootte was beperkt en het dringend advies om zoveel mogelijk thuis te werken gold nog steeds.

Met de start van de herfst startte ook de tweede coronagolf. Eind september werden opnieuw enkele richtlijnen aangescherpt en halverwege oktober werd de hele horecabranche op slot gezet (lock down). Halverwege december 2020 is voor vijf weken een nieuwe lockdown ingegaan om het coronavirus af te remmen. Onderdeel van deze lockdown is sluiting van alle scholen tot en met 18 januari. Recente tijdelijk is door het kabinet besloten de lockdown – ook de sluiting van scholen – met nog eens drie weken te verlengen.

Door het sluiten van scholen is klassikaal onderwijs niet meer mogelijk en zijn inburgeringsplichtigen doorgaans aangewezen op leren op afstand. Ook examens afleggen door inburgeringsplichtigen is niet mogelijk omdat de toetslocaties tot 9 februari gesloten blijven. Hierdoor neemt de achterstand in examens toe, nadat deze de afgelopen maanden door extra inspanningen van DUO flink was verminderd. Op basis van de tot nu toe

geplande examens worden tot 9 februari in totaal bijna 37.000 examens uitgesteld.

Door corona en vooral de tweede lockdown ligt de productiviteit op het Ministerie, DUO en de ketenpartners op een lager niveau en wordt prioriteit gegeven aan een zo spoedig mogelijke implementatie van VOI, zodat andere werkzaamheden vertraging kunnen oplopen.

Er zijn inmiddels door het Kabinet verschillende steunmaatregelen genomen om getroffen bedrijven te steunen, zoals de Tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor behoud van werkgelegenheid (NOW). De inburgeringstermijn wordt telkens met vier maanden verlengd zodra inburgeringsplichtigen in de laatste zes maanden voor het einde van hun inburgeringstermijn komen.¹ Hiermee wordt voorkomen dat deze inburgeringsplichtigen door de coronacrisis in de knel komen. Gelijktijdig met deze verlenging is de looptijd van de lening voor alle vrijwillige inburgeraars met vier maanden verlengd, omdat ook deze groep door de coronacrisis problemen ondervindt met het volgen van lessen en het afleggen van examens. Door deze problemen kan hun inburgeringstraject vertraging oplopen.

Verder komt er een subsidie voor cursusinstellingen (die onderdeel zijn van MBO scholen) die inburgeringsonderwijs verzorgen voor inburgeringsplichtigen met een DUO-lening en die geen gebruik kunnen maken van de Tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor behoud van werkgelegenheid (NOW). Deze subsidieregeling voor genoemde cursusinstellingen – *Tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor behoud van inburgeringslessen aan inburgeringsplichtigen (NOI)* – is een uitwerking van de motie van de Kamerleden Segers, Van Meenen, Van den Berge, Peters en Stoffer.² In de motie verzoeken genoemde Kamerleden het kabinet om in gesprek te gaan met de betrokken cursusinstellingen en de MBO Raad. Doel van dit gesprek is te borgen dat goed, toegankelijk en betrouwbaar inburgeringsonderwijs mogelijk blijft. De NOI treedt in werking in het eerste kwartaal van 2021.

1.2 Opzet

In deze Uitvoeringsbrief staan vier hoofdthema's centraal, namelijk 1) leningen, 2) inburgeringsplicht, 3) examens en 4) fraude. Daarnaast is nog een paragraaf «overig» toegevoegd en worden diverse kerncijfers gepresenteerd waarmee trends worden geduid.

2 Leningen

2.1 Leningen

Tabel 1 toont de uitputting van de leningen onder de Wet inburgering 2013 per 1 januari 2021. Op dit moment is meer dan de helft van de leningen kwijtgescholden. Kwijtschelding vindt plaats wanneer een asielmigrant tijdig aan de inburgeringsplicht voldoet. Uit tabel 1 blijkt ook dat 878 leningen teniet zijn gegaan. Dit kan om meerdere redenen gebeuren; bijvoorbeeld door het overlijden van een inburgeraar.

¹ Kamerstukken 32 824 en 25 295, nr. 304.

² Kamerstuk 35 483, nr. 48

Tabel 1 Overzicht uitputting leningen Wet Inburgering 2013

	Aantal	Bedrag totaal in €	Bedrag (gemiddeld) in €
Toegekende leningen/opgenomen bedrag	111.975	724.683.888	6.472
Kwijtgescholden leningen	56.269	455.013.446	8.086
Te niet gegane leningen	878	1.240.772	1.413
Leningen in terugbetalingsfase	9.571	41.948.609	4.383
Volledig terugbetaalde leningen	422	546.323	1.295

Bron: DUO, peildatum 1 januari 2021

2.2 Einde Lening Inburgeringsplichtig (ELIP)

Zoals gebruikelijk rapporteer ik in de uitvoeringsbrief over de ontwikkelingen in de groep inburgeraars die hun lening vrijwel volledig hebben besteed, maar nog steeds inburgeringsplichtig zijn. Tabel 2 laat de ontwikkeling zien tussen de peilmomenten 1 mei 2020 en 1 januari 2021. Het aantal inburgeraars dat € 9.500 of meer van de lening heeft besteed is met bijna 900 gedaald. Ondanks dat het volgen van onderwijs en het doen van examens bemoeilijkt werd door de coronamaatregelen heeft een aanzienlijke groep inburgeraars die vrijwel geen ruimte om te lenen meer had, tijdig weten te voldoen aan de inburgeringsplicht. Dit is een positieve ontwikkeling. Het bevestigt de eerdere analyse dat niet alle ELIPs tot een probleemgroep behoren. Een groot deel weet op eigen kracht aan de inburgeringsplicht te voldoen. Desalniettemin blijft de ELIP-groep mijn aandacht houden. Het is nog onduidelijk hoe de gevolgen van de coronacrisis uitpakken voor de ELIPs die minder zelfredzaam zijn en voor inburgeraars die een tijdlang geen inburgeringsonderwijs hebben gevolgd of waren aangewezen op suboptimaal afstandsonderwijs. Ik blijf de ontwikkelingen daarom nauwgezet monitoren.

Tabel 2: Aantal ELIPs (minstens € 9.500 geleend) per cohort

Cohort	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal
Peildatum									
01/05/'20	46	164	618	1.981	1.459	132	31	0	4.431
01/01/'21	43	124	429	1.148	1.426	344	38	12	3.564

Bron: DUO

De oorzaken van ELIP en de benodigde oplossingen zijn divers en voor elk individu weer anders. Dit vraagt een vorm van maatwerk die binnen het uitvoeringsmodel van het huidige stelsel niet geboden kan worden. Samen met Divosa, DUO en gemeenten heb ik een traject ontwikkeld om ELIPs in contact te brengen met hun gemeente. De gemeente kan hen adviseren en in voorkomende gevallen ook faciliteren bij het volgen van aanvullende cursussen of het doen van examens. In dit traject wordt gepoogd de ondersteuning van inburgeraars die ELIP dreigen te worden, al in te zetten voordat inburgeraars in de problemen komen. Het uitgangspunt is dat inburgeraars in beeld komen bij de gemeente zodra ze meer dan € 7.500 van hun lening hebben besteed en binnen 6 maanden van het einde van hun inburgeringstermijn komen. In die gevallen beschikken ze zelf nog over ruimte in de lening die ze met advies van de gemeente effectiever kunnen inzetten. Naast de in tabel 2 gehanteerde «analytische» definitie van ELIP, is hiermee een tweede definitie ontstaan, wat ik de «praktische» definitie zou willen noemen. De praktische definitie is gericht op het preventief benaderen van inburgeraars die potentieel ELIP kunnen worden. De analytische definitie is de beste indicator voor de omvang van het probleem, terwijl de praktische definitie een indicator is

van de groep die potentieel³ in beeld is bij gemeenten. Op het niveau van een individuele gemeente geeft dit voor de gemeente een indicatie van het aantal inburgeraars dat in potentie een beroep zal doen op ondersteuning.

Tabel 3 is een kwantificering van het aantal ELIPs volgens de praktische definitie. De aantallen ELIPs zijn aanzienlijk gedaald ten opzichte van mei 2020. Dit wordt mede veroorzaakt door het feit dat veel inburgeraars als gevolg van de coronamaatregelen een verlenging van hun inburgeringstermijn hebben gekregen. Het aantal potentiële ELIPs dat binnen 6 maanden voor het einde van hun termijn zit, is door deze verlengingen gedaald. Omdat het desalniettemin belangrijk is om zo vroeg mogelijk potentiële ELIPs in beeld te krijgen, ben ik momenteel met Divosa, DUO en gemeenten aan het verkennen of de definitie van de groep inburgeraars die benaderd gaat worden gelet op de gedaalde aantallen kan worden aangepast. Ik zal uw Kamer te zijner tijd over de uitkomsten hiervan informeren.

Tabel 3: ELIP (minstens € 7.500 geleend én in laatste 6 maanden inburgeringstermijn) per cohort

Cohort	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal
Peildatum									
01/05/'20	23	68	179	883	1.203	2	0	0	2.358
01/01/'21	16	40	109	365	576	0	0	0	1.106

Bron: DUO

In het afgelopen halfjaar hebben ongeveer 50 gemeenten zich bij DUO aangemeld om deel te nemen aan bovengenoemd traject. Dit is een veelbelovende start in een periode waarin gemeenten ook veel corona gerelateerde problemen het hoofd moesten bieden en face-to-face contacten met burgers geleidelijk weer werden opgestart.

3 Inburgering

3.1 Kerncijfers slagingscijfers inburgering

Tabel 4 toont hoeveel inburgeraars per 1 januari 2021 hebben voldaan aan de inburgeringsplicht,⁴ daarvan ontheven zijn of nog bezig zijn met inburgering. Hierbij is een uitsplitsing gemaakt naar het cohort waarin zij inburgeringsplichtig werden. Ook zijn onderscheiden asielmigranten respectievelijk gezinsmigranten en overige migranten.⁵ Per 1 januari 2021 hebben circa 73 duizend personen uit de cohorten 2013 t/m 2019 voldaan aan de inburgeringsplicht en zijn circa 21 duizend personen uit deze cohorten ontheven van de inburgeringsplicht.

Net als bij de eerste coronagolf zijn ook de getroffen maatregelen als gevolg van de tweede coronagolf van invloed op de slagingspercentages. De mat waarin dit het geval is, laat zich op dit moment niet voorspellen. Temeer daar de lockdown – en dus de sluiting van taalscholen en toetslocaties – inmiddels met drie weken is verlengd. Ik zal de komende tijd de ontwikkeling van de slagingspercentages monitoren.

³ Indien alle gemeenten mee zouden doen en alle inburgeraars die worden aangeschreven zich bij de gemeente zouden melden.

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

⁵ Onder overig worden bijvoorbeeld geestelijk bedienaren verstaan.

Tabel 4 Slagingspercentages inburgeraars per cohort

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Totaal	9348	17.086	24.468	31.944	21.509	18.211	17.720
Voldaan	7.095 76%	12.813 75%	17.469 71%	20.202 63%	9.505 44%	4.177 23%	1.765 10%
Ontheven	1.873 20%	3.498 20%	5.314 22%	7.350 23%	2.690 13%	232 1%	78 0%
Nog plichtig	380 4%	775 5%	685 7%	4.392 14%	9.314 43%	13.802 76%	15.868 90%
Asiel	4.726	10.301	18.653	25.429	15.378	9.952	8.867
Voldaan	3.086 65%	6.901 67%	12.536 67%	15.116 59%	5.602 37%	1.395 14%	762 9%
Ontheven	1.507 32%	3.090 30%	5.050 27%	7.071 28%	2.525 16%	175 2%	47 0%
Nog plichtig	133 3%	310 3%	1.049 6%	3.242 13%	7.251 47%	8.382 84%	8.058 91%
Gezin+overig	4.622	6.785	5.833	6.515	6.131	8.259	8.853
Voldaan	4.009 87%	5.912 87%	4.933 85%	5.086 78%	3.903 64%	2.782 34%	1.003 12%
Ontheven	366 8%	408 6%	264 4%	279 4%	165 3%	57 0%	40 0%
Nog plichtig	247 5%	465 7%	636 11%	1.150 18%	2.063 33%	5.420 66%	7.810 88%

Voldaan = vrijgesteld, geslaagd voor wi of nt2

Gezin & overig = gezinshereniger, gezinsvormer, geestelijk bedienaar en overig

Bron: DUO-peildatum 1 januari 2021

3.2 Aanpak opleggen inburgeringsplicht aan de groepen genoemd in de brief van 15 juli 2020

3.2.1 Inleiding inconsistentie tussen regelgeving en uitvoering

In de Uitvoeringsbrief van 15 juli 2020 heb ik uw Kamer geïnformeerd over enkele inconsistenties tussen wet- en regelgeving en de uitvoeringspraktijk. Zoals toegezegd ga ik in deze brief nader in op de wijze waarop ik met deze inconsistenties omga. Daarnaast hebben naar aanleiding van de eerder gevonden inconsistenties mijn ambtenaren samen met DUO een inventarisatie gemaakt van andere mogelijke inconsistenties tussen regelgeving en uitvoeringspraktijk.

Gebleken is dat er in het verleden op enkele aspecten beleidsmatige keuzes zijn gemaakt die niet consistent zijn met de letter van de regelgeving. Het gaat hier om het niet opleggen van de inburgeringsplicht aan zogenaamde oudkomers, het verlenen van tijdelijke vrijstellingen, het toekennen van verlengingen in de nieuwe termijn en het continueren van het inburgeringsproces na het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd.

Zoals bekend kent de huidige inburgeringswet de nodige tekortkomingen. In het verleden heeft een aantal in de uitvoering geconstateerde problemen geleid tot een beleidsmatige invulling van de regelgeving. Hoewel zij bedoeld waren om een oplossing te bieden voor problemen in het systeem en inhoudelijk goed waren te verdedigen, waren zij juridisch onvoldoende getoetst en waren deze interventies niet in overeenstemming met de regelgeving. In onderstaande sub-paragrafen zal ik nader ingaan op deze geconstateerde inconsistenties en aangeven op welke wijze ik deze inconsistenties wil oplossen. Op het Ministerie zijn de werkprocessen inmiddels aangepast zodat beleidsreacties op problemen in de uitvoering voldoende juridisch worden getoetst en in het geval van wijzigingen met een substantiële impact ook tijdig met uw Kamer worden gedeeld.

3.2.2 Aanpak opleggen inburgeringsplicht aan de groepen genoemd in de brief van 15 juli 2020

Oudkomers. Dit zijn personen die in eerste instantie een vestigingsdatum in Nederland vóór 1 januari 2007 hadden, die tussen 2007 en 2013 niet zijn ingeburgerd en die na 1 januari 2013 een verblijfstitel hebben gekregen waar de inburgeringsplicht uit voortvloeit. Zoals gemeld in de Uitvoeringsbrief van 15 juli 2020 is aan maximaal 1464 oudkomers de inburgeringsplicht ten onrechte niet opgelegd.

Personen met verblijfsdoel voortgezet verblijf die door de IND niet waren aangeleverd aan DUO. In de brief van 15 juli was aan u gemeld dat het om maximaal 360 personen gaat. Van deze personen moet aan maximaal 250 personen alsnog de inburgeringsplicht worden opgelegd.

Personen ten onrechte tijdelijk vrijgesteld van de inburgeringsplicht. Op grond van het Besluit inburgering wordt iemand die aansluitend aan de leer- of kwalificatieplicht een opleiding volgt die leidt tot een diploma van een opleiding van wetenschappelijk onderwijs, hoger beroepsonderwijs, algemeen voortgezet onderwijs of middelbaar beroepsonderwijs vanaf niveau 2 tijdelijk vrijgesteld van de inburgeringsplicht. De tijdelijke vrijstelling wordt definitief na het behalen van het diploma.

In de vorige Uitvoeringsbrief is gemeld dat het om circa 180 personen gaat waarvan ten onrechte de tijdelijke vrijstelling vanwege het volgen van een opleiding die leidt tot een kwalificerend diploma niet is beëindigd dan wel personen die ten onrechte zijn vrijgesteld vanwege het volgen van een mbo-1 opleiding. Al deze personen hebben de opleiding inmiddels beëindigd zonder het behalen van een startkwalificatie. Op dit moment gaat het om 130 personen. Het verschil is te verklaren doordat een aantal inburgeraars inmiddels voldaan heeft aan de inburgeringsplicht en doordat aan personen die zichzelf hebben gemeld en een lening hebben aangevraagd de inburgeringsplicht is opgelegd.

De fout in het systeem is inmiddels hersteld. Daarbij heeft DUO de tijdelijke vrijstelling van jongeren die een mbo-1 opleiding volgen beëindigd. Dit betreft bijna 700 personen. DUO heeft deze personen in november 2020 een kennisgeving van de inburgeringsplicht gestuurd. Hier hoeft dus geen verdere actie te worden ondernomen.

De overige personen zijn volgens de wet ook inburgeringsplichtig maar deze plicht is nog niet opgelegd. Aan de ene kant is het onwenselijk dat nieuwkomers onvoldoende de Nederlandse taal beheersen en de Nederlandse maatschappij onvoldoende kennen. Aan de andere kant worden mensen door een fout van de overheid jaren te laat geconfronteerd met oplegging van de inburgeringsplicht en de daarbij horende verplichtingen terwijl ze misschien al een positie in de maatschappij hebben verworven. Het is onwenselijk dat mensen door het alsnog opleggen van de inburgeringsplicht worden belemmerd in hun participatie op de arbeidsmarkt. Daarom heb ik besloten inburgeringsplichtige personen die participeren op de arbeidsmarkt te ontheffen van de inburgeringsplicht.

Dat betekent dat DUO alle personen een beschikking stuurt met uitleg over de situatie dat eerder de inburgeringsplicht opgelegd had moeten worden. Daarbij wordt betrokkene erop gewezen dat ontheffing van de inburgeringsplicht verleend kan worden als betrokkene participeert op de arbeidsmarkt. Het criterium voor participatie wordt de ONA-vrijstelling voor werkenden. De ONA-vrijstelling betekent dat betrokkene gedurende een periode van twaalf maanden voorafgaande aan het verzoek tot vrijstelling in ten minste zes maanden minimaal 48 uur per maand werkzaamheden heeft verricht. Via een aanvraagformulier kunnen betrokkenen binnen zes weken een beroep doen op deze vrijstelling. Als de inburgeringsplichtige voldoet aan de voorwaarden voor de vrijstelling dan wordt die in zijn geheel ontheven op grond van de ruime bevoegdheid tot ontheffing van de inburgeringsplicht op grond van aantoonbaar geleverde inspanningen. De inburgeringsplichtige kan in bezwaar gaan tegen een eventuele afwijzende beslissing. Degene die niet voldoen aan het criterium van de ONA-vrijstelling en ook niet anderszins kunnen aantonen actief te zijn op de arbeidsmarkt, worden alsnog inburgeringsplichtig.

DUO streeft ernaar in februari te starten met de versturing van de kennisgevingen.

3.2.3 Andere tijdelijke vrijstellingen van de inburgeringsplicht

Omdat de tekst in het besluit (algemeen voortgezet onderwijs) niet volledig aansluit op de huidige onderwijsvormen (vmbo) en omdat de onderwijscodes zeer complex zijn, is het voor DUO niet altijd duidelijk of een opleiding vrijstellend is. Om die reden hebben SZW en DUO verder onderzocht of er nog meer groepen te onderscheiden zijn waarbij er mogelijk inconsistenties bestaan tussen regelgeving en uitvoering. Daarbij zijn de volgende opleidingen onder de loep genomen: voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (VAVO), voorbereidend middelbaar beroepsopleiding (vmbo) en voorbereidende opleidingen.

Het VAVO kent verschillende soorten opleidingen, al dan niet gericht op het halen van een diploma. Bij sommige minder gangbare onderwijstypen is het complex om vast te stellen of deze vallen onder een tijdelijke vrijstelling of niet.

SZW zal in overleg met OCW vaststellen welke VAVO-opleidingen wel en welke niet vrijstellend zijn. Wanneer dit bekend is, kan DUO indien nodig correcties aanbrengen in het informatiesysteem inburgering (ISI). Indien mensen ten onrechte tijdelijk zijn vrijgesteld zullen zij hierover worden geïnformeerd en zal de inburgeringsplicht alsnog worden opgelegd.

Vorbereidende opleidingen betreffen het voorbereidend leerjaar voor opleidingen als VWO/HAVO/VMBO. Het gaat om opleidingen die niet worden afgesloten met een diploma. Het niet opleggen van de inburgeringsplicht is een gevolg van eerdere afspraken die SZW met DUO heeft gemaakt om jongeren die bezig zijn met een opleiding niet te belasten met de inburgeringsplicht met het risico dat ze stoppen met de opleiding.

Een voorbereidende opleiding leidt niet rechtstreeks tot het behalen van een (kwalificerend) diploma, maar is wel gericht op het kunnen volgen van een opleiding die leidt tot een diploma. Omdat dit een complexe kwestie is, is er meer tijd nodig om dit uit te zoeken en tot een oplossing te komen. Daarbij zal ook de aansluiting op het nieuwe inburgeringsstelsel betrokken worden. U wordt hierover in de volgende uitvoeringsbrief geïnformeerd.

Het vmbo kent vier verschillende leerwegen.⁶ De tekst in het besluit zou kunnen suggereren dat alleen de theoretische leerweg (voorheen mavo) vrijstellend is. Dit is niet zo bedoeld, want het vmbo sluit voor alle leerwegen af op minimaal niveau A2/1F. Dat betekent dus dat de vrijstellingen voor het vmbo terecht worden verleend. De tekst in het Besluit inburgering zal worden verhelderd.

3.3 Aanpassing Wet inburgering om verlenging van een nieuwe termijn in geval van niet verwijtbaarheid mogelijk te maken⁷

Indien een inburgeringsplichtige verwijtbaar niet voldoet aan zijn inburgeringsplicht binnen de inburgeringstermijn legt DUO van rechtswege een boete op en geeft een nieuwe termijn. Als betrokkene na die termijn nog niet heeft voldaan volgt opnieuw een boete. Het komt voor dat zich in die nieuwe termijn omstandigheden voordoen waardoor iemand niet verwijtbaar binnen die termijn niet aan zijn verplichting kan

⁶ Theoretische leerweg, gemengde leerweg, kaderberoepsgerichte leerweg en basisberoepsgerichte leerweg.

⁷ Naast de inburgeringstermijn kan het hier in principe ook gaan om de termijn voor het participatieverklaringstraject

voldoen. Dit is bijvoorbeeld het geval als iemand door de coronamaatregelen een tijdlang geen les heeft kunnen volgen of examen heeft kunnen doen. In de Wet inburgering was niet geregeld dat in een dergelijk geval de nieuwe termijn verlengd kan worden. Daardoor is er geen wettelijke basis om rekening te houden met de individuele omstandigheden van de inburgeringsplichtige. In de praktijk geeft DUO een dergelijke verlenging wel. Ik vind het wenselijk om de wet aan te passen aan de huidige praktijk. Als onderdeel van de Verzamelwet SZW 2022 zal ik voorstellen om het huidige beleid van een wettelijke basis te voorzien. DUO zal vooruitlopend op deze wetswijziging de huidige praktijk voortzetten.

3.4 Inburgeringsplicht en de AOW-gerechtigde leeftijd huidig stelsel

Eerder in deze Uitvoeringsbrief heb ik aangegeven dat er enkele inconsistenties tussen wet- en regelgeving en de uitvoeringspraktijk zijn. Ook ten aanzien van het thema inburgeringsplicht en AOW-gerechtigde leeftijd is gebleken dat er een inconsistentie tussen de strikt formele uitleg van de wet- en regelgeving en de uitvoeringspraktijk van DUO is.

Op grond van de Wet inburgering is iemand in feite inburgeringsplichtig totdat de AOW-gerechtigde leeftijd is bereikt. Er zijn geen nadere specifieke regels hoe om te gaan met de situatie dat iemand binnen drie jaar of – na verlening van de inburgeringstermijn – tijdens de inburgeringsplichtige periode de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt. Op grond van (ongeschreven) beleid en afspraken met SZW wordt in de uitvoeringspraktijk geen inburgeringsplicht opgelegd aan een (potentieel) inburgeringsplichtige, die binnen de inburgeringstermijn van drie jaar de pensioengerechtigde leeftijd zal bereiken. Het is echter mogelijk om op verzoek in te burgeren en om na het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd door te gaan als vrijwillig inburgeraar (met behoud van de lening).

Hoewel het bieden van de mogelijkheid om door te gaan als vrijwillig inburgeraar is bedoeld als begunstigend beleid, blijkt dit in de praktijk tot problemen te leiden wanneer niet binnen de gestelde inburgeringstermijn voldaan kan worden aan de inburgeringseisen. Wanneer bijvoorbeeld een asielgerechtigde inburgeringsplichtige na het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd doorgaat met inburgeren als vrijwillig inburgeraar en het niet lukt om binnen de gestelde termijn te voldoen aan de inburgeringsplicht, is de consequentie dat de volledige lening moet worden terugbetaald. Dit lijkt niet rechtvaardig en juridisch ook niet houdbaar. Dit beleid zal worden stopgezet en in deze gevallen zal DUO overgaan tot het kwijtschelden van de lening.

Tot aan de inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringsstelsel zal het gehanteerde beleid – tot het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd – worden voortgezet. Voor nieuwe gevallen betekent dit dat een (potentieel) inburgeringsplichtige, die binnen de inburgeringstermijn van drie jaar de pensioengerechtigde leeftijd zal bereiken, niet actief zal worden gewezen op de inburgeringsplicht. Het is namelijk onwenselijk dat een (asielgerechtigde) inburgeraar de beschikking krijgt over een budget van maximaal € 10.000 zonder enige prikkel tot een doelmatige besteding van dit budget.

In het geval dat men er toch voor kiest om te starten met de inburgering, dan zal DUO twee maanden voorafgaand aan het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd betrokkene daarover informeren en daarna overgaan tot het beëindigen van de inburgeringsplicht en van de lening op het moment van het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. De

lening van een asielgerechtigde, zal op dat moment worden kwijtgescholden.

Tot slot zal DUO stoppen met het bieden van de mogelijkheid om na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd de lening te laten doorlopen.

4 Gevolgen lockdown voor inburgeringsexamens

Door de lockdown vanaf half december 2020 zijn de examenlocaties van DUO gesloten. Dit betekent dat er tot en met 18 januari circa 23.000 examens geen doorgang kunnen vinden. Door de verlenging van de lockdown tot 9 februari stijgt het aantal uitgestelde examens tot bijna 37.000. Deze uitgestelde examens komen bovenop de (ondanks extra inzet) resterende achterstanden van de examens die ontstaan zijn door de lockdown tijdens de eerste coronagolf en nog niet volledig waren weggewerkt.

Er wordt gewerkt aan capaciteitsuitbreiding voor als de lockdown weer wordt opgeheven. Op dit moment zijn er afspraken gemaakt voor tijdelijke extra examenplekken in Amsterdam en Eindhoven. Daarnaast worden er extra examenplekken in het midden van het land en in de buurt van Eindhoven gezocht. Ook voor de leerbaarheidstoets lopen de wachttijden op. Er worden nu extra examinatoren geworven om zodra de lockdown voorbij is, deze toets weer op volle kracht af te kunnen nemen.

5 Fraude

In de vorige Uitvoeringsbrief Inburgering is uw Kamer geïnformeerd over de ontwikkelingen op het terrein van fraude bij inburgering (peildatum 1 mei 2020). Inmiddels heeft Blik op Werk alle financiële audits afgerond. Dit heeft de volgende uitkomsten opgeleverd:

- Intrekkingen van het keurmerk ten gevolge van de financiële audit heeft bij 21 cursusaanbieders inburgering plaatsgevonden. Schorsingen van het keurmerk ten gevolge van de financiële audit heeft bij 46 cursusaanbieders inburgering plaatsgevonden waarvan bij 20 aanbieders in verband met het verstrekken van laptops.
- De laatste tijd is het toezicht door Blik op Werk verder geïntensiveerd bij de toelating van nieuwe aspirant keurmerkhouders. Ook is de toegestane omzet voor het eerste jaar gemaximaliseerd. Het maximumbedrag bedraagt in beginsel € 75.000. In bijzondere omstandigheden kan dit worden verhoogd tot € 250.000. Door het stellen van een maximumbedrag wordt er aan risicobeheersing gedaan; een taalschool kan pas na gebleken geschiktheid een grotere omzet draaien.
- Door DUO zijn er over het jaar 2020 in totaal 16 gevallen van misbruik geconstateerd op de toetslocaties. In 5 gevallen werden tijdens het examen ongeoorloofde hulpmiddelen zoals gsm, horloge of een spiekbrieff gebruikt en in 9 gevallen betreft het een «look a like» die werd ingezet om voor iemand anders examen te doen. Verder is 1 persoon bij het examen betrapt op het niet hebben van een rechtmatige verblijfstitel en 1 persoon op valsheid in geschrifte, omdat deze persoon niet over een eigen identiteitsbewijs beschikte.

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.

Met ingang van het eerste kwartaal 2020 kan een inburgeraar die betrapt wordt op het plegen van misbruik bij het examen gedurende 3 maanden uitgesloten worden van deelname aan examens. Deze maatregel is in 2020 ook daadwerkelijk opgelegd.

In het kader van het toezicht op de inburgeringscursussen vindt er uitwisseling plaats tussen DUO en Blik op Werk, zodat kan worden toegezien op de rechtmatige uitvoering van de inburgeringsdiensten door de cursusaanbieders. Deze uitwisseling van gegevens heeft geen betrekking op individuele inburgeraars. Indien er signalen van misbruik of van fraude bij DUO of bij Blik op Werk binnenkomen, dan worden deze gemeld bij de Inspectie SZW.

Over de in mijn vorige Uitvoeringsbrief vermelde doorzoekingen door de Inspectie SZW (Opsporing) en over de behandeling van ontvangen fraudemeldingen kunnen omwille van het opsporingsonderzoek geen nadere mededelingen worden gedaan.

6 Overig

6.1 Opt-in Turkse asielmigranten

Turkse nieuwkomers met een asielstatus hebben in de periode van 12 november 2019 tot 1 mei 2020 gebruik kunnen maken van de opt-in mogelijkheid in het huidige inburgeringsstelsel. Tot 1 mei 2020 hebben bijna 1.200 Turkse asielstatushouders gebruik gemaakt van deze mogelijkheid en zijn daarmee inburgeringsplichtig geworden.

Eerder heeft uw Kamer gevraagd om de opt-in regeling voor Turkse nieuwkomers met een asielstatus opnieuw open te stellen. Op dat moment was er echter geen reden om de opt-in regeling te heropenen, omdat er nagenoeg geen aanvragen meer bij DUO binnenkwamen. Enkele aanvragen zijn door DUO alsnog gehonoreerd uit coulance en/of de relatief korte tijd die toen was verstreken sinds de sluiting per 1 mei 2020.

In totaal zijn er vanaf 1 mei 2020 tot heden 26 (nieuwe) verzoeken bij DUO binnengekomen en gehonoreerd. De verwachting is dat hier nog een aantal opt-in verzoeken bij zullen komen.

Ik heb DUO verzocht ook in de toekomst coulant om te gaan met dergelijke verzoeken.

6.2 Pilotprogramma VOI

De tweede helft van 2020 stond in het teken van de heropstart van de 39 pilots na een periode van beperkingen door de coronamaatregelen. Vanaf het voorjaar van 2020 tot de zomer hebben de pilotgemeenten geprobeerd om de pilotactiviteiten (deels) digitaal door te laten gaan en uitval te voorkomen door digitaal contact te houden met de deelnemers. Tijdens en na de zomer konden veel pilotgemeenten weer fysieke groepsbijeenkomsten organiseren en was er meer ruimte voor bijvoorbeeld bezoeken aan bedrijven. De looptijd van de 39 pilots is met een half jaar verlengd en eindigt daarmee in 2021.⁸ De zes betrokken onderzoeksbureaus zullen in hun evaluatieonderzoek naar de pilots tevens aandacht besteden aan de onverwachte uitdagingen en opbrengsten van de coronaperiode.

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/inburgeren-in-nederland/nieuws/2020/04/30/pilotprogramma-veranderopgave-inburgering-verlengd>

Voor de zomer vorig jaar zijn de zes tussenrapporten van de evaluatieonderzoeken gepubliceerd. In de zomer is aandacht gegeven aan de tussenrapporten middels een «Summerschool»: zes weken lang stond elke week één tussenrapport centraal en werd met een brede groep geïnteresseerden gedeeld wat de voornaamste tussenresultaten van de evaluatieonderzoeken waren. In het najaar is hetzelfde gedaan, dit keer met «Herfstsessies» voor de eerste zes gepubliceerde evaluatieonderzoeken van bestaande werkwijzen bij gemeenten. De desbetreffende gemeenten hebben zelf opdracht gegeven voor de uitvoering van deze evaluatieonderzoeken met cofinanciering van SZW. In 2021 wordt de publicatie van nog eens vier evaluatieonderzoeken naar bestaande werkwijzen in lijn met de nieuwe wet Inburgering verwacht. Daarnaast worden vanaf mei 2021 de eindrapporten naar de opbrengsten van de 39 pilots gepubliceerd en werken we verder aan kennisdeling over deze resultaten tezamen met het ondersteuningsprogramma van de VNG en Divosa.

6.3 Gebruik maken van de mogelijkheden die sociale ontwikkelbedrijven bieden

Met het aannemen van de motie van de Kamerleden Peters en Jasper van Dijk⁹ heeft de kamer de regering opgedragen om bij gemeenten er nadrukkelijk op aan te dringen om gebruik te maken van de mogelijkheden tot inburgering die sociaal ontwikkelbedrijven kunnen bieden. Volgens genoemde Kamerleden kunnen sociaal ontwikkelbedrijven een belangrijke rol spelen bij de inburgering, omdat zij inburgeraars snel aan passend werk kunnen helpen.

In het nieuwe stelsel hebben de gemeenten de regie over de uitvoering en is maatwerk van groot belang. Dit biedt voor gemeenten aanknopingspunten en ruimte om inburgeringstrajecten zodanig in te richten dat (taal)onderwijs zoveel mogelijk wordt gecombineerd met participatieactiviteiten via sociaal ontwikkelbedrijven. Gemeenten kunnen hierover afspraken maken met sociaal ontwikkelbedrijven in de regio. De ene inburgeraar zal meer gebaat zijn bij intensief taalonderwijs, terwijl de ander mogelijk meer heeft aan participatieactiviteiten om al doende de taal te leren en tegelijkertijd vaardigheden op te doen die van pas komen bij het vinden van een baan. Zoals reeds is aangegeven zijn 39 pilots binnen het pilotprogramma VOI, verdeeld over zes pilotthema's, nog in volle gang (zie &6.2). In een aantal van de pilots wordt nauw samengewerkt met SW-bedrijven in de regio. Daarnaast wordt in het ondersteuningsprogramma voor gemeenten, dat getrokken wordt door Divosa en VNG, aandacht besteed aan het delen van goede voorbeelden op het gebied van SW-bedrijven.

6.4 Recent signaal van DUO over mogelijke route voor fraude of misbruik.

Tenslotte wil ik u melden dat kort voor verzending van deze brief DUO bij een extra controle een mogelijke route voor fraude of misbruik heeft gesignaleerd. DUO doet hier nu extra onderzoek naar en zal waar nodig maatregelen treffen. Omdat er nog veel onduidelijk is wordt u in de volgende uitvoeringsbrief hierover nader geïnformeerd.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

⁹ Kamerstuk 35 483, nr. 42.