

Vergaderjaar 2023–2024

32 824

Integratiebeleid

Nr. 408

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2023

1. Inleiding

Iedereen in Nederland moet mee kunnen doen in de samenleving, ook inburgeraars. Samenleven in diversiteit vereist de inzet van allen en is een wederkerig proces waarbij respect voor verschillende opvattingen en leefwerelden binnen de Nederlandse samenleving essentieel is. Het Rijk, gemeenten en uitvoeringspartners werken nauw samen, zodat inburgeraars zo snel mogelijk aan de slag kunnen met het leren van de taal en het participeren in de maatschappij. Inburgering geeft nieuwkomers een basis om hun leven in Nederland vorm te geven. Binnen de Wet inburgering 2021 (Wi2021) voeren gemeenten de regie op de uitvoering van de inburgering, inburgeraars blijven zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan de inburgeringsplicht. Dit vergroot hun kansen op een goede toekomst in Nederland. Dit is in het belang van nieuwkomers zelf én van de samenleving als geheel.

Ik hecht er veel waarde aan dat de Wi2021 bijdraagt aan het maatschappelijk doel van inburgering: iedereen doet mee, het liefst via betaald werk. Binnen het lerend stelsel, waarin leren van de uitvoering, onderzoek en monitoring centraal staat, volg ik het doelbereik van de Wi2021 nauwlettend. We zijn twee jaar onderweg met de Wi2021. De uitvoering van het nieuwe inburgeringsstelsel komt steeds meer op gang. Recent heb ik uw Kamer via de verzamelbrief¹ geïnformeerd over de voortgang en uitvoering van het inburgeringsbeleid, de borging van de onderwijsroute² en de voortgang van het Programma Voor een Inclusieve Arbeidsmarkt³. Nog niet alle inburgeringsprocessen werken zoals beoogd. Daar waar we knelpunten zien binnen het stelsel, werken we samen met ketenpartners en inburgeraars aan concrete oplossingen. En daar waar we

¹ Kamerstukken II 2023–2024, 32 824, nr. 391.

² Kamerstukken II 2022–2023, 32 824, nr. 393.

³ Kamerstukken II 2022–2023, 29 544, nr. 1226.

kunnen leren van andere aanpakken, zoals de lessons learned Oekraïne⁴, nemen we die mee in het verder doorontwikkelen van het inburgeringsbeleid.

Leeswijzer

In deze periodieke uitvoeringsbrief staan vijf hoofdthema's centraal. Allereerst ga ik in op de ervaringen met de start van het inburgeringsproces. Vervolgens informeer ik uw Kamer over de ontwikkelingen in het inburgeringsonderwijs en het toezichtstelsel. Daarna beschrijf ik de voortgang van het lerend stelsel, met aandacht voor onderzoeken die zijn uitgevoerd en nog op de planning staan. Het volgende deel gaat in op de plannen voor het monitoren, evalueren en sturen op het doelbereik van de Wi2021 én het monitoren van de voortgang onder de Wet inburgering 2013 (Wi2013). Tot slot informeer ik uw Kamer over enkele overige onderwerpen, zoals prejudiciële vragen. Naast overige onderwerpen op inburgering, informeer ik u hier ook over het meerjarenplan zelfbeschikking.

2. Start van het inburgeringsproces

De Wi2021 is nu bijna twee jaar van kracht. Op 1 oktober⁵ waren er onder de Wi2021 circa 51.600 inburgeraars waarvan 34.400 asielstatushouder, 16.100 gezinsmigranten en 1.100 overige migranten. De afgelopen twee jaar heb ik ingezet op stelselverbeteringen en oplossingen voor knelpunten in de uitvoering. De focus lag op de vroege start, de brede intake en het financieel ontzorgen.

2.1. Vroege start en PIP

Op 1 oktober 2023 verbleven 10.900 inburgeringsplichtige statushouders in een azc. Ik vind het belangrijk dat statushouders al in het azc kunnen starten met hun inburgering en integratie. Om dit te bevorderen, heb ik in het afgelopen jaar verschillende acties ingezet. Zo is het sinds dit voorjaar gelukt om Meedoenbalies meerjarig te financieren. Er is een brede consensus over het belang van vroegtijdig investeren in de Nederlandse taalbeheersing en participatie van kansrijke asielzoekers en statushouders. Samen met ketenpartners werk ik, zoals ook is aangegeven in de verzamelbrief inburgering van 15 september 2023⁶, aan maatregelen om deze vroege start te stimuleren en de randvoorwaarden te verbeteren. Ik stimuleer bijvoorbeeld de gesprekken en bijeenkomsten met ketenpartners om de samenwerking tussen gemeenten en het COA te verbeteren. In het najaar van 2023 hebben Divosa en COA samen de «Roadshow gemeenten – COA» georganiseerd, gericht op een betere samenwerking voor de begeleiding van statushouder. Daar werd duidelijk dat er grote behoefte is aan laagdrempelige ontmoetingen tussen uitvoeringsprofessionals van het COA en van gemeenten om meer inzicht te krijgen in elkaars werk.

In de cijfers is zichtbaar dat het percentage inburgeraars met een vastgesteld PIP stijgt. Per 1 oktober jl. had de helft (50%) van de inburgeraars een vastgesteld PIP, terwijl dit op 1 mei nog 43 procent was. Per 1 oktober 2023 hadden 26.000 inburgeraars een vastgesteld PIP. Per 1 mei 2023 lag dit aantal nog op 15.600. Mijn ambitie is dat deze stijgende lijn

⁴ Kamerstukken 36 045 en 29 861, nr. 149.

⁵ Alle in deze brief opgenomen cijfers met betrekking tot de Wi2021 zijn afkomstig van DUO en hebben als peildatum 1 oktober 2023. De cijfers zijn afgerond op 100-tallen.

⁶ Kamerstukken II 2023–2024, 32 824, nr. 391.

zich doorzet, zodat meer inburgeringsplichtigen beginnen met hun inburgering en meedoen in de samenleving.

Tabel 1: Vastgestelde PIP's inburgeringsplichtigen

	Peildatum 1 mei 2023	Peildatum 1 oktober 2023
Inburgeringsplichtigen	36.200	51.600
Vastgestelde PIP's	15.600 (43%)	26.000 (50%)

Inburgeringsaanbod

Ook zien we in absolute zin dat meer asielstatushouders een taalaanbod hebben. Op 1 mei van dit jaar had ongeveer 40 procent van de asielstatushouders (3.700 personen) met een vastgesteld PIP ook een aanbod voor inburgering. Een half jaar later, op 1 oktober, is dit percentage gestegen naar 52 procent. Het totaal aantal PIP's bij asielstatushouders is op 1 oktober 16.800. Van de 16.800 heeft 8.700 een aanbod.

2.2. Financiële startpositie van statushouders

Een stabiele financiële positie van statushouders net na vestiging in de gemeente is belangrijk voor een succesvolle inburgering. Ik zet in op drie verschillende acties om deze te verbeteren: het wijzigen van het wetsartikel voor financieel ontzorgen, een onderzoek naar de werkzame elementen bij begeleiding naar financiële zelfredzaamheid en het beperken van het inkomensgat net na vestiging in de gemeente. Deze acties zijn noodzakelijk, aangezien deze doelgroep kwetsbaar blijkt voor financiële problemen⁷ en op dit moment niet altijd de ondersteuning krijgt die nodig is.

Actie 1: Wijziging financieel ontzorgen

Ik bereid een wijziging voor van het wetsartikel over het ontzorgen van statushouders. Ik wil daarmee duidelijkheid bieden over deze taak van gemeenten. Deze wijziging heb ik eerder al aangekondigd in de verzamelbrief inburgering van 6 april jl.⁸. Nu heb ik, samen met de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen (APP), de kaders hiervoor vastgesteld en wordt deze in gang gezet.

Kern van de wijziging

Op dit moment zijn gemeenten verplicht om statushouders met een bijstandsuitkering zes maanden financieel te ontzorgen. Deze verplichting is vastgelegd in artikel 56a van de Participatiewet. Het ontzorgen houdt in dat gemeenten een aantal vaste lasten van de statushouder rechtstreeks vanuit de bijstandsuitkering betalen. Het gaat daarbij om de huur, de rekeningen voor gas, water en stroom en de verplichte zorgverzekering. Met de wijziging kunnen gemeenten ook in de toekomst een uitzondering blijven maken op het ontzorgen. De wijziging creëert de mogelijkheid om op basis van individuele omstandigheden van de statushouder het ontzorgen op een andere manier in te vullen.

Het voorstel tot wetswijziging zal concreet bestaan uit een aanvulling op artikel 56a van de Participatiewet. Gemeenten blijven met deze aanvulling

⁷ Bron: Rapport «Financiële zelfredzaamheid van statushouders: een proces van begeleid loslaten», Inspectie SZW, p.12–13.

⁸ Kamerstukken II 2023–2024, 32 824, nr. 382.

verplicht om zich in elk geval in de eerste zes maanden na huisvesting in te spannen voor de doelstellingen van het ontzorgen:

1. Het voorkomen van financiële problemen
2. Het bevorderen van de inburgering
3. Het stimuleren van financiële zelfredzaamheid

Als het gaat om alternatieve manieren om statushouders financieel te ondersteunen, kan gedacht worden aan het bieden van persoonlijke begeleiding, groepstrainingen en het inregelen van automatische incasso's voor betalingen van vaste lasten. De gemeentelijke inzet hierop is, met name in de beginfase in een gemeente, cruciaal.

Noodzaak van de wijziging

Zowel uit onderzoek als uit ervaringen in de praktijk blijkt dat het betreffende wetsartikel onvoldoende ruimte biedt voor de individuele situatie van de statushouder. Een groot deel van de statushouders is gebaat bij het ontzorgen door de gemeente. Ontzorgen voorkomt dat zij de betalingen de eerste periode zelf moeten regelen. Dit kan erg ingewikkeld zijn aangezien zij nieuw zijn in Nederland, de taal nog niet spreken en geen netwerk hebben om op terug te vallen. Tegelijkertijd wordt wel van hen verwacht dat ze snel inburgeren. Het ontzorgen kan voor een deel van de statushouders hierin helpen.

Voor andere statushouders helpt het ontzorgen niet. Bijvoorbeeld in het geval dat een statushouder al financieel zelfredzaam is. In dat geval kan het beter zijn om de statushouder regie te laten houden over de betalingen. Daarbij is het wel van belang dat de statushouder wordt ondersteund op de manier die het beste bij zijn of haar situatie past. Zo komt de regie meer bij de statushouder te liggen zodat deze uiteindelijk zelfstandig de financiën kan beheren. Met de verzamelbrief inburgering van 6 april jl. heb ik deze herziening van het ontzorgen al aangekondigd. In de tussentijd heb ik meer ruimte aan gemeenten gegeven om af te wijken van de vorm van het ontzorgen. Gemeenten kunnen nu bij uitzondering statushouders op een andere manier financieel kunnen ontlasten. Hierop heb ik positieve reacties ontvangen uit de uitvoeringspraktijk. Deze tijdelijke ruimere uitleg blijft dan ook de situatie totdat de wetswijziging van kracht is.

Actie 2: Onderzoek naar werkzame elementen financiële begeleiding

Ik ga in 2024 onderzoek laten uitvoeren naar de manieren waarop statushouders op dit moment financieel worden begeleid en wat daarin de werkzame elementen zijn. Zoals ik hierboven heb geschetst is de financiële begeleiding van statushouders een aandachtspunt. Het doel hiervan is niet alleen om financiële problemen te voorkomen, maar ook om hun financiële zelfredzaamheid te bevorderen. Op dit moment is er geen landelijk beeld van de methoden die hiervoor worden ingezet dan wel de impact hiervan op de statushouder.

Het doel van het onderzoek is aan de ene kant om goede voorbeelden op te halen en deze landelijk te verspreiden. Hierdoor kunnen gemeenten en uitvoeringsorganisaties de begeleiding verbeteren. Ik wil voorkomen dat zij het wiel opnieuw moeten uitvinden en dat er grote verschillen ontstaan tussen gemeenten in de geboden begeleiding. Een ander doel van het onderzoek is om te kijken of de regelgeving voor de begeleiding werkbaar is, of dat hier een wijziging in nodig is. Over de resultaten van het onderzoek wordt u geïnformeerd via één van de volgende uitvoeringsbrieven inburgering.

Actie 3: Aanvragen en toekennen van toeslagen

Het blijft een uitdaging om de aanvraag en toekenning van toeslagen voor de specifieke doelgroep statushouders goed in te regelen. In het commissiedebat Inburgering en Integratie van 27 september jl. heb ik toegezegd in deze uitvoeringsbrief een update te geven over de stand van zaken. Dit vraagt meer tijd. De uitvoering van de motie Kathmann, waarbij een verkenning plaats zal vinden naar het maken van uniforme afspraken over de aanvraag en toekenning van toeslagen voor deze doelgroep zal daarbij helpen. Deze verkenning pak ik dan ook samen met partners in het toeslagendomein op. Ook worden er gesprekken gevoerd met onder andere gemeenten en het COA over de begeleiding bij het aanvragen van de toeslagen. Ik informeer u bij de volgende uitvoeringsbrief over de voortgang op deze acties.

3. Inburgeringsonderwijs

Het inburgeringsonderwijs vormt een belangrijk onderdeel van het stelsel. Kwalitatief goed onderwijs is nodig voor inburgeraars om het voor hen hoogst haalbare taalniveau te bereiken.

3.1. Aanpak NT2-docententekort

Het NT2-docententekort heeft mijn volle aandacht. Ik vind het van groot belang dat nieuwkomers snel en goed inburgeringsonderwijs krijgen. Ik heb dan ook grote waardering voor het werk dat NT2-docenten verrichten om nieuwe Nederlanders onze taal te leren. Hiermee informeer ik uw Kamer nader over de aanpak van het NT2-docententekort, zoals toegezegd in de uitvoeringsbrief inburgering van 13 juli 2023⁹. Achtereenvolgens ga ik in op de omvang van het tekort, de eerste tussenevaluatie van de maatregelen die ik al heb genomen en het traject om te komen tot een structurele aanpak.

Omvang problematiek

Ik ontvang uiteenlopende signalen over het NT2-docententekort. Sommige taalscholen en gemeenten geven aan dat zij een tekort ervaren, terwijl anderen aangeven dat zij momenteel over voldoende NT2-docenten beschikken. Uit de tweede meting van de marktmonitor¹⁰ blijkt dat gemeenten en taalscholen het NT2-docententekort als één van de risico's voor de beschikbaarheid van voldoende inburgeringsonderwijs beschouwen. De enquête onder taalscholen die Blik op Werk in oktober jl. heeft gedaan, geeft een genuanceerder beeld.

- *Vacatures.* Ongeveer 60 procent van de respondenten heeft op dit moment vacatures openstaan voor gecertificeerde NT2-docenten.
- *Vacaturevervulling.* Ongeveer een derde van deze respondenten geeft aan de komende drie maanden de openstaande vacatures te kunnen vervullen. Een ongeveer even grote groep zegt dat dat niet gaat lukken en een derde deel weet het niet. Volgens de respondenten zijn vacatures soms lastig vervulbaar vanwege het tekort aan gecertificeerde NT2-docenten en het feit dat taalscholen en docenten soms niets worden over de arbeidsvoorwaarden.
- *Wachlijsten.* Wanneer het niet lukt om de vacatures te vervullen, voorzien de respondenten een toename in de wachttijd voor cursisten. De gemiddelde wachttijd bedraagt net als het voorgaande jaar circa 7 weken (al komt soms voor dat een inburgeraar meerdere maanden moet wachten).

⁹ Kamerstukken II 2022–2023, 32 824, nr. 390.

¹⁰ Kamerstukken II 2023–2024, 32 824, nr. 391.

- *Aanbod.* De verwachting is dat op landelijk niveau ook in 2024 continuïteit zal zijn in het aanbod van taaltrajecten (dat geldt voor zowel de Wi2013 als de Wi2021).

Het is duidelijk dat er zorgen leven over het NT2-docententekort maar ook dat dit op landelijk niveau nog niet heeft geleid tot een onwerkbare situatie.

Eerste tussenevaluatie kortetermijnmaatregelen

Ik zie dat de kortetermijnmaatregelen effect hebben. Sinds het begin van dit jaar zijn er maatregelen van kracht voor de duur van twee jaar. De maatregelen moeten ervoor zorgen dat taalscholen de ruimte hebben om het NT2-docententekort op te vangen zonder onaantvaardbaar af te doen aan de kwaliteit van het onderwijs. Het gaat om de volgende maatregelen, indien het streven naar 80 procent gecertificeerde NT2-docenten voor de klas niet haalbaar blijkt:

- 1) Bepaalde niet-gecertificeerde maar ervaren NT2-docenten tellen tijdelijk mee;
- 2) Docenten tellen vanaf de start van hun NT2-docentenopleiding mee voor de 80 procent-eis;
- 3) Uitstel van handhaving bij het opstellen van een gedegen personeelsplan;
- 4) Couloance bij de handhaving bij tijdelijke (in beginsel van 3 maanden) overschrijding van de maximale groepsgrootte.

Op mijn verzoek heeft Blik op Werk in oktober 2023 een tussentijdse evaluatie uitgevoerd van de maatregelen. Op peildatum 1 november 2023 hebben 42 van de in totaal circa 170 keurmerkhouders bij Blik op Werk gemeld dat ze gebruik maken van de maatregelen. Het blijkt dat taalscholen voornamelijk gebruikmaken van de maatregelen 1, 2 en 4. Het voornaamste effect van de uitzonderingsmaatregelen is dat het taalscholen in staat stelt om wachtlijsten en wachttijden voor nieuwe cursisten te beperken. Daarnaast kunnen er meer groepen worden gevormd met een beperkt niveauverschil tussen de cursisten. Taalscholen zijn positief over de maatregelen en zien graag dat deze langer dan 2 jaar blijven gelden. Bij gemeenten leeft de zorg dat de kwaliteit van de lessen daalt door de tijdelijke maatregelen. Ik blijf het effect van de maatregelen samen met Blik op Werk monitoren. Na de zomer van 2024 volgt de tweede tussenevaluatie waarin we het effect op de onderwijskwaliteit samen met Blik op Werk monitoren. Op basis daarvan zal ik besluiten of verlenging nodig en opportuun is.

Structurele aanpak

Samen met diverse ketenpartners (BVNT2, NRTO, MBO Raad, VNG, BoW) ben ik een traject gestart om structurele maatregelen te verkennen. Aangezien er ook in het reguliere onderwijs een tekort aan NT2-docenten is, werk ik nauw samen met de Minister van OCW. Wij zijn gekomen tot drie oplossingsrichtingen:

1. Werven en opleiden

Eén van de oplossingsrichtingen is het verhogen van de instroom. Op dit punt wordt er gewerkt aan meerdere positieve ontwikkelingen.

- *Opleidingsplaatsen.* Hogescholen en universiteiten hebben het aantal opleidingsplaatsen flink uitgebreid. In het studiejaar 2023/2024 gaan de onderwijsinstellingen naar verwachting circa 800 studenten opleiden. Dat is ongeveer een verdubbeling ten opzichte van het studiejaar

2021/2022. Dit betreft zowel open inschrijvingen als in company opleidingsplekken (post-hbo of wo-master).

- *Initiatieven taalscholen.* Ik zie dat taalscholen zich extra inspannen om nieuwe NT2-docenten te werven en op te leiden. Ik zie bijvoorbeeld een mooi initiatief van een van de grotere taalscholen. TopTaal heeft samen met Universitair Asiel Fonds (UAF) en hogeschool Fontys een leerwerktraject op poten gezet voor voormalige vluchtelingen die geschikt zijn om NT2-docent te worden. Veel van hen waren docent in het land van herkomst maar zaten in Nederland zonder werk. Er zijn al 80 geschikte kandidaten gevonden. De eerste groep van 16 personen start in januari 2024.
- *Doelgroepenonderzoek.* De Minister van OCW heeft opdracht gegeven om een onderzoek te doen naar welke doelgroepen interesse hebben om NT2-docent worden en onder welke voorwaarden zij daartoe bereid zijn. De uitkomsten van dit onderzoek verwacht ik begin 2024.
- *Impuls lerarenopleiding.* Via de impuls lerarenopleidingen NT2 van de Minister van OCW komt er in het collegejaar 2023–2024 verspreid over het land een aanbod waarmee circa 80 studenten aan een PABO of tweedegraads lerarenopleidingen NT2-docent kunnen worden. Daarnaast ontwikkelt de Radboud Universiteit voor het studiejaar 2024–2025 een nieuw opleidingstraject om NT2-docent te worden binnen bestaande (leraren)opleidingen voor circa 40 studenten. Ik zie het belang hiervan in en draag daarom samen met de Minister van OCW bij aan de uitbreiding van het aantal opleidingsmogelijkheden voor het studiejaar 2024–2025.

2. Verkenning mogelijkheden voor verbetering van arbeidsvoorwaarden

Het enkel opleiden van nieuwe docenten volstaat niet. Het is ook belangrijk dat docenten in het inburgeringsonderwijs willen (blijven) werken. Om het vak van NT2-docent aantrekkelijk te houden, zijn goede arbeidsvoorwaarden van belang. Dat is in eerste instantie aan werkgevers en werknemers. Zoals gezegd in het commissiedebat van 27 september jl., ben ik bereid om de partijen bij elkaar te brengen. De afgelopen jaren heeft de BVNT2 pogingen gedaan om tot een intentieverklaring voor een pakket aan minimale arbeidsvoorwaarden te komen. Ik wil taalscholen en docenten bij elkaar brengen om het gesprek aan te gaan over minimale arbeidsvoorwaarden.

3. Innovatie

Verder zie ik kansen voor innovatie in het NT2-onderwijs. Omdat ik geloof in de potentie van online onderwijs, heb ik onderzoek laten uitvoeren naar de potentie van online leren. Dit heb ik ook toegezegd bij het commissiedebat van 13 april jl. In de volgende paragraaf ga ik hierop in.

3.2. Online leren

Het onderzoek naar de potentie van online leren betreft zowel het gebruik van digitale leermiddelen¹¹ als het volgen van online lessen¹². Twee hoofdvragen staan centraal: welke ervaringen zijn al opgedaan met online leren en welke meerwaarde kunnen verschillende vormen van online

¹¹ Het betreft hier leermiddelen die gebruik maken van de digitale wereld én die voor het leren van Nederlandse taalvaardigheden ontwikkeld worden. Daaronder vallen o.a. apps, online onderdelen van NT2-lesmethodes (zoals luisterteksten, uitlegf filmpjes, interactieve oefeningen) en educatieve filmpjes.

¹² Online lessen kunnen op drie manieren plaatsvinden, namelijk in volledig online lessen, hybride lessen en deels online lessen.

leren hebben voor verschillende groepen. Er zijn vier doelgroepen gedefinieerd op basis van hun onderwijservaring en leertempo:

- Doelgroep 1: mensen met maximaal twee jaar onderwijservaring, niet of gedeeltelijk gealfabetiseerd.
- Doelgroep 2: mensen met drie tot zes jaar onderwijservaring, (goed) gealfabetiseerd in een ander schrift.
- Doelgroep 3: mensen met zeven tot tien jaar onderwijservaring en een gemiddeld leertempo.
- Doelgroep 4: mensen met meer dan tien jaar onderwijservaring en een hoog leertempo.

Digitale leermiddelen

De onderzoekers concluderen dat er al veel gebruik wordt gemaakt van digitale leermiddelen en dat die middelen voor de meeste doelgroepen in de les worden ingezet. Er valt vooral voor doelgroep 4 en voor een deel van doelgroep 3 winst te behalen wanneer deze digitale leermiddelen buiten de les worden ingezet, dus als zelfstandige leeractiviteit van de cursisten. De effectiviteit van digitale leermiddelen hangt volgens de onderzoekers af van de toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid voor de doelgroep. Als aan die voorwaarde is voldaan, kan inzet van digitale leermiddelen bij doelgroep 1 en 2 heel effectief zijn. Het gebruik van digitale leermiddelen kan resulteren in tijdsbesparing in het traject en kan leiden tot een hoger taalniveau (B1 of hoger) voor meer cursisten. Om dat te bewerkstelligen moet er wel (beter) aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan, in het bijzonder digitale vaardigheden (van zowel cursisten als docenten), studievaardigheden en beschikbaarheid van apparatuur en een geschikte studieruimte.

Online lessen

Uit het onderzoek blijkt dat de inzet van online lessen voor doelgroepen 1 en 2 geen goed alternatief is voor fysieke lessen. Voor hen is klassikaal onderwijs het meest geschikt. Dit laat onverlet dat zij buiten de les kunnen profiteren van digitale leermiddelen. Uit het onderzoek blijkt dat voor doelgroep 4 en een deel van doelgroep 3 gedeeltelijk online cursussen, dus een combinatie van online en fysieke les, een optie is. In aanvulling daarop kunnen digitale leermiddelen worden ingezet als methode voor zelfstudie. Onderzoekers geven aan dat de maximale groepsgrootte bij online lessen kleiner dient te zijn dan bij fysieke lessen. Om 100 cursisten met online lessen te bedienen zijn dus feitelijk méér docenten nodig dan als deze 100 cursisten fysieke lessen zouden krijgen. Wanneer er meer wordt ingezet op zelfstudie, zijn er niet meer docenten nodig. Online onderwijs kan reistijd besparen voor cursisten en docenten. Uit het onderzoek komt naar voren dat het bij online lessen belangrijk is dat docenten digitale vaardigheden hebben om online lessen activerend en effectief vorm te geven. Ook blijkt dat veel docenten terughoudend zijn als het gaat om online lessen. Tot slot geven de onderzoekers aan dat er winst te behalen valt door een grotere inzet van taalvrijwilligers ter ondersteuning van professionele docenten bij online leren.

Reactie op het onderzoek

Ik concludeer dat er aanzienlijke ruimte is om te innoveren en om verschillende leervormen in te zetten. De bestaande regels staan voor de B1-route online lessen toe. Het rapport geeft aan waar online leren voor de verschillende doelgroepen kansen biedt. Ik zie in het bijzonder mogelijkheden voor hoger opgeleiden in de B1-route, dus asielstatushouders en gezinsmigranten in doelgroep 4 en ook een deel van doelgroep 3. Ik zie in het onderzoek ook ruimte om de mogelijkheden voor

online les voor doelgroepen 1 en 2 te exploreren. We leven in 2023 en de mogelijkheden die onze tijd ons biedt moeten we ten volle benutten.

Bij het organiseren van online les is het van belang de randvoorwaarden op orde te brengen. Inburgeraars hebben immers voorzieningen nodig, zoals een laptop of tablet en een rustige werkplek met wifi. Ook moet er een sluitende aanwezigheidsregistratie zijn (om fraude te voorkomen). Ten slotte is van belang dat inburgeraars en docenten over voldoende digitale vaardigheden beschikken.

Ik ben in gesprek met de taalscholen en Blik op Werk om te bezien hoe wij de ruimte in de regels kunnen benutten en invulling kunnen geven aan de randvoorwaarden. Ook zie ik potentie voor statushouders die zich nog in het azc bevinden. Gebruik maken van online mogelijkheden is één van de maatregelen waar de werkgroep «Vroege start» mee aan de slag gaat. Aan de hand van dit onderzoek worden door de werkgroep praktische handvatten geboden aan gemeenten voor welke groepen inburgeraars online lessen ingezet kunnen worden bij verblijf in het azc. Dit hangt voor een belangrijk deel samen met het in orde maken van beschikbare studiefaciliteiten op het azc.

3.3. Ontwikkelingen op de onderwijsroute

Op 19 september 2023¹³ informeerde ik uw Kamer over de borging van de onderwijsroute binnen het inburgeringsstelsel. Ik ben verheugd dat het gelukt is om de onderwijsroute langdurig zeker te stellen, met de bijna € 90 miljoen extra financiering tussen 2026 en 2029. Daarmee dragen we bij aan het vergroten van kansen van jonge nieuwkomers. Daarnaast is in bijna alle arbeidsmarktregio's de onderwijsroute van de grond gekomen. Ik streef ernaar de onderwijsroute de komende jaren samen met partners verder te versterken. In deze paragraaf ga ik in op de acties die zijn voorzien voor de onderwijsroute.

Steeds meer aanbod en toename aantal onderwijsroutes

Ik vind het van belang dat de onderwijsroute in het hele land aangeboden wordt. Daarmee bieden we jonge nieuwkomers in het gehele land de kans om zich verder te ontwikkelen in het reguliere onderwijs. In de verzamelbrief inburgering van april heb ik u geïnformeerd over de aantallen inburgeraars in de onderwijsroute¹⁴. Uit de meest recente DUO-cijfers (peildatum 1 november 2023) blijkt dat het aantal asielstatushouders dat de onderwijsroute heeft laten vastleggen in het PIP is gestegen van 13 procent in het cohort 2022 naar 19 procent in cohort 2023. Daarnaast blijkt uit de laatste marktmonitor¹⁵ dat inmiddels 32 van de 35 arbeidsmarktregio's mbo- en hbo-aanbod hebben en in 30 arbeidsmarktregio's wo-aanbod beschikbaar is.

Zoals aangekondigd werkt mijn ministerie samen met ketenpartners de komende periode aan diverse verbetervoorstellen om de onderwijsroute toekomstbestendiger te maken waarbij we ook de motie van de leden Kathmann en Palland¹⁶ meenemen, waarin de regering wordt verzocht te onderzoeken welke voor- en nadelen het onderbrengen van de onderwijsroute in het publiek bekostigd onderwijs kan opleveren. In de verbetervoorstellen is uiteraard ook aandacht voor de resterende regio's waar nog geen aanbod tot stand is gekomen. Over de kwaliteit van de onderwijs-

¹³ Kamerstukken II 2022–2023, 32 824, nr. 393.

¹⁴ Kamerstukken II 2022–2023, 32 824, nr. 382.

¹⁵ Kamerstukken II 2022–2023, 32 824, nr. 391.

¹⁶ Kamerstukken II 2022–2023, 32 824, nr. 401.

route verwacht ik u in april 2024 te kunnen informeren, wanneer de inspectie van het onderwijs de Staat van het Onderwijs openbaar maakt.

3.4. Misbruik en oneigenlijk gebruik bij inburgering

Blik op Werk, DUO en de opsporingsdienst van de Nederlandse Arbeidsinspectie zijn, ieder vanuit de eigen taakopdracht, alert op signalen van mogelijke onregelmatigheden in het inburgeringsonderwijs. Er is in het bijzonder aandacht voor fraude met inburgeringsgeld door taalscholen en examenfraude door inburgeraars. Waar nodig bespreken zij de signalen met elkaar en met SZW. Daarbij nemen zij passende maatregelen. Zoals toegezegd aan uw Kamer in de uitvoeringsbrief inburgering van 4 juli 2022¹⁷ monitor ik het frauderisico en informeer ik u over de signalen zijn binnengekomen.

- Het aantal fraudemeldingen bij DUO, Blik op Werk en de opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie is op dit moment aanzienlijk lager dan in het verleden. Bovendien blijken signalen in de meeste gevallen niet zodanig te zijn dat ze leiden tot een schorsing of intrekking van keurmerk. In de periode van 1 mei 2023 tot 1 november 2023 heeft DUO 12 meldingen van mogelijk misbruik gekregen. Daarvan gaan er acht over een taalschool. Dit betreft bijvoorbeeld meldingen over uitzonderlijke uurtarieven of misleiding door een taalschool. De overige vier gaan over mogelijk misbruik door een inburgeraar of een derde. Deze meldingen hebben betrekking op mogelijke examenfraude of het gaat om personen die aanzienlijk minder presteren dan verwacht kan worden op basis van het aantal geregistreerde lesuren. Zo nodig deelt DUO de signalen met de ketenpartners of zet ze door naar de opsporingsdiensten.
- Blik op Werk heeft in de periode van 1 mei tot 1 november 2023 vijf keer een keurmerk ingetrokken, waarvan vier vanwege het niet voldoen aan kwaliteitseisen. De vijfde intrekking betrof een vermoeden van fraude, maar dat is nog niet bewezen. Het besluit tot intrekking is na bezwaar van de taalschool omgezet in een schorsing; de schorsing loopt nog. Daarnaast is één keer besloten een aanvraag voor een Aspirant-Keurmerk af te wijzen, omdat de aanvrager niet aan de eisen voldeed. Verder zijn er tien meldingen binnengekomen over mogelijke onregelmatigheden bij taalscholen. Deze signalen zijn door Blik op Werk meegenomen in het toezicht op deze taalscholen. Indien nodig zullen passende maatregelen worden genomen, maar vooralsnog geven deze signalen geen aanleiding voor schorsing of intrekking van het keurmerk.
- De opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie heeft van 1 mei 2023 tot en met 1 november 2023 één melding van mogelijke inburgeringsfraude gehad. Elke melding wordt onderzocht en indien nodig opgevolgd.

4. Voortgang lerend stelsel

Een goed werkend inburgeringsstelsel geeft nieuwkomers een stevige basis om hun leven in Nederland vorm te geven. De wet is neergezet als lerend, adaptief stelsel, waarin ruimte is om te leren van de uitvoering en aanpassingen in de regelgeving tijdig en relatief snel doorgevoerd kunnen worden. Een belangrijk onderdeel hiervan is het monitoren en evalueren van de wet.

Op dit moment lopen er diverse onderzoeken die kwalitatieve informatie opleveren. Het gaat om een onderzoek naar de ervaringen van gemeenten met de eerste fase van de inburgering, de derde meting van de marktmo-

¹⁷ Kamerstukken II 2021–2022, 32 824, nr. 365.

nitor en het onderzoek naar de ervaringen van de inburgeraars. De rapportages van deze eerste twee onderzoeken ontvangt u in de loop van 2024.

4.1. Leren met de uitvoering en inburgeraars

Het leren in het stelsel wordt ondersteund door een breed netwerk van partijen die mij voorzien van inzichten vanuit de uitvoering en de eindgebruiker. Zo kan ik samen met hen het stelsel beter maken.

Gemeentenetwerk

Gemeenten hebben een belangrijke rol in de uitvoering van de Wi2021. Het is daarom belangrijk dat er een goede en directe dialoog is tussen wetgever en uitvoering. In afstemming met de VNG en Divosa heb ik daarom een gemeentenetwerk opgezet dat elk kwartaal bij elkaar komt. Aan dit netwerk nemen, naast beleidsmedewerkers inburgering van mijn ministerie, beleidsmedewerkers van 38 gemeenten deel. Het netwerk biedt de kans om ervaringen te delen en het inburgeringsbeleid in gezamenlijkheid door te ontwikkelen. Op 12 oktober vond de eerste bijeenkomst van het netwerk plaats.

Platform inburgeraars

In de uitvoeringsbrief inburgering van 13 juli jl.¹⁸ schreef ik dat het lerend inburgeringsstelsel alleen optimaal kan functioneren als inburgeraars worden betrokken en het stelsel aansluit bij hun behoeften en ervaringen. Ik betrek daarom nieuwkomers die inburgeren of al ingeburgerd zijn bij de beleidsontwikkeling en oplossingsrichtingen. Afgelopen jaar zijn in totaal vijf bijeenkomsten met het «platform inburgeraars» georganiseerd. In dit platform komen leden van maatschappelijke (zelf)organisaties, die zijn opgezet door (ex-)inburgeraars, periodiek samen om structureel feedback te geven op het landelijk inburgeringsbeleid en ervaringen uit de praktijk te delen met beleidsmakers. Bijvoorbeeld op het vlak van financieel ontzorgen en informatievoorziening voor inburgeraars.

4.2. Onderzoek perspectief inburgeraars

Als onderdeel van het monitoring- en evaluatieplan wordt in de periode van 2023 tot en met 2027 een meerjarig onderzoek uitgevoerd naar de ervaringen van inburgeraars met de Wi2021 en met de Wi2013. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door Regioplan, OpenEmbassy en BMC. Het onderzoek bestaat uit een kwantitatief en kwalitatief deel. In totaal verschijnen er vier rapporten. Het eerste rapport is het voorliggende rapport en betreft een verkennend, kwalitatief onderzoek. Onderdelen die in dit rapport terugkomen zijn onder andere: doelstellingen van inburgeraars en ervaringen met brede intake, PIP, financieel ontzorgen en het zelf inkopen van inburgeringsaanbod. Het onderzoek geeft geen representatief beeld van de totale groep inburgeraars. De uitkomsten van dit onderzoek worden op de eerste plaats gebruikt als input voor de online enquête die medio november 2023 is uitgezet. Het tweede rapport verschijnt medio 2024 en gaat in op de uitkomsten uit deze online enquête en een daaraan gerelateerd verdiepend kwalitatief onderzoek. Ik zal uw Kamer dan informeren over de uitkomsten. Vervolgens wordt in 2025 en in 2027 wederom deze combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Dit resulteert in een derde en vierde rapportage.

¹⁸ Kamerstukken II 2022–2023, 32 824, nr. 390.

5. Grip op de voortgang

Nu we door het lerend stelsel en de diverse onderzoeken informatie ophalen over de uitvoering, hecht ik er waarde aan om ook op basis van betrouwbare cijfers het stelsel te volgen.

5.1. Stand van zaken sturingsinformatie en prestatie-indicatoren

Naar aanleiding van mijn toezegging in het commissiedebat van 27 september jl. en het tweeminutendebat van 3 oktober jl., geef ik hieronder de stand van zaken weer van de sturingsinformatie en de prestatie-indicatoren die ik gebruik of van plan ben te gebruiken om het doelbereik van de Wi2021 te monitoren. Ik ga daarbij eerst in op de Statistiek Wet Inburgering van het CBS, daarna op de kerncijfers inburgering vanuit DUO en tot slot op het ontwikkelen van streefcijfers.

Monitoring- en evaluatieplan

In de verzamelbrief inburgering van 29 september 2022¹⁹ informeerde ik uw Kamer uitgebreid hoe ik de werking van de Wi2021 volg via het monitoring- en evaluatieplan. Ik gebruik deze informatie als input voor de gesprekken met de ketenpartners. De gegevens en informatie die worden verzameld om de werking van de Wet inburgering 2021 te kunnen volgen, zijn afkomstig uit vier informatiebronnen:

- A. Ervaringen en signalen van inburgeraars zelf en van uitvoeringspartners (gemeenten, DUO, COA, aanbieders);
- B. Managementinformatie;
- C. De Statistiek Wet inburgering van het CBS;
- D. Onderzoeken in het kader van het monitoring- en evaluatieplan Wi2021.

De belangrijkste bronnen voor sturingsinformatie zijn de Statistiek Wet inburgering en de managementinformatie van DUO (kerncijfers inburgering).

Statistiek Wet inburgering

Het belangrijkste instrument om de werking van de Wet inburgering 2021 te monitoren, is de Statistiek Wet inburgering die het CBS voor mij ontwikkelt. Deze statistiek bevat kwantitatieve gegevens op het niveau van individuele inburgeraars. Gemeenten, DUO, COA, Nuffic en SBB leveren hiervoor periodiek gegevens aan het CBS. In de verzamelbrief inburgering van 29 september 2022 heb ik uitgebreid beschreven welke gegevens in deze statistiek zijn opgenomen. Het CBS publiceert jaarlijks een openbaar dashboard en een jaarrapportage.

In het dashboard wordt een groot aantal indicatoren opgenomen, zoals:

- vroege start: percentage PIP's dat in de azc-tijd is vastgesteld;
- vroege start: de duur tussen het ingaan van de inburgeringsplicht en de start van de leerroute;
- maatwerk: verdeling over de leerroutes;
- snelheid: gemiddelde inburgeringstermijn;
- dualiteit: mate waarin gemeenten re-integratie-instrumenten inzetten tijdens de inburgering;
- dualiteit: mate waarin inburgeraars tijdens hun inburgering werken;
- doelbereik: percentage inburgeraars dat na 3 jaar heeft voldaan aan de inburgeringsplicht;
- doelbereik: percentage inburgeraars dat taalniveau B1 of hoger haalt;

¹⁹ Kamerstukken II 2021–2022, 32 824, nr. 376.

- doelbereik: percentage inburgeraars dat tijdens of na afronding van de inburgering aan het werk gaat;
- doelbereik: percentage inburgeraars dat na afronding van de inburgering instroomt in vervolgonderwijs.

Een klein deel van deze indicatoren, zoals het percentage inburgeraars dat na 3 jaar heeft voldaan aan de inburgeringsplicht, is in deze fase van de inburgering nog niet relevant en wordt daarom in de eerste publicatie nog niet opgenomen. Voor alle indicatoren kan onderscheid gemaakt worden tussen groepen inburgeraars, waaronder asielstatushouders/gezinsmigranten, man/vrouw, leeftijdsgroepen en herkomstlanden.

Deze statistiek is nog in ontwikkeling. In de komende jaren kunnen, naar aanleiding van actuele behoeften, indicatoren nog aangepast worden of nieuwe indicatoren worden ontwikkeld. Oorspronkelijk was de planning om in de zomer van 2023 het eerste jaarrapport en dashboard te publiceren. Zoals ik u in de brief van 27 september 2023 over de KIS-Monitor²⁰ heb toegelicht, kost het meer tijd dan vooraf is ingeschat om de databestanden van DUO, COA en gemeenten goed op elkaar te laten aansluiten. Daarom zal het CBS in april 2024 voor de eerste keer publiceren, over het jaar 2022. In de zomer van 2024 volgt dan naar verwachting de tweede publicatie van het dashboard en de jaarrapportage, over het jaar 2023.

Kerncijfers inburgering

Ik informeer uw Kamer twee keer per jaar via de uitvoeringsbrief inburgering waarin de kerncijfers over de Wi2013 en Wi2021 zijn opgenomen. De cijfers over de Wi2021 volgen de ontwikkeling van de uitvoering van deze wet in brede zin en zijn afkomstig van DUO. Het voordeel van deze cijfers is dat zij vaker beschikbaar komen en dus actueler zijn. Dit biedt de mogelijkheid om, wanneer de cijfers hiertoe aanleiding geven, snel met ketenpartijen in gesprek te gaan.

De rapportages van DUO over de Wi2021 zijn op dit moment nog in ontwikkeling en de tot nu toe beschikbare cijfers zien vooral op de eerste fase van de inburgering: vanaf het opleggen van de inburgeringsplicht tot en met het inburgeringsaanbod aan asielstatushouders. Ik werk op dit moment samen met DUO aan de vertaling van deze cijfers naar een aantal indicatoren over de vroege start. Zodra de rapportages gereed en getest zijn, zullen deze cijfers in de uitvoeringsbrieven met uw Kamer worden gedeeld.

Gegevens van de uitstroom uit de Wi2021, waaronder vrijstellingen, ontheffingen en examenresultaten, zijn nog beperkt beschikbaar en worden op termijn toegevoegd aan de kerncijfers.

Strefcijfers

Ik vind het van groot belang dat nieuwkomers zo snel mogelijk gaan werken. Tegelijkertijd is het belangrijk dat nieuwkomers de Nederlandse taal leren op een zo hoog mogelijk niveau omdat zij daarmee hun arbeidsmarktpositie kunnen verstevigen en meer kans maken op een vaste baan, op het niveau dat aansluit bij hun mogelijkheden.

²⁰ Kamerstukken II 2023–2024, 32 824, nr. 395.

De arbeidsparticipatie van statushouders blijft sterk achter bij andere bevolkingsgroepen. Van de totale groep statushouders is slechts 34,5 procent aan het werk²¹. Daarbij zijn drie observaties van belang:

- De arbeidsparticipatie is vooral laag in de eerste jaren na vestiging. De eerste drie jaar blijft de arbeidsparticipatie ruim onder de 25 procent en na vijf jaar gaat deze richting 50 procent.
- De arbeidsparticipatie topt af na vijf jaar; daarna neemt deze niet verder toe.
- De arbeidsparticipatie van vrouwelijke statushouders is met slechts 17 procent veel lager dan die van mannen.

Om ervoor te zorgen dat veel meer statushouders aan het werk gaan, ontwikkel ik ambitieuze streefcijfers. Ik besteed daarbij extra aandacht aan de arbeidsparticipatie in de eerste jaren, een verdere stijging van de arbeidsparticipatie na vijf jaar en de arbeidsparticipatie van vrouwelijke statushouders. Streefcijfers verhogen de effectiviteit van beleid. Doordat er een duidelijke ambitie wordt gesteld, komt er een gerichtere aanpak tot stand door tussentijdse bijsturing van beleid op basis van de resultaatcijfers en door monitoring de voortgang uitgelegd moet worden.

Bij deze streefcijfers vind ik het belangrijk om te focussen op een beperkt aantal centrale indicatoren die direct gerelateerd zijn aan de belangrijkste doelstellingen van de wet: (vroeg) arbeidsparticipatie, voldoen aan de inburgeringsplicht binnen de gestelde termijn en het behalen van een zo'n hoog mogelijk taalniveau.

Gerelateerd aan de Wi2021 wil ik in ieder geval streefcijfers uitwerken voor de volgende indicatoren:

- verhoging arbeidsparticipatie van statushouders in de eerste jaren van de inburgering;
- verhoging arbeidsparticipatie van vrouwelijke statushouders;
- aandeel inburgeringsplichtigen dat het inburgeringstraject afrondt met een inburgeringsdiploma of een inburgeringscertificaat.

Ik kies daarbij voor een groeimodel, waarbij we uitgaan van de realisatiecijfers uit het nabije verleden die als basis dienen om daar ambitieuze streefcijfers vanaf te leiden. Vervolgens bekijken we jaarlijks of de streefcijfers verhoogd kunnen worden. Elk jaar na de publicatie van de realisatiecijfers ga ik met de ketenpartners in overleg over de uitkomsten. Welke successen worden geboekt, welke knelpunten zijn er en wat is er nodig om tot meer banen voor statushouders te komen?

5.2. Voortgang onder de Wi2013

Naast de Wi2021 zijn er ook nog inburgeraars actief onder twee eerdere stelsels, de Wi2013 en de Wi2007. In de Wi2013 staan de eigen verantwoordelijkheid van inburgeraars, resultaatsverplichting en marktwerking op de voorgrond. Het streven is om de groepen uit eerdere stelsels zo snel en succesvol mogelijk uit te laten stromen. In deze paragraaf informeer ik uw Kamer over de voortgang onder de Wi2013.

Tabel 2 toont hoeveel inburgeringsplichtigen per 1 oktober jl. hebben voldaan aan de inburgeringsplicht, daarvan ontheven zijn of nog bezig zijn met inburgering onder de Wi2013. Te doen gebruikelijk zijn hierbij asielstatushouders, gezinsmigranten en overige migranten onderscheiden.

²¹ Bron: Divosa, Factsheet Statushouders en Gezinsmigranten: Rapportage inburgering, onderwijs, werk en bijstand, mei 2023, p.42. Divosa hanteert hierbij een iets andere definitie dan het CBS doorgaans gebruikt.

In totaal is door DUO in de jaren 2013 tot en met 2023 aan 196.530 personen de inburgeringsplicht voor de Wi2013 opgelegd. Daarvan zijn er inmiddels:

- 103.206 inburgeraars (52,5%) ingeburgerd via de Wi2013 of NT2;
- 33.531 inburgeraars (17,1%) ontheven van de inburgeringsplicht;
- 5.823 inburgeraars (3%) vrijgesteld van de inburgeringsplicht;
- 10.029 inburgeraars (5,1%) waarbij de inburgeringsplicht is vervallen (dat betekent niet meer woonachtig in Nederland, of overleden, of genaturaliseerd, of niet langer inburgeringsplichtig o.b.v. wijziging verblijfsdoel);
- 43.941 inburgeraars (22,4%) zijn nog inburgeringsplichtig onder de Wi2013.

Ten opzichte van de vorige uitvoeringsbrief inburgering van 13 juli jl.²², waarin de stand per 1 mei jl. werd weergegeven, is het aantal inburgeringsplichtigen onder de Wi2013 met 7.503 personen gedaald. Daarvan hebben 5.510 personen een inburgeringsdiploma gehaald. De overige personen zijn ontheven van de inburgeringsplicht of de inburgeringsplicht is vervallen.

Tabel 2: Slagingspercentages inburgeringsplichtigen per cohort

	Totaal	Voldaan	Ontheven	Nog plichtig	Asiel	Voldaan	Ontheven	Nog plichtig	Gezin & Overig	Voldaan	Ontheven	Nog plichtig
2013	9309	7.172 77% 12.982	1.945 21%	192 2%	4699	3.103 66%	1.547 33%	49 1%	4610	4.069 88%	398 9%	143 3%
2014	17028	76% 17.952	3.655 22%	391 2%	10269	6.953 68%	3.191 31%	125 1%	6759	6.029 89%	464 7%	266 4%
2015	24365	74% 21.780	5.807 24%	606 2%	18570	12.776 69%	5.490 30%	304 2%	5795	5.176 89%	317 6%	302 5%
2016	31777	69% 13.793	9.018 28%	979 3%	25328	16155 64%	8.623 34%	550 2%	6449	5625 87%	395 6%	429 7%
2017	21325	65% 12.212	6.351 30%	1.181 5%	15293	8.668 57%	6.028 39%	597 4%	6032	5.125 85%	323 5%	584 10%
2018	17880	68% 10.822	3.672 21%	1.996 11%	9836	5.610 57%	3.364 34%	862 9%	8044	6.602 82%	308 4%	1.134 14%
2019	17107	63% 8.194	2.247 13%	4.038 24%	8750	4.715 54%	1.950 22%	2.085 24%	8357	6.107 73%	297 4%	1.953 23%
2020	19853	41% 3.939	681 4%	10.978 55%	12685	4.490 35%	591 5%	7.604 60%	7168	3.704 52%	90 1%	3.374 47%
2021	25382	15% 166	153 1%	21.290 84%	17127	1.658 10%	82 0%	15.387 90%	8255	2.281 28%	71 1%	5.903 71%
2022	2095	8% 17	2 0%	1.927 92%	1331	31 2%	1 0%	1.299 98%	764	135 18%	1 0%	628 82%
2023	380	4% 17	0 0%	363 96%	60	4 7%	0 0%	56 93%	320	13 4%	0 0%	307 96%

Bron: DUO. Peildatum 1 oktober 2023.

Ook na intrekking van de Wi2013 per 1 januari 2022 zijn er personen inburgeringsplichtig gemaakt onder de Wi2013. Het gaat hierbij om personen die vóór 1 januari 2022 een verblijfsvergunning hebben gekregen en daarmee inburgeringsplichtig zijn onder de Wi2013, maar waarbij de officiële berichtgeving over de inburgeringsplicht vanuit DUO ná 1 januari 2022 heeft plaatsgevonden (de zogeheten kennisgeving inburgeringsplicht van DUO). In 2022 zijn 2.117 personen inburgerings-

²² Kamerstukken II 2022–2023, 32 824, nr. 390.

plichtig gemaakt onder de Wi2013 en in 2023 380. Van de groep 2022 heeft inmiddels 8% aan de inburgeringsplicht voldaan.

5.3. Einde lening en inburgeringsplichtig (ELIP)

In verzamelbrief inburgering van 15 september 2023²³ van dit jaar heb ik uw Kamer geïnformeerd over de actuele ontwikkelingen in de ELIP-groep: inburgeraars onder de Wi2013 die hun lening vrijwel volledig hebben verbruikt, maar nog niet hebben voldaan aan de inburgeringsplicht. Ook heb ik gemeld dat de meest recente DUO-cijfers laten zien dat er in 2023, in tegenstelling tot voorgaande jaren, sprake is van een toename van personen die vallen onder de definitie van de ELIP-groep. De meest recente cijfers van 1 november van dit jaar laten wederom een stijging zien. Dit baart mij zorgen. Momenteel verken ik de achterliggende redenen van deze stijging. In de volgende uitvoeringsbrief zal ik u hier nader over informeren.

Tabel 3: ELIP minstens € 9.500 geleend, per cohort (asielstatushouders)

Cohort Peildatum	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22 /'23	Totaal
01-05-2022	24	78	207	460	601	722	270	30	4	0	2.396
15-10-2022	21	65	167	325	391	548	487	87	10	1	2.102
01-07-2023	14	56	138	232	258	308	627	645	156	2	2.341
01-11-2023	10	48	122	203	203	249	485	939	478	2	2.739

Bron: DUO. Peildatum 1 november 2023.

Daarnaast heb ik besloten om, aanvullend op de eerder toegekende € 1,6 miljoen, dit jaar € 1,1 miljoen extra toe te kennen aan gemeenten om de ELIP-groep te ondersteunen bij het afronden van hun inburgeringsplicht. Dit bedrag zal via de decembercirculaire aan gemeenten worden uitgekeerd.

5.4. Stand van zaken leningen Wi2013

Onderstaande tabel bevat cijfers over leningen die onder de Wi2013 zijn verstrekt. Het betreft de totalen vanaf de inwerkingtreding van de Wi2013 tot aan de peildatum 1 oktober 2023. De tabel laat zien dat in totaal aan ruim 138.000 een lening is toegekend. Dit betreft leningen die zijn toegekend aan asielstatushouders, gezinsmigranten en overige migranten. De leningen zijn bedoeld voor het volgen van inburgeringscursussen en voor het doen van inburgeringsexamens.

Sinds de start van de Wi2013 zijn er op peildatum 1 oktober circa 87.000 leningen geheel of gedeeltelijk kwijtgescholden. De lening wordt onder de Wi2013 voor een asielstatushouder kwijtgescholden, wanneer hij of zij zonder verwijtbare termijnoverschrijding voldoet aan de inburgeringsplicht. Sinds begin van dit jaar kan de lening van een asielstatushouder ook gedeeltelijk worden kwijtgescholden, bijvoorbeeld wanneer de inburgeringsplichtige gedeeltelijk heeft voldaan aan de inburgeringsplicht en binnen 6 maanden na het verstrijken van de uiterste inburgeringstermijn alsnog voldoet aan de inburgeringsplicht. Het aantal kwijtscheldingen binnen deze groep zal naar verwachting oplopen wanneer statushouders die in 2020 en 2021 zijn ingestroomd voldoen aan hun inburgeringsplicht. Onder de teniet gegane leningen vallen onder meer afboekingen waarbij sprake is van bijzondere omstandigheden, zoals overlijden. Er zijn afgerond 15.000 leningen waarop wordt afgelost (naar

²³ Kamerstukken II 2023–2024, 32 824, nr. 391.

draagkracht). Op 1 oktober hadden bijna 1.900 personen hun lening geheel terugbetaald.

Tabel 4: Leningen DUO Inburgeringsplichtigen Wi2013

	Aantal	Bedrag	Gemiddeld
Toegekende leningen / opgenomen bedrag	138.610	€ 967.013.926	€ 6.977
Kwijtgescholden leningen	87.716	€ 685.380.210	€ 7.814
Teniet gegane leningen	1.159	€ 2.367.436	€ 2.043
Leningen in terugbetalingsfase	14.767	€ 67.010.973	€ 4.538
Volledig terugbetaalde leningen	1.874	€ 2.747.433	€ 1.466

Bron: DUO. Peildatum 1 oktober 2023.

6. Overige onderwerpen

In deze paragraaf schets ik ontwikkelingen op enkele overige onderwerpen.

6.1. Prejudiciële vragen ABRvS en maatregelen uitvoeringspraktijk DUO

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) heeft op 15 maart jl. prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie in Luxemburg (Hof), omdat zij van het Europees Hof wil weten of de Wi2013 voldoet aan artikel 34 van de Europese Kwalificatierichtlijn. Dit is een signaal dat de ABRvS twijfels heeft over de verenigbaarheid van enkele onderdelen van de Wi2013 met deze richtlijn. Artikel 34 verplicht EU-lidstaten om asielstatushouders toegang te bieden tot passende integratieprogramma's of te zorgen voor omstandigheden waaronder die toegang gewaarborgd is.

De ABRvS vraagt aan het Hof of de Minister asielstatushouders een inburgeringsplicht kan opleggen met een boete als stok achter de deur. Daarnaast vraagt de ABRvS ook of het uitgangspunt dat asielstatushouders de volledige kosten van de integratievoorzieningen moeten betalen, in lijn is met Europese Kwalificatierichtlijn. En of het daarbij uitmaakt dat asielstatushouders een lening kunnen aanvragen die wordt kwijtgescholden als zij op tijd hun inburgeringsexamen behalen. Ten slotte vraagt de ABRvS als bovenstaande punten verenigbaar zijn met de Kwalificatierichtlijn of de hoogte van de boete en terug te betalen lening nog een belemmering voor de toegang tot integratievoorzieningen zijn.

In deze situatie is het gebruikelijk om in de uitvoering geen onomkeerbare besluiten te nemen. Rechtbanken houden op dit moment relevante beroepszaken aan. Daarom heb ik DUO gevraagd om relevante bezwaarzaken aan te houden. Daarnaast heb ik een impactanalyse uit laten voeren hoe met lopende zaken kan worden omgegaan tot het moment van de uitspraak van het Hof.

Vanuit het oogpunt van zorgvuldig overheidshandelen, heb ik DUO gevraagd om aanpassingen te doen. Hierdoor wordt tijdelijk geen uitvoering gegeven aan besluiten die kunnen raken aan de uitspraak van het Hof. DUO gaat door met het nemen van besluiten bij verwijtbare termijnoverschrijdingen van asielstatushouders onder de Wi2013, maar het invorderen van boetes en het innen van leningen wordt gepauzeerd. Ik vind het wenselijk dat het vaststellen van verwijtbare termijnoverschrijdingen gewoon doorgaat, omdat ontlastende documenten voor de inburgeraar op een later moment verloren kunnen zijn gegaan.

Ik heb DUO opdracht gegeven om de bezwaartermijn van deze specifieke besluiten vanaf 15 maart 2023 ten aanzien van asielstatushouders te verlengen tot 6 weken na de uitspraak van de ABRvS. Daarnaast heb ik opdracht gegeven om voor asielstatushouders de invordering van leningen en het innen van boetes voor besluiten die op of na 15 maart 2023 zijn genomen, te pauzeren met ingang van het tijdstip dat de aanpassingen in de uitvoering zijn verwerkt. Dit leidt volgens de huidige inzichten tot circa € 1,3 miljoen minder ontvangsten in 2024. Dit wordt binnen de SZW-begroting opgevangen.

De verwachting is dat DUO in maart 2024 de aanpassingen heeft doorgevoerd. Goede communicatie naar de betrokken inburgeraars is belangrijk. DUO zal door middel van nieuwsberichten en brieven inburgeraars hierover informeren en vragen hierover beantwoorden.

Ik ben van mening dat artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn zich niet verzet tegen een inburgeringsplicht voor asielstatushouders en een geldboete. Met de beschikbaarheid van een sociale lening die voor asielstatushouders wordt kwijtgescholden als ze binnen de termijn zijn ingeburgerd, en anders kan worden terugbetaald naar draagkracht, is de toegang tot integratievoorzieningen voldoende geborgd. Het uiteindelijke oordeel hierover is natuurlijk aan het Hof. Het antwoord op de prejudiciële vragen van het Hof en de uitspraak van de ABRvS verwacht ik in de loop van 2024.

6.2. Te late boete oplegging en voortgang proces medische beoordelingen

In de verzamelbrief inburgering van 15 september 2023²⁴ heb ik aangegeven u te informeren over het wegwerken van de achterstanden bij DUO in het opleggen van boetes aan personen die verwijtbaar niet ingeburgerd zijn binnen de inburgeringstermijn. Ook heb ik in deze brief aangegeven u te informeren over de doorlooptijd en trajecten van medische beoordelingen.

Voor het wegwerken van achterstanden bij DUO in het opleggen van boetes heb ik de volgende aanpak gekozen:

- *Wegwerken achterstanden.* DUO doet er alles aan om in maart 2024 de achterstanden weggewerkt te hebben. Vanaf mei 2023 vindt boeteoplegging bij nieuwe verwijtbare termijnoverschrijdingen weer binnen de reguliere termijn plaats, zodat de achterstanden niet verder oplopen. DUO automatiseert het boeteproces gedeeltelijk waardoor een substantiële versnelling gerealiseerd kan worden. DUO kan de helft van de achterstallige boetes geautomatiseerd afdoen. Het overige deel van de achterstallige boetes beoordeelt DUO handmatig. Hiervoor zet DUO extra capaciteit in. Aandachtspunt is dat de hervatting van de boeteoplegging voor asielstatushouders pas kan starten nadat DUO de aanpassingen in het geautomatiseerde boeteproces naar aanleiding van de prejudiciële vragen (zie bovenstaande paragraaf) heeft doorgevoerd, omdat anders na boeteoplegging ook automatisch de inning zou starten.
- *Maatregelen om herhaling te voorkomen.* DUO werkt vanaf nu met prognoses voor het aantal termijnoverschrijdingen. Hierbij wordt zes maanden vooruitgekeken, zodat tijdig kan worden gesignaleerd of opschaling van bijvoorbeeld capaciteit nodig is. Daarnaast zal er meer capaciteit vrij komen voor handmatige beoordeling door de automatische afdoening van een deel van de termijnoverschrijdingen.

²⁴ Kamerstukken II 2023–2024, 32 824, nr. 391.

- *Tegemoetkoming inburgeraars.* Ter compensatie van de vertraging wordt de boete van alle betrokken inburgeraars met vijftien procent gematigd. Deze maatregel leidt volgens de huidige inzichten tot een lagere boeteopbrengst van circa € 0,5 miljoen. Dit wordt binnen de SZW-begroting opgevangen. Daarnaast start de nieuwe termijn van de inburgering van twee jaar²⁵ pas vanaf het moment dat het definitieve boetebesluit wordt verzonden. Normaal begint deze nieuwe termijn al vanaf het moment van de overschrijding van de oorspronkelijke termijn. Met deze aanpassing wordt voorkomen dat een inburgeraar al snel na de (vertraagde) boeteoplegging weer een nieuwe boete krijgt.

Daarnaast wil ik u informeren over de doorlooptijd en trajecten voor medische beoordelingen. Ik heb in verzamelbrief inburgering van 15 september jl. aangegeven dat de wachttijden voor een medische beoordeling sterk zijn opgelopen. DUO werkt aan de implementatie van maatregelen om processen te versnellen. DUO heeft een deel van de extra maatregelen inmiddels geïmplementeerd en heeft de overige in uitvoering. Het ging hierbij om het verduidelijken van brieven waarin staat dat DUO het advies van haar medisch adviseur Argonaut pas mag gebruiken als de inburgeraar daar toestemming voor gegeven heeft, en het mogelijk maken voor inburgeraars om digitaal toestemming daarvoor te geven. Verder is reeds aangegeven dat DUO in gesprek is met Argonaut over ophoging van de capaciteit en verbetering van de werkprocessen.

Naast de in mijn vorige brief genoemde maatregelen zijn enkele aanvullende acties ingezet. Argonaut is bezig extra artsen op te leiden en probeert nieuwe artsen aan te trekken. Ook heeft Argonaut aanvullende pilots gedaan. Spreekuren worden effectiever ingepland en er worden sneller rapporten opgesteld (door groepen aanvragers op één dag op een centrale plek op te roepen, waardoor meerdere verzoeken ineens afgehandeld kunnen worden). Dit heeft een gunstig effect, maar het kost nog tijd om te beoordelen wat het effect precies is. Ik verwacht dat ik u in de volgende uitvoeringsbrief meer kan berichten over de resultaten.

6.3. Kortstondige verwisseling bankrekeningnummer

Bij DUO is abusievelijk een bankrekeningnummer verwisseld in de periode van 10 tot en met 14 november. Een onjuistheid in een (geautomatiseerd) script heeft in combinatie met een complexe samenloop van omstandigheden geleid tot een aanpassing van het huisbankrekeningnummer van DUO in twee transacties. In een betaalverzoek aan 680 nieuwkomers is het rekeningnummer van een inburgeraar opgenomen in plaats van het rekeningnummer van de DUO-huisbank. Van deze groep hebben 15 inburgeraars een bedrag van in totaal circa € 650 overgemaakt naar de betrokken inburgeraar, in de veronderstelling dat zij geld overmaakten naar DUO. Daarnaast heeft DUO per abuis een bedrag van circa € 3.000 gestort op de rekening van de betrokken inburgeraar. Deze persoon heeft snel contact gezocht met DUO. DUO heeft direct de nodige herstelacties uitgevoerd om de impact van de verwisseling van het bankrekeningnummer voor de inburgeraar te beperken. De inburgeraar heeft de ontvangen bedragen teruggestort en DUO heeft hem ruim bedankt voor zijn melding en medewerking. Conform de geldende procedures heb ik dit datalek gemeld bij de Autoriteit Persoonsgegevens. DUO betreurt dit incident en treft maatregelen om herhaling te voorkomen.

²⁵ De reguliere inburgeringstermijn duurt drie jaar. Na een verwijtbare termijnoverschrijding volgt een boete en krijgt de inburgeraar een nieuwe termijn van twee jaar om alsnog in te burgeren. Als ook deze termijn verwijtbaar wordt overschreden volgt een nieuwe boete.

6.4. Meerjarenplan Zelfbeschikking

In november 2022 heb ik uw Kamer het Meerjarenplan Zelfbeschikking gestuurd en op 11 september jl. heb ik uw Kamer per brief geïnformeerd over de voortgang op alle actielijnen uit het Meerjarenplan. In de beantwoording van schriftelijke vragen naar aanleiding van het Meerjarenplan Zelfbeschikking²⁶, heb ik aangegeven dat ik een uitvraag zou doen bij enkele EU-lidstaten naar het beleid dat zij voeren op het terrein van zelfbeschikking. Uw Kamer vroeg welke maatregelen andere Europese landen nemen om mentaliteitsverandering en onafhankelijkheid in gesloten gemeenschappen te bevorderen. Ik heb een uitvraag gedaan bij enkele EU-lidstaten en het Verenigd Koninkrijk. Het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Denemarken hebben mij de volgende informatie gegeven.

Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk bestaat er een Forced Marriage Unit (FMU) die opereert vanuit het Verenigd Koninkrijk. Deze unit verleent via ambassades consulaire bijstand. De unit heeft een hulplijn voor (potentiële) slachtoffers van huwelijksdwang en voor professionals die met dit soort zaken te maken krijgen. Daarnaast is er een Female Genital Mutilation Unit die de interdepartementale inzet tegen vrouwelijke genitale verminking coördineert. De FMU heeft onder andere een programma gericht op bewustwording van huwelijksdwang en traint overheidsorganisaties, vrijwilligers- en gemeenschapsorganisaties, politiediensten en de rechterlijke macht. Daarnaast heeft de FMU de «*Right to choose*» campagne ontwikkeld. Dit is een korte film gericht op het afschrikken van potentiële daders van gedwongen huwelijken. Ook belicht de film waar slachtoffers hulp en steun kunnen krijgen.

Duitsland

In Duitsland wordt het voorkomen van huwelijksdwang en vrouwelijke genitale verminking gecoördineerd door het ministerie voor Familiezaken, ouderen, vrouwen en jeugd (*Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* – BMFSFJ). Ook in Duitsland bestaat er een hulplijn (telefonisch) voor vrouwen en voor betrokkenen die te maken krijgen met geweld tegen vrouwen (waaronder ook eengerelateerd geweld). Via deze hulplijn kunnen zij ook in contact komen met lokale hulporganisaties.

Het BMFSFJ heeft een beschermingsbrief tegen vrouwelijke genitale verminking gepubliceerd in meerdere talen. In de brief wordt onder andere uitgelegd welke rechten risicomeisjes en -vrouwen hebben en welke strafrechtelijke consequenties het toebrengen van vrouwelijke genitale verminking heeft. De beschermingsbrief dient ook om het bewustzijn in het algemeen te vergroten.

Het BMFSFJ financiert daarnaast verschillende preventieve projecten, onder andere gericht op het voorkomen van vrouwelijke genitale verminking.

Denemarken

In Denemarken heeft het ministerie voor Gendergelijkheid in 2018 een educatief programma ontwikkeld om bewustwording over het recht op zelfbeschikking te vergroten en om gendergelijkheid te bevorderen. Het programma is gericht op mensen met een migratieachtergrond en wordt onder andere aangeboden op taalscholen. De inhoud van het programma

²⁶ Kamerstukken II, vergaderjaar 2022–2023, 35 341 en 32 175, nr. 17.

omvat onder andere thema's zoals seksualiteit, huwelijk en scheiding, persoonlijke financiën, werk en opvoeding.

Daarnaast is door het ministerie voor Gendergelijkheid in juni 2023 een nationaal actieplan tegen eer gerelateerd geweld en partnergeweld gelanceerd, in samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Gezondheidszorg en het Ministerie van Immigratie en Integratie.

De informatie die ik heb ontvangen richt zich met name op het voorkomen van huwelijksdwang en vrouwelijke genitale verminking. De werkwijze is daarbij vergelijkbaar met Nederland, in die zin dat ook in de genoemde landen wordt ingezet op laagdrempelige hulp, preventie en bewustwording. De ontvangen informatie richt zich niet zo zeer op mentaliteitsverandering en financiële zelfredzaamheid. Ik zal mij inzetten voor uitwisseling van ervaringen en goede voorbeelden met gelijkgestemde landen, en hieruit lessen trekken.

7. Slot

De Wi2021 is bijna twee jaar van kracht. Alle partijen in het inburgeringsstelsel werken gezamenlijk aan een goede start en integratie van nieuwkomers in de Nederlandse samenleving. Ik zie dat organisaties steeds meer ervaring opdoen met de uitvoering van hun taken. Waar we knelpunten zien, lossen we die met elkaar op. We werken gezamenlijk aan verbeteringen voor de financiële startpositie van statushouders, de vroege start van de inburgering op het azc, het terugdringen van het NT2 docententekort en het leveren van goede sturingsinformatie. De inburgeraar staat daarbij centraal. Ik heb de ambitie om binnen de bestaande budgettaire kaders de combinatie van taal leren en werken of participeren verder te stimuleren. Dit stelt statushouders beter in staat om deel te nemen aan de Nederlandse samenleving. Zo draagt het inburgeringsstelsel bij aan het maatschappelijk doel van inburgering: iedereen doet mee, het liefst via betaald werk.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip