

Vergaderjaar 2020–2021

32 824

Integratiebeleid

Nr. 329

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2021

1. Inleiding en opzet

1.1 Inleiding

De laatste Uitvoeringsbrief dateert van februari 2021¹. Daarin was aangegeven dat uw Kamer in 2021 drie keer de Uitvoeringsbrief Inburgering zal ontvangen, omdat het door de coronacrisis niet lukte eind vorig jaar een Uitvoeringsbrief te sturen. Dit is de tweede in de reeks, de laatste van dit jaar volgt in december.

Corona is nog steeds het thema dat het leven in grote mate beheerst. Op 15 december 2020 ging de «harde» lockdown in. Winkels met niet-essentiële zaken moesten sluiten, evenals contactberoepen, theaters etc. Ook moesten de scholen hun deuren sluiten. Inmiddels is het Coronavirus steeds meer onder controle en door versoepelingen gaan we steeds meer richting een «normale» situatie. Recentelijk heb ik uw Kamer in bredere zin geïnformeerd over de impact van corona voor statushouders en vluchtelingen².

De lockdown maatregelen hebben gevolgen gehad voor de inburgering:

- Door het sluiten van de scholen konden een lange tijd lessen alleen digitaal in plaats van fysiek aangeboden worden. Dit pakte voor statushouders extra nadelig uit, vanwege de onbekendheid met digitale communicatie voor veel mensen uit deze groep.
- Ook konden veel minder examens worden afgelegd omdat de toetslocaties gesloten waren. Door RIVM-richtlijnen, zoals de anderhalve meter maatregel, kan niet de volledige capaciteit van de toetslocaties worden gebruikt.

¹ Kamerstuk 32 824, nr. 322.

² Kamerstukken 32 824 en 25 295, nr. 328.

- Door de sluiting van de toets- en examenlocaties van DUO was het beperkt mogelijk om aan het inburgerings- of staatsexamen Nt2 deel te nemen.

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. Van deze brief maak ik tevens gebruik om uw Kamer te informeren over de laatste stand van zaken bij de uitwerking van de leerbaarheidstoets in het nieuwe stelsel (par. 6.2.)

2. Leningen

2.1 Leningen

Uit tabel 1 blijkt dat aan bijna 117.000 asielmigranten een lening is toegekend. Van dit aantal zijn 61.100 leningen kwijtgescholden. De reden van kwijtschelding is dat deze asielmigranten binnen de inburgerings-termijn voldaan hebben aan de inburgeringsplicht. Vorig jaar ontvingen 104.519 asielmigranten een lening. Hiervan hadden er ruim 46.000 voldaan aan de inburgeringsplicht binnen de inburgeringstermijn.

De tenietgegane leningen bestaan vooral uit leningen van inburgeraars die overleden zijn. In totaal gaat het om 919 leningen die teniet zijn gegaan. Dit lijkt veel, maar bedacht moet worden dat het om een groot aantal inburgeraars gaat.

De overige twee posten uit tabel 1 spreken voor zich.

Tabel 1 Overzicht uitputting leningen Wet inburgering 2013

	Aantal	Bedrag totaal in €	Bedrag (gemiddeld) in €
Toegekende leningen /opgenomen bedrag	116.862	743.694.177	6.364
Kwijtscholden leningen	61.100	493.318.833	8.074
Te niet gegane leningen	919	1.389.199	1.512
Leningen in terugbetalingsfase	9.912	43.538.253	4.392
Volledig terugbetaalde leningen	473	627.650	1.327

Bron: DUO, peildatum 1 mei 2021

2.2 Einde Lening Inburgeringsplichtig (ELIP)

Zoals gebruikelijk is de ontwikkeling ten aanzien van de inburgeraars die hun lening vrijwel volledig hebben besteed, maar nog steeds inburgeringsplichtig zijn, onderdeel van de Uitvoeringsbrief. Tabel 2 toont de ontwikkeling tussen de peilmomenten 1 januari 2021 en 1 mei 2021. Het aantal inburgeraars dat € 9.500 of meer van de lening heeft besteed, is met 64 gedaald. Ondanks dat gegeven blijft zeker in deze tijd de ELIP-groep mijn aandacht houden. Het is nog onduidelijk wat de gevolgen van de Coronacrisis zijn voor de ELIP-groep. Deze groep is minder zelfredzaam gebleken en voor inburgeraars die een tijdlang geen inburgeringsonderwijs hebben gevolgd of waren aangewezen op afstandsonderwijs, kan extra ondersteuning noodzakelijk zijn. Ik blijf de ontwikkeling daarom nauwgezet monitoren.

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

Cohort Peildatum	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal
01/01/'21	43	124	429	1148	1426	344	38	12	3.564
01/05/'21	39	114	367	980	1433	514	43	10	3.500

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 de inburgeringsplichtigen uit de ELIP-groep 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 geprobeerd ondersteuning te bieden 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. Zoals in de vorige uitvoeringsbrief is gemeld heb ik onderzocht of deze definitie verruimd kan worden, omdat er door de termijnverlengingen in verband met corona maar een beperkt aantal inburgeraars onder deze definitie valt. De 6 maanden van dit uitgangspunt heb ik verlengd naar 12 maanden. Zo kan de ELIP-groep beter, en vooral eerder, geholpen worden en wordt snel inzichtelijk welke problematiek er ten grondslag ligt aan het naderende einde van de lening en/of inburgeringstermijn. De omvang van de doelgroep is door het veranderen van de definitie niet te vergelijken met eerdere momenten. Daarom presenteer ik in deze uitvoeringsbrief alleen de aantallen van deze groep per 1 mei 2021. De groep die in aanmerking komt voor een brief van DUO is met de nieuwe definitie aanzienlijk gegroeid.

Tabel 3: ELIP (minstens € 7.500 geleend én in laatste 12 maanden inburgeringstermijn) per cohort

Cohort Peildatum	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal
01/05/'21	46	118	391	861	2157	1021	10	8	4612

Bron: DUO

Zoals eerder gemeld is er een ELIP-aanpak opgezet waarbij gemeenten deze groep extra ondersteuning kunnen aanbieden. Hiervoor wordt verdeeld over de komende jaren 9 miljoen euro beschikbaar gesteld aan gemeenten. Voor de hulp die gemeenten kunnen bieden is het belangrijk dat zij in contact komen met de ELIP-groep. Het bereiken van de ELIP-groep heeft eveneens mijn aandacht. DUO verstuurt op verzoek van gemeenten brieven aan de ELIP-groep met een oproep om zich te melden bij de gemeente. Momenteel maken 94 gemeenten gebruik van deze mogelijkheid. De respons op deze brieven is de laatste tijd lager dan gehoopt en verwacht. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de coronacrisis. De brief is aangepast om de urgentie van het naderende einde van de lening te benadrukken en de respons te bevorderen. Daarnaast worden andere mogelijkheden verkend om de ELIP-groep bij gemeenten in beeld te krijgen. Zo heeft Divosa enkele sessies georganiseerd om kennis te delen. Hierin is gepresenteerd hoe verschillende gemeenten goede ervaringen hebben opgedaan met een ELIP-aanpak en het benaderen van de doelgroep en hoe die aanpak door andere gemeenten gebruikt kan worden. Bij de sessies zijn ook DUO, SZW en verschillende gemeenten betrokken.

3. Examens

3.1 Kerncijfers slagingscijfers inburgering

Tabel 4 toont hoeveel inburgeraars per 1 juni 2021 hebben voldaan aan de inburgeringsplicht,³ daarvan ontheven zijn of nog bezig zijn met inburgering. Hierbij is een uitsplitsing gemaakt naar het jaar waarin zij inburgeringsplichtig werden. Daarnaast is een onderscheid gemaakt naar «asielmigranten», «gezinsmigranten en overige migranten».⁴

Per 1 juni 2021 hebben in totaal 76.333 personen uit de cohorten 2013 t/m 2019 voldaan aan de inburgeringsplicht. Daarnaast zijn in totaal 19.367 personen van de inburgeringsplicht ontheven. Dit betekent dat van het totale bestand inburgeraars (cohort 2013 t/m cohort 2019) er nog 41.036 inburgeringsplichtig zijn. Dit aantal komt overeen met bijna 30 procent. Het ligt voor de hand dat dit vooral inburgeraars zijn uit de cohorten 2017 t/m 2019, zoals ook tabel 4 laat zien. In totaal zijn er (inclusief de cohorten 2020 en 2021) per 1 juni circa 71 duizend personen inburgeringsplichtig onder de Wet Inburgering 2013.

Tabel 4 Slagingspercentages inburgeraars per cohort

	2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019	
Totaal	9.335		17.069		24.447		31.910		21.458		18.120		17.567	
Voldaan	7.105	76%	12.840	75%	17.556	72%	20.678	65%	10.533	49%	5.231	29%	2.390	13%
Ontheven	1.886	20%	3.521	21%	5.416	22%	7.798	24%	3.379	16%	424	2%	113	1%
Nog plichtig	344	4%	708	4%	1.475	6%	3.434	11%	7.546	35%	12.465	69%	15.064	86%
Asiel	4.717		10.292		18.623		25.409		15.355		9.923		8.843	
Voldaan	3.090	66%	6.910	67%	12.590	67%	15.481	61%	6.379	41%	1.863	19%	988	11%
Ontheven	1.514	32%	3.105	30%	5.150	28%	7.503	29%	3.195	21%	351	3%	66	1%
Nog plichtig	113	3%	277	3%	883	5%	2.425	10%	5.781	38%	7.709	78%	7.789	88%
Gezin+overig	4.618		6.777		5.824		6.501		6.103		8.197		8.724	
Voldaan	4.015	87%	5.930	88%	4.966	85%	5.197	80%	4.154	68%	3.368	41%	1.402	16%
Ontheven	372	8%	416	6%	266	5%	295	5%	184	3%	73	1%	47	1%
Nog plichtig	231	5%	431	6%	592	10%	1.009	15%	1.765	29%	4.756	58%	7.275	83%

Bron: DUO-peildatum 1 juni 2021.

Door het sluiten van de examenlocaties als gevolg van de coronamaatregelen, is het aantal geslaagde inburgeraars veel minder dan in voorgaande jaren. Ter illustratie: In 2020 slaagden 19.061 personen voor het inburgeringsexamen, terwijl dat in 2019 32.579 personen waren.

3.2 Examenlocaties

Per 15 maart jongstleden zijn de examenlocaties van DUO weer opengedaan, waardoor er sinds die datum ook weer inburgeringsexamens en Staatsexamens Nt2 kunnen worden afgelegd. De capaciteit van de toetslocaties kan echter nog niet ten volle benut worden door de geldende coronamaatregelen, in het bijzonder door de anderhalvemetermaatregel. DUO heeft alles in het werk gesteld om met inachtneming van deze regels de afname capaciteit te maximaliseren. Dit heeft DUO onder

³ Voldaan betekent Wi of Nt2 diploma's behaald of vrijgesteld van inburgeringsplicht.

⁴ Onder overig worden bijvoorbeeld geestelijk bedienaren verstaan.

andere gedaan door avond- en zaterdagopenstellingen en door het openen van een extra examenlocatie. Hierdoor kunnen de achterstanden worden ingelopen, zij het nog in een beperkt tempo. De wachttijden voor de meeste centrale examenonderdelen zijn dan ook nog meer dan drie maanden. Zolang de anderhalvemetermaatregel nog geldt, zal het zeker tot het einde van het jaar duren voordat de achterstanden helemaal ingelopen zijn. Op het moment dat de anderhalvemetermaatregel echter wordt opgeheven kunnen de achterstanden binnen enkele maanden worden weggewerkt.

De wachttijden bij Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA) en de leerbaarheidstoets ten behoeve van een ontheffing in het huidige stelsel (LBT) zijn grotendeels opgelost. Per 7 juni is de wachttijd voor ONA 5 weken en de wachttijd voor de LBT 7 weken.

3.3 Monitor basisexamen inburgering buitenland

Ter kennisneming is de periodieke *Monitor van het basisexamen inburgering buitenland 2020* van Significant toegevoegd⁵. Al enkele jaren ontvangt uw Kamer deze monitor over de praktijk en uitvoering van de Wet inburgering in het buitenland (Wib). Met de Wib wordt beoogd nieuwkomers voorafgaand aan hun komst naar Nederland de Nederlandse taal op een basaal niveau te leren spreken en lezen en hen kennis te laten maken met de Nederlandse samenleving. Hierdoor zal naar verwachting het integratieproces efficiënter en effectiever zijn.

De monitor basisexamen inburgering buitenland geeft inzicht in de praktijk van het verloop van het basisexamen inburgering in het kader van de Wib. Bovendien draagt de monitor bij aan het signaleren van eventuele problemen in de uitvoering van de Wib. Daarmee vormt de monitor een van de instrumenten voor het verantwoorden en verder ontwikkelen van het inburgeringsbeleid. In deze monitor gaan wij in op de gegevens over 2020 in vergelijking met 2019.

Door Covid-19 zijn er in 2020 minder kandidaat-inburgeraars dan in voorgaande jaren, namelijk 5879 (een afname van 23%). Dit is terug te zien in de aantallen voor de voorlichting en voorbereiding. Er zijn in 2020 2.515 zelfstudiepakketten verkocht (een afname van 38%) en 71.861 werkboeken gedownload (een afname van 19%). Ook het aantal afgenomen (eerste volledige) examens is afgenomen naar 4.962 examens (afname van 25%). Bij de vragen en klachten zien we ook Covid-19 gerelateerde vragen en klachten terugkomen.

De meeste examenkandidaten komen uit Marokko (18%), gevolgd door Thailand (6%), de Filipijnen (6%), Indonesië (5%) en Rusland (5%). Het gemiddelde slagingspercentage (van de eerste volledige examens) ligt in 2020 iets hoger dan in de voorgaande jaren; 77% van de kandidaten slaagde in 2020. In 2019 was dat 74%.

4. Inburgeringsplicht

4.1 Aanpak onterechte vrijstellingen inburgeringsplicht

In de uitvoeringsbrieven van 15 juli 2020 en 2 februari 2021⁶ heb ik uw Kamer geïnformeerd over enkele inconsistenties tussen wet- en regelgeving en de uitvoeringspraktijk en de wijze waarop ik deze ga oplossen. Hierbij informeer ik u over de meest recente stand van zaken.

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁶ Kamerstuk 32 824, nrs. 303 en 322.

In de genoemde brieven heb ik u geïnformeerd over de aanpak van personen aan wie ten onrechte de inburgeringsplicht niet is opgelegd.⁷ Inmiddels heeft DUO aan 681 personen de inburgeringsplicht opgelegd. Deze personen worden ontheven van de inburgeringsplicht als de betrokkene participeert op de arbeidsmarkt. Daartoe hebben 173 personen een verzoek ingediend. Deze worden beoordeeld door DUO.

AOW-gerechtigde leeftijd

In de groep oudkomers zijn er 17 die minder dan 3 jaar verwijderd zijn van de AOW-gerechtigde leeftijd. Omdat de inburgeringsplicht eindigt bij het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd heb ik besloten aan hen de inburgeringsplicht niet op te leggen.

Tijdelijke vrijstelling praktijkonderwijs

Bij het onderzoek naar de juiste toepassing van tijdelijke vrijstellingen van de inburgeringsplicht bleek dat deze ook voor het praktijkonderwijs niet correct wordt toegepast.

Praktijkonderwijs is een vorm van regulier onderwijs voor jongeren tot 18 jaar. Bij uitzondering kan iemand na zijn achttiende nog een jaar, en heel uitzonderlijk daarna nog een jaar, dit onderwijs volgen. Praktijkonderwijs leidt niet tot een startkwalificatie en dus ook niet tot een vrijstelling van de inburgeringsplicht na afronding. Tot nu toe heeft DUO jongeren vanaf 18 jaar die praktijkonderwijs volgen tijdelijk vrijgesteld van de inburgeringsplicht. Wanneer de jongere de opleiding verlaat zonder door te stromen naar een andere opleiding legt DUO alsnog de inburgeringsplicht op.

Deze praktijk is niet conform wet- en regelgeving: alleen een opleiding die leidt tot een startkwalificatie is tijdelijk vrijstellend voor jongeren vanaf 18 jaar. Dat DUO deze jongeren toch een tijdelijke vrijstelling verleende, had te maken met de onduidelijkheid welke opleidingen wel en niet vrijstellend zijn. Inmiddels is in overleg met OCW een correcte lijst opgesteld met codes van vrijstellende opleidingen.

Deze constatering plaatst mij voor een lastige keus. Enerzijds ben ik mij ervan bewust dat deze groep met de Z-route in het nieuwe stelsel meer geholpen zou zijn dan met inburgeren onder het huidige stelsel. Daarnaast kan opleggen van de inburgeringsplicht onrust bij een deel van deze doelgroep veroorzaken omdat ze de gevolgen niet goed kunnen overzien. Aan de andere kant ben ik ook gehouden om de wet uit te voeren en daaruit volgt dat – nu ik deze foutieve toepassing heb geconstateerd – ik deze moet corrigeren. Daarbij speelt ook het principe van rechtsgelijkheid. Ook voor veel anderen geldt dat zij onder het nieuwe stelsel beter af zijn dan onder het huidige. En ook andere groepen met vergelijkbare kenmerken, zoals leerlingen in het MBO-Entree onderwijs, worden inburgeringsplichtig onder het huidige stelsel als ze voor 1 januari 18 jaar worden. De inburgeringsplicht belet jongeren niet om hun opleiding af te maken. Ook in het nieuwe stelsel leidt het volgen van praktijkonderwijs niet tot een tijdelijke vrijstelling.

⁷ Het betreft drie groepen:

- De zogenoemde oudkomers: personen die zich voor 2007 de eerste keer in Nederland hebben gevestigd
- Personen met een verblijfsvergunning voortgezet verblijf die niet waren aangeleverd door de IND en,
- Personen die ten onterechte tijdelijk zijn vrijgesteld van de inburgeringsplicht.

Om de impact van deze wijziging zo beperkt mogelijk te maken heb ik DUO gevraagd om aan het begin van het nieuwe schooljaar in augustus van deze groep de tijdelijke vrijstelling beëindigen. Op dit moment zijn er 118 jonge nieuwkomers⁸ die een tijdelijke vrijstelling hebben vanwege het volgen van praktijkonderwijs. Vermoedelijk zal dan een aanzienlijk deel van de betrokkenen het praktijkonderwijs beëindigd hebben. Na de zomer bij de start van het nieuwe schooljaar maakt DUO iedereen die praktijkonderwijs volgt of gaat volgen op zijn 18^{de} inburgeringsplichtig. Ik zal met vertegenwoordigers van de scholen bezien hoe we deze jongeren het beste kunnen informeren over en begeleiden bij de inburgeringsplicht tijdens het volgen van hun opleiding.

4.2 Gegevensuitwisseling IND-DUO

Ik ben verheugd te melden dat medio april de geautomatiseerde verbeterde gegevensuitwisseling tussen DUO en IND gerealiseerd is. Deze koppeling zorgt voor een automatische gegevensuitwisseling van potentieel inburgeringsplichtigen en gegevensuitwisseling voor het voldoen aan het inburgeringsvereiste voor sterker verblijfsrecht en naturalisatie. Door de nieuwe koppeling wordt tijdige en juiste gegevensuitwisseling tussen DUO en IND beter geborgd.

5. Fraude

5.1 Fraude bij inburgering

Zoals gebruikelijk worden in de uitvoeringsbrief de actuele ontwikkelingen gemeld op het terrein van fraude bij inburgering. Het beeld is positief: minder fraudemeldingen en meer resultaten van een strengere aanpak.

Blik op Werk heeft van 1 januari 2021 tot 1 mei 2021 twee keurmerken ingetrokken en twee schorsingen opgelegd. Deze intrekkingen en schorsingen vloeien voort uit het financieel toezicht, het toezicht in de klas en overige inspecties en bevindingen. Dit betekent dat deze intrekkingen en schorsingen niet allemaal met fraude te maken hebben.

Het toezicht van Blik op Werk op de aspirant keurmerkhouders is strenger geworden. Het strengere toelatingsbeleid leidt tot het effectiever kunnen weigeren van aspirant taalscholen indien niet wordt voldaan aan de voorwaarden. De resultaten vanaf 1 januari 2020 tot 1 mei 2021 laten dit zien. Van de in totaal 61 behandelde aanvragen zijn er 31 afgewezen. Daarnaast zijn 2 aanvragen toegekend met voorwaarden op maat en 28 met standaardvoorwaarden. Bij toekenningen op maat worden er, op grond van de tijdens de toelatingsprocedure geconstateerde omstandigheden, specifieke voorwaarden aan het aspirant keurmerk verbonden.

Geen nieuwe gevallen van misbruik bij examens

Gedurende de periode 1 januari 2021 tot 1 mei 2021 zijn er door DUO geen gevallen van misbruik geconstateerd op de toetslocaties. Dit komt doordat in deze periode door de Coronacrisis veel minder mogelijkheden tot examinering waren. Van 15 maart 2020 tot 1 juni 2020 en van 16 december 2020 tot 15 maart 2021 waren de toets- en examenlocaties van DUO gesloten.

⁸ Gegevens van DUO van 15 april 2021.

In 2019 was er een vermoeden van examenfraude. Daarbij is tegen 9 verdachten aangifte gedaan. Inmiddels is tegen 8 verdachten door de rechter een veroordeling uitgesproken. In de negende zaak moet nog een uitspraak volgen.

Facturaties

DUO heeft, in nauw overleg met mijn departement, een werkwijze ontwikkeld waarmee gericht onderzoek kan worden gedaan bij taalscholen indien er getwijfeld wordt aan de rechtmatigheid van de door de taalschool ingediende factuur. Dit instrument (waarvan een financieel recherchebureau onderdeel is) is in mei 2021 voor het eerst ingezet.

Fraudemeldingen

Bij de Inspectie SZW zijn na hun laatste rapportage van juni 2020 nog 41 meldingen van verdenkingen van misbruik of oneigenlijk gebruik binnengekomen. Het merendeel van deze meldingen is door Blik op Werk en DUO gedaan. De overige meldingen zijn afkomstig van onder meer gemeenten en andere opsporingsdiensten. Dit betekent dat het aantal meldingen fors is afgenomen de afgelopen tijd. Namelijk van circa 16 per maand (in de periode van 1 mei 2017 tot en met 31 mei 2020) naar circa 4 per maand in de laatste 11 maanden tot 1 mei 2021.

Deze daling kan deels worden toegeschreven aan het feit dat er door de coronamaatregelen minder lessen zijn gegeven. Daarnaast hebben de extra inspanningen die Blik op Werk gedaan heeft om het toezicht scherper in te vullen en de inspanningen van de Inspectie SZW zeker bijgedragen aan het terugdringen van het aantal meldingen. Veel taalscholen die in het verleden verdacht werden van misbruik en oneigenlijk gebruik hebben inmiddels het keurmerk verloren.

Dit wil niet zeggen dat fraude geheel en al is verdwenen. Zoals eerder gemeld⁹ is het aantal fraudemeldingen een beperkte indicator voor de omvang van fraude. Wel lijkt dit een aanwijzing te zijn dat de fraude aanzienlijk teruggedrongen is. Indien er publicaties over cursusaanbieders inburgering zijn, waarbij er een vermoeden van misbruik is, dan is het in de meeste gevallen zo dat de betreffende cursusaanbieder al niet meer over een keurmerk beschikt. Dat betekent dan ook dat de betreffende cursusaanbieder geen facturen bij DUO kan indienen.

5.2 Voortijdig declareren van cursusuren inburgering

In de uitvoeringsbrief van 2 februari jl. heb ik u geïnformeerd over een melding van DUO over een mogelijke route voor fraude of misbruik. Inmiddels is nader onderzoek gedaan en kan ik u het volgende meedelen.

Na signalen over aanzienlijke fraude met facturen voor niet-gegeven cursusuren heeft DUO per 1 april 2019 maatregelen geïmplementeerd om de controle op facturen aan te scherpen. Facturen konden vanaf dat moment alleen nog maar achteraf worden ingediend en zijn er strengere voorwaarden gesteld aan de ingediende facturen. Zo moeten de gefactuurde cursusuren overeenstemmen met eerder bij DUO ingediende cursuscontracten. De controles vinden (grotendeels) geautomatiseerd plaats. Vanwege de ernst van de geconstateerde fraude zijn de systeemaanpassingen door DUO destijds onder grote tijdsdruk doorgevoerd. Recent is gebleken dat er bij deze aanpassingen een omissie in de geautomatiseerde controle is blijven bestaan, namelijk of de gedecla-

⁹ Zie brief over voortgang aanpak fraude inburgering van 9 mei 2019, Kamerstuk 32 824, nr. 261.

reerde cursussen ook binnen de inburgeringstermijn hebben plaatsgevonden. Uit de regelgeving volgt dat het recht op een DUO-lening pas ontstaat na oplegging van de inburgeringsplicht en dat daar logischerwijs uit voortvloeit dat er geen cursussen ten laste van de lening mogen worden gebracht als deze zijn genoten voorafgaand aan het moment dat de inburgeringsplicht is opgelegd. Vanzelfsprekend heeft DUO deze omissie na constatering zo snel mogelijk gerepareerd.

Uit een nadere analyse van DUO blijkt dat deze situatie zich bij circa twee derde van de taalscholen heeft voorgedaan. Deze taalscholen hebben dus uren gefactureerd over een periode dat de cursisten nog niet inburgeringsplichtig waren gesteld. Het gaat in totaal om circa 4.000 facturen, waarbij voor een totaalbedrag van ongeveer € 3,3 miljoen is gefactureerd en uitbetaald.

Merendeel waarschijnlijk te goeder trouw

Van belang daarbij is het om te realiseren dat het merendeel van de taalscholen dit waarschijnlijk niet te kwader trouw heeft gedaan. Destijds was nooit gecommuniceerd dat alleen facturen van lessen genoten door inburgeringsplichtigen mochten worden ingediend. Uit het feit dat dergelijke facturen door DUO werden gehonoreerd kon de indruk ontstaan dat het was toegestaan. Daarom kunnen de taalscholen bij het indienen van de factuur nagelaten hebben om te controleren of op het moment van de les de inburgeringsplicht al was opgelegd.

Daarbij betrof het vaak jonge nieuwkomers die vanwege het volgen van een opleiding een tijdelijke vrijstelling hadden van de inburgeringsplicht. Sommigen zijn bijvoorbeeld een inburgeringscursus gaan volgen op het moment dat duidelijk was dat ze hun opleiding niet zouden afronden met een diploma. In dat geval moeten ze alsnog voldoen aan de inburgeringsplicht. Tussen het verlaten van een opleiding en het opleggen van de inburgeringsplicht kunnen enige maanden zitten. Uiteindelijk zijn deze personen wel inburgeringsplichtig geworden. De lessen hadden uiteindelijk toch gevolgd moeten worden. Daarom heeft het voortijdig declareren niet tot hogere kosten geleid.

Mogelijk ook misbruik

Een deel van de betrokken taalscholen beschikt nu niet meer over een keurmerk. Deze groep bestaat voor een deel uit taalscholen die zelf het keurmerk hebben laten verlopen en voor een deel uit taalscholen waarvan het keurmerk door Blik op Werk is ingetrokken. Dit zou er op kunnen duiden dat er ook misbruik is gemaakt van deze omissie. De facturen bij taalscholen waarvan het keurmerk is ingetrokken bedragen ongeveer € 1,56 miljoen. Een groot deel van dit bedrag komt voor rekening van een beperkt aantal scholen.

Vervolgacties

In geen van de gevallen is nu op basis van geregistreerde gegevens nog vast te stellen of er is gefactureerd voor lessen die niet gevolgd zijn. Natuurlijk is het wel zo dat deze taalscholen allen in het verleden zijn onderworpen aan het toezicht van Blik op Werk waarbij steekproefsgewijs gecontroleerd is of de gefactureerde lessen overeenkomen met de presentielijsten van de scholen.

Bovengenoemde constatering en het feit dat deze handelwijze lange tijd niet tot afkeuring van ingediende facturen heeft geleid, heeft dan ook tot de inschatting geleid dat het zonder aanvullend bewijs van misbruik of

fraude weinig kansrijk is om de aan de taalscholen uitbetaalde bedragen terug te vorderen. Ik ben nog aan het onderzoeken of er in individuele casussen wel voldoende aanwijzingen van fraude zijn om tot terugvordering over te gaan.

Er zijn inmiddels maatregelen getroffen om te voorkomen dat hier nu nog misbruik van kan worden gemaakt. Daarnaast heb ik recentelijk de regels voor factureren aangescherpt. Een taalschool die geen keurmerk meer heeft kan nog maar in een beperkte periode na het vervallen van het keurmerk facturen indienen.¹⁰

6. Overig

6.1 Coronasubsidieregeling voor mbo-instellingen

Vanwege de gevolgen van de coronamaatregelen hebben de mbo-instellingen die inburgeringscursussen verzorgen van maart 2020 tot en met september 2020 niet of slechts beperkt fysiek inburgeringsonderwijs kunnen verzorgen. Mbo-scholen spelen een belangrijke rol onder het huidige inburgeringsstelsel en zijn daarnaast van groot belang voor de uitvoering van de toekomstige wet inburgering. Om te voorkomen dat de mbo-instellingen gedwongen zijn te stoppen met inburgeringscursussen is besloten deze instellingen financieel tegemoet te komen. Dit ook omdat verreweg het merendeel van de mbo-instellingen die inburgeringscursussen geeft, geen aanspraak kan maken op financiële ondersteuning vanuit de Tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor behoud van werkgelegenheid (NOW).

De subsidieregeling voor de instellingen is de *Tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor behoud van inburgeringslessen aan inburgeringsplichtigen (NOI)*. Een mbo-instelling die een toekenning heeft gekregen op grond van de NOW komt niet voor de NOI in aanmerking. Daarnaast geldt dat om in aanmerking te komen voor de regeling er op het moment van aanvraag nog steeds inburgeringscursussen gegeven moeten worden en dat er een omzetverlies van minimaal 20% is geleden.

Voor de uitvoering van de NOI wordt circa € 4 miljoen beschikbaar gesteld.

De NOI is mede tot stand gekomen op grond van de motie van de Kamerleden Segers, Van Meenen, Van den Berge, Peters en Stoffer.¹¹ De subsidieregeling is begin mei 2021 in werking getreden. De eerste aanvragen zijn inmiddels binnengekomen.

6.2 Stand van zaken leerbaarheidstoets nieuwe stelsel

Tijdens het Algemeen Overleg van 3 februari jl. (Kamerstukken 32 824 en 35 483, nr. 323) heb ik toegezegd om uw Kamer te informeren over de verdere uitwerking van de uitvoering van de leerbaarheidstoets in het nieuwe stelsel. Graag neem ik u mee in de huidige stand van zaken.

Inmiddels heeft Bureau ICE de opdracht gekregen om te starten met de ontwikkeling van de leerbaarheidstoets.

Tijdens voorgenoemd AO heb ik bij u aangegeven dat DUO en COA in beeld waren voor de uitvoering van de leerbaarheidstoets. Sinds het AO zijn verschillende opties voor de uitvoering verkend. Daarbij is rekening gehouden met het krappe tijdspad tot inwerkingtreding en het gedach-

¹⁰ Wijziging van de Regeling inburgering, Strct 2021, nr. 11277.

¹¹ Kamerstuk 35 483, nr. 48.

tegoed van het nieuwe inburgeringsstelsel met een regierol voor gemeenten. Uit de verkenning van de opties is de variant met een centrale rol voor DUO en een rol voor gemeenten bij de begeleiding bij de afname van de leerbaarheidstoets als meest haalbare naar voren gekomen. Daarmee is een gezamenlijke uitvoering door DUO en COA niet langer het uitgangspunt.

Ik ben daarmee voornemens om DUO, als onafhankelijke partij, de leerbaarheidstoets te laten afnemen. DUO heeft daarmee een centrale rol en is verantwoordelijk voor het afnameplatform van de leerbaarheidstoets, de verwerking en registratie van de toetsresultaten en het doorgeven het advies naar aanleiding van de uitkomst van de toets aan gemeenten.

Mijn intentie is dat gemeenten een rol krijgen bij de begeleiding bij de afname van de leerbaarheidstoets. Hierdoor kan de leerbaarheidstoets gepositioneerd worden als integraal onderdeel van de brede intake. Concreet betekent dit dat gemeenten verantwoordelijk worden voor het inplannen van de kandidaten voor de leerbaarheidstoets, beschikbaar stellen van de afnamelocaties en de begeleiding bij de afname van de toets. De toetsbegeleiders zullen een training ontvangen van de ontwikkelaar van de leerbaarheidstoets. Gemeenten zullen geen rol hebben bij de verwerking of beoordeling van de leerbaarheidstoets. In combinatie met de centrale rol van DUO blijft het uitgangspunt dat de leerbaarheidstoets een betrouwbaar, kwalitatief en uniform instrument is, onverminderd van kracht.

Op dit moment voeren zowel DUO als de VNG op mijn verzoek impactanalyses uit op hun voorgenomen taken. Ik verwacht de gesprekken met DUO en VNG, mede op basis van de resultaten van de impactanalyses, in de zomer van 2021 af te ronden. Ik verwacht de rol van gemeenten in een bestuurlijk overleg met de VNG te kunnen bekrachtigen

Ik onderken dat het tijdpad voor de leerbaarheidstoets ambitieus blijft. Zoals ik in mijn brief van 28 april 2021 (Kamerstuk 35 483, nr. 73) aan uw Kamer heb laten weten, is de inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2022 definitief. Eventuele knelpunten met betrekking tot de implementatie van de uitvoering van de leerbaarheidstoets, zullen daarom niet leiden tot nader uitstel van de Wet inburgering 2021.

6.3 Pilotprogramma VOI

Zoals in de Inleiding is aangegeven gaat per 1 januari 2022 de nieuwe Wet Inburgering in. U bent hierover met een separate brief ingelicht.¹² Het doel van de wet is dat alle inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk en volwaardig kunnen meedoen aan de Nederlandse samenleving, het liefst via betaald werk.

Met de nieuwe wet krijgen de gemeenten de regie over de volledige inburgering.

Ter voorbereiding op de nieuwe wet is een Pilotprogramma VOI uitgevoerd. Op 3 juni 2021 zijn de eerste drie eindrapporten van het Pilotprogramma VOI gepubliceerd:

- Brede intake/PIP¹³
- Duale trajecten¹⁴

¹² Kamerstuk 35 483, nr. 73.

¹³ <https://www.divosa.nl/sites/default/files/voi-pilots-eindrapportage-brede-intake-pip.pdf>.

¹⁴ <https://www.divosa.nl/sites/default/files/voi-pilots-eindrapportage-duale-trajecten.pdf>.

- Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten¹⁵

Na de verlenging van het pilotprogramma hebben de 21 pilots in februari een periode van anderhalf jaar experimenteren met onderdelen uit de nieuwe wet afgerond. De drie onderzoeksbureaus hebben een procesevaluatie uitgevoerd. Hierbij hebben ze gezocht naar werkzame elementen in de verschillende aanpakken en de geleerde lessen bij de gemeenten gebundeld. In september worden de resultaten van de 18 pilots op de thema's Ontzorgen, Zelfredzaamheidsroute, en B1-route verwacht.

De uitkomsten van de rapporten worden per thema in landelijke digitale kennissessies toegelicht door de onderzoekers en een van de pilotgemeenten. Gemeenten worden daarnaast gefaciliteerd om in regionaal verband met elkaar de resultaten te bespreken en te betrekken op hun eigen lokale en regionale context. Deze sessies organiseer ik samen met VNG en Divosa. Op deze wijze kunnen alle gemeenten in het land hun voordeel doen met de geleerde lessen van de afgelopen anderhalf jaar. Hieronder worden in het kort de bevindingen uit de onderzoeksrapporten geschetst.

1) Brede intake/PIP

In de procesevaluatie van de brede intake werd duidelijk dat de start van het inburgeringsproces al op het AZC in grote mate afhankelijk is van nabijheid bij een gemeente. Bij de zo snel mogelijke start van de inburgering speelt de flexibilisering van de opvang door COA dus een rol. Een warme overdracht met een casemanager van het COA gebeurt wisselend maar als deze plaatsvindt geeft het diepgang, volgens de pilotgemeenten. De tijdsinvestering in en de doorlooptijden van de afname van de brede intake tot het vaststellen van het persoonlijk Plan inburgering en participatie (PIP) verschillen sterk tussen de pilotgemeenten. In vrijwel alle gevallen werd de termijn van 10 weken om de startpositie van de inburgeraar te bepalen, gehaald. Voor het bepalen van de startpositie kreeg de verantwoordelijke klantmanager binnen de pilotgemeenten veel ruimte om maatwerk toe te passen. In de wet krijgt de leerbaarheidstoets een plek in de brede intake. Pilotgemeenten waren gedurende de looptijd van de pilots hier nog niet mee bekend. Opgemerkt wordt dat gemeenten zich oriënteren op of zoekende zijn naar (aanvullende) manieren die kunnen bijdragen aan het maken van een inschatting van de leerbaarheid.

De pilotgemeenten kozen er bij het opstellen van het PIP voor om deze op te splitsen in twee delen; een beschikking met de gemaakte afspraken en een ontwikkelplan. De pilotgemeenten zien wat betreft het PIP nog uitdagingen rondom het eigenaarschap van de inburgeringsplichtige. Door filmpjes, flyers of ander informatiemateriaal te gaan ontwikkelen en een tolk of cultuurverbinder te laten aansluiten hopen de gemeenten bij aanvang van de brede intake en gedurende de totstandkoming van het PIP de inburgeringsplichtige zo goed mogelijk te informeren en te stimuleren eigenaar te worden van de eigen inburgering.

Naast het organiseren van sessies wordt vanuit het ondersteuningsprogramma dat ik samen met VNG en Divosa uitvoer om gemeenten voor te bereiden op hun nieuwe rol, gewerkt aan een modelbeschikking voor het PIP. Op basis van de tussenresultaten zijn al eerder twee producten gepubliceerd. Dit zijn een handreiking voor gemeenten over de brede intake en het PIP en een Werkblad brede intake om klantmanagers handvatten te geven samen met de inburgeringsplichtige hun route uit te

¹⁵ <https://www.divosa.nl/sites/default/files/voi-pilots-eindrapportage-vrouwelijke-nareizigers-en-gezinsmigranten.pdf>.

stippelen. In de training voor klantmanagers, die door Divosa is ontwikkeld, wordt daarnaast aandacht besteed aan gespreksvoering en cultuursensitiviteit in gesprekken.

2) Duale trajecten

In de pilots duale trajecten constateerden de onderzoekers dat de pilotgemeenten het belang van duale trajecten onderstrepen. In de pilots hanteren ze verschillende werkwijzen om het leren van de taal en het opdoen van werkervaring aan te bieden. Kortom, er is niet één beste aanpak voor duale trajecten. Gemeenten hebben in het nieuwe stelsel veel beleidsvrijheid om op dit onderwerp de regie te pakken, wat maakt dat zij een voor hun context geschikte aanpak kunnen kiezen. In het rapport, en de bijbehorende handreiking¹⁶ benoemen de onderzoekers vijf beleidskeuzes waar gemeenten voor staan bij de inrichting van hun duale trajecten. Ondanks de verschillen in aanpak die de gemeenten binnen het pilotprogramma hebben gevoerd, wordt in het rapport een aantal mogelijke succesfactoren benoemd. Zo blijkt dat een geïntegreerd aanbod een positief effect heeft op de inburgering. Daarbij is de taal cursus inhoudelijk afgestemd op de activiteiten van het participatieonderdeel en heeft de inburgeraar een participatieplek in een talige omgeving waar Nederlands op de werkvloer wordt gesproken. Op deze manier wordt taalverwerving gekoppeld aan de dagelijkse praktijk en ondersteunen de werkplek en de leeromgeving elkaar. Dit vraagt een nauwe samenwerking van gemeente, taalaanbieder en de participatieplekken. Uit het onderzoek blijkt dat deze samenwerking niet altijd vanzelfsprekend is, en tijd en aandacht nodig heeft om te groeien. Verder is in de pilots ingezet op individuele begeleiding middels regelmatige gesprekken. Dit lijkt een stevige invloed te hebben op de motivatie van de inburgeraar en van belang bij het overwinnen of verminderen van obstakels gedurende het traject. Tot slot constateren de onderzoekers dat goede nazorg bijdraagt aan duurzame plaatsing. Hiervoor kan de inzet van instrumenten uit de Participatiewet, zoals jobcoaching ook van meerwaarde zijn om een goede werkrelatie tussen inburgeraar en werkgever te bewerkstelligen.

Vanuit het programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA) werk ik samen met werkgevers om de komende jaren werk te maken van inclusie en betere posities op de arbeidsmarkt voor mensen met een niet-westerse migratieachtergrond, waaronder statushouders. Verder zal vanuit het ondersteuningsprogramma met VNG en Divosa aandacht worden besteed aan het betrekken van werkgevers.

3) Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten

De groepen vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten wordt niet vanzelfsprekend bereikt via algemeen beleid. De zes gemeenten die een pilot hebben uitgevoerd op dit onderwerp hebben met een gender sensitieve aanpak geoefend met het bedienen van deze doelgroep. Uit het onderzoek komt naar voren dat vrouwelijke nareizigers behoefte hebben aan een uitgebreidere introductie over leven en werken in Nederland dan zij via het inburgeringsaanbod (mee)krijgen. Dit geldt met name voor laagopgeleide vrouwen zonder arbeidsverleden of beroepsidentiteit. Verder constateren de onderzoekers dat er tussenstappen nodig zijn om tot de arbeidsmarkt toe te treden of een andere vorm van participatie te vinden. Om vrouwen (en hun partners) bewust te maken van hun mogelijkheden om ook buiten het gezin een rol te vervullen, zijn de interventies van de pilotgemeenten gericht op het verstrekken van informatie, empowerment en bewustwording. De pilotgemeenten waren

¹⁶ https://www.divosa.nl/sites/default/files/voi-pilots-handreiking-duale_trajecten.pdf.

positief over deze gekozen interventies en behaalde resultaten. Daarnaast blijkt uit de ervaringen van de pilots dat het belangrijk is om randvoorwaarden goed te regelen. Het wegnemen van praktische belemmeringen, zoals de kinderopvang of reiskosten is een succesfactor gebleken voor deelname aan de pilots. Verder loont het om bij de werving en intake de partner en eventuele kinderen te betrekken. Door de invloed van corona werd bovendien duidelijk hoe belangrijk digitale vaardigheden en toegang tot digitale (hulp)middelen zijn als randvoorwaarde voor participatie, en dat deze doelgroep daar ondersteuning bij nodig heeft.

De meeste ervaring hebben de pilots opgedaan met de begeleiding van vrouwelijke nareizigers. Van de kleinere groep gezinsmigranten die deelnam, hebben de pilots geleerd dat deze groep zeer divers is en niet in één aanpak te vatten. De in dit kader gepubliceerde handreiking¹⁷ biedt gemeenten praktische handvatten om een aanpak te ontwikkelen die vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten verder kan helpen op hun pad naar participatie.

6.4 Evaluaties bestaande werkwijzen

Behalve de drie eindrapporten over de 21 pilots, zijn in het afgelopen half jaar ook de vier overige onderzoeken naar bestaande werkwijzen gepubliceerd op de website van Divosa¹⁸. De desbetreffende gemeenten hebben zelf opdracht gegeven voor de uitvoering van deze evaluatieonderzoeken met cofinanciering van SZW. Aan deze onderzoeken is, net als aan de zes eerder gepubliceerde onderzoeken naar bestaande werkwijzen, aandacht besteed door middel van landelijke digitale kennissessies. Alle informatie over het pilotprogramma is te vinden in de gids van het Pilotprogramma op de website van Divosa.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

¹⁷ <https://www.divosa.nl/sites/default/files/voi-pilots-handreiking-vrouwelijke-nareizigers-en-gezinsmigranten.pdf>.

¹⁸ <https://www.divosa.nl/pilotprogramma-veranderopgave-inburgering-voi#evaluaties-bestaande-werkwijzen>.