

Vergaderjaar 2021–2022

36 078

Wijziging van de Wet inburgering 2021 in verband met aanpassing van het overgangsrecht

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 3 juni 2022

Inhoudsopgave	blz.
I. Algemeen	1
1. Inleiding	1
2. Overgangsrecht Wet inburgering 2013	2
3. Samenhang andere trajecten	17
4. Gevolgen voor de regeldruk	18
5. Misbruik en oneigenlijk gebruik	18
6. Financiële gevolgen	18
7. Advies en consultatie	20
II. Artikelsgewijs	29

I. Algemeen

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid over haar bevindingen van het voorstel tot Wijziging van de Wet inburgering 2021 in verband met aanpassing van het overgangsrecht. De regering is de leden van de fracties erkentelijk voor de snelle ontvangst van het verslag. Hieronder gaat de regering in op de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties. De reactie van de regering is cursief weergegeven. Daarbij is de volgorde van het verslag aangehouden. In het geval van (vrijwel) identieke vragen wordt in een aantal gevallen verwezen naar een eerder antwoord.

1. Inleiding

De leden van de **VVD-fractie** hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de **D66-fractie** hebben met interesse kennisgenomen van de Wijziging van de Wet inburgering 2021 in verband met aanpassing van het overgangsrecht. Deze leden ondersteunen het doel van de wet, namelijk het wegnemen van zoveel mogelijk bestaande belemmeringen om inburgering als start van participatie te benutten. Deze leden constateren dat de oude Wet inburgering (Wi2013) een suboptimale regeling is, waarbij zoveel mogelijk moet worden gestreefd de positieve aspecten van de Wet inburgering 2021 (Wi2021) te verwerken. Deze leden hebben nog wel een aantal vragen.

De leden van de **PVV-fractie** hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben daarbij enkele vragen.

De leden van de **CDA-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij zijn verheugd dat gemeenten door dit wetsvoorstel beter in staat worden gesteld om rekening te houden met de individuele omstandigheden van de inburgeraars. Wel hebben deze leden nog enkele vragen.

De leden van de **GroenLinks-fractie** hebben met bijzondere belangstelling kennisgenomen van het onderhavig wetsvoorstel. Bij de behandeling van de Wi2021 hebben deze leden vaak gewezen op de hardheden van de Wi2013 en gepleit voor het meenemen van alle nieuwkomers onder het nieuwe stelsel. Deze leden stellen dat het problematisch is dat tot zeker 2027 inburgeringsplichtigen toch onder het oude stelsel moeten inburgeren.

Derhalve zijn de leden van de GroenLinks-fractie voorzichtig positief over de voorgestelde aanpassingen tot het verzachten van enkele hardheden uit de Wi2013. Deze leden hebben enkele vragen over de aanpassingen.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben daarover nog een aantal vragen en opmerkingen.

Het lid van de **BBB-fractie** heeft met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel «Wijziging van de Wet inburgering 2021 in verband met aanpassing van het overgangsrecht».

2. Overgangsrecht Wet inburgering 2013

De leden van de **VVD-fractie** hebben enkele vragen betreffende de nieuwe ontheffingsgrond voor jonge nieuwkomers. Deze leden lezen dat deze wetswijziging een nieuwe ontheffingsgrond op grond van aantoonbaar geleverde inspanningen mogelijk maakt voor jonge nieuwkomers die na hun aankomst in Nederland eerst regulier onderwijs hebben gevolgd en niet in staat zijn om op het niveau van het inburgeringsexamen kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving te verwerven. De regering spreekt hier van «jonge nieuwkomers.» Onder welke leeftijdsgrenzen valt deze afgebakende groep? Op basis van welke analyse zijn deze leeftijdsgrenzen geformuleerd?

(1) Voor deze groep is geen leeftijdsgrens vastgesteld. Inburgeringsplichtigen die een beroep doen op deze regeling zullen doorgaans tussen de achttien en tweeëntwintig jaar zijn. Alleen nieuwkomers die een opleiding voor moeilijk leerbare leerlingen volgen of hebben gevolgd kunnen een beroep doen op deze regeling. Dat betreft de volgende opleidingen: praktijkonderwijs, voortgezet speciaal onderwijs in het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel of het uitstroomprofiel dagbesteding of Internationale Schakelklas (ISK) onderwijs, gericht op voornoemde onderwijs-

soorten, werk of inburgering.¹ Deze opleidingen kennen allen een maximale verblijfsduur of maximale leeftijd van de leerlingen. Voor het praktijkonderwijs geldt een wettelijke maximale verblijfsduur tot en met het schooljaar waarin de leerling achttien is geworden. Onder voorwaarden kan dit met ten hoogste twee schooljaar worden verlengd. Voor het voortgezet speciaal onderwijs de wettelijke verblijfsduur tot en met het schooljaar waarin de leerling twintig is geworden. Onder voorwaarden kan dit telkens met een schooljaar worden verlengd. Het ISK-onderwijs duurt doorgaans één à twee jaar. Om ontheffing te krijgen moet het onderwijs gevolgd zijn binnen twee jaar voorafgaand aan het moment van aanvraag om de situatie te voorkomen dat jaren na het volgen van het regulier onderwijs zonder verdere inspanningen een aanvraag tot ontheffing wordt ingediend.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie in welke gevallen kan worden gesproken van het volgen van regulier onderwijs als voorwaarde voor het verlenen van een ontheffing van de inburgeringsplicht. Kan de regering hier een toelichting op geven? Moet een volwaardige schoolperiode (basis- en voortgezet onderwijs) worden doorlopen om hiervan te kunnen spreken? Welke aanvullende eisen gelden om te kunnen spreken van het volgen van regulier onderwijs?

(2) Iemand die minimaal acht jaar gedurende de leerplichtige leeftijd in Nederland heeft verbleven is niet inburgeringsplichtig. Het betreft dus altijd jonge nieuwkomers die op een later moment zijn ingestroomd in het basis of voortgezet onderwijs. Om in aanmerking te komen voor de ontheffing moet iemand minimaal 600 uur van één van de volgende opleidingen voor moeilijk leerbare leerlingen hebben doorlopen: praktijkonderwijs, voortgezet speciaal onderwijs in het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel of het uitstroomprofiel dagbesteding of ISK-onderwijs, gericht op voornoemde onderwijssoorten, werk of inburgering. In alle genoemde opleidingen vormt onderwijs in de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving onderdeel van het onderwijsprogramma. Voor de ontheffing is vereist dat de inburgeringsplichtige minimaal 600 uur Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving heeft gevolgd. Kennis van de Nederlandse samenleving wordt in verschillende vakken zoals burgerschap, maatschappijleer, maatschappelijke oriëntatie, geschiedenis en staatsinrichting en loopbaanoriëntatie onderwezen. Ter onderbouwing voor het aantal gevolgde uren moet de inburgeringsplichtige een «verklaring onderwijstijd» van de school overleggen. Daarvoor wordt een formulier ontwikkeld. Deze jongeren kunnen na het volgen van onderwijs op twee manieren worden ontheven van de inburgeringsplicht. Ten eerste via een door DUO af te nemen leerbaarheidstoets waarbij wordt vastgesteld dat iemand niet het leervermogen heeft om het inburgeringsexamen te halen. Een andere route is minimaal vier keer examenonderdelen van het inburgeringsexamen te hebben afgelegd en niet hebben behaald. Via één van deze routes wordt duidelijk dat iemand echt niet in staat is op een A-2 niveau in te burgeren. Daarmee wordt voorkomen dat lichtvaardig van deze ontheffingsgrond gebruik wordt gemaakt. Deze voorwaarden worden vastgelegd in een wijziging van de Regeling inburgering 2021 in verband met aanpassing van het overgangsrecht waarvan op 1 juni jl. de internetconsultatie is gestart.

Is de regering het met de leden van de VVD-fractie eens dat alle statushouders, en met name jonge nieuwkomers na het volgen van onderwijs voldoende voorbereid moeten zijn om volwaardig te kunnen participeren binnen de Nederlandse samenleving om zo niet tussen wal en schip te vallen? Zo ja, kan de regering de overwegingen voor deze nieuwe

¹ Zie <https://www.lowan.nl/vo/leerlijnen/>.

ontheffingsgrond nader toelichten en hierbij ingaan op aanvullende alternatieve maatregelen zoals extra begeleiding op het gebied van taal? Zo nee, waarom niet? Kan de regering hierbij ook reflecteren op het eigen voornemen om inburgeraars onder de Wi2013 zoveel mogelijk te laten profiteren van de uitgangspunten van het nieuwe stelsel, dat minder uitgaat van ontheffingen en altijd wil proberen iemand te begeleiden naar een actief bestaan in de samenleving? Hoe verhoudt dit voornemen zich tot hetgeen nu in het voorliggende wetsvoorstel wordt geregeld: namelijk makkelijker ontheffing krijgen als jonge nieuwkomer?

(3) De regering is het van harte eens met het standpunt dat jongeren voldoende voorbereid moeten zijn om volwaardig te kunnen participeren in de samenleving. Het komt echter voor dat nieuwkomers niet in staat zijn een vrijstellend diploma of het inburgeringsexamen te behalen, hoewel ze honderden uren onderwijs na hun zestiende verjaardag hebben gevolgd. Dit betreft voornamelijk jongeren die na leerroute 1² van de ISK te hebben gevolgd, een opleiding in het voortgezet speciaal onderwijs (met het uitstroomprofiel dagbesteding of het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel) of het praktijkonderwijs hebben gevolgd of volgen. Dit is gebleken uit signalen van verschillende onderwijsinstellingen en bij deze jongeren betrokken organisaties die deze opleidingen aanbieden. Daarbij komt het voor dat jongeren tussentijds stoppen met hun opleiding op of na hun achttiende verjaardag, omdat ze inburgeringsplichtig zijn geworden. Vervolgens volgen ze een inburgeringscursus bij een instelling met een Blik op Werk-keurmerk, om na 600 uur voor een ontheffing in aanmerking te komen. Voor jongeren waarvan na vele uren onderwijs is vastgesteld dat ze niet het vermogen bezitten om het inburgeringsexamen te halen, heeft het nogmaals volgen van 600 uur inburgeringsonderwijs geen toegevoegde waarde. Het opleggen van een dergelijke eis voor deze groep vindt de regering daarom onwenselijk. Met deze regeling wordt de mogelijkheid gecreëerd dat deze jongeren na gevolgd onderwijs in aanmerking komen voor een ontheffing. Hiermee wordt voorkomen dat jonge nieuwkomers tijd, geld en energie steken in het volgen van een inburgeringscursus om te voldoen aan de formele criteria voor ontheffing van de inburgeringsplicht, terwijl vooraf duidelijk is dat zij niet in staat zijn om aan het niveau van het inburgeringsexamen te voldoen. Deze regeling, voorzien van voorwaarden, geldt alleen voor jongeren die voor 1 januari 2022 inburgeringsplichtig zijn geworden en daarmee vallen onder het regime van de Wi2013. Een moeilijk leerbare jongere die na die datum inburgeringsplichtig is geworden of wordt zal veelal inburgeren via de z-route onder de Wi2021. Daarin biedt de gemeente een zoveel mogelijk op maat gesneden inburgeringstraject van taal en participatie aan op het voor de jongere geschikte niveau.

Heeft de regering cijfers van de mate waarin jongvolwassenen in het reguliere onderwijs niet het beoogde taalniveau bleken te halen en daarna, ondanks extra taallessen, herhaaldelijk niet slaagden voor het inburgeringsexamen? Hoeveel procent van de jongvolwassenen bleek alsnog wel baat te hebben bij de inburgeringsinspanningen na het gevolgde onderwijs?

Wat is de verwachting van de regering hoe vaak de doelgroep van jongvolwassenen gebruik zal maken van de nieuwe ontheffingsgrond? Om hoeveel van de totale doelgroep zal het gaan?

(4) De regering beschikt niet over dergelijke cijfers. In 2018 is de bevoegdheid van de Minister tot ontheffing van de inburgeringsplicht op grond van aantoonbaar geleverde inspanningen verruimd. De Minister kan vanaf dat moment iemand ook ontheffen wanneer hij niet voldoet aan

² Leerroute 1 heeft als uitstroomprofiel voor 12–16 jaar praktijkonderwijs en vso en voor 16+ (begeleid) werk en inburgering.

de in de Regeling inburgering 2013 vastgelegde criteria³. Daarop zijn enkele tientallen verzoeken van moeilijk leerbare jongeren tot ontheffing ingediend. Daarnaast hebben verschillende onderwijsinstellingen en bij deze jongeren betrokken organisaties aandacht gevraagd voor de problematiek van deze groep. Zij zijn ook betrokken bij de uitwerking van de regeling. De verwachting is dat het een kleine groep betreft.

Ook hebben de leden van de VVD-fractie vragen inzake het verlagen van het aantal benodigde examenpogingen voor het onderdeel Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (hierna: ONA) om in aanmerking te kunnen komen voor het verlengen van de inburgeringstermijn. Is bij het voornemen om het aantal ONA-examenpogingen te verlagen rekening gehouden met het grote belang van voldoende voorbereiding op de arbeidsmarkt voor statushouders? Zo ja, heeft de regering oog voor het risico dat de kans op participatie op de arbeidsmarkt kleiner wordt door het verlagen van de examenpogingen? Zo ja, is bij het creëren van deze grondslag ook in overweging genomen om de examenonderdelen in afgeslankte vorm aan te bieden, zoals alleen het afleggen van een examen in verband met de mogelijkheid tot onvoorziene vertraging? Zo nee, wat was hier de overweging voor?

(5) De aanpassing heeft betrekking op de mogelijkheid tot verlenging van de inburgeringstermijn op grond van aantoonbaar geleverde inspanningen, en dus niet de ontheffing van de inburgeringsplicht op grond van geleverde inspanningen. Aan de voorwaarden voor de inburgering als zodanig wijzigt er daarmee niets als gevolg van deze versoepeling. Om in aanmerking te komen voor verlenging van de inburgeringstermijn is met onderhavige wijziging één poging voor het ONA-onderdeel voldoende. Om in aanmerking te komen voor een ontheffing op grond van aantoonbaar geleverde inspanningen blijft met deze wijziging het vereiste aantal van vier examenpogingen per niet behaald examenonderdeel ongewijzigd. Daarmee wordt het risico dat de kans op participatie op de arbeidsmarkt kleiner zou worden, gering geacht. De afgelopen jaren zijn er al wijzigingen doorgevoerd in de wijze waarop aan het ONA-examenonderdeel kan worden voldaan. Zo hoeft er sinds 1 mei 2018 na 64 uur ONA-cursus geen eindgesprek meer plaats te vinden. Ook kunnen inburgeraars sinds april 2019 een vrijstelling voor het ONA-onderdeel aanvragen als zij de afgelopen jaren voldaan hebben aan de eisen die gelden voor het hebben van werk- of ondernemers- ervaring. Desalniettemin wordt een versoepeling van het vereisten aantal ONA-pogingen om in aanmerking te komen voor verlenging van de inburgeringstermijn op grond van aantoonbaar geleverde inspanningen van belang geacht. Het voldoen aan ONA vergt meer dan het enkel afleggen van een examen en zou tot een (onvoorziene) vertraging kunnen leiden.

Wat moeten de leden van de VVD-fractie zich voorstellen bij inwerking-treding van het beperken van het aantal benodigde examenpogingen met terugwerkende kracht bij koninklijk besluit? Gaat het hier om inburgeraars die geen verlenging hebben gekregen omdat zij één poging hadden gewaagd, daardoor hun termijn hebben overschreden en nu aan het terugbetalen zijn? Zo ja, moeten zij zelf een aanvraag indienen om alsnog kwijtschelding te krijgen en zo ja, op welke criteria wordt dan getoetst? Zo nee, hoe werkt het dan exact en hoe vaak verwacht u dat hier gebruik van wordt gemaakt?

(6) De beoogde inwerkingtredingsdatum van deze wijziging is 1 januari 2023. Momenteel staat aan DUO het verzoek uit om via een uitvoerings-

³ Deze zijn: minimaal 600 uur cursus bij een instelling met een Blik op Werk keurmerk en of minimaal 4 pogingen van niet behaalde examenonderdelen of uit een door DUO afgenomen toets blijkt dat iemand niet het leervermogen heeft het inburgeringsexamen te halen.

toets in kaart te brengen of zij deze wijziging met terugwerkende kracht tot 1 januari 2022 kunnen toepassen. Wanneer dit mogelijk is, betekent dit dat DUO – gelet op de terugwerkende kracht – vooruitlopend op de inwerking-treding, de nieuwe regels kan toepassen. De wens om te onderzoeken of deze wijziging door DUO met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2022 kan worden uitgevoerd hangt deels samen met de eerder ontstaande vertraging rondom de inwerkingtredingsdatum van dit wetsvoorstel; eerder beoogde streefdatum was 1 augustus 2022. Ook kan hiermee worden voorkomen dat er te grote verschillen ontstaan binnen de groep van inburgeringsplichtigen onder de Wi2013, namelijk degenen die wel en niet meer kunnen profiteren van de versoepelingen. Of het doorvoeren van deze versoepeling met terugwerkende kracht tot 1 januari 2022 mogelijk is zal in grote mate afhangen van de uitvoerbaarheid voor DUO. Dit geldt ook voor de nadere concrete vormgeving daarvan.

De leden van de VVD-fractie constateren dat de grondslag ook wordt gebruikt om de verplichting om een volledige lening terug te betalen, wanneer de termijn is overschreden, te beperken. Is het juist dat die verplichting inmiddels al is beperkt via een regeling⁴, en dit wetsvoorstel daar louter een ambtshalve toepassing aan toevoegt? Zo ja, in hoeveel gevallen is al van de regeling uit de Staatscourant gebruik gemaakt sinds publicatie en hoe ziet die beoordeling eruit? Is het juist dat deze beoordeling nu op het ministerie wordt gedaan, bij aanvragen die daarvoor actief worden gedaan? Zo nee, wat is dan nu de praktijk? Wat verandert een ambtshalve toepassing door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) hieraan? Gaat DUO straks automatisch bij inburgeraars toetsen op mate van verwijtbaarheid en automatisch een vermindering van de benodigde terugbetaling doorvoeren? Zo nee, hoe werkt het dan? Hoe is het daarbij geregeld met bezwaar en beroep?

(7) Het klopt dat het gedeeltelijk (of geheel) kwijtschelden van de lening na een verwijtbare termijnoverschrijding onder voorwaarden sinds 1 januari 2022 mogelijk is op aanvraag van de asielstatushouder. Deze aanvragen worden ingediend bij en behandeld door DUO. Op 1 mei 2022 zijn er bij DUO 31 aanvragen ingediend. DUO beoordeelt de aanvragen conform artikel 4.16a van de Regeling inburgering. Zodra er sprake is van een verwijtbare termijnoverschrijding wijst DUO de betrokkene op de mogelijkheid tot het aanvragen van gedeeltelijke (of gehele) kwijtschelding. De communicatie hieromtrent op de website van DUO is hierop aangepast en momenteel worden de brieven van DUO aangepast. Door onderhavige wijziging kan DUO artikel 4.16a van de Regeling inburgering standaard voor alle asielstatushouders toepassen, en is een aanvraag daarvoor vanuit de asielstatushouder niet meer nodig. Hiermee wordt gewaarborgd dat alle asielstatushouders worden bereikt die in aanmerking komen voor gedeeltelijke (of gehele) kwijtschelding van de lening. Waar mogelijk zal DUO gedeeltelijke kwijtschelding van de lening toepassen op basis van informatie die reeds bekend is. Daarnaast zal de asielstatushouders door DUO gewezen worden op de mogelijkheid om (aanvullende) informatie aan te leveren die relevant kan zijn voor de beoordeling omtrent gedeeltelijke (of gehele) kwijtschelding van de lening.

Wat betekent de nieuwe ambtshalve toetsing, die ook terugwerkende kracht kan krijgen, voor deels voldane terugbetalingen? Wordt hier automatisch op gecorrigeerd? Of geldt dat hier actief een aanvraag toe moet worden gedaan door de inburgeraar? En hoe geldt dat ten aanzien van de groep die reeds volledig heeft terugbetaald? Komt deze in aanmerking voor een tegemoetkoming op de rekening gebaseerd op de nieuw berekende mate van verwijtbaarheid? En zo ja, gebeurt dit

⁴ Staatscourant 13 december 2021, nr. 49155.

automatisch of dient men hiertoe een verzoek bij DUO in te dienen? Of is het zo dat de groep die al volledig heeft terugbetaald niet onder de regeling valt? Zo ja; hoe zit het in dat geval met de rechtsgelijkheid?

(8) Deze wijziging werkt terug tot en met 1 januari 2018. Dit brengt inderdaad met zich dat gewezen inburgeraars die vanaf die datum debiteur waren, en voldeden aan de voorwaarden zoals neergelegd in artikel 4.16a van de Regeling inburgering, onder de reikwijdte van deze wijziging vallen. Op dit moment wordt ervan uitgegaan dat hiermee alle asielstatushouders worden bereikt die in aanmerking zouden komen voor gedeeltelijke kwijtschelding van de lening, ongeacht of de lening op dit moment al geheel is terugbetaald. In de uitvoeringstoets van DUO op de lagere regelgeving wordt gekeken of deze veronderstelling klopt. Mocht blijken dat hiermee niet iedereen wordt bereikt, dan zal vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid worden bekeken of en hoe de terugwerkende kracht zo kan worden vormgegeven dat dit wel zo is.

Tevens lezen de leden van de VVD-fractie dat deze wetswijziging uitbreiding van (maatschappelijke) begeleiding mogelijk maakt bij inburgeraars die hun lening bijna verbruikt hebben, maar nog niet zijn ingeburgerd. Daarbij lezen deze leden dat deze groep inburgeraars in de laatste fase van het inburgeringstraject begeleiding van gemeenten krijgen, die bestaat uit maatwerk, gericht op het voldoen aan de inburgeringsplicht. Kan de regering nader toelichten wat deze begeleiding van gemeenten precies inhoudt? Waar moeten deze leden concreet aan denken bij extra begeleiding, die bestaat uit maatwerk? Wat wordt hier meer geregeld dan al geregeld was met de 2.370 euro per statushouder die altijd al beschikbaar werd gesteld aan gemeenten voor de maatschappelijke begeleiding van statushouders?

(9) Gemeenten hebben de vrijheid de begeleiding van de zogenaamde ELIP-groep (Einde Lening nog Inburgeringsplichtig) zelf in te vullen. Omdat het bij deze groep per definitie maatwerk betreft is geen format voor de begeleiding voor te schrijven. De begeleiding kan uiteenlopen per geval. Soms is het een simpele herinnering een laatste examen te doen of tijdig een verlenging aan te vragen. Andere keren betreft het de financiering van een extra lespakket omdat de lening is uitgeput en de inburgeraar nog niet voldoende is voorbereid op de laatste examens. Het ELIP-budget dat hiervoor via het Gemeentefonds aan gemeenten beschikbaar gesteld is, kunnen zij hiervoor gebruiken. De ELIP-begeleiding is niet gekoppeld aan het budget van de maatschappelijke begeleiding. Via deze wijziging wordt ook de gegevensuitwisseling vanuit DUO aan gemeenten ten behoeve van de begeleiding van de ELIP-groep mogelijk gemaakt, zodat gemeenten straks zelf de doelgroep in beeld hebben en kunnen benaderen.

Deze leden achten dit voorstel enerzijds positief aangezien het zoveel mogelijk maatwerk beoogt te geven aan het inburgeringstraject van deze groep inburgeraars en daarmee inzet op een succesvolle participatie binnen de Nederlandse samenleving, anderzijds zien deze leden ook het risico op het ontstaan van rechtsongelijkheid en daarmee het creëren van een ongelijk speelveld. Ontstaat hier niet het risico dat inburgeraars in de ene gemeente wel de nodige extra begeleiding kunnen krijgen en in de andere gemeente niet? Hoe wordt geborgd dat elke gemeente ook daadwerkelijk in staat is om deze extra begeleiding zo goed mogelijk uit te voeren en dat elke inburgeraar de begeleiding kan ontvangen die hij of zij nodig heeft? Kunnen inburgeraars ook zelf een aanvraag doen voor extra begeleiding in de laatste fase of is deze rol alleen weggelegd voor gemeenten zelf?

(10) Bij het bieden van maatwerk is een bepaalde mate van rechtsongelijkheid niet te voorkomen. Het belang om gemeenten de ruimte te geven de begeleiding in te richten naar de behoefte in de lokale situatie is hier

van groot belang. Waar grote gemeenten met veel personen in de ELIP-groep een speciale aanpak (gaan) bieden, is het van de kleinste gemeenten van ons land niet reëel te verlangen om een project op te starten voor een enkele persoon binnen de gemeente. De gemeente kan de ELIP-begeleiding actief aanbieden, maar inburgeraars kunnen die ook zelf aanvragen. Het is vervolgens aan de gemeente om te beoordelen of de inburgeraar voor hulp in aanmerking komt. Een zekere mate van ongelijkheid is ook hierbij niet te voorkomen.

De leden van de **D66-fractie** vinden het belangrijk dat jonge nieuwkomers die niet in staat zijn om het niveau van het inburgeringsexamen te behalen worden ontheven van inburgeringsplicht op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen. Deze leden vragen op welke wijze geanticipeerd kan worden op inwerkingtreding van de versoepelingen. Deze leden vragen tevens of deze versoepelingen ook zullen gelden voor leerlingen van bijvoorbeeld praktijkscholen.

(11) De beoogde inwerkingtreding van de regeling is 1 januari 2023. Daarop vooruitlopend kan iemand die aan de criteria van de regeling voldoet een aanvraag tot ontheffing van de inburgeringsplicht op grond van aantoonbaar geleverde inspanningen indienen bij Minister van SZW. De Minister kan de aanvraag toewijzen op grond van de ruime bevoegdheid tot ontheffing op deze grond (zie antwoord nummer 4 op eerdere vraag van de VVD-fractie). Om in aanmerking te komen voor de ontheffing moet iemand minimaal 600 uur van een van de volgende opleidingen voor moeilijk leerbare leerlingen hebben doorlopen: praktijkonderwijs, voortgezet speciaal onderwijs in het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel of het uitstroomprofiel dagbesteding of ISK-onderwijs, gericht op voornoemde onderwijssoorten.

De leden van de D66-fractie vragen hoe wordt omgegaan met inburgeraars die op basis van minimale termijnoverschrijdingen op basis van de oude regels de gehele lening moesten terugbetalen en dit ook hebben gedaan.

(12) Zie het eerder gegeven antwoord op dezelfde vraag van de VVD-fractie (antwoord nummer 8).

Deze leden vragen waarom het verzoek tot ambtshalve draagkrachttoets niet met terugwerkende kracht wordt ingevoerd. Deze leden constateren immers dat ook oudere gevallen hier gebruik van zouden kunnen maken.

(13) Het is voor DUO niet mogelijk om te anticiperen op ambtshalve toepassing van de draagkrachttoets. Om de draagkrachttoets ambtshalve te kunnen uitvoeren is gegevensuitwisseling tussen DUO en de Belastingdienst nodig. Een precieze grondslag om die gegevens zonder aanvraag te kunnen gebruiken wordt pas met inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gecreëerd. Tot die tijd kan op aanvraag van de inburgeraar een draagkrachttoets worden gedaan. DUO informeert de inburgeraar actief over deze mogelijkheid.

De leden van de D66-fractie constateren dat na heroverweging het invoeren van een hardheidsclausule aan de Wi2021 achterwege wordt gelaten. Deze leden vragen hoe de regering denkt te monitoren of daadwerkelijk een hardheidsclausule niet nodig is en op welke wijze signalen in de gaten worden gehouden wanneer deze behoefte wel zou kunnen ontstaan.

(14) Zoals ik in mijn brief van 15 april jl. aan uw Kamer⁵ heb laten weten, is er begin dit jaar met DUO en de VNG gesproken over de nadere uitwerking van de mogelijkheid tot nihilstelling van de boete als alternatief voor de hardheidsclausule. In de komende periode wordt met deze

⁵ Kamerstukken II, 2021/22, 32 825, nr. 359.

partijen samen de nihilstelling verder uitgewerkt en wordt gekeken hoe dit het beste kan worden gemonitord. Het nieuwe inburgeringsstelsel is bovendien ingericht als een lerend adaptief stelsel. In het kader daarvan, zullen zowel gemeenten als DUO in ieder geval periodiek informatie aanleveren bij het CBS over de hoogte van boetes. Daarnaast worden signalen over de uitvoering van het stelsel en de knelpunten daarbij ook op andere manieren opgehaald. Hiertoe worden op zowel uitvoerend lokaal en regionaal als op landelijk niveau structuren ingericht. Binnen deze structuren is ruimte om signalen af te geven over alle mogelijk uitvoeringskwesties, waaronder zeker ook handhaving. Indien er zich voorbeelden in de uitvoeringspraktijk voordoen die bijvoorbeeld aanleiding geven tot opstellen van beleidsregels met betrekking tot de nihilstelling, dan zal ik uw Kamer daarover in de periodieke «uitvoeringsbrief inburgering» informeren.

De leden van de D66-fractie constateren dat ook met deze verbeteringen in grote mate wordt uitgegaan van het initiatief van de inburgeraar om voor uitstel, ontheffing, verlenging, vrijstelling of andere verzachtende maatregelen in aanmerking te komen. Deze leden constateren juist dat sommige groepen inburgeringsplichtigen handelingsverlegen zijn doordat ze de taal niet machtig zijn, beperkte cognitieve capaciteiten hebben of bijvoorbeeld te maken hebben met financiële/fysieke belemmeringen. Deze leden vragen daarom of de regering heeft overwogen om inburgeringsplichtigen vanuit de overheid actief te helpen en rechten onder de aandacht te brengen wanneer zij mogelijk in aanmerking komen voor uitstel, ontheffing, verlenging, vrijstelling of andere verzachtende maatregelen. Deze leden vragen een uitgebreide reflectie. Deze leden vragen zich af of (ook hier) de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) een overweging is in het niet of minder proactief helpen van inburgeringsplichtigen en zo ja, wat hieraan meer structureel gedaan kan worden omdat dit vaker voor deze groep een belemmering lijkt te zijn. (15) *Ook de regering acht het van belang dat er rekening wordt gehouden met de (kwetsbare) positie van de inburgeraar. Er is een verkenning uitgevoerd naar verbetermogelijkheden binnen de Wi2013, waarbij juist ook de kwetsbare positie van de inburgeraar als uitgangspunt is meegenomen. Op basis van die verkenning worden nu enkele aanpassingen in het regime van de Wi2013 gedaan. De voorgestelde mogelijkheid van ambtshalve toepassing van de gedeeltelijke kwijtschelding van de lening bij een verwijtbare termijnoverschrijding en de ambtshalve draagkrachttoets zorgen er juist voor dat inburgeraars meer op initiatief van de overheid geholpen worden in het beoordelen en toepassen van rechten onder de Wi2013. De versoepeling met betrekking tot de mogelijkheid tot verlenging van de inburgeringstermijn op grond van aantoonbaar geleverde inspanningen, wordt straks zo veel als mogelijk door DUO automatisch toegepast. En de gegevensuitwisseling vanuit DUO aan gemeenten ten behoeve van de begeleiding van de ELIP-groep wordt mogelijk gemaakt, zodat gemeenten straks zelf de doelgroep in beeld hebben en kunnen benaderen. Op dit moment moeten inburgeraars zichzelf bij de gemeenten melden voor deze begeleiding. Om in aanmerking te komen voor de versoepeling in de ontheffing op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen zal een jonge inburgeraar straks wel zelf een aanvraag moeten doen. Het ligt voor de hand dat de inburgeraar hierbij geholpen wordt door de onderwijsinstelling waaraan hij eerder een opleiding heeft gevolgd. Deze instelling dient ook de verklaring over de gevolgde onderwijstijd te ondertekenen. De Algemene verordening gegevensbescherming staat in beginsel in de weg aan het met terugwerkende kracht inwerking laten treden van bepalingen waarvoor gegevensverstrekking noodzakelijk is, maar vormt als zodanig geen overweging in het niet of minder proactief helpen van inburgeringsplichtigen. Ter aanvulling, inburgeringsplichtigen worden door DUO meerdere keren*

gedurende hun inburgeringstermijn geïnformeerd over hun rechten en plichten met betrekking tot de Wet inburgering. De informatie wordt op A2-taalniveau verstrekt en zou in principe te begrijpen moeten zijn voor de inburgeringsplichtige. Ook is DUO telefonisch en per post en mail bereikbaar bij eventuele aanvullende vragen. Daarnaast ontvangen gemeenten sinds 2021 middelen ten behoeve van de begeleiding van inburgeringsplichtige statushouders onder de Wi2013. Het adviseren en/of helpen bij dit soort aanvragen kan daar onderdeel van zijn.

De leden van de D66-fractie constateren dat pas in een latere fase lagere regelgeving volgt om de begunstigende regelingen vorm te geven. Op dit moment is daarom nog onhelder wat de precieze reikwijdte van de delegatiegrondslagen is. Kan de regering in elk geval nadere duiding geven over de plannen voor de groep inburgeringsplichtigen die ná 1 januari 2022, maar vóór de inwerkingtreding van de op dit voorstel gebaseerde regelingen aan hun verplichtingen hebben voldaan? Deze leden vragen tevens of de onduidelijkheid en het verschil in behandeling niet leidt tot het wachten met het voldoen van de verplichtingen door inburgeringsplichtigen tot deze wet is aangenomen.

(16) De lagere regelgeving waarmee de voorliggende wetgeving wordt uitgewerkt wordt parallel aan dit wetstraject opgesteld. Op dit moment staat de lagere regeling open voor consultatie, onder andere op www.internetconsultatie.nl. Voor zover, door het invoeren van het voorgestelde overgangsrecht, verschil gaat kunnen bestaan binnen de groep van inburgeringsplichtigen onder de Wi2013 – namelijk degenen die wel en niet meer kunnen profiteren van de versoepelingen – kan het volgende gezegd worden. De mogelijke versoepelingen worden van dusdanig belang geacht dat de regering deze wil doorvoeren voor de inburgeraars die de komende jaren nog onder de Wi2013 moeten inburgeren. Dit brengt inderdaad met zich dat inburgeraars die vóór de inwerkingtreding van de op dit voorstel gebaseerde regelingen aan hun verplichtingen hebben voldaan (voor zover zij geen gebruik kunnen maken van de bepalingen die met terugwerkende kracht inwerkingtreden), hier geen gebruik van zullen kunnen maken. De gevolgen hiervan zijn naar het oordeel van het kabinet echter beperkt, ook nu aan enkele bepalingen uit het wetsvoorstel terugwerkende kracht wordt verleend, of dat onderzocht wordt. Het kabinet acht het daarom niet waarschijnlijk dat het wetsvoorstel ertoe leidt dat er wordt gewacht met het voldoen aan de verplichtingen onder de Wet inburgering 2021.

De leden van de **PVV-fractie** vragen de regering wat de geschatte extra kosten zijn voor de voorgestelde mogelijkheid tot maatschappelijke begeleiding van inburgeraars Wi2013 per jaar tot 2027.

(17) De begeleiding van de ELIP-groep wordt gerealiseerd binnen het budget dat hiervoor aan gemeenten beschikbaar is gesteld naar aanleiding van bestuurlijke afspraken die eerder met VNG gemaakt zijn. Het gaat over de gehele periode (2021 t/m 2026) om een bedrag van € 9 miljoen cumulatief.

De leden van de PVV-fractie vragen de regering of het in de bedoeling ligt dat gemeenten actief inburgeraars Wi2013 gaan benaderen met een aanbod voor maatschappelijke begeleiding of dat dit volledig wordt overgelaten aan het initiatief van de inburgeraars.

(18) De gemeente kan de ELIP-begeleiding actief aanbieden, maar inburgeraars kunnen die ook zelf aanvragen. Het is vervolgens aan de gemeente om te beoordelen of de inburgeraar voor hulp in aanmerking komt.

De leden van de **GroenLinks-fractie** lezen dat voor de bepaling dat het doorlopen van één ONA-examenpoging voldoende is om in aanmerking

te komen voor de ontheffing wegens aantoonbaar geleverde inspanningen (AGI)-verlenging nog nader onderzocht moet worden of het met terugwerkende kracht ingevoerd kan worden. Deze leden betreuen dat zo laat in het proces nog zaken onderzocht moeten worden, temeer omdat de invoering van het nieuwe stelsel al een aantal keer is uitgesteld. Kan de regering aangeven wanneer het onderzoek hiernaar, dat samen met de DUO wordt gedaan, afgerond is?

(19) Deze leden verwijzen naar twee verschillende onderdelen van het «verbeterplan Wi2013». Allereerst is reeds in het wetsvoorstel opgenomen dat in de toekomst één ONA-examenpoging voldoende is om in aanmerking te komen voor verlenging van de inburgeringstermijn op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen. Hiervoor verken ik momenteel de mogelijkheden voor inwerkingtreding met terugwerkende kracht tot 1 januari 2022. Dit staat los van de verkenning die in eerdergenoemde Kamerbrief is aangekondigd naar een eventuele verlaging van het aantal benodigde examenpogingen per niet behaald examenonderdeel om in aanmerking te komen voor een ontheffing op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen. Voor wat betreft dit punt wordt momenteel een externe partij verzocht een analyse naar de mogelijkheid en de gevolgen te verrichten. De verwachting is dat de resultaten en beleidsadviezen worden opgeleverd aan het begin van het vierde kwartaal van 2022. Eind 2021 is ervoor gekozen om de al concreet in beeld zijnde wijzigingen eerst in gang te zetten en is dit onderdeel later opgepakt.

Kan de regering aangeven of zij voornemens is een andere vorm van compensatie in te stellen, als blijkt dat de terugwerkende kracht voor de voornoemde bepaling niet kan worden gegeven? Zo nee, waarom niet?

(20) Voor wat betreft de aanpassing omtrent de verlenging van de inburgeringstermijn op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen wordt op dit moment niet gekeken naar een andere vorm van compensatie als terugwerkende kracht tot 1 januari 2022 niet mogelijk blijkt. Het kabinet acht het van belang om eerst de uitvoeringstoets van DUO af te wachten.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen voorts dat het mogelijk wordt de lening gedeeltelijk kwijt te schelden bij een verwijtbare termijnoverschrijding en in uitzonderlijke gevallen de terugbetalingsplicht teniet gedaan kan worden. Geldt de kwijtschelding van de lening met terugwerkende kracht eveneens voor mensen die voldoen aan de criteria, maar die de lening al volledig hebben afbetaald, en dus niet alleen «voor debiteuren die voor de invoering van deze wijziging zijn aangevangen met de terugbetaling van hun lening»⁶? Wat betekent dit voor inburgeraars die (eerder of net) klaar zijn met terugbetalen? Kan er een limitatieve lijst worden gegeven van doelgroepen van inburgeraars die buiten de terugwerkende kracht vallen?

(21) Zie het eerdere antwoord op dezelfde vraag van de VVD-fractie (antwoord nummer 8).

Kan de regering voorbeelden geven van uitzonderlijke situaties waarbij de terugbetalingsplicht volledig teniet wordt gedaan?

(22) Deze mogelijkheid is opgenomen in het vijfde lid van artikel 4.16a van de Regeling inburgering en is bedoeld voor uitzonderlijke gevallen waarin op basis van bijzondere individuele omstandigheden het wenselijk is om de gehele lening kwijt te schelden. Concrete voorbeelden zijn op dit moment (nog) niet te geven, maar het kan gaan om situaties waarin er sprake is van een samenloop van omstandigheden die op zichzelf onvoldoende recht op gehele kwijtschelding van de lening bieden, maar

⁶ Kamerstukken II, 2021–2022, 36 078, nr. 3, blz. 4.

in hun samenhang en gezien het doel van inburgering en het belang van de inburgeraar wel daartoe kunnen leiden.

Hoe verhouden boetes voor niet-tijdig inburgeren zich tot de terugbetalingsverplichting in deze aanpassing? Kan het nog steeds voorkomen dat boetes betaald moeten worden als de lening niet terugbetaald hoeft te worden? Zo ja, waarom wordt dat wenselijk geacht? Kan voor boetes ook begunstiging mogelijk worden gemaakt? Klopt het dat hiervoor geen wetswijziging nodig zou zijn?

(23) In het geval van een (geheel) niet-verwijtbare termijnoverschrijding wordt er geen boete opgelegd en is er van terugbetaling van de lening (nog) geen sprake. Wanneer de termijnoverschrijding wél verwijtbaar is, wordt er een boete opgelegd. Bij de vaststelling van de hoogte van de boete wordt echter gekeken naar reeds behaalde resultaten en geleverde inspanningen. Bij boetes bestaat er dus al een systematiek van matiging van de boete op basis van resultaten en inspanningen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om de boete op nul euro vast te stellen.

Tot 1 januari 2022 was het zo dat bij een verwijtbare termijnoverschrijding (ook indien deze gering was) in alle gevallen de gehele lening terugbetaald moest worden. Met de invoering van artikel 4.16a van de Regeling inburgering is het per 1 januari 2022 voor asielstatushouders mogelijk om onder voorwaarden toch in aanmerking te komen voor (gedeeltelijke of gehele) kwijtschelding van de lening.

Omdat er in deze gevallen wel sprake is van een verwijtbare termijnoverschrijding ligt het niet voor de hand om verdere versoepelingen door te voeren in de boetestafel (waarbij dus reeds ruimte is voor matiging vanwege de mate van verwijtbaarheid). Er mag van de inburgeraar wel worden verwacht dat binnen de termijn aan de inburgeringsvereisten zal worden voldaan, wanneer er geen aanleiding is tot het verlengen van de initiële inburgeringstermijn. In de (uitzonderlijke) situatie dat de lening geheel wordt kwijtgescholden vanwege bijzondere omstandigheden, ligt het in de rede dat ook de hoogte van de boete te heroverwegen en mogelijk op nihil te stellen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom de regering blijft procederen over het terugbetalen van de lening bij te late inburgering in plaats van geschillen langs de nieuwe inzichten, over de onwenselijke hardvochtigheid van de wet, op te lossen. Eerder hebben deze leden de regering hier ook op gewezen en trok de regering de betreffende zaak in.⁷ Deze leden wijzen hierbij ook naar een recente zaak, waarbij de rechter in hoger beroep alsnog besloot dat de inburgeraar de lening niet terug hoefde te betalen.⁸ Is er bereidheid om lopende zaken in te trekken en meteen op te lossen? Zo nee, waarom niet?

(24) Op dit moment lopen er nog meerdere juridische procedures over terugbetaling van de lening. Uitgangspunt van de regering is dat deze zaken zoveel mogelijk worden afgedaan in lijn met de per 1 januari 2022 vastgelegde criteria tot gedeeltelijke kwijtschelding van de lening in artikel 4.16a van de Regeling inburgering. Dit betekent dat in sommige gevallen lopende zaken worden ingetrokken of niet in hoger beroep wordt gegaan en dat in andere gevallen de procedure wordt voortgezet. Ook de afhandeling van bezwaarschriften over kwijtschelding van de lening vindt plaats aan de hand van de criteria in de regeling.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de regering in de memorie van toelichting schrijft dat de mogelijkheid wordt gecreëerd voor een ambtshalve draagkrachtoets bij het terugbetalen van de lening, maar dat deze niet met terugwerkende kracht ingevoerd kan worden. Heeft de

⁷ Aanhangsel Handelingen II, 2021/22, nr. 358.

⁸ ECLI:NL:RVS:2022:1079, Raad van State, 202103740/1/V6 (rechtspraak.nl).

regering een beeld van hoeveel nieuwkomers hierdoor wellicht een te hoog bedrag moeten terugbetalen in verhouding tot het inkomen en dus financieel in de knel komen? Zo nee, is zij voornemens de groep in kaart te brengen?

(25) Het is voor DUO niet mogelijk om te anticiperen op ambtshalve toepassing van de draagkrachttoets, zie voor een nadere toelichting het antwoord nummer 13 op dezelfde vraag van de D66-fractie. Hoeveel inburgeraars geen gebruik maken van de draagkrachttoets op aanvraag en daardoor financieel mogelijk in de knel komen is door SZW op dit moment niet in kaart te brengen omdat hiertoe de benodigde gegevens niet voorhanden zijn.

De leden van de GroenLinks-fractie vinden dit een zorgelijk punt, ook in het licht van het onlangs verschenen rapport van de Nationale ombudsman «Een status met weinig armslag», waarin wordt geconcludeerd dat een gebrek aan kennis van rechten en plichten zorgt voor ernstige financiële problemen bij statushouders.⁹ Ook stelt de Ombudsman dat het terugbetalen van de lening vaak forse schulden met zich meebrengt.¹⁰ Vindt de regering het tegen deze achtergrond nog verantwoord om niet actiever een draagkrachttoets uit te laten voeren voor de groep inburgeraars onder de oude wet? Kan zij op een andere wijze deze groep wijzen op het recht op een draagkrachttoets?

(26) DUO houdt, mede naar aanleiding van het rapport van de Ombudsman, de huidige processen rondom het treffen van betalingsregelingen tegen het licht, waaronder de communicatie met en richting de inburgeraar. Daarnaast zullen we gemeenten vragen om in het kader van de begeleiding van de Wi2013-groep hier aandacht voor te hebben en de inburgeraars te wijzen op de mogelijkheid tot aanvraag van de toets.

In hetzelfde onderzoek concludeert de Nationale ombudsman dat DUO niet altijd bereid is om soepel op te treden als er wel een betalingsregeling is, maar deze door omstandigheden niet is nagekomen.¹¹ Wat is de appreciatie van de regering hiervan? Kan zij hierover in gesprek met DUO en de Kamer hierover informeren?

(27) Het kabinet is dit signaal inderdaad tegengekomen in het rapport van de Nationale ombudsman dat op 25 april 2022 is gepubliceerd. Dit signaal zal samen met DUO nader worden onderzocht. In de bredere reactie vanuit SZW op het rapport van de Nationale ombudsman zal hier nader op worden ingegaan.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de maatschappelijke begeleiding van inburgeraars die hun lening bijna verbruikt hebben, maar nog niet zijn ingeburgerd, de Einde Lening Inburgeringsplicht (ELIP)-groep, zal worden uitgebreid. Om de uitvoerbaarheid te verbeteren wordt met dit wetsvoorstel een grondslag gecreëerd voor deze taak, en daarmee ook voor de noodzakelijke gegevensverstrekking vanuit DUO aan gemeenten uit het Informatiesysteem Inburgering. Deze leden lezen dat het vanwege de AVG niet is toegestaan dat DUO vooruitlopend op deze grondslag al eerder gegevens uitwisselt met gemeenten. Eerder heeft de regering gecommuniceerd dat de inwerkingtreding van deze verbetering vertraging heeft opgelopen, vanwege problemen bij de uitvoering van de nieuwe Wet inburgering.¹² Deze leden vinden het zorgelijk dat gemeenten

⁹ Nationale ombudsman (2022). *Een status met weinig armslag. Onderzoek naar de financiële knelpunten van statushouders rond het sociaal minimum*, blz. 13.

¹⁰ Nationale ombudsman (2022). *Een status met weinig armslag. Onderzoek naar de financiële knelpunten van statushouders rond het sociaal minimum*, blz. 13.

¹¹ Nationale ombudsman (2022). *Een status met weinig armslag. Onderzoek naar de financiële knelpunten van statushouders rond het sociaal minimum*, blz. 21.

¹² Kamerstukken II, 2021–2022, 32 824, nr. 359.

op dit punt blijven aanlopen tegen de beperkingen van de oude wet. Dit knelpunt zit ook nog eens bij de groep die veel baat heeft bij gemeentelijke regie, de ELIP-groep. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) gaf in haar brief van 15 april 2022 aan dat in afstemming met de Vereniging Nederlands Gemeenten (VNG) gekeken zal worden hoe het huidige proces in de tussenliggende periode kan worden verbeterd.¹³ Kan de regering aangeven wat de stand van zaken is van deze afstemming?

(28) Het is inderdaad niet mogelijk om vooruitlopend op de wettelijke grondslag gegevens uit te wisselen met gemeenten. Dat neemt niet weg dat de behoefte aan begeleiding voor deze groep groot kan zijn. In kennissessies van onder meer Divosa worden gemeenten uitgenodigd ervaringen in het bereiken van de ELIP-groep te delen. Gemeenten met veel ervaring in het begeleiden van personen uit de ELIP-groep deelden in recente sessies goede manieren om met de inzet van verschillende kanalen toch de ELIP-groep te bereiken. Ik ben voornemens in gesprekken met de VNG en Divosa te bespreken hoe we dit proces tot 1 januari 2023 verder kunnen versterken.

Is de regering bereid om gezien de vertraging van dit wetsvoorstel en het feit «dat gemeenten hierdoor helaas nog langer op de benodigde gegevensuitwisseling met DUO moeten wachten en de ELIP-groep mogelijk tot die tijd niet de optimale begeleiding krijgt»¹⁴, om met gemeenten meer verplichtende afspraken te maken over de besteding van de extra middelen voor de ondersteuning van de «ondertussengroep» en in het bijzonder de ELIP-groep en dit te monitoren? Zo nee, waarom niet? Zijn er andere manieren om deze groep te bereiken en hen beter te ondersteunen, zoveel mogelijk in de geest van de nieuwe wet?

(29) Er zijn bestuurlijke afspraken met de gemeenten (VNG) gemaakt om de ELIP-begeleiding op te pakken. De regering vertrouwt erop dat gemeenten zich het komende half jaar zullen blijven inzetten voor een zo optimaal mogelijke begeleiding. Dit binnen de ruimte die de wet- en regelgeving hen op dit moment biedt. Verschillende gemeenten hebben al laten zien dat er andere manieren zijn om deze groep te bereiken, bijvoorbeeld via casemanagers en convenanten met taalaanbieders. Gelet op de constructieve relatie met gemeenten acht ik het niet nodig bestaande afspraken open te breken. Daarnaast worden de middelen via een decentralisatie-uitkering aan gemeenten versterkt en verplichtende afspraken zijn niet passend binnen dit financieringsinstrument. Kijkend naar de beperkte periode die nog resteert tot de invoering van deze wetswijziging, wegen de kosten van verdere afspraken en monitoring niet op tegen de baten. Dit geldt ook voor de begeleiding van de bredere groep asielstatushouders onder de Wi2013.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** lezen in de memorie van toelichting dat er in de Wi2021 een grondslag wordt toegevoegd om de verplichting om de volledige lening terug te betalen, wanneer de inburgeringstermijn is overschreden, wordt beperkt. Ook regelt het wetsvoorstel dat ambtshalve een draagkrachttoets wordt uitgevoerd. Kan de regering nader toelichten wat de betekenis is van deze nieuwe grondslagen in relatie tot de recente uitspraak van de Raad van State¹⁵?

(30) Er zijn meerdere juridische procedures gevoerd over de terugbetaling van de lening. In sommige daarvan is door de Raad van State uitspraak gedaan. Daarmee is in hoogste instantie vast komen te staan dat de Minister in elk concreet geval de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen moet afwegen en onder bijzondere omstandigheden moet

¹³ Kamerstukken II, 2021–2022, 32 824, nr. 359, blz. 3.

¹⁴ Kamerstukken II, 2021–2022, 32 824, nr. 359, blz. 2.

¹⁵ ECLI:NL:RVS:2022:1079.

afzien van het opleggen van de terugbetalingsverplichting of het terug te betalen bedrag van de lening verminderen (evenredigheidstoets). Dit volgt uit artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. Dit geldt ook voor de recente uitspraak van de Raad van State waar uw vraag naar verwijst. Op basis van deze uitspraken en gewijzigde inzichten is de lagere regelgeving Wi2021 aangepast. Op dit moment lopen er nog meerdere juridische procedures over terugbetaling van de lening. Uitgangspunt van de regering is dat deze zaken zoveel mogelijk worden afgedaan in lijn met de per 1 januari 2022 vastgelegde criteria tot gedeeltelijke kwijtschelding van de lening in artikel 4.16a van de Regeling inburgering. Dit betekent dat in sommige gevallen lopende zaken worden ingetrokken of niet in hoger beroep wordt gegaan en dat in andere gevallen de procedure wordt voortgezet. Ook de afhandeling van bezwaarschriften over kwijtschelding van de lening vindt plaats aan de hand van de criteria in de regeling.

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn benieuwd of de regering kan toelichten voor hoeveel inburgeringsplichtigen de begunstigende regels met betrekking tot zowel de beperking van de verplichting tot het volledig terugbetalen van de lening als de ambtshalve draagkrachttoets, (naar verwachting) effect heeft. De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat in de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat de delegatiegrondslag voor de beperking van de verplichting om de volledige lening terug te betalen met terugwerkende kracht zal worden toegepast op debiteuren die voor ingangsdatum van deze wijziging zijn aangevangen met de terugbetaling van hun lening. Deze leden vragen de regering toe te lichten voor hoeveel inburgeringsplichtigen dit (naar verwachting) betreft.

(31) Voor wat betreft de gedeeltelijke kwijtschelding van de lening is door DUO reeds een uitvoeringstoets op het wetsvoorstel opgesteld. Kijkende naar de staffel horende bij artikel 4.16a van de Regeling Inburgering maakt DUO de inschatting dat er maximaal 1500 asielstatushouders zijn die verwijtbaar de inburgeringstermijn hebben overschreden, maar wel in aanmerking zouden komen voor gedeeltelijke kwijtschelding van de lening. Wanneer de ambtshalve toepassing van deze regeling door DUO in werking zal treden en door DUO kan worden uitgevoerd, dan zal DUO deze casussen gaan beoordelen aan de hand van de regelgeving. In dezelfde uitvoeringstoets maakt DUO de inschatting dat er vervolgens per jaar maximaal 300 asielstatushouders voor gedeeltelijke kwijtschelding van de lening in aanmerking komen. Dit aantal zal afnemen naarmate de groep inburgeraars onder de Wi2013 de komende jaren afneemt. Voor wat betreft de ambtshalve draagkrachttoets moet door DUO nog een uitvoeringstoets worden uitgevoerd, waarin een betere inschatting van de impact kan worden gedaan. De ambtshalve toepassing van de draagkrachttoets geldt voor alle inburgeraars die hun lening moeten terugbetalen, dus asielmigranten en gezins- en overige migranten. Vanaf 1 januari 2023 zal DUO voor alle nieuwe gevallen waarin sprake is van terugbetaling van een lening een draagkrachttoets doen.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat door middel van het voorgestelde wetsvoorstel enkele grondslagen worden gecreëerd om in de lagere regelgeving aanpassingen te doen ter verzachting van enkele hardheden. Deze leden vragen de regering nader toe te lichten wanneer verwacht wordt dat de lagere regelgeving in werking zal treden. Kan de regering de Kamer te zijner tijd per brief informeren over de uitwerking in lagere regelgeving?

(32) De lagere regelgeving waarin de grondslagen worden uitgewerkt wordt parallel aan dit wetstraject opgesteld. Het streven is om deze lagere regelgeving gelijktijdig met de voorgestelde wetswijziging op 1 januari 2023 in werking te laten treden.

Op dit moment staat de lagere regeling open voor consultatie, onder andere op www.internetconsultatie.nl. Na afronding van de consulta-

tiefase zullen de voorgestelde aanpassingen in het Besluit inburgering 2021 aan de Raad van State worden voorgelegd voor advies. De Kamer zal gedurende dit proces via de periodieke uitvoeringsbrief inburgering over de voortgang geïnformeerd worden.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben begrip voor het advies van de Raad van State aangaande het feit dat de verhouding tussen enerzijds het onverkort van toepassing laten zijn van de Wi2013, maar tegelijkertijd aanpassingen doorvoeren om enkele hardheden te verzachten, enigszins op gespannen voet staat met elkaar. Er is voor gekozen om het wettelijk kader van de Wi2013 onverkort van toepassing te laten blijven op degenen die op het moment van de inwerkingtreding van de Wi2021 het inburgeringstraject nog niet hadden afgesloten. Bij de behandeling van de Wi2021 hebben diverse partijen (o.a. VNG, Divosa, Vluchtelingenwerk Nederland) aangedrongen op het creëren van een soepel overgangsrecht. Volgens de regering stuitte dit op bezwaren van onder andere rechtsongelijkheid, willekeur en ingewikkelde financiële trajecten waardoor is afgezien van een het creëren van een soepel overgangsrecht. Deze leden vragen de regering, in het licht van het advies van de Raad van State, nader te motiveren waarom deze bezwaren niet van toepassing zijn op voorgesteld wetsvoorstel en daarbij ook toe te lichten welke kaders van de Wi2013 als zodanig overeind blijven.

(33) De Afdeling van de Raad van State heeft in haar advies op dit wetsvoorstel aangegeven begrip te hebben voor de voorgestelde aanpassingen, maar heeft er inderdaad wel op gewezen dat de regering er bij de invoering van de Wi2021 voor heeft gekozen om het wettelijk kader van de Wi2013 onverkort van toepassing te laten blijven op degenen die op het moment van de inwerkingtreding van de Wi2021 het inburgeringstraject nog niet hadden afgesloten. De Raad van State heeft daarom aangegeven het van belang te vinden dat de regering nader motiveert waarom de eerdergenoemde bezwaren tegen een aangepast en soepeler overgangsrecht niet meer van toepassing zijn. Dat is gebeurd in de memorie van toelichting en het nader rapport van dit wetsvoorstel. Bij de totstandkoming van de Wi2021 zijn inderdaad verschillende vormen van overgangsrecht ten behoeve van de Wi2013 onderzocht.¹⁶ Met name vanwege de onduidelijkheid die over (de toepassing van) de verschillende regimes zou kunnen ontstaan en de andere, in sommige gevallen hogere, eisen van het nieuwe stelsel waarmee inburgeringsplichtigen zouden worden geconfronteerd, is besloten om van een overgang voor bestaande inburgeringsplichtigen naar het nieuwe stelsel af te zien. De Wi2013 is dan ook onverkort van toepassing gebleven op inburgeringsplichtigen voor wie de inburgeringstermijn is aangevangen vóór de inwerkingtreding van de Wi2021.

De voorgestelde aanpassingen in het regime van de Wi2013 betreffen versoepelingen van enkele specifieke hardheden. De eerdere constatering dat het «overhevelen» van inburgeraars onder de Wi2013 naar de Wi2021 stuit op bezwaren van rechtsonzekerheid, rechtsongelijkheid, en willekeur, etc. blijft echter onveranderd. De voorgestelde aanpassingen pogen enkele hardheden van de Wi2013 te verzachten, waarbij het regime van de Wi2013 (de Wet, het Besluit en de Regeling inburgering) als zodanig overeind blijft, evenals de keuze voor twee naast elkaar bestaande inburgeringsregimes. Nu de Wi2013 reeds is ingetrokken, vinden de voorgestelde aanpassingen plaats over de bandbreedte van het overgangsrecht. Dit doet echter niets af aan hetgeen hiervoor is beschreven.

Voor zover, door het invoeren van het voorgestelde overgangsrecht, verschil gaat kunnen bestaan binnen de groep van inburgeringsplichtigen onder de Wi2013 – namelijk degenen die wel en niet meer kunnen

¹⁶ Zie ook de MvT Wi 2021 (Kamerstukken II 2019/20, 35 483, nr. 3, paragraaf 10).

profiteren van de versoepelingen – kan het volgende gezegd worden. De mogelijke versoepelingen worden in het licht van het nieuwe stelsel dat op 1 januari 2022 is ingegaan en tegen de achtergrond van de kinderopvangtoeslagaffaire, van dusdanig belang geacht dat de regering deze wil doorvoeren voor de inburgeraars die de komende jaren nog onder de Wi2013 moeten inburgeren.

3. Samenhang andere trajecten

Voortbordurende op het hierboven gemaakte punt inzake gemeentelijke begeleiding hebben de leden van de **VVD-fractie** bredere zorgen over het risico op mogelijke rechtsongelijkheid en het ongelijke speelveld dat wordt gecreëerd door deze wetwijziging. De wijziging leidt ertoe dat binnen de groep inburgeringsplichtigen die onder Wi2013 valt, onderscheid zal ontstaan waarmee naast het onderscheid tussen Wi2013 en Wi2021 nader onderscheid zal worden gemaakt. Met het oog op het belang van een gelijk speelveld voor een volwaardige en volledige inburgering voor iedere statushouder willen deze leden aansturen op een balans tussen enerzijds maatwerk en anderzijds het volwaardig functioneren van de inburgeringstrajecten. Op welke wijze borgt de regering een zo gelijk mogelijk speelveld voor alle inburgeraars in het kader van de voorgestelde versoepelingen?

(34) De mogelijke versoepelingen worden van dusdanig belang geacht dat de regering deze wil doorvoeren voor de inburgeraars die de komende jaren nog onder de Wi2013 moeten inburgeren. Het gevolg daarvan is dat door het invoeren van de voorgestelde wijzigingen, er inderdaad verschil gaat kunnen bestaan binnen de groep van inburgeringsplichtigen onder de Wi2013 die bijvoorbeeld voorafgaande aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn ingeburgerd, en daarmee niet meer kunnen profiteren van (een deel van) de aanpassingen (voor zover daaraan geen terugwerkende kracht wordt verleend), en zij die dat wel kunnen. Gelet op de belangrijke verbeteringen die de aanpassingen naar het oordeel van het Kabinet met zich meebrengen, worden deze aanpassingen wenselijk geacht.

Over het algemeen zijn de leden van de **GroenLinks-fractie** benieuwd of de regering naar aanleiding van het rapport van de Nationale ombudsman verbeteringen kan doorvoeren in zowel de Wi2013 als de Wi2021. Heeft het rapport tot nieuwe inzichten geleid bij de regering? Zijn er actiepunten uit voortgekomen? Zo ja, op welke punten? Zo nee, waarom niet?

(35) Het onderzoek heeft de Nationale ombudsman inmiddels op 25 april 2022 doen toekomen aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen. Ik bestudeer de in kaart gebrachte knelpunten en op welke wijze vervolgt kan worden gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport. Er volgt nog een schriftelijke reactie op het rapport van de Nationale ombudsman. Ik zal uw Kamer hier zo snel als mogelijk over informeren.

In de brief over de uitkomsten van de brede verkenning naar verbetermogelijkheden voor het huidige inburgeringsstelsel gaf de Minister van SZW aan, samen met DUO, te willen kijken of in gesprek met de medisch adviseur de regels ten aanzien van de beoordeling van psychische klachten kunnen worden versoepeld en wat daarvoor eventueel nodig is.¹⁷ Is inmiddels bekend of de regels ten aanzien van de beoordeling van psychische klachten kunnen worden versoepeld? Wat is de stand van zaken, zo vragen deze leden.

(36) Dat is nog niet bekend. Eind 2021 is ervoor gekozen om eerst de al concreet in beeld zijnde wijzigingen in gang te zetten, waardoor dit traject

¹⁷ Kamerstukken II, 2021–2022, 32 824, nr. 348, blz. 6.

zich momenteel nog in de voorbereidende fase bevindt. Voor de zomer zullen gesprekken plaatsvinden met DUO en de medisch adviseur, om vast te stellen waar eventuele knelpunten zitten. Op basis hiervan maak ik een beleidsmatige afweging of een versoepeling van de beoordeling van psychische klachten noodzakelijk is.

En hoe staat het met het voornemen om een extern onderzoek te laten uitvoeren naar het vereiste aantal examenpogingen in het kader van de AGI-ontheffing?¹⁸

(37) Zie het eerdere antwoord op dezelfde vraag van de GroenLinks-fractie (antwoord nummer 19).

4. Gevolgen voor de regeldruk

5. Misbruik en oneigenlijk gebruik

De leden van de **PVV-fractie** vragen welke mogelijke concrete vormen van misbruik en oneigenlijk gebruik bij de uitwerking van de lagere regelgeving worden voorzien. Deze leden vragen de regering verder welke preventieve maatregelen zij neemt om deze vormen van misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen.

(38) Door middel van dit wetsvoorstel worden zogenaamde haakjes gecreëerd voor maatregelen die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur concreter worden uitgewerkt. Om deze reden bevat het wetsvoorstel nog geen analyse omtrent misbruik en oneigenlijk gebruik. Een analyse omtrent misbruik en oneigenlijk gebruik alsmede het in kaart brengen van de benodigde beheersmaatregelen, wordt wel gedaan met betrekking tot de lagere regelgeving, die parallel aan dit wetsvoorstel wordt uitgewerkt. Uw Kamer wordt hierover in een later stadium geïnformeerd.

6. Financiële gevolgen

De leden van de **VVD-fractie** vragen zich af of de regering het denkbaar acht dat een grote groep inburgeraars die reeds aan het terugbetalen is of al volledig heeft terugbetaald door de nieuwe grondslagen in dit wetsvoorstel alsnog in aanmerking komt voor (gedeeltelijke) kwijtschelding. Zo ja, hoe groot zou deze groep kunnen zijn en hoe hoog schat de regering daarmee de derving van inkomsten waarmee rekening was gehouden in de Rijksbegroting? Is het realistisch dat dit volledig kan worden opgevangen via de middelen voor verbeterplan Wet inburgering 2013?

(39) Zoals in het antwoord op een eerdere vraag van de CU-fractie is aangegeven is de inschatting dat er maximaal 1.500 asielstatushouders zijn die verwijtbaar de inburgeringstermijn hebben overschreden en de lening aan het terugbetalen zijn of reeds hebben terugbetaald, maar wel in aanmerking zouden komen voor gedeeltelijke kwijtschelding van de lening. In de afgelopen jaren is gebleken dat daadwerkelijke terugbetaling in de praktijk niet altijd plaatsvindt, in verband met gebrek aan financiële draagkracht. Sinds de ingang van de Wi2013 is tot 1 mei 2022 in totaal circa € 1,8 miljoen ontvangen van asielstatushouders met een verwijtbare termijnoverschrijding. Gelet op de beperkte omvang van de terugbetaalde leningen de afgelopen jaren en de onvoorspelbaarheid hiervan is in de Rijksbegroting rekening gehouden met beperkte inkomsten¹⁹. De

¹⁸ Kamerstukken II, 2021–2022, 32 824, nr. 348, blz. 6.

¹⁹ Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2022 | Tweede Kamer der Staten-Generaal 2021–2022, 35 925 XV, nr. 2, Pagina 147.

gevolgen van deze maatregel voor de Rijksbegroting zien naar verwachting voornamelijk op de tegemoetkoming voor de asielstatushouders die, door de gedeeltelijke kwijtschelding, te veel hebben terugbetaald. De regering verwacht dat de kosten hieromtrent kunnen worden opgevangen met de middelen door het verbeterplan Wi2013.

De leden van de **CDA-fractie** lezen dat DUO een analyse op kosten nog niet heeft kunnen geven omdat deze in grote mate afhankelijk is van de uitwerking in lagere regelgeving. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of hier inmiddels meer zicht op is. In welke orde van grote worden de uitvoeringskosten verwacht? Is de verwachting dat de uitvoeringskosten voldoende kunnen worden gedekt uit de middelen verbeterplan Wet inburgering 2013? Hoe groot is dit budget/deze post?

(40) De taken die volgen uit de voorgenomen wijzigingen hebben met name financiële gevolgen voor DUO. Het betreft voornamelijk eenmalige (implementatie-)kosten voor de aanpassing van processen en systemen. Het ambtshalve gedeeltelijk kwijtschelden van de lening, het ambtshalve toepassen van de draagkrachttoets, de gegevensuitwisseling ten behoeve van de ELIP-groep en de AGI-ontheffing voor jonge nieuwkomers leiden meerjarig tot beperkte extra uitvoeringskosten, totdat alle inburgeraars uit de Wi2013 zijn uitgestroomd. Het gedeeltelijk kwijtschelden van de lening van inburgeraars die reeds bezig zijn met terugbetalen van de lening (of de lening geheel hebben terugbetaald) brengt een eenmalige extra kostenpost met zich mee. De exacte omvang van deze kosten zal op basis van de uitvoeringstoets door DUO op de lagere regelgeving worden bepaald. Voor de kosten van het gehele verbeterplan Wi2013 is in totaal € 15,7 mln. gereserveerd op de SZW-begroting voor 2022 tot en met 2026, waarvan circa tweederde voor DUO gereserveerd is. Op dit moment is mijn verwachting dat dit voldoende is om de uitvoeringskosten van DUO te dekken. Voor de kosten die gemeenten maken voor de begeleiding van de ELIP-groep ontvangen zij reeds een uitkering via het Gemeentefonds, conform bestuurlijke afspraken met VNG.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** constateren dat in de reactie van de VNG op de internetconsultatie wordt aangegeven dat de «ondersteuning uitvoerbaar en betaalbaar moet blijven. Bij uitbreiding van de maatschappelijke begeleiding aan de ELIP-groep is het essentieel dat gemeenten passende financiële middelen ontvangen en dat belemmeringen voor de uitvoering worden weggenomen». De VNG wenst hierover met het Rijk in gesprek te treden. In de memorie van toelichting is aangegeven dat bestuurlijke afspraken met de VNG inclusief financieel kader volgen. Deze leden vragen wanneer verwacht wordt dat deze afspraken gemaakt zullen zijn. Wat zijn de verwachte kosten die hiermee gemoeid zijn? Wordt de Kamer over het verloop en de resultaten van deze bestuurlijke afspraken nader geïnformeerd?

(41) De begeleiding van de ELIP-groep staat al geruime tijd op de lijst met prioriteiten. De betreffende bestuurlijke afspraken dateren uit het voorjaar van 2020. Voor de ELIP-groep is voor de periode 2021–2026 een bedrag van cumulatief € 9 mln. gereserveerd. Ik blijf uw Kamer middels de uitvoeringsbrieven die meerdere keren per jaar aan u gestuurd worden informeren over de voortgang van de ELIP-groep. Met de VNG is afgesproken de ontwikkelingen van deze groep te blijven volgen en in 2023 het gesprek te hervatten over de benodigde ondersteuning van deze groep. Vooralsnog geven de ontwikkelingen in het aantal ELIP-gevallen geen aanleiding de afspraken te herzien.

7. Advies en consultatie

De leden van de **VVD-fractie** lezen dat de regering aangeeft dat de uitvoerbaarheid in belangrijke mate zal afhangen van de uitwerking in lagere regelgeving. Wanneer verwacht de regering de lagere regelgeving beschikbaar te hebben? Is de regering bereid die uitwerking bij de Kamer voor te hangen?

(42) Zoals in het antwoord op een eerdere vraag van de CU-fractie aangegeven, de lagere regelgeving waarin de grondslagen worden uitgewerkt wordt parallel aan dit wetstraject opgesteld. Het streven is om deze lagere regelgeving gelijktijdig met de voorgestelde wetswijziging op 1 januari 2023 in werking te laten treden. Op dit moment staat de lagere regeling open voor consultatie, onder andere op www.internetconsultatie.nl. Dit geeft uw Kamer de gelegenheid van de inhoud ervan kennis te nemen. Het uitgangspunt is verder dat gedelegeerde regelgeving – die van zichzelf geen hoofdlijnen van beleid bevat, maar nadere uitwerking – niet aanhangig wordt gemaakt bij de Kamers.

De leden van de D66-fractie constateren dat in de internetconsultatie is geopperd het woord «blijvend» te schrappen van artikel 6 van de Wi2013. Deze leden delen de opvatting dat sprake kan zijn van langdurige ziekte of psychische klachten waar niet binnen drie jaar van hersteld kan worden. Deze leden vragen of kan worden toegelicht hoe de wet uitwerkt voor personen die bijvoorbeeld naar verwachting vier jaar ziek zijn en in die periode niet in staat zullen zijn om een inburgeringstraject te starten.

(43) Personen die gedurende het inburgeringstraject niet in staat blijken om vanwege medische redenen binnen de inburgeringstermijn aan de inburgeringsplicht te voldoen kunnen op medische gronden een verlenging van de inburgeringstermijn krijgen. Iemand die na vier jaar wel kan starten met het inburgeringstraject, kan met een verlenging van zijn inburgeringstermijn alsnog inburgeren. Ook kan deze termijn nog verlengd worden in het geval er sprake is van niet verwijtbare omstandigheden. En mocht dit dan toch niet lukken, dan is een (medische) ontheffing van de inburgeringsplicht ook nog een mogelijkheid.

De leden van de **PVV-fractie** vragen de regering welke concrete relevante bestuurlijke afspraken met de VNG, inclusief financieel kader, zullen worden gevolgd om de ondersteuning door gemeenten «uitvoerbaar en betaalbaar» te houden.

(44) De VNG en SZW hebben aandacht voor de groep asielstatushouders die onder de Wi2013 moeten inburgeren. Voor de begeleiding van deze inburgeraars is vanaf 2021 tot en met 2026 een bedrag van cumulatief € 46,6 mln. beschikbaar gesteld.²⁰ Daarvan is € 9 mln. bedoeld voor de begeleiding van de ELIP-groep. We willen daarmee een impuls geven aan de uitstroom van inburgeringsplichtigen onder de Wi2013. Door de grote mate van beleidsvrijheid die gemeenten hebben bij de invulling van deze ondersteuning is de uitvoerbaarheid op het niveau van individuele gemeenten te waarborgen.

De leden van de **CDA-fractie** lezen dat VNG en DUO enkele voorbeholden plaatsen bij de uitvoerbaarheid gelet op de uitwerking in lagere regelgeving. Wanneer is deze lagere regelgeving beschikbaar? Wanneer is bekend wat de gevolgen van deze lagere regelgeving zijn voor VNG en DUO?

(45) Zie het antwoord op een eerdere vraag nummer 32 van de CU-fractie. Op dit moment wordt door DUO een uitvoeringstoets gedaan en liggen de voorstellen voor aan de VNG voor advies. De verwachting is dat rond de

²⁰ Zie twee Kamerbrieven: April 2020: Kamerstukken II, 2019/2020, 32 824, nr. 297 en april 2021: Kamerstukken II, 2020/2021, 35 483, nr. 73.

zomerperiode duidelijk is wat de gevolgen van de voorgestelde wijzigingen zijn voor de verschillende uitvoeringspartijen.

Terzake de uitvoerbaarheid merkt de VNG op dat de gegevensuitwisseling vanuit DUO geregeld dient te worden. Is dit voorzien en geregeld, ook in AVG-technische zin? De leden van de CDA-fractie vragen hier mede naar n.a.v. een eerder probleem in de adressenkoppeling tussen COA en DUO waardoor het inburgeringsproces diende te worden stilgelegd en mensen een verkeerde brief ontvingen. Hoewel vervelend, kan dat gebeuren maar wat de leden van de CDA-fractie betreft wel reden om hier nu extra oog voor te hebben.

(46) Voor de betreffende gegevensuitwisseling ontbrak een wettelijke grondslag. Met het formaliseren van deze taak in de wet en onderliggende regelgeving ontstaat deze grondslag. Ten aanzien van de AVG-aspecten is een privacy impact assessment opgesteld om de risico's in kaart te brengen en relevante maatregelen te nemen om de risico's te minimaliseren.

De leden van de CDA-fractie vragen of het klopt dat de wetenschappelijke commissie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) in haar advies/consultatie niet heeft aangegeven dat de hardheidsclausule geschrapt zou moeten worden, maar de noodzaak ervan nader te motiveren.

(47) De wetenschappelijke commissie (WeCo) van de NVvR begint haar advies met de aanbeveling «voorkom symboolwetgeving en heb oog voor de uitvoeringspraktijk». De WeCo geeft in haar advies aan dat de bestaande wetgeving voldoende mogelijkheden biedt om recht te doen aan de positie van kwetsbare groepen. Met betrekking tot het (toenmalige) voorstel tot het opnemen van specifieke hardheidsclausules in de Wi2013 en Wi2021, wijst deze commissie nadrukkelijk op de mogelijkheden die de Algemene wet bestuursrecht (Awb) biedt om schrijnende situaties te voorkomen, en de mogelijkheid voor indringende toetsing door de rechter aan bestuurlijke boetes, die voortvloeit uit artikel 6 van het EVRM en artikel 47 van het EU-grondrechtenhandvest. Daarbij wordt ook specifiek gewezen op artikel 5:46, derde lid, Awb tot het ambtshalve verrichten van maatwerk als bijzondere situaties hiertoe aanleiding geven. Juist tegen die achtergrond geeft de WeCo aan twijfels te hebben bij de noodzaak van een specifieke hardheidsclausule in de Wi2021, en heeft geadviseerd de noodzaak hiervan te heroverwegen, dan wel deze (nogmaals) nader te motiveren. Hoewel de WeCo daarmee inderdaad niet heeft geadviseerd de hardheidsclausule te schrappen, hebben het advies van de WeCo en de overige uitkomsten van de (internet)consultatie geleid tot een meer principiële bezinning op de noodzaak van het opnemen van een hardheidsclausule in de Wet inburgering 2021. Ook het eerdere advies van de Afdeling advisering van de Raad van State op de Verzamelwet SZW 2022, is bij deze afweging betrokken, nu ook de Afdeling geadviseerd heeft de toegevoegde waarde van de hardheidsclausule nader te motiveren en in te gaan op reeds bestaande mogelijkheden om de evenredigheid van de boete te waarborgen.²¹ Bij deze heroverweging is, mede in het kader van de opmerkingen van de WeCO de noodzaak en toegevoegde waarde van de hardheidsclausule heroverwogen en afgezet tegen de mogelijkheid van een nihilstelling. Op basis van die heroverweging is de conclusie getrokken dat een hardheidsclausule geen toegevoegde waarde biedt ten opzichte van deze reeds bestaande mogelijkheden tot het bieden van maatwerk.

Volgens de regering kan beter maatwerk worden geboden door middel van het op nul stellen van boetes in uitzonderlijke situaties en is een

²¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 897, nr. 4.

hardheidsclausule bij nader inzien niet nodig. Deze leden vragen nader toe te lichten waarom de regering een hardheidsclausule niet van toegevoegde waarde acht en daarbij ook in te gaan op de argumentatie van de VNG die een hardheidsclausule wel nodig vindt (en waarvoor ook andere partijen in de internetconsultatie hebben gepleit). Heeft de regering overwogen over het verwijderen van de hardheidsclausules opnieuw advies te vragen van de Raad van State? Zo nee, waarom niet? (48) *Het voorliggende wetsvoorstel met toelichting is – in zijn opmaak zonder hardheidsclausule – voorgelegd voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State. In de memorie van toelichting wordt uitgebreid stilgestaan bij de uitkomsten van de consultatie van het voorstel, welke uitkomsten tezamen met het eerdergenoemde kritische advies van de Raad van State, hebben geleid tot een heroverweging op de hardheidsclausule. Zoals ook naar aanleiding van de vorige vraag is aangegeven (antwoord 47), is de toegevoegde waarde naar aanleiding van de uitkomsten van de (internet)consultatie ten aanzien van dit wetsvoorstel nogmaals tegen het licht gehouden. Daarbij is de conclusie getrokken dat de Wi2021, in combinatie met verschillende bepalingen uit de Awb (zie hierna) voldoende mogelijkheden bevat om de evenredigheid bij boeteoplegging te waarborgen én in voorkomende gevallen de boete op nul vast te stellen. De belangrijkste overwegingen daarbij zijn de volgende:*

- *Bij het opstellen van de hoogte van de boetes die in de Wi2021 zijn opgenomen, is reeds rekening gehouden met de kwetsbare (financiële) positie van inburgeringsplichten.*
- *In het geval van boetes die door gemeenten in het kader van de Wi2021 worden opgelegd, is de hoogte van de boetes gekoppeld aan de mate van verwijtbaarheid van de overtreding;*
- *Het opleggen van een boete door de gemeente op grond van de Wi2021 blijft achterwege, indien voor dezelfde gedraging de bijstand is verlaagd op grond van de Participatiewet;*
- *Bij boetes die DUO oplegt onder de Wi2021 wordt rekening gehouden met de inspanningen die de inburgeraar gedurende het traject heeft verricht en de resultaten die hij heeft behaald. Verder is er een maximum gesteld aan de boete die DUO kan opleggen voor het niet tijdig afronden van de leerroute;*
- *In het Besluit inburgering 2021 is geregeld dat zowel gemeenten als DUO in het geval van het opleggen van een gefixeerde boete, ambtshalve rekening dienen te houden met bijzondere omstandigheden die bij hen bekend zijn ten tijde van het opleggen van de boete (zie artikel 7.1, zesde lid, en 7.2, derde lid, Besluit inburgering 2021); en*
- *Op grond van artikel 5:41 van de Awb wordt geen boete opgelegd als de overtreder geen verwijt treft. Uit artikel 5:46, derde lid, van de Awb volgt bovendien dat de boetes onder de Wi2021 lager of op nul worden gesteld, indien de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. Hierbij kan worden gedacht aan een verminderde verwijtbaarheid, beperkte ernst van de overtreding en een geringe financiële draagkracht. Ook heeft de rechter, zoals de WeCo van de NVVR opmerkt, de mogelijkheid, voortvloeiend uit artikel 6 EVRM, om een bestraffende sanctie indringend te toetsen, en deze te verlichten als hij dit passend en geboden acht.*

Op grond hiervan is de conclusie getrokken dat de noodzaak van de toegevoegde waarde van de hardheidsclausule niet kan worden aangetoond, met name ook omdat de nihilstelling op grond van artikel 5:46, derde lid, (materieel) tot dezelfde uitkomst leidt. Hoewel verschillende partijen, waaronder de VNG, zich inderdaad konden vinden in het toevoegen van de hardheidsclausule, kwam in de reacties ook naar voren dat onvoldoende duidelijk werd onder welke omstandigheden een hardheidsclausule van toepassing zou kunnen zijn. Begin dit jaar heeft op

ambtelijk niveau overleg plaatsgevonden met vertegenwoordigers van DUO, de VNG en een aantal gemeenten. Daarbij is uitgebreid stilgestaan bij de overwegingen die hebben geleid tot het schrappen van de hardheidsclausule. Met zowel DUO als de VNG is de afspraak gemaakt om gezamenlijk de nihilstelling te gaan uitwerken. Op korte termijn vindt hierover een vervolgoverleg plaats met vertegenwoordigers van de VNG. Naast nihilstelling bij beboeting is ook verder geen algemene hardheidsclausule wenselijk, maar specifieke regulering door middel van maatwerk-bepalingen, zoals in het onderhavige wetsvoorstel gebeurt. Uitvoeringsorganisaties krijgen zo, met behoud van de uitgangspunten van het stelsel van de Wi2013, meer mogelijkheden om inburgeringsplichtigen begunstigend tegemoet te treden.

De leden van de **GroenLinks-fractie** betreuren ten zeerste dat de hardheidsclausule is komen te vervallen in de laatste versie van het wetsvoorstel. De regering wijst naar de mogelijkheid tot nihilstelling bij boetes. Zoals deze leden ook hebben aangegeven in het commissiedebat Inburgering en integratie van 20 april 2022²², zijn deze leden verbaasd over dit besluit, omdat de regering mede naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire juist op verschillende terreinen de hardheidsclausule aan het opnemen is. Hoe rijmt de regering het besluit om de hardheidsclausule niet meer op te nemen met het regeerakkoord, waarin staat: «In de uitvoering moet ruimte zijn om af te wijken als de gevolgen voor mensen onevenredig groot zijn. Waar mogelijk krijgen professionals in de uitvoering meer beslisruimte. We nemen daarvoor hardheidsclausules op in de wet»?²³

(49) De regering hecht veel waarde aan wetten waar menselijke maat centraal staat. Daarom wil de regering wetten verbeteren en professionals in de uitvoering meer beslisruimte te geven waar dat nodig is. Het opnemen van een hardheidsclausule in een wet kan daartoe worden overwogen, maar is zeker niet de enige of in alle gevallen de juiste manier om het beoogde effect te bereiken. Een hardheidsclausule is namelijk een beperkt instrument: het moet gaan om een «onbillijkheid van overwegende aard», dit is een hoge drempel en in de praktijk geen gemakkelijk toe te passen criterium. Een hardheidsclausule biedt een bestuursorgaan de mogelijkheid om een onderdeel van een regeling in onvoorziene gevallen buiten toepassing te laten, of daarvan af te wijken, indien onverkorte toepassing van de regeling, gegeven de doelstelling en strekking van de regeling, een onbillijkheid van overwegende aard zou opleveren. Hardheidsclausules vormen daarmee een uitweg voor uitzonderlijke, onvoorziene situaties. De noodzaak van het opnemen van een hardheidsclausule zal verder, gelet op de nadelen, voldoende aangetoond moeten kunnen worden, zoals ook de Afdeling advisering van de Raad van State heeft aangegeven. Daarbij is bovendien van belang dat een hardheidsclausule één van de verschillende instrumenten is om de evenredigheid van wettelijke maatregelen te waarborgen en hardheden te voorkomen.

Als het mogelijk is om op een andere manier hetzelfde effect te bereiken, bijvoorbeeld door de betreffende wet op een ander onderdeel aan te passen, of de professionals in de uitvoering meer bewust te maken en te ondersteunen bij de toepassing van de ruimte die bestaande regelgeving al biedt, dan heeft dat de voorkeur boven het opnemen van een hardheidsclausule. De Wet inburgering 2021 bevat voldoende mogelijkheden voor medewerkers van gemeenten en DUO om de evenredigheid te waarborgen door rekening te houden met de individuele omstandigheden. Het toevoegen van een hardheidsclausule heeft dan ook geen

²² Commissiedebat SZW, Inburgering en integratie, 20 april 2022.

²³ Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst», blz. 5.

toegevoegde waarde. Zie ook het antwoord op bovenstaande vraag (antwoord nummer 48).

Zoals eerder aan de Kamer gemeld denkt het kabinet na over de verhouding tussen het opnemen van hardheidsclausules en andere instrumenten om evenredigheid en de menselijke maat te borgen, zoals het verbeteren van de algemene regels of het opnemen van discretionaire ruimte in wet- en regelgeving.²⁴ Naar aanleiding van vragen in de Eerste Kamer over de door de leden van de GroenLinks-fractie aangehaalde passage uit het coalitieakkoord heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aangegeven dat een hardheidsclausule niet in alle gevallen het geëigende middel is.²⁵ Tevens heeft zij aangegeven dat het kabinet werkt een visie op hardheidsclausules.²⁶ De Minister van BZK zal, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, voor het zomerreces beide Kamers een brief sturen waarin – onder andere – deze visie uiteen wordt gezet.

En hoe rijmt de regering dat met de kabinetsreactie op het rapport «Ongekend onrecht», waarin het voornemen staat om de menselijke maat centraal te stellen door het creëren van «veiligheidsventielen» in wetgeving, onder meer door middel van de hardheidsclausule?²⁷

(50) Het kabinet hecht er inderdaad aan dat de wet- en regelgeving de ruimte biedt om de uitwerking van regels in een individueel geval te bezien en waar nodig maatwerk te bieden. Zoals in de kabinetsreactie tevens is aangegeven kunnen dergelijke «veiligheidsventielen» op verschillende manieren worden gerealiseerd (in de vorm van beoordelingsruimte, hardheidsclausules of anderszins) en moeten deze steeds in de context van de betreffende wet worden bezien. Zoals ook in de antwoorden op de vragen van het CDA is aangegeven, is het regering ervan overtuigd dat de Wi2021 en het Besluit inburgering 2021 voldoende mogelijkheden en ventielen bevatten om bij de toepassing rekening te houden met de gevolgen voor de belanghebbende in een individueel geval.

De leden van de GroenLinks-fractie vinden het goed dat nihilstelling mogelijk is door gemeenten. Tegelijkertijd stellen deze leden dat een van de lessen van de kinderopvangtoeslagaffaire is dat de bestaande wettelijke instrumenten om maatwerk te bieden niet afdoende zijn geweest. Wat is er op tegen om het zekere voor het onzekere te nemen door toch (en desnoods onnodig) een hardheidsclausule op te nemen in de wet? Biedt het verankeren van een hardheidsclausule in de wet niet meer rechtszekerheid dan het opnemen van «regels ter begunstiging» in een algemene maatregel van bestuur (AMvB), welke laatste zonder tussenkomst van het parlement kan worden gewijzigd?

(51) Het is van belang om te benoemen dat de hardheidsclausule, zoals deze is overwogen, zag op het opleggen van bestuurlijke boetes, waarbij de juridische context verschilt van die van de kinderopvangtoeslagaffaire. Zoals ook in het antwoord op eerdere vragen van de CDA-fractie is aangegeven, kan de rechter dergelijke bestraffende sancties indringend toetsen, schrijft artikel 5:41 van de Awb voor dat de bestuurlijke boete niet wordt opgelegd indien de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten, en wordt de bestuurlijke boete verder verlaagd dan bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, indien deze wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. Het opnemen van een (overbodige) hardheidsclausule is onwenselijk vanuit wetsystematisch en praktisch oogpunt: het roept, met

²⁴ Bijlage bij Kamerstukken II, 2020/21, 35 510, nr. 60, p. 8.

²⁵ Handelingen I 2021/22, nr. 16, item 11, p. 28.

²⁶ Handelingen I 2021/22, nr. 21, item 5.

²⁷ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 510, nr. 4, blz. 13.

betrekking tot de Wet inburgering 2021, vragen op over de bedoeling van het opnemen van de hardheidsclausule in relatie tot de reeds bestaande mogelijkheden, en de situaties waarin er gebruik gemaakt zou moeten worden van de hardheidsclausule. Evenals een wettelijke hardheidsclausule, is artikel 5:46, derde lid, Awb, op grond waarvan de nihilstelling kan worden toegepast, een bepaling op het niveau van de formele wet, zodat ook dit artikel niet zonder tussenkomst van het parlement kan worden gewijzigd.

In hoeverre zou de hardheidsclausule van belang kunnen zijn voor meer maatwerk bij niet-sanctionerende besluiten, zoals het verlenen van ontheffing, vrijstelling of termijnverlenging?

(52) Er is inderdaad bij de totstandkoming van het wetsvoorstel overwogen of een hardheidsclausule zou kunnen zien op andere onderdelen van de Wi2021, waarbij toepassing van de wet zou kunnen leiden tot schrijnende situaties in onvoorziene gevallen. Hierbij zijn drie situaties in kaart gebracht waarbij de wet voorziet in voor de inburgeringsplichtige belastende maatregelen. Het gaat allereerst om het opleggen van inburgeringsplicht als zodanig. Daarnaast gaat het om de bepalingen rond de (verlenging) van de inburgeringstermijn. Tot slot betreft het de terugbetalingsplicht met betrekking tot de sociale lening. Met betrekking tot al deze situaties is er ofwel reeds voorzien in bepalingen gericht op schrijnende situaties, ofwel niet de verwachting dat dergelijke situaties zich zullen voordoen. Voor de inburgeringsplichtige die, vanwege bijzondere individuele omstandigheden die hem niet kunnen worden verweten, onmogelijk of uiterst moeilijk kan voldoen aan de inburgeringsplicht, bestaat reeds de mogelijkheid om volledig van de inburgeringsplicht te worden ontheven (artikel 5, tweede lid, van de wet, en artikel 2.8 van het besluit), naast de mogelijkheid tot gedeeltelijke ontheffing (artikel 5, eerste lid, van de wet, en artikel 2.7 van het besluit).²⁸ Daarnaast bevat de wet reeds de mogelijkheid om de inburgeringstermijn te verlengen als het overschrijden van de termijn niet aan de inburgeringsplichtige te verwijten valt (artikel 12, eerste lid, onderdeel a, van de wet). In het besluit en de regeling, waarin omtrent deze mogelijkheid nadere regels zijn vastgesteld, zijn de situaties beschreven waarin hiervan in ieder geval sprake is. Omdat het niet mogelijk is om vooraf alle situaties te voorzien waarin dit het geval kan zijn, is daarnaast geregeld dat verlenging van de termijn aan de orde is als er sprake is van een niet verwijtbare individuele bijzondere omstandigheid (artikel 4.3 van het besluit in samenhang met artikel 4.1, eerste lid en onder i, van de regeling). Ten slotte is bij de bepalingen die zien op de terugbetaling van de sociale lening, die gezins- en overige migranten kunnen aanvragen ten behoeve van de bekostiging van hun inburgeringscursus en -examen (artikelen 20 en 21 van de wet), al rekening gehouden met personen die zich in een kwetsbare financiële situatie bevinden. Voor die groep is geregeld dat bij terugbetaling van de lening door DUO rekening kan worden gehouden met de draagkracht van de inburgeringsplichtige (artikel 6.10 tot en met 6.12 van het besluit), waarbij de terugbetalingsperiode bovendien is vastgesteld op tien jaren (artikel 6.6 van het besluit). Wanneer na het einde van deze periode nog een schuld resteert, gaat deze teniet (artikel 6.13 van het besluit).

Kan de regering aangeven bij welke andere wetten zowel een nihilstelling als een hardheidsclausule is opgenomen en hoe deze wetten volgens de regering verschillen van het voorliggend wetsvoorstel?

²⁸ Ontheffing van de inburgeringsplicht ziet op een uitzondering in individuele gevallen (zie artikel 5 van de Wi2021), een vrijstelling ziet op een uitzondering in een categorie van gevallen (zie artikel 4 van de Wi2021), zodat een hardheidsclausule die ziet op een vrijstelling niet in de rede ligt.

(53) De regering kent vooralsnog geen voorbeelden van wetten waarbij zowel is voorzien in de mogelijkheid van nihilstelling, als in een hardheidsclausule die specifiek ziet op een bestuurlijke boete. De mogelijkheid tot nihilstelling volgt rechtstreeks uit artikel 5:46, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht, waarin is neergelegd dat ook indien de hoogte van een bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, niettemin een lagere boete wordt opgelegd indien de overtreders aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. Deze bepaling werkt daarmee door naar specifieke wettelijke voorschriften waarin in bestuurlijke boetes is voorzien.

De leden van de GroenLinks-fractie zouden de regering met klem willen verzoeken om de hardheidsclausule alsnog in de inburgeringswet op te nemen.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de Minister van SZW in haar brief van 15 april 2022 aangeeft dat de nadere uitwerking van de mogelijkheid tot verlaging of nihilstelling van de boete in beleidsregels wordt vastgelegd.²⁹ Hoe wil de regering voorkomen dat inburgeraars die inburgeren, voordat de beleidsregels voor de handhaving van de inspanningsverplichting zijn opgesteld, hiervan nadeel ondervinden? Hoe wil de regering stimuleren dat gemeenten ook beleidsregels opstellen voor de handhaving van de inspanningsverplichting? Kan de regering dit niet beter verplichten, zo vragen deze leden.

(54) Zoals eerder aangegeven bevat de Wi2021, in combinatie met de Awb, al voldoende mogelijkheden om de evenredigheid bij boeteoplegging te waarborgen én in voorkomende gevallen de boete op nul vast te stellen. Beleidsregels kunnen behulpzaam zijn bij de invulling van de omstandigheden waaronder de nihilstelling kan worden toegepast, maar vormen geen noodzakelijke voorwaarde voor de toepassing van de nihilstelling. Bovendien ligt het zwaartepunt van de handhaving in het kader van de Wet inburgering 2021 (met uitzondering van handhaving vanwege het niet verschijnen bij of onvoldoende meewerken aan de brede intake) later in het inburgeringsproces, terwijl de eerste inburgeraars onder de Wi2021 net gestart zijn met hun inburgeringstraject onder deze wet. Daarom acht de regering de kans dat de inburgeraars, die nu inburgeren onder de Wi2021, een nadeel zullen ondervinden klein. Tegelijkertijd is het wel van belang dat de al bestaande mogelijkheden in de uitvoeringspraktijk daadwerkelijk worden benut. Om deze reden wordt samen met DUO en de VNG de nihilstelling uitgewerkt en wordt hoe dit het beste kan worden gemonitord. Door het Ministerie van SZW, VNG en Divosa is er een gezamenlijke ondersteuningsagenda opgesteld, zodat gemeenten voorbereid zijn op hun regierol. In dit kader is er onder andere een handreiking gepubliceerd met informatie die voor gemeenten van belang is voor de inrichting van preventie, toezicht en naleving. In de loop van het jaar zullen we samen met de VNG de handreiking actualiseren waarin een hoofdstuk zal worden gewijd aan dit onderwerp. Op deze manier stimuleren we de gemeenten om beleidsregels op te stellen. De handhaving van de delen van de inburgeringsplicht die door de gemeente worden uitgevoerd (de brede intake, ondersteuning en begeleiding, en het Participatieverklaringstraject en de module Arbeidsmarkt en Participatie), ligt bij gemeenten. Nu deze verantwoordelijkheid bij gemeenten is belegd, kunnen zij niet verplicht worden om beleidsregels vast te stellen.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) bij de internetconsultatie de suggestie doet om juridische bijstand te vergoeden bij een verzoek om ontheffing of vrijstelling van de inburgeringsplicht of om verlenging van de termijn. De

²⁹ Kamerstukken II, 2021–2022, 32 824, nr. 359.

NOvA stelt dat het aanvragen van een ontheffing of vrijstelling van de inburgeringsplicht of verlenging van de termijn mogelijk complexer kan zijn voor inburgeringsplichtigen dan op dit moment wordt gedacht. In reactie op dit voorstel stelt de regering dat zij geen aanleiding ziet om de huidige praktijk van aanvragen van een ontheffing of vrijstelling van de inburgeringsplicht of verlenging van de termijn aan te passen, omdat deze te moeilijk zou zijn. De genoemde reden voor het niet vergoeden van rechtsbijstand bij een aanvraag tot ontheffing, vrijstelling of verlenging is dat «DUO inburgeringsplichtigen meerdere keren gedurende hun inburgeringstermijn informeert over hun rechten en plichten met betrekking tot de Wet inburgering»³⁰. Deze leden vinden deze reactie te kort door de bocht.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het klopt dat de informatie van DUO is geschreven op taalniveau A2, dat dit het niveau is dat men na afloop van de inburgering moet hebben behaald en dat men zolang men gedurende het traject «op weg is naar» niveau A2 moeite zal hebben om deze informatie te begrijpen. Klopt het dat de informatie van DUO over de rechten en plichten in de Wet inburgering veel inburgeringsplichtigen daarom niet bereikt en/of voor hen te ingewikkeld is? Zo nee, waarom niet? Ziet de regering het rapport van de Nationale ombudsman, waarin wordt gesteld dat een groot aantal zaken, zoals een vluchtelingenachtergrond, een kleine sociale cirkel, de Nederlandse taal nog niet machtig zijn, nadelig effect hebben op het doenvermogen van statushouders niet als voldoende aanleiding om opnieuw te kijken naar de huidige praktijk?³¹ Zo nee, waarom niet? In hoeverre is sprake van het vooropstellen van het burgerperspectief in de dienstverlening, zoals in de memorie van toelichting wordt gesteld³², bij het niet vergoeden van de rechtsbijstand bij een aanvraag tot ontheffing, vrijstelling of verlenging?

(55) Ook de regering acht het van belang dat er rekening wordt gehouden met de (kwetsbare) positie van de inburgeraar. Er is een verkenning uitgevoerd naar verbetermogelijkheden binnen de Wi2013, waarbij de kwetsbare positie van de inburgeraar als uitgangspunt is meegenomen. Op basis daarvan worden nu enkele aanpassingen in het regime van de Wi2013 gedaan die ook de dienstverlening verbeteren. De voorgestelde ambtshalve toepassing van de gedeeltelijke kwijtschelding van de lening bij een verwijtbare termijnoverschrijding en de ambtshalve draagkrachttoets zorgen er bijvoorbeeld juist voor dat inburgeraars meer geholpen worden in het toepassen van hun rechten onder de Wi2013. En de gegevensuitwisseling vanuit DUO aan gemeenten ten behoeve van de begeleiding van de ELIP-groep wordt mogelijk gemaakt, zodat gemeenten straks zelf de doelgroep in beeld hebben en kunnen benaderen en het initiatief dus niet meer bij de inburgeraar ligt.

Het klopt dat de brieven vanuit DUO in A2-taalniveau worden opgesteld. In aanvulling daarop is DUO telefonisch en per post en mail bereikbaar bij eventuele vragen. DUO herkent het beeld dat inburgeraars de brieven soms onvoldoende begrijpen. Taalinstellingen en gemeenten kunnen inburgeraars hierbij ook helpen en de inburgeraar wijzen op de risico's wanneer niet tijdig geacteerd wordt naar aanleiding van brieven van DUO. Er zal samen met DUO naar de in het rapport van de Nationale ombudsman in kaart gebrachte knelpunten worden gekeken. En er zal worden bekeken op welke wijze vervolg kan worden gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport. Er volgt nog een schriftelijke reactie op het rapport van de Nationale ombudsman. Ik zal uw Kamer hier zo snel als mogelijk over informeren.

³⁰ Kamerstukken II, 2021–2022, 36 078, nr. 3, blz. 8.

³¹ Nationale ombudsman (2022). *Een status met weinig armslag. Onderzoek naar de financiële knelpunten van statushouders rond het sociaal minimum*, blz. 13.

³² Kamerstukken II, 2021–2022, 36 078, nr. 3, blz. 6.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de regering tevens stelt dat het voorstel van de NOvA in een bredere context kan worden gezien, waarin vanuit een principiële vraagstuk wordt gekeken naar het principe van zelfredzaamheid. Een dergelijke beschouwing reikt echter verder dan de Wet inburgering en valt daarmee buiten het bestek van dit wetsvoorstel, aldus de regering. Waarom is ervoor gekozen om het principe van zelfredzaamheid buiten het bestek van dit wetsvoorstel te laten, terwijl het hier gaat om een zeer kwetsbare doelgroep waarbij het niet realistische uitgangspunt van «eigen verantwoordelijkheid voor inburgering» juist een belangrijke reden is voor de huidige verbetervoorstellen, zo vragen deze leden.

(56) In de eerdergenoemde verkenning naar verbetermogelijkheden binnen de Wi2013 is inderdaad rekening gehouden met de kwetsbare positie van de inburgeraar. De reactie op de inbreng van de door NOvA genoemde principiële beschouwing rondom zelfredzaamheid heeft betrekking op het bredere vraagstuk wanneer mensen wel of niet recht hebben op vergoede rechtsbijstand. Een dergelijk vraagstuk zou samen met de Raad voor Rechtsbijstand en de Minister van Justitie en Veiligheid moeten worden gezien.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** lezen in het advies van de VNG het verzoek te onderzoeken of aan de groep inburgeringsplichtigen die door Covid-19 niet meer in aanmerking zouden komen voor de ONA-vrijstelling voor werkenden (met terugwerkende kracht) ontheffing kan worden verleend. De regering ziet dit niet als noodzakelijke wijziging of als mogelijk hardvochtig effect. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering nader toe te lichten of in te schatten is hoe groot de groep is die in dit kader potentieel benadeeld is door Covid-19 en of er relevante trends zijn geweest gedurende de Covid-19-periode in het aantal inburgeringsplichtigen aan wie ontheffing is verleend op grond van de ONA-vrijstelling voor werkenden.

(57) Tijdens de Corona periode is er meerdere keren verlenging van de inburgeringstermijn verleend. Via deze verlenging worden ook de inburgeraars die een gedeelte van hun inburgeringstermijn in Corona tijd hebben afgelegd, in staat gesteld om voldoende tijd te hebben om aan de voorwaarden van deze vrijstelling te voldoen. Zodoende is er geen sprake van benadeling van deze groep.

Het lid van de **BBB-fractie** is blij dat de adviezen van de Raad van State overgenomen zijn. Met betrekking tot de rol van de gemeenten vraagt het lid van de BBB-fractie zich af of de ondersteuning uitvoerbaar en betaalbaar blijft. In dit kader merkt VNG ook op dat de gegevensuitwisseling vanuit DUO geregeld dient te worden. Het lid van de BBB-fractie verzoekt de regering dan ook de Kamer te zijner tijd per brief informeren over de uitwerking van lagere regelgeving, en daarbij in het bijzonder in te gaan op de haalbaarheid en betaalbaarheid van ondersteuning door gemeenten en gegevensuitwisseling tussen VNG en DUO.

(58) In antwoord op een eerdere vraag nummer 44 van de PVV-fractie is al ingegaan op de betaalbaarheid en uitvoerbaarheid van de voorgestelde wijzigingen. De gegevensuitwisseling tussen DUO en gemeenten zal geregeld worden. Dit is een belangrijke reden voor het indienen van dit specifieke punt van het wetsvoorstel. De Kamer zal worden geïnformeerd over de uitkomsten van de consultatie op de lagere regelgeving.

Net als de VNG vraagt het lid van de BBB-fractie zich af hoe de regering aankijkt tegen de te verwachten extra kosten voor gemeenten voor de begeleiding aan inburgeringsplichtigen onder de Wi2013 ter bespoediging van de afronding van de inburgeringsplicht, aangezien veel gemeenten deze taak nu al uitvoeren zonder dat daarvoor een wettelijke grondslag is. Wat zijn de te verwachten kosten en hoe worden deze vergoed?

(59) Voor de begeleiding van de ELIP-groep is voor de periode 2021 t/m 2026 een bedrag van cumulatief € 9 mln. gereserveerd. Een groot deel van dit bedrag is reeds overgemaakt aan gemeenten via een decentralisatie-uitkering. Het bedrag wordt over gemeenten verdeeld op basis van het aantal ELIP-gevallen in de betreffende gemeente op 1 januari van elk jaar.

De Wi2021 kent een evaluatie. Het lid van de BBB-fractie verzoekt de regering de wijzigingen uit het voorliggende wetsvoorstel te betrekken bij de evaluatie van de Wi2021. Kan de regering dit toezeggen?

(60) In de Wi2021 is een belangrijke rol weggelegd voor monitoring en evaluatie. Deze monitoring en evaluatie heeft specifiek aandacht voor het Wi2021-regime. Monitoring en/of evaluatie van het Wi2013-regime is daar geen onderdeel van. Het ligt niet voor de hand om het Wi2013-regime wel onderdeel te laten zijn hiervan. Uiteraard zal er op andere wijze, onder meer via de structuren op gemeentelijk, regionaal en landelijk niveau, blijvende aandacht zijn voor het Wi2013-regime en het functioneren daarvan, en zal de Kamer over ontwikkelingen worden geïnformeerd.

II. Artikelsgewijs

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