

Vergaderjaar 2022–2023

32 824

Integratiebeleid

Nr. 390

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juli 2023

A. Inleiding

Nederland is een land waar mensen vanuit veel verschillende achtergronden een thuis vinden en hebben. Een goede integratie van nieuwkomers is essentieel. Voor alle nieuwkomers zelf én voor het samenleven met elkaar in Nederland. Succesvolle integratie vereist zowel het nemen van eigen verantwoordelijkheid, als een samenleving die iedereen de kans biedt zijn talenten te ontplooiën. Van nieuwkomers verwachten we een actieve houding en inspanning om de taal te leren en te participeren, bij voorkeur met betaalde arbeid. Nieuwkomers worden hierbij ondersteund door de overheid, samenleving en werkgevers.

De Wet inburgering 2021 (hierna: Wi2021), die begin vorig jaar in werking trad, is ontwikkeld om specifieke groepen nieuwkomers die van plan zijn om zich voor langere tijd in Nederland te vestigen, te ondersteunen bij hun integratie. Het stelsel richt zich op asielstatushouders, gezins- en overige migranten en past binnen de hierboven beschreven bredere visie op integratie. Arbeidsmigranten, kenniswerkers en studenten vallen niet binnen de doelgroep van het inburgeringsstelsel. Met verschillende ketenpartners is een lerend stelsel neergezet dat beoogt dat nieuwkomers zo snel mogelijk de taal leren op het voor hen hoogst haalbare niveau (lieft B1) én snel en volwaardig mee kunnen doen in de maatschappij, het liefst via betaald werk. Om deze doelstellingen te behalen is de regie over de uitvoering onder de Wi2021 belegd bij de gemeenten. Zij ondersteunen en begeleiden de inburgeringsplichtige vanaf het moment dat deze door het COA aan de gemeente wordt gekoppeld of, in het geval van gezinsmigranten, zich in de gemeente heeft gevestigd en inburgeringsplichtig is geworden. De doelstelling is daarbij om zo vroeg mogelijk te beginnen met activiteiten gericht op integratie en participatie.

Behalve onder de Wi2021 zijn er ook nog inburgeraars actief onder twee eerdere stelsels, de Wet inburgering 2013 (hierna: Wi2013) en de Wet inburgering 2007 (hierna: Wi2007). Ik vind het belangrijk om ook voor deze groepen aandacht te houden.

Leeswijzer

Tweemaal per jaar informeer ik uw Kamer over de ervaringen met het functioneren van de Wi2021 (deel B), oudere stelsels (deel C) en bredere ontwikkelingen in de uitvoering van de inburgering (deel D). Tot slot deel ik in deel E een vooruitblik voor de komende periode. In ieder deel besteed ik aandacht aan verschillende onderwerpen. Daarnaast belicht ik de bredere context waarbinnen de uitvoering van het inburgeringsbeleid plaatsvindt, vanwege de invloed die deze context heeft op de uitvoeringspraktijk.

B. Wet inburgering 2021

Het huidige inburgeringsstelsel is gestoeld op vijf beleidsprincipes: tijdigheid, snelheid, dualiteit, kwaliteit en maatwerk¹. Met tijdigheid wordt bedoeld dat een inburgeraar snel kan starten met zijn of haar inburgering en participatie; snelheid verwijst naar hoe snel de inburgeraar aan zijn inburgeringsplicht kan voldoen. De combinatie van de taal leren met werken of participeren wordt gevat in het principe van dualiteit. Tot slot is het stelsel gebouwd op kwaliteit van het onderwijs en de ondersteuning en het leveren van passende dienstverlening (maatwerk).

De Wi2021 is nu anderhalf jaar van kracht. De wet heeft zich te bewijzen in een complexe tijd, waarbij knelpunten buiten het inburgeringsstelsel een stevige uitwerking op het stelsel hebben. Ik hoor van partners in de uitvoering dat er door personeelstekorten druk ontstaat op verschillende inburgeringsprocessen. Het blijkt voor gemeenten lastig om voldoende klantmanagers te werven, en de klantmanagers die al werkzaam zijn worden ook bevraagd op onderwerpen zoals de opvang en begeleiding van Oekraïense ontheemden. Gemeenten zetten zich tevens in voor het realiseren van opvanglocaties voor asielzoekers, die bij het ontstaan van de Wi2021 niet bestonden. Processen als de brede intake worden mede door deze uitdagingen geregeld niet binnen de daarvoor gestelde termijnen afgerond.

Gemeenten doen steeds meer ervaring op met de taken die zij in het begin van het inburgeringstraject moeten uitvoeren: het (vroeg) uitvoeren van de brede intake inclusief de leerbaarheidstoets; het vaststellen van het persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP); het financieel ontzorgen; en het doen van een passend inburgeringsaanbod aan asielstatushouders. Daarbij blijkt in de praktijk dat nog niet alle processen werken zoals beoogd. Ik werk nauw samen met de ketenpartners om de knelpunten die we in het stelsel tegenkomen op te lossen. De komende periode richt ik mij met name op twee van de vijf beleidsprincipes: tijdigheid en dualiteit. Ik zie dat er vooral op het gebied van tijdigheid een belangrijke opgave ligt om, nu én in de toekomst inburgeraars ervan te verzekeren dat zij snel van start kunnen met hun inburgering. Op het gebied van dualiteit liggen kansen om de combinatie van taal leren en werken of participeren verder te verstevigen. Op beide beleidsprincipes geef ik hieronder aan welke uitdagingen er zijn en wat ik samen met de ketenpartners doe om deze het hoofd te bieden.

¹ Kamerstuk 25 483, nr. 3, p. 8–12.

1. Tijdigheid

Een tijdige start van de inburgering is cruciaal om ervoor te zorgen dat inburgeringsplichtigen vanaf het begin meedoen. Juist deze tijdigheid staat op dit moment onder druk. Voor asielstatushouders is het goed benutten van de fase in het asielzoekerscentrum (azc) een belangrijk instrument van het stelsel. Door al op het azc te beginnen én bezig te blijven met participatie- of taalactiviteiten blijven asielstatushouders actief en creëren ze een basis waarop zij hun leven in Nederland verder kunnen bouwen en er na sneller kunnen integreren. Asielzoekers kunnen vanaf hun aankomst in Nederland al een start maken met taalverwerving. Kansrijke asielzoekers in procedure in een procesopvanglocatie kunnen NT2-onderwijs volgen. Vervolgens wordt hen na het ontvangen van een status vanuit het COA het programma Voorinburgering aangeboden. Na de voorinburgering volgt voor inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk (al in het azc) het inburgeringstraject bij de gemeente. Het beleid is op deze manier ingericht om een doorlopende lijn voor NT2-onderwijs te realiseren.

1.1. Start van de inburgering op het azc

1.1.1. Actief op het azc

Door de krappe woningmarkt moeten asielstatushouders vaak lang wachten voordat zij huisvesting krijgen in de toegewezen gemeente. Zij verblijven aanzienlijk langer op het azc dan werd aangenomen bij het ontwerpen van het stelsel. De doorgaande leerlijn, zoals deze werd verondersteld, komt daarmee onder druk te staan. Ik vind het belangrijk dat asielstatushouders actief blijven op het azc. Dit kan nu al door activiteiten te doen in het kader van de voorinburgering, het programma Vroege Integratie en Participatie (VrIP) van het COA of via de Meedoen-balies. Daarnaast kunnen gemeenten al contact leggen met asielstatushouders die aan hen gekoppeld zijn terwijl zij nog op het azc verblijven, en een start maken met de inburgering. Hieronder ga ik in op aanvullende acties die ik onderneem om de tijd op het azc beter te benutten.

1.1.2. Start brede intake

Naast activiteiten die op het azc worden georganiseerd, vind ik het zeer wenselijk dat de gemeente al start met de inburgering wanneer de asielstatushouder nog op het azc verblijft. De doorstroom in het stelsel en kansen op goede integratie van de statushouder worden hiermee bevorderd. Ik verwelkom zeer dat een aantal gemeenten al op het azc starten met de brede intake, het vaststellen van het PIP en in enkele gevallen de start van de leerroute en zou graag zien dat meer gemeenten dit gaan doen. Het aantal inburgeringsplichtige asielstatushouders dat al in het azc een vastgesteld PIP heeft, is nog gering. Dit blijkt uit onderstaande cijfers van DUO², waarmee ik voldoe aan de toezegging die ik tijdens het wetgevingsoverleg van 21 november 2022 heb gedaan om uw Kamer te informeren over het tijdig opstarten van het inburgeringstraject door gemeenten voor personen die nog op het azc verblijven.

² De cijfermatige rapportages van DUO met betrekking tot de Wi2021 zijn onderhevig aan mutaties in de data met terugwerkende kracht. Om die reden worden in alle hieronder opgenomen tabellen geen exacte aantallen gegeven maar zijn de aantallen afgerond op 100-tallen. Alle rapportages lopen over de periode tot en met april 2023.

Tabel 1: Aantal asielstatushouders in opvang met en zonder PIP.

	Asielstatushouders in opvang zonder PIP	Asielstatushouders in opvang met PIP	Totaal asielstatus- houders inburgerings- plichtig
Peildatum 26 januari 2023	8.500	300	20.500
Peildatum 1 mei 2023	9.400	600	25.700

Te zien is dat ongeveer 10.000 (9.400 + 600) van de in totaal 25.700 inburgeringsplichtige asielstatushouders nog niet zijn gehuisvest in de gemeente. Voor ongeveer 600 van hen is een PIP vastgesteld tijdens het verblijf in het azc. Bij deze personen is door de gemeente de brede intake afgenomen en het PIP vastgesteld, waardoor zij van start kunnen gaan met hun leerroute. Ik heb gehoord dat een aantal gemeenten weliswaar niet formeel start met het inburgeringstraject, maar wel het eerste contact legt met de inburgeringsplichtige. Ik wil graag zien dat het aantal inburgeringsplichtigen dat op het azc start met de inburgering significant stijgt en dat zover mogelijk alle gemeenten eerste contacten leggen

1.1.3. Aanvullende acties

Vroege start

Gemeenten en COA geven ook zelf aan dat op het azc kansen liggen om de tijdigheid van de inburgering te bevorderen. Daarom werk ik met hen samen aan concrete mogelijkheden om de vroege start op het azc te bevorderen. Ik informeer uw Kamer in de zomer over de resultaten hiervan, zoals ik heb toegezegd in de aanbiedingsbrief plan van aanpak «Statushouders aan het werk» d.d. 9 maart 2023³.

Meedoenbalies en NT2-lessen voor kansrijke asielzoekers

Over de voortzetting van de Meedoenbalies heb ik uw Kamer apart geïnformeerd in de Kamerbrief «Uitwerking plan van aanpak Statushouders aan het werk»⁴. In de Voorjaarsnota 2023 (Kamerstuk 36 350) heb ik € 4 miljoen aan structurele middelen voor de Meedoenbalies en NT2-taallessen beschikbaar gesteld. Dit bedrag komt bovenop de reeds beschikbare € 2,65 miljoen. Dit past binnen mijn ambitie om al op het azc actief te werken aan integratie en participatie.

Voorinburgering

In de motie van het lid Maatoug⁵ wordt verzocht om opties uit te werken voor het voortzetten van de inburgering in de opvang, waaronder het uitbreiden van het programma Voorbereiding op inburgering. Dit past bij mijn wens om een doorlopende lijn te realiseren. Voor het uitbreiden van de voorinburgering kijk ik naar het beter benutten van bestaande middelen. Hierover ben ik in gesprek met het COA. Ook wil ik binnen bestaande budgetten de randvoorwaarden voor voorinburgering verbeteren. Dit neem ik mee in de uitwerking van mogelijkheden om de vroege start op het azc te bevorderen.

³ Kamerstuk 32 824, nr. 381.

⁴ Zie ook: Uitwerking Plan van aanpak Statushouders aan het werk.

⁵ Kamerstuk 36 200 XV, nr. 13.

1.2. Brede intake, PIP-termijn en aanbod inburgeringstraject

1.2.1. Kwantitatieve analyse

In de uitvoeringsbrief van 20 december 2022⁶ heb ik uw Kamer geïnformeerd over de beperkte doorstroom binnen de Wi2021. Sinds de zomer van 2022 monitor ik de doorstroom van inburgeringsplichtigen vanaf het ontstaan van de inburgeringsplicht totdat zij kunnen starten met hun leerroute. Na een vertraagde start in de eerste maanden van vorig jaar als gevolg van de complicatie met betrekking tot het overgangsrecht⁷, bleek in de zomer van 2022 dat slechts een gering aantal cursisten bij de taalaanbieders inburgeringslessen volgden onder het nieuwe stelsel. Samen met DUO, gemeenten en vertegenwoordigers van taalaanbieders heb ik de gebrekkige doorstroom geanalyseerd, waarmee ik voldoe aan de toezegging die ik heb gedaan om de analyse in het eerste kwartaal van 2023 af te ronden⁸. In de analyse zijn verschillende knelpunten in de start van het traject naar voren gekomen. Deze knelpunten en bijbehorende oplossingsrichtingen licht ik hieronder toe.

Voor de analyse heb ik gebruik gemaakt van de cijfers van DUO over het afgelopen half jaar. In onderstaande tabel is zichtbaar hoe het aantal vastgestelde PIP's zich verhoudt tot het aantal inburgeringsplichtigen, per doelgroep op peildatum 1 december 2022 en op peildatum 1 mei 2023. Te zien is dat in deze periode de doorstroom op gang begint te komen, waarbij met name voor asielstatushouders een groter aandeel PIP's is vastgesteld op 1 mei 2023 dan op 1 december 2022.

Tabel 2: Aantal PIP's ten opzichte van aantal inburgeringsplichtigen

	Peildatum 1 december 2022		Peildatum 1 mei 2023	
	Totaal plichtig	Aantal vastgestelde PIP's	Totaal plichtig	Aantal vastgestelde PIP's
Asielstatushouders	18.900	3.600 (19%)	25.700	9.700 (38%)
Gezins- en overige migranten	7.300	3.000 (41%)	10.500	5.900 (56%)

Brede intake en PIP-termijn

Essentieel voor een tijdige start van de inburgering is de afname van de brede intake en het binnen de in de regelgeving vastgelegde termijn van 10 weken vaststellen van een PIP door de gemeente. Bij de analyse op de beperkte doorstroom kwam naar voren dat gemeenten deze termijn vaak niet halen.

Tabel 3: Nog niet vastgestelde PIP's binnen 10 weken of na langer dan 10 weken. Peildatum 1 mei 2023.

Doelgroep	Nog geen PIP vastgesteld (gerekend vanaf start PIP-termijn)		
	0–10 wk	>10 wk	Totaal
Asielstatushouder	2.600 (46%)	3.100 (54%)	5.700
Gezins- en overige migrant	2.100 (51%)	2.000 (49%)	4.100
	4.700 (48%)	5.100 (52%)	9.800

⁶ Kamerstuk 32 824, nr. 380.

⁷ Kamerstuk 32 824, nr. 380.

⁸ Kamerstuk 32 824, nr. 380.

**Tabel 4: Aantal vastgestelde PIP's binnen 10 weken of na langer dan 10 weken¹.
Peildatum 1 mei 2023.**

Doelgroep	PIP vastgesteld (gerekend vanaf start PIP-termijn)		Totaal
	0–10 wk	>10 wk	
Asielstatushouder	4.600 (51%)	4.500 (49%)	9.100
Gezins- en overige migrant	2.400 (41%)	3.500 (59%)	5.900
	7.000 (47%)	8.000 (53%)	15.000

¹ Het aantal vastgestelde PIP's van asielstatushouders per peildatum 1 mei wijkt in tabel 2 en tabel 4 van elkaar af. De reden hiervoor is dat in tabel 4 de 600 PIP's die in het azc zijn vastgesteld niet zijn meegenomen, omdat deze zijn vastgesteld voor de start van de PIP-termijn.

Bovenstaande tabel 3 geeft voor inburgeringsplichtigen waarvan de PIP-termijn gestart is de stand van zaken weer. In de tabel is te zien dat bij ongeveer 9.800 personen nog geen PIP is vastgesteld waarvan zo'n 5.100 inburgeringsplichtigen al langer dan 10 weken zonder PIP in de gemeente verbleven. Uit tabel 4 is af te leiden dat in ongeveer 47% van de vastgestelde PIP's, dit gebeurt binnen 10 weken vanaf de start van de PIP-termijn. De kanttekening die hierbij geplaatst moet worden is dat deze cijfers onderhevig zijn aan mutaties met terugwerkende kracht. Door deze mutaties is voor een groep inburgeraars de PIP termijn gestart in februari 2023, terwijl zij naar alle waarschijnlijkheid eerder gehuisvest zijn.

Ook andere cijfers van DUO met peildatum 1 mei 2023 geven een positief beeld ten aanzien van een versnelling in de vaststelling van de PIP's. Van de groepen inburgeringsplichtigen die recenter instroomden wordt het PIP vaker binnen 10 weken vastgesteld dan bij eerder ingestroomde groepen. Van de groep met een start van de PIP termijn in januari 2023⁹ is bij 37% het PIP binnen tien weken vastgelegd. Ter vergelijking: van de groep waarbij de PIP termijn startte in maart 2022 was bij 12% het PIP vastgesteld binnen 10 weken. Dit duidt erop dat gemeenten naarmate zij meer ervaring opdoen, ook sneller het proces kunnen afronden. De ondersteuning van Divosa bij het leren in de uitvoering draagt hier ook aan bij. Gemeenten en hun uitvoerders leren met en van elkaar en verbeteren zo steeds de uitvoeringspraktijk.

Inburgeringsaanbod

Uit andere cijfers van DUO blijkt dat voor ongeveer 40% (circa 3.700 personen) van de gehuisveste asielstatushouders met een vastgesteld PIP ook een aanbod voor de inburgering is geregistreerd. Dit betekent dat een groot deel van de asielstatushouders met een vastgesteld PIP, nog geen inburgeringslessen volgt.

1.2.2. Kwalitatieve analyse

Ik ben blij dat de cijfers een positieve ontwikkeling laten zien. Maar deze ontwikkeling moet zich wel voortzetten. Daarom ben ik in gesprek met gemeenten over verdere versnelling van het proces, voor alle gemeenten en voor zowel asielstatushouders als gezins- en overige migranten. De brede intake is immers een belangrijke sleutel naar een snelle start van de inburgeringstrajecten. Om de versnelling in te zetten, is het nodig om te weten waar gemeenten tegenaan lopen bij het vaststellen van het PIP en het doen van het aanbod. Daarom heb ik een inventarisatie gedaan onder gemeenten bij de door DUO en de ketenpartners georganiseerde inburgeringscafés in april. Vervolgens vond er op 15 mei jl. een bijeenkomst plaats met een aantal gemeenten, Divosa, de Nederlandse Raad

⁹ Januari 2023 is de laatste maand waarvoor representatieve cijfers beschikbaar zijn.

voor Training en Opleiding (NRTO) en de VNG om oorzaken voor het later vaststellen van het PIP en doen van het aanbod te achterhalen en mogelijkheden voor versnelling te identificeren. Hieronder ga ik in op de opbrengsten van de bijeenkomsten en welke versnellingsmaatregelen ik al heb inzet.

Redenen langere doorlooptijden vaststelling PIP

Het intakeproces begint bij het bereiken van de inburgeraars. Gemeenten geven aan dat inburgeraars, en dan met name de gezinsmigranten, niet altijd gehoor geven aan een oproep van de gemeente om te komen voor een brede intake. Dit is één van de oorzaken waardoor het proces langer kan duren. Als de inburgeringsplichtige op de eerste afspraak is verschenen, dan kan de doorlooptijd van de brede intake oplopen door de vele regelzaken in het kader van de maatschappelijke begeleiding bij asielstatushouders en/of doorverwijzing binnen het sociaal domein. Daarnaast moeten gemeenten regelmatig wachten op informatie van andere partijen zoals diplomawaarderingen.

Een laatste ontwikkeling die een vertragend effect heeft op het vaststellen van het PIP, maar die ik wel als positief beschouw, is het werken met zogenaamde startklassen. Een aantal gemeenten, verantwoordelijk voor een substantiële groep inburgeraars (o.a. drie gemeenten van de G4, een deel van de G40 en ook kleinere gemeenten), voert op deze manier de brede intake uit. Startklassen bestaan in de regel uit intensieve (taal)trajecten die tot 10 weken kunnen duren. Inburgeraars zijn direct actief bezig met taalverwerving en assessments, waardoor zij al effectief werken aan hun inburgering. Ook bieden de startklassen gemeenten een manier om veel waardevolle informatie te verzamelen om het inburgeringstraject goed en passend vorm te geven. Op basis hiervan stellen zij het PIP vast.

Gemeenten geven ook aan dat het aanbod na het vaststellen van het PIP niet altijd beschikbaar is. Hierdoor wachten zij met het vaststellen van het PIP totdat het aanbod wél beschikbaar is. Dit omdat zij de inburgeringsplichtige niet willen benadelen. De inburgeringstermijn gaat immers lopen zodra het PIP is vastgesteld. Door te wachten, verlengen gemeenten de doorlooptijd van het PIP, maar menen ze de inburgeringsplichtige geen problemen te laten ondervinden met de inburgeringstermijn. Ik vind dit niet wenselijk maar begrijp het wel. Door het PIP later vast te stellen kan de inburgeringsplichtige ook niet starten met andere onderdelen van zijn inburgering. Ik zet dan ook acties in om dit te beperken. Deze, en andere acties om de doorlooptijden van de brede intake te verkorten, beschrijf ik hieronder.

Redenen geen aanbod

Een oorzaak die veel genoemd wordt met betrekking tot het uitblijven van een aanbod is het NT2-docententekort. Ook de moeizaam tot stand gekomen onderwijsroute wordt hiervoor in verschillende regio's als oorzaak genoemd. Op beide onderwerpen kom ik later in deze brief terug. Een andere belangrijke oorzaak die door gemeenten wordt genoemd is het tekort aan kinderopvangplekken. Inburgeringsplichtigen kunnen volgens hen vaak nog niet deelnemen aan aangeboden traject omdat kinderopvang niet geregeld is, en plekken schaars zijn.

1.2.3. Versnellingsacties brede intake, PIP en aanbod

De komende periode werk ik samen met gemeenten om de langere doorlooptijden in de brede intake, het vaststellen van het PIP en het doen van een aanbod aan asielstatushouders nog dieper te analyseren. Daarbij

identificeren we ook verbeteracties. Omdat ik het belangrijk vind om verder te versnellen, ga ik alvast aan de slag met het volgende:

- *Contactgegevens gezins- en overige migranten*
Gemeenten hebben aangegeven dat zij graag over extra contactgegevens (telefoonnummer, e-mailadres) van gezinsmigranten zouden beschikken. De verwachting van gemeenten is dat een meer directe benadering van deze doelgroep ertoe zal leiden dat meer gezinsmigranten aan gesprekken zullen deelnemen. Ik kijk samen met gemeenten naar mogelijkheden om wel over deze gegevens te beschikken en bezie of er nog andere mogelijkheden zijn om de deelname van gezinsmigranten aan gesprekken te bevorderen. Hierbij moet worden opgemerkt dat rekening moet worden gehouden met privacy-regelgeving.
- *Meer informatie over en met gezins- en overige migranten delen*
Voor gezinsmigranten benut ik de beschikbare mogelijkheden om kennis over de doelgroep onder gemeenten te vergroten en ervaringen hierover uit te wisselen. Dit thema komt onder andere aan de orde bij een aantal van de Communities of Practice (COP's) van Divosa waarin gemeenten en hun partners samen leren in de uitvoering. Ervaringen die daar worden gedeeld verspreid ik landelijk. Een aandachtspunt dat al in beeld is, is de voorlichting over de verplichte inburgering in Nederland in het land van herkomst in het kader van de voorlichting bij het basisexamen buitenland.
- *Diplomawaarderingen eerder beschikbaar*
Gemeenten geven aan dat het soms niet lukt het PIP tijdig vast te stellen, omdat zij moeten wachten op een diplomawaardering. De diplomawaardering is relevante informatie voor bepalen van de startpositie en ontwikkelmogelijkheden van de inburgeraar. Het IDW, het Expertisecentrum Internationale Diplomawaardering, vergelijkt buitenlandse diploma's met het Nederlands onderwijssysteem. Ik heb met IDW afspraken gemaakt om de doorlooptijd te verkorten van 90 dagen in 2022 naar 60 dagen dit jaar. Ik blijf met hen in gesprek om te kijken hoe zij de doorlooptijden verder kunnen inkorten naar de streeftijd van 30 dagen. Daarnaast bezie ik met het COA hoe we ervoor kunnen zorgen dat meer nieuwkomers al in de COA-opvang een diplomawaardering aanvragen, zodat de informatie zo vroeg mogelijk beschikbaar is met het oog op participatie-activiteiten en de brede intake.
- *Beter communiceren over de verlengingsmogelijkheid bij het uitblijven van het aanbod*
Er is onduidelijkheid bij gemeenten over de inburgeringstermijn bij het uitblijven van het aanbod. In de regelgeving inburgering is opgenomen dat als door het uitblijven van het aanbod de statushouder niet binnen een bepaalde termijn kan starten, de inburgeringstermijn kan worden verlengd. Gemeenten hoeven dus niet te wachten met het vaststellen van het PIP, en het is niet de bedoeling dat zij dit doen. Ik breng in de komende periode het bestaan van de verlengingsgrond onder de aandacht van gemeenten, benadruk het belang van het snel vaststellen van het PIP en kijk naar verbetermogelijkheden voor de aanvraagprocedure.
- *Verhogen kennis handavingsinstrumenten*
Als een inburgeraar weigert mee te werken aan de brede intake, kan het handavingsinstrumentarium worden ingezet. In de komende periode breng ik informatie over de handhaving, zoals de bestaande handreiking naleving, weer onder de aandacht bij gemeenten.
- *Kinderopvangplekken*
Het tekort aan kinderopvangplekken zorgt er in bepaalde gevallen voor dat inburgeringsplichtigen niet tijdig kunnen starten met hun inburgering.

ring. In mijn Kamerbrief van 26 april 2023¹⁰ heb ik u geïnformeerd over de lopende acties betreft het personeelstekort binnen de kinderopvang. Samen met de sector kinderopvang zet ik mij in om nieuw personeel aan te trekken en het huidige personeel te behouden en te motiveren om meer uren te werken. Dit doe ik onder andere door een herijking van de kwaliteitseisen van kinderopvangpersoneel. Per 1 juli 2022 zijn deze eisen aangepast.

Uit gesprekken met medewerkers inburgering van gemeenten blijkt verder dat zij behoefte hebben aan meer informatie over de mogelijkheden om kinderopvang te organiseren voor inburgeringsplichtigen. Deze informatie verstrek ik zo spoedig mogelijk aan hen.

Bovenstaande maatregelen kan ik op korte termijn effectueren. Zoals gezegd ga ik daarnaast op het gebied van de brede intake, het PIP en het aanbod nog nader met gemeenten in gesprek om te identificeren waar nog meer kansen liggen om te versnellen.

1.3. Leerbaarheidstoets

Een ander aspect waardoor de doorstroom in het inburgeringsstelsel en de tijdige start van de inburgering voor inburgeringsplichtigen is beïnvloed, is de leerbaarheidstoets. Deze toets is een belangrijk instrument om de leerroute te bepalen. Al snel na inwerkingtreding van de wet bleek dat deze vaker dan verwacht de uitslag «niet haalbaar» als uitkomst had. Om de leerbaarheidstoets te verbeteren heb ik acties ingezet, waarover ik uw Kamer in de uitvoeringsbrief inburgering d.d. 20 december 2022¹¹ en de verzamelbrief inburgering d.d. 6 april 2023¹² heb geïnformeerd. Alle aangekondigde verbeteracties zijn inmiddels doorgevoerd.

1.3.1. Vervolgacties verlaging cesuur

Op één van de verbeteracties zet ik nog vervolgacties in. Het gaat hier om het verlagen van de cesuur met drie punten. Zoals ik heb medegedeeld in de verzamelbrief inburgering d.d. 6 april 2023¹³ heeft een deel van de inburgeringsplichtigen onterecht de uitslag niet haalbaar gekregen. In de periode tot 12 april 2023 zijn ongeveer 400 inburgeringsplichtigen in de Z-route geplaatst terwijl zij onder de nieuwe cesuur de uitslag B1-route wel haalbaar zouden hebben. Dit wil niet zeggen dat deze 400 personen allemaal ten onrechte in de Z-route zitten. De leerbaarheidstoets is één van de aspecten die de gemeente meeneemt gedurende de brede intake. Op basis van andere aspecten kan het nog steeds zo zijn dat de Z-route voor hen de juiste route is. Ik zet nu in op de volgende acties:

- Van de gemeente zal worden gevraagd om in gesprek te gaan met al deze 400 personen en te (her)overwegen of de aangepaste uitslag van de leerbaarheidstoets aanleiding geeft om het PIP te wijzigen. Samen met DUO en de VNG geef ik dit proces nu praktisch vorm.
- Ook zijn gemeenten nu al gevraagd om extra aandacht te hebben voor personen die al wel een (verkeerde) uitslag van de leerbaarheidstoets hebben, maar nog niet in een leerroute waren geplaatst (nog geen vastgesteld PIP).

Het is nog te vroeg om definitieve conclusies te trekken, maar de eerste cijfers wijzen erop dat de leerbaarheidstoets nu inderdaad vaker aangeeft dat de B1-route haalbaar is. De evaluatie van de leerbaarheidstoets wordt meegenomen in het kwalitatief onderzoek, een onderzoek onder

¹⁰ Kamerstuk 31 322, nr. 488.

¹¹ Kamerstuk 32 824, nr. 380.

¹² Kamerstuk 32 824, nr. 382.

¹³ Kamerstuk 32 824, nr. 382.

gemeenten naar de eerste fase van de inburgering dat onderdeel is van het monitoring- en evaluatieplan van de Wi2021. Hiermee kunnen de ervaringen van gemeenten met de leerbaarheidstoets in het bredere perspectief van de intake, PIP en doorverwijzing naar de leerroutes geëvalueerd worden. Dit onderzoek start na de zomer. In het eerste kwartaal van 2024 hoop ik u over de uitkomsten te kunnen informeren.

1.4. NT2-docententekort

Gemeenten geven aan dat het uitblijven van een aanbod soms toe te schrijven is aan het tekort aan NT2-docenten. Eerdere signalen over het docententekort kwamen al vanuit de taalaanbieders. In de vorige uitvoeringsbrief inburgering¹⁴ heb ik aangegeven hoe ik samen met de relevante ketenpartners het NT2-docententekort aanpak. Op de vragen en opmerkingen van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid over genoemde uitvoeringsbrief ben ik ingegaan in de nota naar aanleiding van het verslag van uw schriftelijk overleg¹⁵. Daarnaast is het docententekort aan de orde geweest in het commissiedebat Inburgering en integratie van 13 april 2023 (Kamerstuk 32 824, nr. 386) en het notaoverleg, gehouden op 5 en 26 juni jl. (Kamerstuk 36 139, nr. 5), over de initiatiefnota van het lid Podt over «Meedoen vanaf dag één». Hierbij informeer ik uw Kamer over de eerste ervaringen met de reeds genomen maatregelen voor de korte termijn en de aanpak van het vervolg.

1.4.1. Eerste ervaringen

Om gebruik te kunnen maken van de ingezette maatregelen, moeten taalscholen zich melden bij *Blik op Werk (BoW)*. Het gaat om de volgende maatregelen indien het minimum van 80 procent gecertificeerde NT2-docenten voor de klas niet haalbaar blijkt:

- Specifieke groepen niet-gecertificeerde maar ervaren NT2-docenten tellen tijdelijk mee: docenten met minimaal drie jaar ervaring in het NT2-onderwijs en met een verwante onderwijsbevoegdheid (Nederlands, moderne vreemde taal, Pabo) of een verouderd NT2-diploma;
- Docenten tellen vanaf de start van hun NT2-docentenopleiding al mee voor de 80 procent-eis;
- Uitstel van handhaving van de 80 procent-regel bij het opstellen van een gedegen personeelsplan;
- Couulance bij de handhaving bij tijdelijke overschrijding van de maximale groepsgrootte.

Medio mei hebben 23 van de circa 180 keurmerkhouders zich gemeld bij BoW. Er zijn dus blijkbaar 157 taalscholen die zonder beroep te doen op de maatregelen kunnen voldoen aan de norm van 80% of waarbij de maatregelen nog in de voorbereidende fase zijn. De 23 taalscholen die gebruik maken van de maatregelen zetten meestal eerstgenoemde in: docenten die nog een NT2-opleiding volgen mee laten tellen voor de 80%-norm. BoW blijft het gebruik van de maatregelen monitoren. Het is nu nog te vroeg om deze maatregelen te evalueren. Ik voer dit najaar samen met de betrokken partners een eerste evaluatie naar de effecten van de tijdelijke maatregelen uit en de eindevaluatie volgt begin 2025.

1.4.2. Aanvullende acties NT2-docententekort

Op dit moment werk ik aan een plan van aanpak voor de lange termijn. De verkenningsfase is inmiddels van start gegaan langs drie actielijnen:

- De eerste lijn betreft het verder analyseren van het probleem, waarbij ik dieper kijk naar de omvang van het probleem en naar hoe het tekort zich gaat ontwikkelen.

¹⁴ Kamerstuk 32 824, nr. 380.

¹⁵ Kamerstuk 32 824, nr. 383.

- De tweede actielijn betreft het bezien van structurele maatregelen. Ik verken hierbij mogelijke opties, waaronder het opleiden van meer docenten en het beter benutten van het huidige potentieel aan leraren. Ook laat ik momenteel onderzoeken of en hoe de mogelijkheden voor het bieden van online onderwijs kunnen worden verruimd. Omdat in het reguliere onderwijs ook een tekort aan NT2-docenten is, werk ik nauw samen met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- De derde actielijn betreft het evalueren van de kortetermijnmaatregelen en deze evaluatie betrekken bij het nemen van structurele maatregelen.

In de volgende uitvoeringsbrief inburgering informeer ik uw Kamer verder over het verloop van dit traject.

1.5. Onderwijsroute

De afgelopen maanden heb ik mij ingezet om voor de zomer duidelijkheid te bieden over de structurele borging van de onderwijsroute. Ik vind het spijtig dat de gesprekken die ik hierover gevoerd heb nog niet geleid hebben tot een structurele financiële oplossing. Ik voer daarom deze zomer nog gesprekken met de Minister van OCW over de structurele financiële borging van de onderwijsroute. Bijgevoegde onderzoeksrapporten naar de stand van de aanbestedingen (Significant) en de kosten van de onderwijsroute (EY) dienen als basis voor deze gesprekken.

Vanwege signalen dat de aanbestedingen niet soepel verliepen, heeft AEF in 2021 in opdracht van mijn ministerie een onafhankelijke kostenraming uitgevoerd om in beeld te brengen wat de onderwijsroute binnen het private stelsel naar verwachting zou kosten. Uit dit onderzoek komt de kostprijs per traject uit op een bandbreedte van € 13.406 tot € 18.220¹⁶. Om te bezien of een andere organisatievorm zou leiden tot een significante kostenbesparing, heeft EY in opdracht van het Ministerie van OCW in 2022 een onderzoek uitgevoerd naar de kosten binnen het publiek bekostigd onderwijs¹⁷. Dit blijkt niet het geval.

Begin dit jaar heb ik daarnaast bureau Significant de opdracht gegeven een onderzoek te doen bij gemeenten naar de landelijke dekking van de onderwijsroute¹⁸. Hieruit kwam dat in de meeste gemeenten inmiddels (een vorm van) aanbod is gerealiseerd¹⁹. Gemeenten zoeken voor het aanbod van de onderwijsroute vaak de samenwerking op het niveau van de arbeidsmarktregio. Voor hbo-/wo-niveau zien we bovenregionale samenwerkingen. Hierdoor bieden nu vrijwel alle (33 van de 35) arbeidsmarktregio's de onderwijsroute op één of meerdere niveaus aan. Mbo-aanbod en hbo-aanbod is beschikbaar in 30 arbeidsmarktregio's en wo-aanbod in 29 arbeidsmarktregio's. Twee arbeidsmarktregio's hadden begin dit jaar geen aanbod voor de onderwijsroute.

Ik ben ervan doordrongen dat het voor eenieder van belang is zo snel mogelijk duidelijkheid te krijgen over de toekomst van de onderwijsroute. Tegelijkertijd acht ik het van belang de lopende gesprekken over struc-

¹⁶ Kamerstuk 32 824, nr. 348.

¹⁷ Zie bijlage 1: Kostenonderzoek onderwijsroute.

¹⁸ Zie bijlage 2: Stand van zaken aanbod onderwijsroute asielstatushouders.

¹⁹ Bureau Significant heeft alle vormen van aanbod in kaart gebracht. Onder aanbod valt structureel gecontracteerd aanbod, maar ook niet-structureel ingeregeld aanbod in de vorm van maatwerkafspraken en pilots. Over de kwaliteit van deze trajecten is helaas nog onvoldoende bekend vanwege de korte looptijd. De eerste bevindingen over de kwaliteit van de trajecten worden in het tweede kwartaal van 2024 verwacht.

turele financiering verder te voeren. Daarom streef ik ernaar uw Kamer na de zomer te informeren over de structurele borging van de onderwijsroute.

2. Dualiteit

Om volwaardig mee te kunnen doen in de maatschappij is een belangrijk principe van het inburgeringsstelsel dat het leren van de taal wordt gecombineerd met participeren. Het volgen van taallessen en deze lessen direct in de praktijk kunnen brengen op een werk- of participatieplek, leidt tot een stevige bestendiging van het geleerde. Daarnaast kan bij het leren van de taal het oefenen in de praktijk met bijvoorbeeld een taalvrijwilliger buiten de les (non-formeel onderwijs) een belangrijke aanvulling zijn op de lessen in de klas (formeel onderwijs). Het kan ervoor zorgen dat inburgeringsplichtigen de Nederlandse taal sneller en beter leren en dat zij meer maatschappelijke contacten hebben.

Snelle participatie

Ik vind het belangrijk dat nieuwkomers snel aan het werk gaan. Werken draagt bij aan de taalverwerving, aan de zelfstandigheid van de nieuwkomer en het helpt hen hun leven in Nederland op te bouwen. Daarnaast hebben we bij de opvang van de Oekraïense ontheemden gezien dat snel aan het werk kunnen, naast autonomie, ook zingeving brengt²⁰. Bovendien draagt het snel aan het werk helpen van nieuwkomers bij aan verlichting van de krapte op de arbeidsmarkt. Daarom heb ik het plan van aanpak «Statushouders aan het werk», opgesteld, welke ik op 9 maart jl. aan uw Kamer heb verzonden²¹. Over de verdere uitwerking van dit plan heb ik uw Kamer middels een separate brief geïnformeerd²².

Duurzame participatie

Om de stap te maken naar duurzame participatie op eigen niveau, is beheersing van de Nederlandse taal van groot belang. De inburgering biedt daarom kansen voor inburgeringsplichtigen om niet alleen snel, maar ook duurzaam te participeren. Het verhoogde taalniveau voor de inburgering leidt ertoe dat inburgeringsplichtigen een stevige positie op de arbeidsmarkt kunnen veroveren, waardoor zij mee kunnen doen op niveau. Inburgering draagt eraan bij dat snelle participatie doorgetrokken wordt naar duurzame participatie.

Duale trajecten

Gemeenten hebben in het inburgeringsstelsel een belangrijke rol door de vormgeving van duale trajecten waarbij het leren van de taal en werk, participatie of opleiding gecombineerd worden.

Op verschillende plekken in het land zijn er voorbeelden van duale trajecten ontstaan. Zoals bijvoorbeeld in Arnhem of Amsterdam, waar ik op werkbezoek was en zag hoe werkgevers, taalaanbieders en de gemeente samenwerken om een succesvol duaal traject neer te zetten. Tegelijkertijd hoor ik dat het opzetten van deze trajecten gecompliceerd kan zijn en dat het moeilijk is om alle doelgroepen te bereiken. Ik stimuleer dan ook lokale initiatieven zoals het buddynetwerk voor zorgprofessionals waarover ik uw Kamer in de Kamerbrief «Uitwerking

²⁰ Kamerstukken 36 045 en 29 861, nr. 149.

²¹ Kamerstuk 32 824, nr. 381.

²² Zie ook: Uitwerking Plan van aanpak Statushouders aan het werk.

plan van aanpak Statushouders aan het werk» heb geïnformeerd²³. Daarnaast heb ik bijzondere aandacht voor vrouwelijke inburgeringsplichtigen²⁴, waarop in hieronder dieper inga.

Tegelijkertijd ontvang ik vanuit de uitvoering signalen dat de inburgeringsplicht soms een belemmering vormt om snel aan het werk te gaan. Dit vind ik onwenselijk. Ik onderzoek daarom welke factoren binnen de inburgeringsplicht een combinatie van werken en de taal leren in de weg staan. En belangrijker: welke maatregelen ik kan treffen om deze combinatie beter te faciliteren. Via dit onderzoek wil ik ook invulling geven aan de toezegging die ik in het wetgevingsoverleg van 21 november 2022 (Kamerstuk 36 200 XV, nr. 85) heb gedaan aan mevrouw Podt om te reflecteren op het samenspel tussen de Wet inburgering en de Participatiewet. Dit onderzoek is breder omdat het hier twee verschillende wetten betreft waarbij ik de versterking en effecten van onderlinge samenhang goed in kaart wil brengen. Daarnaast werk ik aan concrete oplossingen om eventuele knelpunten op te lossen. Dit kost daarom meer tijd. Ik verwacht uw Kamer hierover in het najaar verder te informeren.

2.1. Vrouwelijke inburgeringsplichtigen

Naar aanleiding van de motie van het lid Aartsen d.d. 29 september 2022 heb ik samen met betrokken organisaties en gemeenten bekeken hoe inburgeringstrajecten beter aangesloten kunnen worden op vrouwelijke nieuwkomers. De benchmark van Divosa²⁵ laat zien dat steeds meer statushouders en gezinsmigranten aan het werk gaan en dat er sprake is van een stijgende lijn als het gaat om het aandeel vrouwen onder deze groep dat werkt. Toch blijft de arbeidsdeelname van vrouwelijke inburgeringsplichtigen sterk achter bij die van mannen. Daarnaast blijkt uit de KIS-monitor die in 2022 is gepubliceerd²⁶ dat het merendeel van de gemeenten de arbeidstoeleiding voor vrouwelijke statushouders stopt wanneer hun echtgenoot werk heeft gevonden en het gezin niet langer afhankelijk is van de bijstand. Dit kan arbeidsdeelname in de weg zitten.

Zoals beschreven in de Kamerbrief over het Meerjarenplan Zelfbeschikking biedt de Wi2021 kansen om vrouwelijke inburgeringsplichtigen beter te ondersteunen²⁷. In de inburgeringswet komen inburgering en participatie bij elkaar en bieden gemeenten individuele begeleiding aan alle inburgeraars. Zij voeren voortgangsgesprekken, bieden maatschappelijke begeleiding aan asielstatushouders en hebben de taak om hen te begeleiden naar financiële zelfredzaamheid. Daarnaast is de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) een verplicht onderdeel voor alle inburgeringsplichtigen²⁸. In deze module bereiden zij zich voor op deelname aan de Nederlandse arbeidsmarkt. In het participatieverklaringstraject (PVT) wordt aandacht besteed aan de Nederlandse kernwaarden zodat ook vrouwelijke inburgeringsplichtigen goed mee kunnen doen in de Nederlandse samenleving.

²³ Zie ook: Uitwerking Plan van aanpak Statushouders aan het werk.

²⁴ Zoals verzocht in de motie van het lid Aartsen, d.d. 29 september 2022 (Kamerstuk 32 824, nr. 372).

²⁵ Zie ook: Aandeel werkende statushouders en gezinsmigranten blijft gestaag toenemen (divosa.nl).

²⁶ Zie ook: Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten 2022 | KIS.

²⁷ Kamerstukken 35 341 en 32 175, nr. 17.

²⁸ Een uitzondering hierop zijn inburgeringsplichtigen die de onderwijsroute volgen.

2.1.1. Aanvullende acties vrouwelijke inburgeraars

Ik vind het belangrijk om de inburgering voor vrouwelijke nieuwkomers actief verder te stimuleren, zodat zij een positie op de arbeidsmarkt kunnen innemen. Daarom onderneem ik op drie fronten actie, waarmee ik de motie van het lid Aartsen afdoe.

Ten eerste stimuleer ik pilots en projecten die specifiek aandacht besteden aan vrouwelijke inburgeraars:

- In het kader van het plan van aanpak «Statushouders aan het werk» zet ik in op het opzetten van Meedoenbalies in het azc en het aanbieden van startbanen aan statushouders die net in de gemeente komen wonen. Voor de Meedoenbalies heeft de Nederlandse organisatie voor vrijwilligers (NOV), in samenwerking met het COA, de opdracht gekregen om extra aandacht te geven aan de participatie van vrouwelijke azc-bewoners.
- Voor de startbanen is er een project opgezet door Sociaal Ontwikkelbedrijf WSD in opdracht van de gemeenten Boxtel, Meijerstad, Nuenen en Vught waarin asielstatushouders in de Z-route een dienstverband voor minimaal 28 uur aangeboden krijgen in combinatie met taallessen en taalcoaching. In dit project stromen veel vrouwelijke statushouders in.
- Ook is er vanuit mijn ministerie een pilot gestart in samenwerking met de gemeente Almere waarin vrouwen met een buiten-Europese migratieachtergrond begeleid worden richting duurzame participatie.
- Om in kaart te brengen welke inperkingen van hun zelfbeschikking vrouwen uit gesloten gemeenschappen belemmeren om de stap te kunnen zetten richting financiële zelfredzaamheid en de arbeidsmarkt start ik dit jaar samen met de Minister van OCW een pilot. In deze pilot worden interventies toegepast en getest om emancipatie en participatie van deze groep vrouwen op de arbeidsmarkt te bevorderen. Dekking voor deze pilot komt uit het Meerjarenplan Zelfbeschikking²⁹.

Ten tweede zet ik in op deskundigheidsbevordering, het delen van informatie over *best practices* en bewustwording onder gemeenten:

- Voor deskundigheidsbevordering bij gemeenten om vrouwen effectief te begeleiden is er een subsidieronde uitgezet in het kader van Vakkundig aan het werk³⁰. Daarnaast heeft KIS een e-learning ontwikkeld voor klantmanagers bij gemeenten om vrouwelijke nieuwkomers te begeleiden op weg naar werk. Deze e-learning breng ik nogmaals onder de aandacht van gemeenten, evenals de rol die sleutelpersonen of ervaringsdeskundigen kunnen spelen bij de inburgering van vrouwen. Daarnaast spoor ik gemeenten aan om meer aandacht te besteden aan de mogelijkheden om vrouwen tijdens de brede intake beter te begeleiden, met een expliciete link naar het bredere sociale domein.
- Ook investeer ik samen met de Minister van OCW in het programma «Economische veerkracht van vrouwen». Het doel van dit programma is om concrete en wetenschappelijk onderbouwde handelingsperspectieven te formuleren om duurzame economische zelfstandigheid van vrouwen te vergroten. De uitkomsten van deze projecten deel ik na afronding (eind 2024) met uw Kamer en breed met het veld. Daarbij richt ik mij niet alleen op gemeenten maar ook op werkgevers, waarmee ik hen wil stimuleren om vrouwelijke inburgeraars aan te nemen.

Tot slot zet ik mij in om belemmerende factoren voor vrouwelijke inburgeraars zoveel mogelijk weg te nemen:

²⁹ Kamerstukken 35 341 en 32 175, nr. 17.

³⁰ Zie voor meer informatie: Vakkundig aan het werk | ZonMw.

- De acties die ik onderneem op het gebied van kinderopvang zoals eerder in deze brief naar verwezen zijn hier een voorbeeld van.
- Ook ga ik onderzoeken of verschillende ontwikkelde trainingen voor de MAP voldoende zijn toegespitst op vrouwelijke inburgeringsplichtigen. Belemmerende factoren en mogelijke oplossingsrichtingen worden bovendien door gemeenten en hun lokale partners onderling uitgewisseld binnen de door Divosa georganiseerde Communities of Practice, waardoor ook lokaal aan praktische oplossingen wordt gewerkt.

C. Inburgeraars onder eerdere stelsels

Naast de Wi2021 zijn er ook nog inburgeraars actief onder twee eerdere stelsels, de Wi2013 en de Wi2007. In totaal gaat het hierbij om ongeveer 56.000 personen. De cijfermatige voortgang van de Wi2013 treft u in een bijlage bij deze brief. Daarnaast informeer ik uw Kamer graag over een onderzoek naar de Wi2013 en over de middelen voor maatschappelijke begeleiding die gemeenten ontvangen.

1. Onderzoek eerste cohorten Wet inburgering 2013

Op dit moment zijn er ongeveer 50.000 personen die onder de Wi2013 inburgeringsplichtig zijn geworden, maar nog niet aan hun inburgeringsplicht hebben voldaan. De omvang van deze groep is verklaarbaar omdat een groot deel van deze groep in de afgelopen jaren is ingestroomd en nog binnen hun inburgeringstermijn zitten. Daarnaast is er een kleine groep niet-ingeburgerden die al langer geleden inburgeringsplichtig is geworden en nog altijd niet aan de inburgeringsplicht heeft voldaan. Dit laatste is onwenselijk voor de inburgeringsplichtige zelf en de samenleving. Daarom heb ik het Verwey-Jonker Instituut opdracht gegeven om een onderzoek uit te voeren naar de groep niet-ingeburgerden die onder de Wi2013 zijn ingestroomd in de jaren 2013 t/m 2016. Het gaat om een groep van 2.893 personen (peildatum 14 november 2022); dit is 3,3% van de totale groep personen die in die periode inburgeringsplichtig is geworden en dit aantal daalt. Als bijlage bij deze brief stuur ik u het onderzoeksrapport.

1.1. Uitkomsten onderzoek

Het Verwey-Jonker Instituut heeft in het laatste kwartaal van 2022 en het eerste kwartaal van 2023 onderzocht waarom het de groep niet-ingeburgerden nog niet is gelukt aan de inburgeringsplicht te voldoen, welke ondersteuningsbehoeften zij hebben en welke maatregelen mogelijk of nodig zijn om deze groep alsnog te laten inburgeren. De resultaten van het onderzoek zijn niet alleen relevant voor deze groep uit de eerste vier jaarcohorten, maar voor de hele groep inburgeraars onder de Wi2013. De inzichten kunnen immers ook helpen om te voorkomen dat inburgeraars die nu nog in het beginstadium van hun inburgering zitten langer dan noodzakelijk nodig hebben om aan de inburgeringsplicht te voldoen.

Onderliggende problematiek

Uit het onderzoek blijkt dat ongeveer de helft van de groep een lage leerbaarheid heeft; zij hebben veel moeite om de examens te halen. Een kwart geeft aan dat zij door (veelal psychische) gezondheidsproblemen niet in staat zijn om de inburgeringslessen te volgen en de examens met goed gevolg af te leggen. Ook ongeveer een kwart van de groep geeft aan weinig tijd te hebben voor inburgering, deels omdat zij werken, deels omdat zij extra (mantel)zorgtaken hebben. Daarnaast had een deel van deze groep moeilijkheden zelfstandig een weg te vinden in het inburger-

ringsstelsel, en/of had te maken met een lage kwaliteit of niet goed passend taalaanbod. Verder zijn er vertragingen ontstaan tijdens de coronatijd en in de beginperiode van de Wi2013 toen de informatievoorziening voor inburgeraars nog niet goed op orde was. Uit het onderzoek blijkt dus dat een kleine groep inburgeraars onvoldoende zelfredzaam is om, zoals van hen werd verwacht binnen de Wi2013, zelfstandig het inburgeringstraject te doorlopen. Zij hebben ondersteuning nodig om alsnog aan hun inburgeringsplicht te voldoen. Om deze ondersteuning te kunnen bieden heb ik de afgelopen jaren extra middelen beschikbaar gesteld voor gemeenten. Dit licht ik verderop in deze brief toe.

Ontheffingen

Uit het onderzoek blijkt dat veel inburgeraars problemen ervaren met het aanvragen van een ontheffing van de inburgeringsplicht. Inburgeraars die in aanmerking willen komen voor ontheffing op medische gronden, lopen vaak aan tegen strikte maatstaven en een hoge bewijslast bij de beoordeling, vooral als er sprake is van psychische problematiek. Verder loopt een deel van de inburgeraars bij het aanvragen van een ontheffing op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen (AGI) aan tegen het probleem dat de registratie van de gemaakte uren van inburgerings- en alfabetiseringscursussen niet altijd op orde of terug te halen is. Oorzaak hiervoor is dat de gemaakte uren destijds niet door henzelf of door de taalschool zijn doorgegeven aan DUO en dit ook niet meer goed mogelijk is. De registratie bij de betreffende taalschool kan verloren zijn gegaan of de betreffende taalschool bestaat bijvoorbeeld niet meer. De onderzoekers benoemen bij de oplossingsrichtingen dat gemeentelijke ondersteuning bij dit proces wenselijk is.

Ondersteuningsbehoefte

De grote meerderheid van de niet-ingeburgerden die hebben deelgenomen aan het onderzoek heeft behoefte aan ondersteuning bij het inburgeren of bij het voldoen aan de voorwaarden voor een ontheffing. Welke ondersteuning zij nodig hebben, hangt af van de persoonlijke leefsituatie en de specifieke belemmeringen die men ervaart bij de inburgering. Veelgenoemd is de behoefte om persoonlijk gehoord en geholpen te worden. Deze behoefte is vaak breder dan inburgering alleen en betreft ook de specifieke persoonlijke situatie. Daarnaast is er veel behoefte aan meer taallessen en oefenen van de Nederlandse taal met Nederlanders. Maar ook betaald werk wordt belangrijk geacht omdat ze hiermee de Nederlandse taal beter leren. Voor het bieden van deze ondersteuning heb ik de afgelopen jaren extra middelen gesteld voor gemeenten. Dit licht ik hieronder nader toe.

Oplossingsrichtingen

De onderzoekers benoemen een breed scala aan oplossingsrichtingen om inburgeraars onder de Wi2013 te ondersteunen om (sneller) aan hun inburgeringsplicht te kunnen voldoen. De meerderheid hiervan ligt in het gemeentelijk domein, waaronder het inrichten van een gemeentelijk loket inburgering waar alle inburgeraars die onder de Wi2013 vallen, laagdrempelig vragen kunnen stellen en advies kunnen krijgen over hun inburgeringstraject. Andere oplossingsrichtingen zijn gerichte examentrainingen, hulp bij het vinden van (informeel) taalaanbod, persoonlijke begeleiding bij het inburgeringstraject en andere leefgebieden en tot slot, ondersteuning bij het proces van ontheffing.

1.2. Acties Wi2013

Ik heb in het kader van het Verbeterplan Wi2013 maatregelen genomen om een aantal geconstateerde knelpunten in de Wi2013 op te lossen en daarmee een aantal belemmeringen voor inburgeraars onder de Wi2013 te kunnen verhelpen:

- Per 1 april 2023 is het aantal examenpogingen bij Aantoonbaar Geleverde Inspanningen (AGI) verlaagd van vier naar drie.³¹ Dit zal het ontheffingsproces versnellen
- Sinds het begin van dit jaar is directe gegevensuitwisseling tussen DUO en gemeenten voor de ELIP-groep (Einde Lening nog Inburgeringsplichtig) mogelijk gemaakt. Verder is voor begeleiding en ondersteuning van de totale ELIP-groep (dus ook uit latere cohortjaren) voor gemeenten tussen 2021 en 2026 in totaal € 9 miljoen beschikbaar gesteld. Deze maatregelen bieden gemeenten meer mogelijkheden om voor de ELIP-groep te voorzien in de hierboven geconstateerde ondersteuningsbehoeften.
- Uit het onderzoek blijkt dat een deel van de niet-ingeburgerden met psychische problemen kampt waardoor zij de inburgeringsexamens niet kunnen halen. Daarom kijk ik samen met DUO en haar medisch adviseur Argonaut of de regels ten aanzien van de beoordeling van psychische klachten soepeler kunnen. Daarbij is het belangrijk te onderkennen dat psychische klachten niet per definitie inburgering in de weg staan.
- Vanaf 2021 is aan gemeenten voor ondersteuning van inburgeringsplichtige asielstatushouders die onder de Wi2013 vallen, incidenteel een totaalbedrag van € 25,5 miljoen (inclusief 9 miljoen voor ELIP) beschikbaar gesteld. Later is bij uitstel van nieuwe wet nog een extra 30 miljoen euro beschikbaar gesteld voor asielstatushouders waarvoor de Wi2013 geldt, vooral om instroom na 1 juli 2021 zoveel mogelijk in de geest van de nieuwe wet te kunnen begeleiden. Ook deze middelen bieden mogelijkheden voor gemeenten om te voorzien in de hierboven geconstateerde ondersteuningsbehoeften van de minder zelfredzame inburgeraars.
- Vanuit de middelen uit het coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) voor Werk aan Uitvoering is voor de komende 5 jaar ongeveer € 9,5 miljoen extra beschikbaar gesteld waarmee DUO meer maatwerk kan bieden aan inburgeraars.

Ik verwacht dat deze maatregelen de drempels die inburgeraars onder de Wi2013 ervaren om aan hun inburgeringsplicht te voldoen, zullen verlagen. Tot slot zal ik de aanbevelingen uit het rapport onder de aandacht brengen bij gemeenten zodat zij de middelen het meest effectief kunnen inzetten voor de doelgroep die dit het meest nodig heeft.

2. Aanvulling middelen maatschappelijke begeleiding

Gemeenten ontvangen via het Gemeentefonds middelen voor maatschappelijke begeleiding onder de Wi2013. Onlangs bleek dat er de afgelopen jaren personen ontbraken bij het vaststellen van deze middelen. Het betreft in totaal zo'n 2.000 personen waarvoor gemeenten onterecht geen geld hebben ontvangen. Dit wordt hersteld in de decembercirculaire.

³¹ Kamerstuk 32 824, nr. 382.

D. Overige ontwikkelingen

1. Onterecht opgelegde inburgeringsplicht bij gezinsleden van geestelijk bedienaren

Er is geconstateerd dat al langere tijd gezinsleden van geestelijk bedienaren onterecht inburgeringsplichtig zijn gemaakt. De Wet inburgering en de inburgeringsplicht is gericht op personen die zich duurzaam in Nederland willen vestigen en op basis daarvan een verblijfsvergunning hebben van niet-tijdelijke aard: asielstatushouders en gezinsmigranten. Een uitzondering op dit principe is gemaakt voor geestelijk bedienaren, die eveneens inburgeringsplichtig worden maar een tijdelijk verblijfsdoel hebben. Dit betreft voornamelijk priesters, dominees, imams en andere geestelijken van verschillende religies met naar buiten tredende werkzaamheden met een religieuze boodschap. De inburgeringsplicht van een geestelijk bedienaar volgt uit zijn specifieke taak. Daarbij is het voor hun werkzaamheden van belang dat zij kennis hebben van de Nederlandse taal en de in de Nederlandse samenleving algemeen gedeelde waarden en normen. Dat geldt niet voor hun gezinsleden. Wettelijk gezien is er geen inburgeringsplicht voor de gezinsleden van de geestelijk bedienaar.

Op basis van informatie van DUO is gebleken dat sinds 2013 door DUO voor 138 gezinsleden onterecht een kennisgeving inburgeringsplicht afgegeven. Daarnaast is tussen 2007 en 2013 mogelijk aan een twintigtal personen door gemeenten onterecht de inburgeringsplicht opgelegd. Omdat deze praktijk al meer dan 15 jaar heeft bestaan, valt niet meer te achterhalen hoe deze verkeerde interpretatie is ontstaan.

1.1. Ingezette maatregelen

Om deze situatie te herstellen en te voorkomen dat er nieuwe fouten ontstaan of langdurig blijven bestaan, zet ik de volgende acties in:

- Het opleggen van de inburgeringsplicht aan deze mensen is inmiddels stopgezet. Betrokkenen die door DUO al inburgeringsplichtig zijn gemaakt worden door DUO per brief geïnformeerd. De inburgeringsplicht is beëindigd en de onterecht gemaakte kosten in verband met inburgering worden kwijtgescholden of vergoed. De totale kosten zijn geraamd op circa € 200.000 en worden opgevangen binnen het bestaande DUO-budget.
- Samen met DUO ben ik voornemens om een traject te starten waarin systematisch de consistentie tussen regelgeving enerzijds en systemen van DUO anderzijds zal worden nagelopen en waarbij mogelijke risico's op toekomstige fouten in kaart worden gebracht.

2. Misbruik en oneigenlijk gebruik bij inburgering

In de uitvoeringsbrief van 4 juli 2022³² heb ik uw Kamer toegezegd om het frauderisico voor inzet van publiek geld in het inburgeringsonderwijs te monitoren op basis van signalen die bij BoW, DUO en de recherche van de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) zijn binnengekomen. Er is in het bijzonder aandacht voor fraude met inburgeringsgeld door taalscholen en examenfraude door inburgeraars. Indien nodig treffen deze partijen gepaste maatregelen.

³² Kamerstuk 32 824, nr. 365.

2.1. Aantal meldingen

In de periode van 1 november 2022 tot 1 mei 2023 heeft DUO 14 meldingen van mogelijk misbruik gekregen. Deze meldingen zijn meestal afkomstig van de toetslocaties. Meldingen hebben betrekking op mogelijke examenfraude of het gaat om personen die aanzienlijk minder presteren dan verwacht kan worden op basis van het geregistreerde aantal lesuren. De meldingen worden door DUO als daar aanleiding toe is, gedeeld met de ketenpartners of doorgezet naar de opsporingsdiensten. Daarnaast heeft DUO gemeld dat er twijfel bestaat over de rechtmatigheid van een aantal ingediende urenverklaringen.

BoW heeft in de periode van 1 november 2022 tot 1 mei 2023 één keurmerk ingetrokken. Dit betrof géén fraudegeval; het ging om een sanctie voor het niet voldoen aan kwaliteitseisen. Daarnaast is tweemaal besloten een aanvraag voor een Aspirant-Keurmerk af te wijzen, omdat de aanvrager niet aan de eisen voldeed. Verder zijn er vijf meldingen binnengekomen over mogelijke onregelmatigheden bij taalscholen, deze signalen zijn door BoW meegenomen in het toezicht op deze taalscholen. Indien nodig zullen passende maatregelen genomen worden, maar vooralsnog geven deze signalen geen aanleiding voor schorsing of intrekking van het keurmerk.

De recherche van de NLA heeft van 1 november 2022 tot 1 mei 2023 twee signalen van mogelijk misbruik in het inburgeringsonderwijs ontvangen. Dit is in lijn met de afname van het aantal meldingen die in de afgelopen jaren is ingezet.

Om deze cijfers in perspectief te plaatsen wil ik verwijzen naar de cijfers die zijn gemeld in de uitvoeringsbrief van 12 november 2019³³. Er waren toen in 5 maanden tijd 71 meldingen van fraude bij de NLA. In dezelfde periode legde BoW aan 24 taalscholen een schorsing op in verband met onregelmatigheden. Bij 10 scholen werd het keurmerk ingetrokken of hebben scholen dit in verband met de genomen maatregelen zelf laten vervallen. Sinds 2019 is er samen met de ketenpartners een flink aantal maatregelen genomen. Zo heeft DUO de eisen aan facturen van taalscholen aangescherpt en kunnen daarnaast facturen alleen nog maar achteraf worden ingediend. BoW voert, waar dit aan de orde is, financiële audits uit bij taalscholen of gaat over tot onverwachte schoolbezoeken. Ook is de controle op aspirant-keurmerkhouders sterk aangescherpt. Het beperkt aantal meldingen en handhavende acties in de afgelopen periode kunnen worden beschouwd als een teken dat de geïntensiverde aanpak van de afgelopen jaren zijn vruchten afwerpt. Fraude is nooit helemaal uit te sluiten, maar de aandacht voor het onderwerp blijft. Ik vertrouw erop dat met de eerder ingezette maatregelen van DUO, BoW en de NLA en de invoering van de nieuwe inburgeringswet het frauderisico naar een voldoende beheersbaar niveau is teruggedrongen.

2.2. Twijfel over rechtmatigheid urenverklaringen

In december 2022 zijn er bij DUO twijfels gerezen over de rechtmatigheid van een ontvangen urenverklaring. In een urenverklaring verklaart een taalschool dat een inburgeraar een bepaald aantal uren les heeft gevolgd. Urenverklaringen worden gebruikt voor het verkrijgen van een ontheffing (600 uur cursusdeelname), of voor de 64 deelname-uren van het onderdeel Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA).

³³ Kamerstuk 32 824, nr. 289.

De urenverklaring is afgegeven door een taalschool waarvan het keurmerk door BoW in 2020 is ingetrokken. In principe kunnen door een taalschool nog urenverklaringen worden ingediend over de periode dat zij nog beschikken over het keurmerk. Uit nader onderzoek naar de urenverklaringen van de betreffende taalschool bleek echter dat bij meerdere urenverklaringen geen onderliggende contracten of facturen bij DUO zijn ingediend. Momenteel onderzoekt DUO of aangetoond kan worden dat de inburgeraars verwijtbaar hebben gehandeld.

2.2.1. Acties urenverklaringen

Ik vind het onwenselijk als inburgeraars ten onrechte een ontheffing van de inburgeringsplicht krijgen. Tegelijkertijd vind ik dat we zorgvuldig moeten omgaan met verdenkingen tegen burgers. Daarom onderneem ik de volgende acties:

- DUO heeft de controles op urenverklaringen inmiddels aangescherpt. Bij alle urenverklaringen wordt nu voorafgaand aan het toekennen van een ontheffing een controle gedaan of deze overeenstemmen met bij DUO aanwezige cursuscontracten en facturen.
- Een gedegen onderzoek is hier op zijn plaats, zowel naar onderhavige casussen als in bredere zin of dit probleem ook bij urenverklaringen van andere taalscholen speelt. Dit onderzoek kost tijd. Zodra ik meer weet over de ernst en omvang van dit probleem, informeer ik uw Kamer nader.

3. Toezegging slachtoffers mensenhandel

In het Wetgevingsoverleg van 21 november 2022, over integratie en maatschappelijke samenhang (beleidsartikel 13 van de begroting SZW 2023), is aan Kamerlid Podt toegezegd terug te komen op de omstandigheid dat slachtoffers van mensenhandel aangemerkt worden als overige migrant en daarmee dus zelf financieel verantwoordelijk zijn voor hun inburgeringstraject.

Het verkrijgen van relevante informatie voor het beoordelen van verschillende scenario's vergt meer tijd dan oorspronkelijk was voorzien. Hierdoor is het helaas niet haalbaar gebleken om aan de toegezegde termijn te voldoen. Ik streef ernaar om uw Kamer zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk dit najaar, nader te informeren.

E. Vooruitblik

1. Lerend stelsel

De Wi2021 is ingericht als lerend stelsel, waarbij actief ervaringen worden opgehaald en beleid en uitvoering waar nodig aangepast kunnen worden. Om die reden is veel vastgelegd in de lagere regelgeving en niet in de wet. Ik volg de ontwikkeling van het stelsel op verschillende manieren.

Ten eerste met het uitgebreide monitoring- en evaluatieplan, waarover ik u heb geïnformeerd met de brief van 29 september 2022³⁴. Ten tweede bouw ik verder aan een breed netwerk van partijen die mij voorzien van inzichten vanuit de uitvoering en de eindgebruiker. Zo kan ik samen met hen het stelsel beter maken.

1.1. Acties lerend stelsel

- *Platform inburgeraars*

³⁴ Kamerstuk 32 824, nr. 376.

Ik onderstreep dat het lerend inburgeringsstelsel alleen optimaal kan functioneren als inburgeraars worden betrokken en het stelsel aansluit bij hun behoeften en ervaringen. Ik ben daarom begonnen om nadrukkelijk nieuwkomers die inburgeren of al ingeburgerd zijn bij de beleidsontwikkeling en oplossingsrichtingen te betrekken en haal actief hun ervaringen met de inburgeringsstelsels op. Dit doe ik op landelijk niveau door middel van het «platform inburgeraars». In dit platform komen leden van maatschappelijke (zelf)organisaties, die zijn opgezet door (ex-)inburgeraars, periodiek samen om structureel feedback te geven op het landelijk inburgeringsbeleid en ervaringen uit de praktijk te delen met beleidsmakers. Ik heb in het afgelopen half jaar drie bijeenkomsten georganiseerd waarbij leden onder andere input hebben geleverd op het leveren van maatwerk bij ontzorgen.

- *Gemeentenetwerk*

Gemeenten hebben een belangrijke rol in de uitvoering van de Wi2021. Om direct vanuit de uitvoering signalen op te halen en direct met gemeenten in gesprek te kunnen over verbeteracties, bouw ik, in afstemming met de VNG en Divosa, een gemeentenetwerk op. Dit komt een aantal keer per jaar bij elkaar om feedback te geven op de werking van het stelsel en mee te denken over mogelijke oplossingen voor knelpunten. De eerste bijeenkomst vindt in de tweede helft van dit jaar plaats.

- *Onderzoek ervaringen van inburgeraars met inburgeringsstelsels*

Een deelonderzoek vanuit het monitoring en evaluatieplan is een onderzoek naar de ervaringen van inburgeraars met de Wi2021 en Wi2013. In dit meerjarige onderzoek worden inburgeraars bevraagd over de verschillende fases in de inburgering en de begeleiding die zij daarbij van gemeenten krijgen. De eerste rapportage verwacht ik na de zomer van dit jaar.

2. *Verhoogde instroom*

Voor de komende jaren verwachten we een verhoogde instroom van asielzoekers, die vertraagd doorwerkt in het inburgeringsstelsel. Dit zal leiden tot meer inburgeringsplichtigen die begeleid moeten worden door onder andere gemeenten, het COA, DUO en taalaanbieders. De krapte op de arbeidsmarkt maakt het extra uitdagend voor gemeenten en andere ketenpartners om de inburgeringstaken uit te voeren naast hun andere maatschappelijke opgaven en prioriteiten. Dit vraagt om flexibiliteit in het stelsel om tijdige ondersteuning aan inburgeraars mogelijk te houden en werk naast de inburgeringsvereisten gemakkelijker mogelijk te maken. De verhoogde instroom biedt ook kansen om de dualiteit in het stelsel optimaal te benutten door inburgeringsplichtigen een plek te geven op de arbeidsmarkt en zo de beschikbare capaciteit te vergroten. De focus op de twee beleidsprincipes tijdigheid en dualiteit zal ik aanhouden. De ketenpartners moeten met elkaar aan de slag om de hogere aantallen inburgeraars binnen het stelsel op te kunnen vangen. Ik anticipeer door samen met hen inzichtelijk te maken welke effecten een verhoogde instroom heeft op de activiteiten in het inburgeringsstelsel, en welke acties we nu al kunnen ondernemen om de inburgeraars hierdoor niet langer dan noodzakelijk te laten wachten op de start én afronding van hun inburgering. Ik informeer uw Kamer over mogelijke beheersmaatregelen in een volgende uitvoeringsbrief.

3. *Slot*

Inburgering draagt samen met het plan van aanpak «Statushouders aan het werk» bij aan het maatschappelijk doel «iedereen doet mee, het liefst via betaald werk». Samen met de ketenpartners werk ik hard om de Wet inburgering 2021 tot een succes te maken. Het stelsel heeft veel draagvlak

onder uitvoerders en betrokkenen. Samen leveren we veel inspanning om de bestaande knelpunten op te lossen en de in het afgelopen anderhalf jaar geleerde lessen zo breed mogelijk toe te passen. Om deze reden heb ik er vertrouwen in dat er ook met de verhoogde instroom van de komende jaren verder wordt gebouwd aan een robuust stelsel waar zowel de inburgeringsplichtige als de samenleving baat bij heeft.

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