

Vergaderjaar 2023–2024

32 824

Integratiebeleid

Nr. 438

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2024

1. Inleiding: een lerend inburgeringsstelsel in uitvoering

In Nederland wonen en leven mensen vanuit verschillende achtergronden samen. Voor nieuwkomers zelf én voor het samenleven met elkaar in Nederland, is een goede integratie van nieuwkomers essentieel. Dit 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. Zij worden hierbij ondersteund door onder andere De Wet inburgering 2021 (hierna: Wi2021). Het doel van deze wet is helder: inburgeraars doen snel en volwaardig mee aan de maatschappij, het liefst via betaald werk.

Na verschillende inburgeringsstelsels, is de Wi2021 nu twee en een half jaar van kracht sinds 1 januari 2022. De wet richt zich op asielstatushouders, gezins- en overige migranten en biedt handvatten voor inburgeraars om van hun integratie een succes te maken. Naast het stelsel onder de Wi2021 zijn er ook nog inburgeringsplichtigen onder de vorige stelsels; de Wi2007 en de Wi2013.

Het inburgeringsstelsel onder de Wi2021 is uitdrukkelijk ingericht als lerend stelsel. Het biedt ruimte om te leren en mee te bewegen met maatschappelijke opgaven en uitdagingen in de uitvoering, zonder dat grote stelsel- of wetwijzigingen nodig zijn. Input voor het leren haal ik op via drie lijnen:

- ervaringen en signalen van inburgeraars en uitvoeringspartijen via een intensieve ketensamenwerking;
- managementinformatie; en

- onderzoeken in het kader van een uitgebreid monitoring- en evaluatieplan (M&E-plan).¹

In de ketensamenwerking bestaande uit VNG, Divosa, COA, DUO, Blik op Werk, taalkoepels en andere belanghebbenden bewaken en verbeteren we de dienstverlening aan inburgeraars, identificeren we uitvoeringsvraagstukken en werken we aan mogelijke oplossingen voor knelpunten. Vanuit het platform inburgeraars, bestaande uit maatschappelijke zelforganisaties en vertegenwoordigers van de doelgroep krijg ik ervaringen en suggesties mee van inburgeraars zelf. De managementinformatie ontwikkel ik samen met DUO en geeft inzicht in de actuele voortgang van de Wi2021. De onderzoeken uit het M&E-plan volgen de werking, het doelbereik, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de wet. Ook leveren ze inzichten en lessen over enerzijds de wet- en regelgeving en anderzijds de uitvoering van de wet. Door deze lerende inrichting ben ik in staat snel en gericht actie te ondernemen.

Als onderdeel van het M&E-plan bied ik u in deze uitvoeringsbrief het kwalitatieve onderzoek over de gemeentelijke uitvoering van de eerste fase van de Wi2021 aan, uitgevoerd door RadarAdvies. In deze eerste fase van het inburgeringsstelsel hebben diverse factoren, ook buiten het stelsel, hun weerslag gehad op de uitvoering. De bevindingen in het onderzoeksrapport van RadarAdvies bevestigen dit. Het rapport schetst een beeld van gemeenten die er binnen een complexe context in geslaagd zijn om alle onderdelen uit de eerste fase van de nieuwe wet te implementeren in de gemeentelijke processen, maar hierbij ook tegen uitdagingen aanlopen. Bijvoorbeeld bij de inrichting van de vroege start.

De genoemde knelpunten uit het rapport zijn grotendeels al door de ketensamenwerking binnen het stelsel bij mij bekend. Samen met gemeenten en andere partijen ben ik de afgelopen periode proactief aan de slag gegaan en is op veel van deze signalen actie ondernomen. Ik constateer dat het ingerichte lerend stelsel vruchten afwerpt: het stelt ons in staat om knelpunten in een vroeg stadium te onderkennen, oplossingen in gang te zetten en te volgen of dit effect heeft. Zo vullen de lijnen van het lerend stelsel elkaar aan. Dat is belangrijk, want het stelsel kwam langzaam op gang en moet zich de komende periode bewijzen. Er is samen nog veel werk te doen.

Leeswijzer

- Leren van onderzoek en cijfers. In het eerste deel van deze brief reageer ik op de belangrijkste bevindingen uit het onderzoeksrapport van RadarAdvies over de eerste fase van de Wi2021. Hierbij ga ik in op ingezette maatregelen om de genoemde knelpunten op te lossen of te mitigeren. Ik sluit af met de meest recente voortgangscijfers van de Wi2021, afkomstig van DUO met peildatum 1 mei 2024.
- Ontwikkelingen in de uitvoering. In het tweede deel ga ik in op recente ontwikkelingen die de uitvoering van de Wi2021 raken en kom ik terug op een aantal toezeggingen richting uw Kamer, onder andere uit het commissiedebat van 27 maart 2024.
- Wet inburgering 2013 (hierna Wi2013). In het derde deel bespreek ik de voortgang van de Wi2013 met bijzondere aandacht voor de effecten van corona op de slagingspercentages en ontwikkelingen rond de prejudiciële vragen van de ABRvS² en de nieuwe kwalificatieverordening.

¹ Hieronder valt ook de Statistiek Wet inburgering van het CBS

² Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

- Overzicht voortgangsbrieven: Aan de toezegging uit het commissiedebat van 27 maart jl. om een overzicht te sturen van de voortgangsbrieven en de termijnen waarop deze aan uw Kamer worden gestuurd voldoe ik met het overzicht in de bijlage.

2. Leren van onderzoek en cijfers

2.1 Onderzoek «Uitvoering van de eerste fase van de Wi2021»

Als onderdeel van het M&E-plan heeft RadarAdvies het kwalitatief onderzoek «Uitvoering van de eerste fase van de Wi2021» uitgevoerd. De onderzoekers hebben bekeken hoe acht gemeenten uitvoering geven aan de wet, van het moment van koppeling van een inburgeraar aan de gemeente tot de start van de inburgeringsles. De invulling van de drie leerroutes is onderdeel van het kwalitatieve onderzoek naar de tweede fase dat in het najaar van 2024 start, arbeidstoeleiding en duale trajecten komen aan bod in de KIS-Monitor en de arbeidsparticipatie van inburgeraars is onderdeel van de Statistiek Wet inburgering. Deze laatste twee onderzoeken worden in het vierde kwartaal van 2024 opgeleverd.

Het onderzoek laat zien dat gemeenten zich bewust zijn van de regierol die zij hebben in de Wi2021 en lokale keuzes maken in de uitvoering. Daar ben ik blij mee. Niet voor niets hebben gemeenten een spilfunctie in de wet gekregen; dit biedt kansen om meer in te spelen op de individuele situatie van inburgeraars en hen vanuit de lokale context beter te begeleiden.

Het onderzoek biedt veel inzicht in de uitvoering van de eerste fase van de Wi2021 bij deze gemeenten. In deze brief licht ik de volgende onderdelen toe: de vroege start, de brede intake en het persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP), voor- en vroegschoolse educatie in de brede intake, de leerbaarheidstoets, de ondersteuning bij financiën en inburgering voor jongeren.

2.1.1 Vroege start

Ik vind het bijzonder belangrijk dat nieuwkomers snel mee kunnen doen in de Nederlandse samenleving. Daarom wil ik dat asielstatushouders, naast voorinburgering en participatie-activiteiten op het azc, zoveel mogelijk al in het azc starten met hun inburgering. Ik zie ook dat er gemeenten zijn die hierbij knelpunten ervaren. De meerderheid van de gemeenten die door RadarAdvies zijn onderzocht, wacht met de brede intake totdat statushouders in hun gemeente zijn gehuisvest. Dit moet anders. Ik ben daarom met gemeenten hierover in gesprek. Ik vind het bemoedigend om te zien dat gemeenten zoals Utrecht en Tilburg al zo ver zijn in het uitvoeren van de vroege start.

Ketenpartners gaven al eerder aan de vroege start moeilijk uitvoerbaar te vinden. Hieraan heb ik in eerdere uitvoeringsbrieven aandacht besteed. Een deel van de knelpunten zie ik in het onderzoek bevestigd. De afgelopen periode heb ik met ketenpartners in een werkgroep gewerkt aan oplossingen voor de ervaren knelpunten. De oplossingsrichtingen betreffen de reiskosten voor vroege start, samenwerking tussen het COA en gemeenten, studiefaciliteiten, maatschappelijke diensttijd (MDT) en verlenging van de inburgeringstermijn. Hieronder licht ik deze toe.

Reiskosten

Eén van de grootste belemmeringen, zoals ook uit het onderzoek blijkt, is de reisafstand tussen het azc en de gekoppelde gemeente en daarmee de reiskosten voor het volgen van onder andere taallessen in het kader van

het inburgeringstraject. Ik heb hiervoor bij de voorjaarsnota 2024 een bedrag van 4,5 miljoen euro per jaar beschikbaar gesteld tot en met 2026. Dit budget is bedoeld voor de reiskosten die een inburgeraar maakt na de vaststelling van het PIP om vanuit de COA-opvang naar de taalschool en de gekoppelde gemeente te reizen. Hierbij is rekening gehouden met een maximale enkele reisafstand van 1,5 uur.

Warme overdracht COA en gemeenten

Het driegesprek tussen inburgeraar, gemeente en COA, ten behoeve van de warme overdracht, is een belangrijk instrument om informatie uit te wisselen en de inburgeraar centraal te stellen. Uit zowel de inventarisatie van de werkgroep vroege start, als uit dit onderzoek van RadarAdvies, blijkt dat gemeenten en COA nog weinig samenwerken in de vorm van het driegesprek. Daarom heb ik samen met COA en Divosa in april een sessie georganiseerd tussen uitvoerders om te bespreken hoe dit verbeterd kan worden. Hierbij is nadrukkelijk aandacht besteed aan het doel van een driegesprek ten behoeve van de vroege start. Zo bleek dat het driegesprek meerwaarde heeft voor zowel de gemeente, het COA, alsook de inburgeringsplichtigen. Dit gesprek kan de inburgeraar motivatie geven om actiever te worden op het azc. Daarnaast biedt het uitvoerende professionals van gemeente en COA een basis om samen te werken aan vroege integratie, participatie en inburgering. De geleerde lessen uit deze bijeenkomst worden breed gedeeld.

Verlenging inburgeringstermijn azc

In het onderzoek wordt ook benoemd, dat sommige gemeenten aarzelen met het vaststellen van het PIP op het azc, omdat de inburgeringstermijn vanaf dat moment gaat lopen. Inburgeraars op een azc hebben niet dezelfde randvoorwaarden als inburgeraars die al gehuisvest zijn. Om deze reden werk ik aan een voorstel tot wijziging van de Regeling inburgering 2021 om de inburgeringstermijn te verlengen met de duur van het verblijf in het azc als de inburgeraar gedurende een periode van tenminste drie maanden in de COA-opvang verblijft na vaststelling van het PIP.

Studiefaciliteiten

Een ander knelpunt, dat niet in het rapport naar voren komt, maar wel in de werkgroep is benoemd, is het gebrek aan studiefaciliteiten in de COA-opvang. Hierdoor zouden inburgeraars te weinig mogelijkheden hebben voor zelfstudie in de opvang. Door COA is een inventarisatie gedaan onder de reguliere azc's om de studiefaciliteiten in beeld te brengen en na te gaan op welke azc's tekorten zijn. Het beeld dat hier uitkomt is zeer wisselend. Een deel van de azc's heeft geen stilleruimten beschikbaar, of deze zijn alleen in de avond te gebruiken. Ook heeft een aantal locaties geen beschikking over, of te weinig, laptops of computers. Ik heb COA gevraagd om in samenwerking met gemeenten te komen tot oplossingen, bijvoorbeeld door gebruik van gemeentelijke locaties. Dit zodat bewoners van het azc zich optimaal kunnen inzetten voor vroege integratie, participatie en hun inburgeringstraject. Voor nieuwe opvangvormen, zoals de doorstroomlocaties, zijn studiefaciliteiten bij de inrichting als uitgangspunt opgenomen. Ook bij toekomstige nieuwe opvangvormen en locaties vraag ik hier aandacht voor.

Maatschappelijke diensttijd (MDT)

Om te voorkomen dat jongeren in de wachtstand raken in een azc, ben ik samen met de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs op 1 april jl. een pilot gestart op zes azc's. Doel van de pilot is om jongeren in een azc die (nog) geen onderwijs volgen of dagbesteding hebben, te koppelen aan bestaande MDT-projecten gericht op nieuwkomers in de omgeving van het azc. Via de meedoenbalies worden jongeren, die hun talenten willen ontwikkelen en zich vrijwillig in willen zetten voor de Nederlandse samenleving, gematcht aan een MDT-project. Deze trajecten dragen bij aan de integratie, participatie en het leren van de taal door jonge nieuwkomers en voorkomt verveling tijdens het verblijf op een azc. Op 7 mei jl. vond een matchingdag plaats op het cruiseschip «Silja» in Rotterdam. Ruim 50 jongeren waren zeer geïnteresseerd om deel te nemen aan het project «MDT op Zuid». De eerste matches zijn gemaakt en de reacties zijn positief. Ik ben verheugd om te zien dat we via deze pilot jonge nieuwkomers uit de wachtstand halen en hen ruimte bieden om aan zichzelf te werken en iets terug te doen voor de Nederlandse samenleving. Deze pilot heeft een looptijd van een jaar tot april 2025.

2.1.2. Brede intake en PIP

Uit het onderzoek van RadarAdvies komt naar voren dat de vormgeving van de brede intake in de onderzochte gemeenten redelijk vergelijkbaar is. De intake bestaat uit één of meerdere gesprekken tussen consulenten en inburgeraars, de afname van de leerbaarheidstoets en een intake door de cursusinstelling. De in de wet- en regelgeving voorgeschreven inhoudelijke bestanddelen van de intake komen in alle gemeenten aan de orde. Er zijn verschillen tussen gemeenten in onder andere de inrichting van het proces en in de partijen die worden betrokken. Gemeenten maken daarbij gebruik van de beleidsvrijheid die zij hebben gekregen voor de uitvoering.

De acht gemeenten uit het onderzoek waarderen het instrument brede intake positief. De gemeenten geven aan dat de brede intake volstaat voor het kiezen van de passende leerroute. Het PIP en de werkwijze in de totstandkoming hiervan is in de onderzochte gemeenten grotendeels uniform. Het PIP heeft de vorm van een beschikking en bevat de afspraken en doelstellingen ten aanzien van de inburgeringsplicht.

Doorstroom

In de onderzochte gemeenten wordt het PIP vaak niet binnen de wettelijk voorgeschreven termijn van tien weken vastgesteld³. De uitkomsten van het onderzoek bevestigen het beeld van de vertraagde doorstroom in het stelsel waar ik uw Kamer in eerdere uitvoeringsbrieven over heb geïnformeerd. De in het rapport genoemde verklaringen hiervoor sluiten grotendeels aan bij mijn eerdere analyse hierover.⁴ Belangrijke oorzaken zijn onder meer de fors hogere instroom van statushouders dan verwacht, drukte en personeelstekorten bij gemeenten, en dat er veel moet worden geregeld in de eerste fase na huisvesting.

Het onderzoek noemt verschillende aspecten die invloed hebben op de doorstroom. Dit zijn:

- Sommige gemeenten kiezen ervoor later te starten met de intake of de vaststelling van het PIP uit te stellen. Een argument voor het wachten met de start van de intake is om de inburgeraar eerst te laten «lan-

³ Percentages over de tien weken termijn zijn in dit kwalitatieve onderzoek niet meegenomen. Deze cijfers zijn onderdeel van de CBS monitor over 2023 die in september 2024 verschijnt.

⁴ Kamerstukken II 2022/2023, 32 824, nr. 390

den». Als reden voor het later vaststellen van het PIP wordt genoemd dat nog niet gestart kan worden met een cursus, terwijl de inburgeringstermijn al gaat lopen. Ik roep de gemeenten die wachten met de start van de intake en het afronden van het PIP op om toch zo snel mogelijk te beginnen met de intake en de vaststelling van de leerroute. Dit doe ik via bijeenkomsten met gemeenten zoals de inburgeringscafés en de CoP's. Ook via nieuwsbrieven en websites benadruk ik het belang van een tijdige start. Daarnaast vraag ik aandacht voor een goede doorstroom in de bestuurlijke overleggen met de VNG. De intake is het startpunt van de inburgering. Tijdige vaststelling van het PIP is cruciaal voor een snelle inburgering en integratie. Gemeenten hoeven ook niet te wachten met het vaststellen van het PIP. De inburgeringstermijn wordt verlengd als de termijn tussen het vastgestelde PIP en de start van de cursus langer dan drie maanden bedraagt.

- Eén onderzochte gemeente organiseert de brede intake door middel van een zogenaamde «startklas». Startklassen bestaan uit intensieve (taal)trajecten die tot tien weken kunnen duren. Meer gemeenten in het land maken gebruik van dit concept. Hoewel ik het onwenselijk vind dat inburgeraars door deelname aan deze startklassen pas laat hun PIP krijgen, ben ik blij te horen dat inburgeraars in deze startklassen al direct starten met taalverwerving en assessments.
- Enkele gemeenten noemen als reden voor vertraging in de uitvoering een incidentele piek in de instroom door de complicatie in de vaststelling van de inburgeringsplicht. Dit betreft de complicatie die is ontstaan als gevolg van een (tijdelijke) onvolledige gegevensuitwisseling tussen de IND en DUO, waarover ik uw Kamer op 15 september 2023 heb geïnformeerd.⁵ Hierdoor ontvingen alle inburgeraars die tot deze specifieke groep behoorden⁶ in september 2023 alsnog een kennisgeving. Ook stroomden zij in september 2023 in één keer in bij gemeenten, waardoor een aantal gemeenten te maken kreeg met een aanzienlijke stijging van de caseload. Mede naar aanleiding van deze complicatie, heb ik adviesbureau AEF recentelijk de opdracht gegeven om onderzoek te doen naar eventuele kwetsbaarheden in de gegevensuitwisseling tussen de verschillende ketenpartners voorafgaand aan het proces van het opleggen van de inburgeringsplicht. De uitkomsten van dit onderzoek, die ik op korte termijn verwacht te ontvangen, zullen worden gebruikt voor nadere afspraken met de ketenpartners rondom datakwaliteit en datamanagement in de inburgeringsketen.

Ik ben in gesprek met gemeenten en VNG hoe we de doorstroom kunnen bevorderen en blijf hierbij het belang van een tijdige start benadrukken. Ik ben daarnaast aan de slag met de verbeteracties om de doorstroom bij gemeenten te ondersteunen, die ik in de uitvoeringsbrief van juli 2023⁷ heb beschreven. Het gaat hier onder andere om het verbeteren van de voorlichting aan de doelgroep, het vergroten van de kennis bij de uitvoering en het verkorten van de termijnen voor diplomawaardering. Verder wacht ik de CBS-monitor over 2023 (verwachte publicatie in september 2024) af als nulmeting om streefcijfers op te stellen, zoals ik aangaf tijdens het debat op 27 maart jl.

⁵ Kamerstukken II 2023/2024, 32 824, nr. 391

⁶ Dit betrof ongeveer 2.760 gezins- en overige migranten en 450 asielstatushouders.

⁷ Kamerstukken II 2023/2024, 32 824, nr. 390

2.1.3. Voor- en vroegschoolse educatie (VVE) in de brede intake

In het onderzoek is ook gekeken hoe gemeenten omgaan met de toeleiding naar VVE in de brede intake. In de Wi2021 is opgenomen dat gemeenten afspraken over deelname van kinderen aan VVE vastleggen in het PIP. Kinderen met taalachterstanden kunnen voor het inlopen van die achterstanden baat hebben bij voor- of vroegschoolse educatie. Ik vind het belangrijk dat gemeenten hier in de brede intake aandacht aan besteden. Uit het onderzoek blijkt dat dit in de praktijk beter kan en dat de randvoorwaarden voor toeleiding naar VVE er niet altijd zijn.

Het merendeel van de acht gemeenten neemt de afspraken over VVE op in het PIP. Dit is vaak onderdeel van het standaardformulier dat door consulenten wordt ingevuld. Naast de aandacht in de brede intake hebben de meeste gemeenten ook aandacht voor VVE in de maatschappelijke begeleiding. Slechts één gemeente geeft aan dat de toeleiding naar VVE door de GGD al wordt gedaan voordat de brede intake start.

Een aandachtspunt in het onderzoek is dat niet alle gemeentelijke consulenten weten wat VVE is en dat het vaak in één adem wordt genoemd met kinderopvang. Dit wijst erop dat er niet altijd voldoende kennis aanwezig is bij inburgeringsconsulenten over dit onderwerp, terwijl zij wel een rol kunnen spelen in de toeleiding van kinderen naar voorschoolse educatie. De komende periode ga ik hierover in overleg met gemeenten om te bezien of dit ook het landelijke beeld is. In dat geval zal in overleg met de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs worden ingezet op meer voorlichting over voorschoolse educatie aan gemeenten. Gedacht kan worden aan het onder de aandacht brengen van de handreiking «Bereik voorschoolse educatie verhogen», die gemeenten inzicht geeft in de mogelijkheden om de deelname aan voorschoolse educatie te vergroten.

Tot slot geeft een deel van de onderzochte gemeenten aan dat bij voorschoolse educatie de kosten en wachtlijsten belemmerend kunnen zijn voor deelname. Ouders betalen doorgaans een (kleine) ouderbijdrage voor voorschoolse educatie. Wanneer ouders aangeven het te duur te vinden, kan goede voorlichting en ondersteuning door gemeenten bij het in beeld brengen van de kosten en eventueel de mogelijkheid voor het aanvragen van de toeslag, behulpzaam zijn. Zoals ik hierboven aangeef ga ik met gemeenten in gesprek om te bezien of inburgeringsconsulenten over voldoende kennis beschikken hierover. Het knelpunt van de wachtlijsten speelt breder in de kinderopvang en is mede een gevolg van het personeelstekort. In mijn Kamerbrief van 4 april 2024⁸ heb ik u geïnformeerd over de lopende acties betreffende het personeelstekort binnen de kinderopvang.

2.1.4 Leerbaarheidstoets

Een belangrijk onderdeel van het onderzoek van RadarAdvies is de evaluatie van de leerbaarheidstoets. Deze heb ik uw Kamer eerder toegezegd in mijn brief van 13 juli 2023.⁹ De leerbaarheidstoets is ontwikkeld door Bureau ICE met als doel om in te schatten in hoeverre het taalniveau B1 (met afschaalmogelijkheid naar A2) haalbaar is binnen een periode van drie jaar. In het onderzoek is niet alleen gekeken naar de manier waarop gemeenten de leerbaarheidstoets inzetten in de brede intake, maar is ook aandacht voor de doorontwikkeling van de toets.

⁸ Kamerstukken II, 2023/2024, 31 322, nr. 529

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

Integraliteit

Een belangrijke uitkomst van het onderzoek is dat voor het vaststellen van de leerroute de leerbaarheidstoets één van de indicatoren is, maar niet de enige. Zo vragen de meeste gemeenten ook advies van een taalschool en betrekken consulenten hierbij achtergrondzaken zoals werkervaring, onderwijsachtergrond, gezinssituatie en gezondheid. Opvallende voorbeelden zijn de proefles bij een taalschool die de gemeente Deventer aanbiedt in de brede intake en een opstartklas in de gemeente Tilburg waarbij een inburgeringsplichtige al taallessen volgt.

De toetsuitslag (B1, met afschaalmogelijkheid naar A2, haalbaar of niet haalbaar) blijkt echter wel een goede voorspeller voor de leerroute aangezien er door gemeenten maar beperkt van wordt afgeweken. In bijna 90% van de gevallen komt de uitslag van de leerbaarheidstoets overeen met de door de gemeente vastgestelde leerroute, zoals te zien is in tabel 1. Hierin is te lezen hoeveel personen in de B1-/onderwijsroute dan wel de Z-route zijn geplaatst, uitgesplitst naar uitslag van de toets. Van de personen met een uitslag haalbaar wordt 87% ook daadwerkelijk in de B1- of onderwijsroute geplaatst. 11% van hen komt toch in de Z-route terecht. Andersom wordt iets vaker afgeweken. Van de personen die een niet-haalbare uitslag hebben gekregen wordt 13% uiteindelijk toch in de B1-/onderwijsroute geplaatst.

Tabel 1 Gevolgde leerroute van de inburgeraar versus de uitslag van de leerbaarheidstoets van de inburgeraar (periode 1-1-2022 tot 1-5-2024), cijfers DUO peildatum 1 mei 2024

Uitslag LBT	Gekozen leerroute			
	B1-/onderwijsroute		Z-route	
Haalbaar	31.495	87%	990	11%
Niet haalbaar	4.857	13%	8.116	89%

Op basis van deze cijfers en ervaringen lijken de doorgevoerde verbeteracties ten behoeve van de leerbaarheidstoets begin 2023 (zie brief van 29 september 2022)¹⁰ te hebben geholpen. Dit wordt ook bevestigd door de betrokken gemeenten. De uitslag komt beter overeen met hun eigen verwachtingen op basis van de andere informatie die wordt verkregen in de brede intake, zoals het advies van de taalschool.

Ik vind het goed om te zien dat gemeenten naast de leerbaarheidstoets gedegen onderzoek doen naar de leerbaarheid van inburgeraars en de expertise van taalscholen gebruiken om tot een goed onderbouwde keuze van de leerroute te komen. De leerbaarheidstoets is bewust als integraal onderdeel van de brede intake meegenomen. Hieruit maak ik op dat gemeenten hun regierol hierin goed nemen, wat een goede start voor de inburgeringsplichtige bevordert.

Meerwaarde van de leerbaarheidstoets

De gemeenten geven in het onderzoek aan dat de toets vooral meerwaarde heeft in het geval dat de inburgeringsconsulent twijfelt over de meest geschikte leerroute. In sommige situaties vinden zij het vervelend om de leerbaarheidstoets af te moeten nemen. Dat speelt wanneer vooraf al heel duidelijk is hoe de toets gemaakt zal worden, bijvoorbeeld in het geval van een hoogopgeleide gezinsmigrant die snel klaar is. De Wi2021 biedt geen ruimte om in die gevallen de toets over te slaan.

¹⁰ Kamerstukken II 2022/2023, 32 824, nr. 376

De afname van de leerbaarheidstoets staat daarmee in contrast met de andere onderdelen van de inburgering, waar gemeenten meer beleidsvrijheid hebben en zelf keuzes in de uitvoering kunnen maken. Hier is bij de totstandkoming van de Wi2021 bewust voor gekozen zodat er een objectief instrument is waarmee gelijke kansen bevorderd worden en een juiste keuze voor de leerroute kan worden gemaakt. De uitkomsten van het onderzoek van RadarAdvies geven mij geen aanleiding om dit te veranderen.

Validiteit

Bureau ICE heeft er bij de ontwikkeling van de toets bewust voor gekozen om deze alleen te laten afnemen door daartoe opgeleide en gecertificeerde afnemers. Hierbij is zoveel mogelijk uniformiteit gewenst. Verder zijn er om de validiteit van de toets te borgen vier testrondes uitgevoerd. Uit het onderzoek blijkt dat in de acht onderzochte gemeenten geregeld wordt afgeweken van de voorschriften voor de afname. Zo wordt de oefentoets soms overgeslagen en zijn de afname-omstandigheden niet altijd conform de voorschriften.

Ik vind het essentieel dat gemeenten zich meer inzetten om te voldoen aan de voorschriften voor afname. Deze zijn belangrijk voor de objectiviteit en validiteit van de toets. Ik blijf gemeenten erop wijzen zich hieraan te houden. Alleen op die manier heeft de toets meerwaarde. Ik besteed hier nogmaals aandacht aan via de nieuwsbrief inburgering, die door veel gemeenten gelezen wordt.

Conclusie

Alhoewel er uitdagingen blijven bestaan in de afname van de leerbaarheidstoets, functioneert deze naar behoren. De uitkomsten van het onderzoek van RadarAdvies geven mij nu geen aanleiding om de kaders van de leerbaarheidstoets aan te passen. De toets zal onderdeel zijn van de bredere wetsevaluatie van de Wi2021. Ik vind het belangrijk dat in die evaluatie ook gekeken wordt naar de mate waarin de leerroute die de leerbaarheidstoets adviseert uiteindelijk ook passend is gebleken in de praktijk. Bij de wetsevaluatie in 2027 beschik ik over informatie over het wisselen tussen leerroutes en in welke mate de leerroute succesvol wordt afgerond.

2.1.5 Ondersteuning financiën

Zoals ik schreef in mijn brief van 20 december 2023¹¹ zijn inburgeraars kwetsbaar voor financiële problemen en krijgen zij niet altijd de ondersteuning die nodig is. En dat terwijl een stabiele financiële positie van statushouders net na vestiging in de gemeente belangrijk is voor een succesvolle inburgering.

2.1.5.1 Financieel ontzorgen

Het onderzoek laat zien dat gemeenten zich op uiteenlopende manieren inspinnen voor het financieel ontzorgen van inburgeringsplichtigen. Zij geven lokaal kleur aan deze taak, bijvoorbeeld in de keuze om de maatschappelijk begeleider hier een rol in te geven of juist de organisatie in eigen handen te houden (bijvoorbeeld via budgetbeheer van de gemeente), dan wel ontzorgen uit te laten voeren door een externe partij. Ik ben blij te zien dat gemeenten hiermee aansluiten op de lokale structuren. De complexiteit die het ontzorgen van statushouders met zich meebrengt, komt ook in dit onderzoek duidelijk naar voren. Ik verwacht

¹¹ Kamerstukken II 2023/2024, 32 824, nr. 408

dat de wetswijziging in de Participatiewet die ik heb aangekondigd in de uitvoeringsbrief inburgering van 20 december 2023¹², gemeenten de handvatten biedt om hier ook de komende periode uitvoering aan te geven. Ik vind het belangrijk dat zij zich blijven inspannen voor het ontzorgen. Een verdere actie is het actualiseren van de «Handreiking financieel ontzorgen en financiële zelfredzaamheid»¹³ door Divosa geweest. Deze geeft gemeenten handvatten en voorbeelden om deze taken goed uit te voeren.

2.1.5.2 Aanvraag en toekenning toeslagen

Met het financieel ontzorgen en de begeleiding naar financiële zelfredzaamheid worden echter niet alle financiële kwetsbaarheden voor deze doelgroep weggenomen. Dit komt naar voren in het onderzoek naar de uitvoering van de eerste fase van de Wi2021 maar ook uit het rapport «Een status zonder armslag» van de Nationale ombudsman uit 2022.¹⁴ Een belangrijk knelpunt dat ik heb benoemd in de uitvoeringsbrief van 20 december 2023¹⁵, is de doorlooptijd van het aanvragen en toekennen van toeslagen. Als toeslagen niet tijdig binnenkomen heeft een statushouder vaak onvoldoende inkomen om de lasten te betalen. In de hierboven genoemde brief heb ik aangegeven dat ik met partners in het toelagendomein werk aan verbetering van de situatie. Hieronder licht ik toe wat dit heeft opgeleverd.

Probleemschets

Statushouders kunnen in een korte tijd verschillende toeslagen aanvragen. Medio 2023 zijn werkprocessen aangepast om het toeslagenproces efficiënter te laten verlopen, zodat de burger niet onterecht zorgtoeslag kan ontvangen. Er wordt direct gekeken of de burger zorgverzekerd is, wat voor een vermindering in het aantal terugvoordringen zorgt. Aangezien toeslagen door de aanpassing in de werkprocessen pas aangevraagd kunnen worden als iemand aan de voorwaarden voldoet, kunnen er voor statushouders kort na huisvesting in de gemeente problemen ontstaan.

Uniforme afspraken

Ter uitvoering van de motie Kathmann,¹⁶ waarin werd verzocht om uniforme afspraken te maken over de aanvraag en toekenning van toeslagen voor deze doelgroep, ben ik erg blij te melden dat er voor deze doelgroep een oplossing lijkt te zijn gevonden voor de aanvraag van de zorgtoeslag. De Dienst Toeslagen is in maart een pilot gestart om de toeslag al in één van de BRP-straten aan te vragen. De BRP-straten zijn verantwoordelijk voor het afgeven van een Burgerservicenummer (BSN) aan asielzoekers en statushouders. Door de aanvraag voor de zorgtoeslag al in deze BRP-straten te starten, is de kans op een tijdige toekenning groter. De toekenning van de toeslag gebeurt dan automatisch op het moment dat de zorgverzekering is afgesloten en de statushouder woonachtig is in de gemeente (en dus aan de voorwaarden voldoet). Naast de zorgtoeslag heeft dit proces ook een positieve doorwerking op het kindgebonden budget. Wanneer de zorgtoeslag is toegekend en er bestaat ook recht op kindgebonden budget, dan zal deze automatisch worden toegekend. De pilot is gestart in de BRP-straat Ter Apel. De eerste resultaten van de pilot zijn positief ontvangen door alle partijen. Deze

¹² Kamerstukken II 2023/2024, 32 824, nr. 408

¹³ Divosa, 2024. Handreiking financieel ontzorgen en financiële zelfredzaamheid

¹⁴ Nationale ombudsman, Een status met weinig armslag

¹⁵ Kamerstukken II 2023/2024, 32 824, nr. 408

¹⁶ Kamerstukken II 2023/2024, 32 824, nr. 402

werkwijze wordt daarom uitgebreid naar alle BRP-straten in Nederland. Afhankelijk van de resultaten die met de werkwijze voor de zorgtoeslag worden bereikt, worden de mogelijkheden voor andere toeslagen ook onderzocht en de verkenning afgerond.

Ondersteuning en communicatie

Er zijn verschillende partijen betrokken bij statushouders in de fase van de aanvraag en toekenning van toeslagen, zoals het COA, gemeenten en Dienst Toeslagen. Van hen verwacht ik dat zij statushouders daar waar mogelijk ondersteunen in dit proces. In het geval dat toeslagen ondanks de inspanningen toch te laat worden toegekend, kan een gemeente overwegen om een overbruggingskrediet te verstrekken. Het onderzoek naar de eerste fase van de Wi2021 en de gesprekken met COA en gemeenten laten zien dat verschillende gemeenten dit al doen. De handreiking van Divosa die ik eerder noemde, bevat voorbeelden hoe gemeenten dit aanpakken. Zoals ik heb aangekondigd in mijn brief van 20 december 2023¹⁷ laat ik bovendien een onderzoek uitvoeren naar de manier waarop de begeleiding naar financiële zelfredzaamheid voor statushouders het beste vormgegeven kan worden. De resultaten van dat onderzoek verwacht ik in de eerste helft van 2025.

Niet-gebruik

Naast de ondersteuning aan statushouders zijn er veel mensen die recht hebben op toeslagen, maar bewust of onbewust hier geen gebruik van maken. Dit brengt met zich mee dat een groep mensen niet de inkomensondersteuning krijgt waar zij wel recht op heeft en deze mogelijk wel nodig heeft. Door middel van een integrale strategie op niet-gebruik wordt deze groep gestimuleerd een toeslag aan te vragen. Dit door mensen actief te attenderen op mogelijk recht op toeslagen. De integrale strategie bestaat uit vier sporen: het aansluiten bij de brede publieksbenadering (waaronder pr-campagnes), doelgroep- en themagericht attenderen (waaronder 17-jarigen dat ze vanaf 18 jaar mogelijk recht hebben op zorgtoeslag), het benutten van bestaande contactmomenten en het persoonlijk en gericht benaderen van individuen. Afgelopen jaren heeft Dienst Toeslagen op dit laatste spoor geëxperimenteerd met het inzetten van attenderingsbrieven om het aanvragen van zorgtoeslag te bevorderen. Dit jaar wijzen we 150.000 burgers door middel van een brief op zorgtoeslag zodat zij gestimuleerd worden om uiterlijk 1 september zorgtoeslag voor het voorgaande jaar aan te vragen.

2.1.6. Inburgering voor jongeren

In het rapport van RadarAdvies komen verschillende knelpunten naar voren over de leerroutes in de Wi2021 voor jongeren. Zo wordt er benoemd dat minder leerbare jongeren door de gemeente in de Z-route worden geplaatst, maar dat zij hier niet altijd op hun plek zijn. De Z-route, zoals sommige gemeenten deze hebben ingekocht, is bijvoorbeeld te traag voor hen en meer gericht op ouderen die moeilijk leren. De Wi2021 biedt veel ruimte aan gemeenten om de routes op maat in te kopen. Gemeenten kunnen bij de inkoop van de Z-route rekening houden met behoeften van jongeren. Er zijn voorbeelden van gemeenten die samen met de uitvoerder van de Z-route een speciaal programma voor jongeren samenstellen. Het gaat hier bijvoorbeeld om voltijdsprogramma's die meer gericht zijn op maatwerk, de belevingswereld van jongeren en digitale vaardigheden.

¹⁷ Kamerstukken II 2023/2024, 32 824, nr. 408

Ook kan de eis van 800 uur taallessen binnen de Z-route erg belastend zijn voor laag leerbare jongeren. Dit geldt zeker voor jongeren die van het praktijkonderwijs (PRO) of voortgezet speciaal onderwijs (VSO) afkomen. Zij hebben tenslotte al taallessen gevolgd en veelal is hun leerplafond qua taalverwerving bereikt. Daarom werk ik aan een wijziging van het Besluit inburgering 2021 (Bi2021) welke het mogelijk maakt dat inburgeraars hun gevolgde onderwijsuren Nt2 en Kennis van de Nederlandse Maatschappij op het PRO of VSO mogen meetellen voor de taalureneis van de Z-route. Hierover heb ik uw Kamer op 14 maart jl. geïnformeerd.¹⁸

Daarnaast worden er enkele knelpunten rondom de Onderwijsroute genoemd. Zo geven gemeenten in het onderzoek aan dat een groep hoogopgeleide inburgeraars niet geplaatst wordt op de onderwijsroute vanwege hun leeftijd. De reden hiervoor is dat het recht op studiefinanciering vervalt na het bereiken van de leeftijd van 30 jaar. Daarom kiezen gemeenten ervoor om inburgeraars die de 30 jaar naderen niet op de onderwijsroute te plaatsen. De onderwijsroute zelf kent echter geen leeftijdsgrens. Hier is bewust voor gekozen om gemeenten de vrijheid te geven om hier keuzes in te maken. Gemeenten kunnen voor deze groep inburgeraars maatwerk toepassen.

Ook blijkt uit het rapport dat gemeenten knelpunten ervaren rondom de instroommomenten van leerroutes. Dit geldt ook voor de onderwijsroute. Soms zijn er maar enkele startmomenten per jaar, waardoor jonge inburgeraars lang moeten wachten. Vanwege onvoldoende volume is het in sommige delen van het land lastig om meerdere instroommomenten per jaar te realiseren. Enkelen van de onderzochte gemeenten bieden daarom voor deze groep tijdens de wachttijd een taalcursus aan.

Tenslotte wordt door gemeenten in het onderzoek aangegeven dat gezinsmigranten over het algemeen niet naar de onderwijsroute worden doorverwezen vanwege de hoge kosten en omdat zij het hoge bedrag voor deze route niet kunnen lenen bij DUO. In het doorlopende onderzoek «perspectief van de inburgeraar op de wet inburgering 2021» wordt nader bekeken hoe gezinsmigranten Nederlands leren, wat daarvan de kosten zijn en hoe ze dit financieren. De uitkomsten van dit onderzoek worden in het derde kwartaal van 2024 verwacht. Ik werk daarnaast samen met ketenpartners aan een Werkagenda Onderwijsroute, waarin oplossingsrichtingen worden uitgewerkt voor deze knelpunten. De eerste resultaten verwacht ik in het derde kwartaal van 2024.

2.1.7 Tot slot

Het onderzoek van RadarAdvies biedt een zeer rijk inzicht in de uitvoeringspraktijk van de Wi2021 bij acht gemeenten. Het rapport bevestigt het beeld dat ik vanuit de uitvoering ook krijg: de gemeenten hebben de wet geïmplementeerd en zijn al lerende de uitvoering aan het verbeteren. Hierin tonen zij veerkracht, creativiteit en ontwikkelen ze maatwerkoplossingen om uitvoering te geven aan de beleidsdoelstellingen. Daarbij maken ze gebruik van de beleidsvrijheid die de wet gemeenten geeft.

2.2 Kwantitatieve informatie Wi2021

2.2.1. CBS-statistiek 2022

Een onderdeel van het M&E-plan is de Statistiek Wet inburgering (SWI). Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft dit in opdracht van mijn ministerie ingericht met kwantitatieve gegevens over individuele

¹⁸ Kamerstukken II 2023/2024, 32 824, nr. 411

inburgeraars. Op basis van deze statistiek publiceert het CBS jaarlijks een rapport en een interactief dashboard. Begin april verschenen de publicaties over het jaar 2022.¹⁹

De statistiek biedt veel nuttige informatie waarmee de werking en doeltreffendheid van de Wi2021 goed gevolgd kan worden. Het eerste jaarrapport en dashboard laten zien hoe het inburgeringsplichtigen onder de Wi2021 is vergaan in het jaar 2022. Dat jaar was een opstartjaar waarin gemeenten pas halverwege het jaar echt aan de slag konden met de uitvoering van de wet. Daarom geven de CBS-publicaties over 2022 een beperkt beeld van de werking van het nieuwe stelsel. In september 2024 publiceert het CBS het jaarrapport en dashboard over 2023. Deze gegevens zullen actueler, relevanter en rijker zijn.

2.2.2. Kerncijfers Wi2021

Een ander instrument om te leren in het stelsel is via managementinformatie van DUO. Deze cijfers geven inzicht in de situatie van de Wi2021 op dit moment, in tegenstelling tot de CBS-cijfers die terugkijken naar een specifiek jaar via cohorten. Onderstaand vindt u de cijfers op peildatum 1 mei 2024. Ik zal deze kerncijfers blijven delen met uw Kamer in de uitvoeringsbrieven inburgering.

Tot 1 mei zijn in totaal 75.753 personen inburgeringsplichtig geworden op grond van de Wi2021. Van deze groep zijn op 1 mei 2024 nog 72.231 personen (95%) inburgeringsplichtig. Van deze inburgeringsplichtigen is 68% (48.745) asielstatushouder, 30% (21.977) gezinsmigrant en 2% (1.509) overige migrant.

Van de nog inburgeringsplichtigen heeft 45.326 een PIP, dit is 63%. Ik ben blij te zien dat de stijgende lijn van het aandeel inburgeringsplichtigen met een PIP zich voortzet. Een jaar geleden was dit percentage 43%.²⁰ Cijfers over de termijn waarbinnen het PIP wordt vastgesteld zijn opgenomen in de CBS statistiek over 2023 die in september 2024 verschijnt.

Tabel 2 Inburgeringsplichtig Wi2021, cijfers DUO peildatum 1 mei 2024 en 1 mei 2023

	Inburgeringsplichtigen Wi2021 met PIP	
	1-mei-24	1-mei-23 ¹
Inburgeringsplichtig	72.231	36.200
Waarvan met PIP	45.326 (63%)	15.600 (43%)

¹ De cijfers op peildatum 1 mei 2023 waren afgerond op 100-tallen

Van de inburgeraars met een PIP volgt 70% de B1 route, 20% de Z-route en 10% de onderwijsroute.²¹ Hierbij valt op dat met name gezins- en overige migranten (nog) weinig de onderwijsroute volgen. In de wetsevaluatie in 2027 worden de achtergronden van de verdeling van de inburgeraars over de leerroutes nader geëvalueerd. Hieronder de verdeling per doelgroep.

¹⁹ Statistiek Wet Inburgering (SWI) 2022 en Dashboard Statistiek Wet Inburgering (SWI) 2022.

²⁰ Kamerstukken II 2022/2023, 32 824, nr. 390

²¹ Dit is gebaseerd op de totale instroom in het stelsel Wi2021 per 1 mei 2024

Tabel 3 Indeling in leerroute, cijfers DUO peildatum 1 mei 2024

	Indeling in leerroute		
	Asiel	Gezin	Overig
B1 route	58%	92%	85%
Onderwijsroute	15%	1%	1%
Z route	27%	7%	14%

Bij 19.096 (65%) van de inburgeringsplichtige asielstatushouders met een PIP²² is een aanbod geregistreerd. Dit is 25% meer ten opzichte van een jaar geleden.²³ Toen had 40% van het aantal asielstatushouders met een PIP een aanbod. Ook uit deze cijfers maak ik op dat gemeenten de wet steeds beter uitvoeren maar er nog veel werk ligt bij gemeenten om inburgeraars snel te laten starten met hun inburgeringscursus.

Tabel 4 Asielstatushouders met PIPc cijfers DUO peildatum 1 mei 2024 en 1 mei 2023

	Asielstatushouders Wi2021 met aanbod in PIP	
	1-mei-24	1-mei-23
Asielstatushouders met PIP	29.253	9.250
Waarvan met aanbod	19.096 (65%)	3.700 (40%)

De rapporten van DUO met informatie over de voortgang van de Wi2021 worden uitgebreid naarmate het stelsel vordert. Gegevens over examenresultaten, verlengingen en eventuele verwijtbaarheid komen vanaf het tweede kwartaal van 2025 beschikbaar als de eerste inburgeringstermijnen in de Wi2021 aflopen.

3. Ontwikkelingen in de uitvoering

In dit deel ga ik in op ontwikkelingen in de uitvoering, toezeggingen aan uw Kamer en overige zaken.

3.1. Ontwikkelingen in de uitvoering

3.1.1 Examens

Eind 2023 zijn voor de onderdelen Schrijfvaardigheid, Spreekvaardigheid en Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA) van het inburgeringsexamen op niveau A2 de beoordelingstermijnen opgelopen tot maximaal twaalf weken in plaats van het afgesproken maximum van acht weken. Dit werd veroorzaakt door een tekort aan (inzetbaarheid van) beoordelaars. Om te voorkomen dat deze beoordelingstermijnen nog verder op zouden lopen, is het aantal beschikbare examenplaatsen voor deze examenonderdelen verminderd voor de periode van december 2023 tot en met februari 2024. Echter, door een onverwachte stijging van het aantal kandidaten eind vorig jaar en begin dit jaar resulteerde dit in oplopende aanmeldtermijnen. Hierdoor zijn de aanmeldtermijnen van Spreekvaardigheid en Schrijfvaardigheid opgelopen tot maximaal veertien weken in plaats van het afgesproken maximum van zes weken. Het oplopen van de termijnen betreur ik. Ik vind het belangrijk dat kandidaten tijdig examen kunnen doen.

²² Gezinsmigranten regelen zelf het aanbod

²³ Kamerstukken II 2022/2023, 32 824, nr. 390

DUO heeft maatregelen getroffen waardoor vanaf maart 2024 alle termijnen weer binnen de afgesproken maximale termijnen zaten. Ook vindt er werving en opleiding van extra beoordelaars plaats. Inburgeraars die mogelijk nadeel hebben ondervonden van de langere termijnen, krijgen een evenredige verlenging van de inburgeringstermijn.

Extra B1-examens

In de Wi2021 is de taaleis verhoogd van A2 naar B1. Op dit moment is de vraag naar de staatsexamens Nt2 op niveau B1, groter dan het aanbod. Deze examens vallen onder verantwoordelijkheid van het College voor Toetsen en Examens (CvTE) en worden op dezelfde DUO-locaties afgenomen als de examens op niveau A2. Om aan de vraag naar B1-examens te kunnen voldoen, is afgesproken om vier dagen in juni over te hevelen van A2 capaciteit naar B1. Dit omdat het van belang is dat er voldoende aanbod van B1-examens is voor inburgeraars die in september door willen stromen naar een vervolgopleiding. Kandidaten die zich al ingeschreven hadden op deze dagen voor A2-examens of Kennis Nederlandse Maatschappij (KNM) krijgen van DUO een voorstel voor een nieuwe datum om op korte termijn hun examen af te kunnen leggen.

Deze maatregel kan in juni gevolgen hebben voor de aanmeldtermijnen voor de A2-examens (en KNM). Ik vind dit risico echter opwegen tegen het belang voor kandidaten die deze examens nodig hebben om zonder onderbreking verder te kunnen leren. Daarbij is er normaal gesproken enige overcapaciteit bij de A2-examens. Ik ga ervan uit dat dit voldoende is om het verminderde aanbod van A2-examens op te vangen. Samen met CvTE en DUO kijken we hoe we ook op de langere termijn kunnen zorgen voor voldoende aanbod van Staatsexamens Nt2 en van A2-examens.

Openbaar maken Lezen A1

Het examen Leesvaardigheid op niveau A1, onderdeel van het Basis-examen inburgering in het buitenland (Bib), is het enige onderdeel van het Bib dat nog niet openbaar was. Het vereiste voor openbaarheid is dat er voldoende opgaven in de examenbank zitten, zodat de opgaven redelijkerwijs niet uit het hoofd geleerd kunnen worden, maar nog steeds de vaardigheid getoetst wordt. Cito heeft de afgelopen twee jaar hard gewerkt om het aantal examenopgaven te vergroten. Daardoor is de examenbank nu groot genoeg om ook voor het onderdeel Leesvaardigheid A1 over te gaan op een openbare examenbank. Hiermee voldoen we aan de wens om alle vaardigheden voor het Bib openbaar beschikbaar te stellen.

Nieuwe eindtermen KNM

Naar aanleiding van gewijzigde wet- en regelgeving en actuele maatschappelijke ontwikkelingen waren de uit 2015 stammende eindtermen van het onderdeel Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM) van het inburgeringsexamen aan herziening toe. Om ervoor te zorgen dat de vernieuwde eindtermen een zo breed mogelijk draagvlak hebben, heeft door middel van een adviescommissie en een klankbordgroep, een groot aantal organisaties en individuele personen uit diverse delen van de maatschappij meegewerkt aan de herziening. De voorzitter van de adviescommissie was prof. dr. Han Entzinger, emeritus-hoogleraar Migratie- en Integratiestudies.

KNM kent twee hoofddoelstellingen: (1) het ontwikkelen van kennis en vaardigheden die de inburgeraars ondersteunen bij het vinden van hun weg in de Nederlandse samenleving; (2) het vertrouwd maken van de

inburgeraars met gangbare omgangsvormen, normen en waarden binnen de Nederlandse samenleving, met een toespitsing op rechtsstaat en democratie. Deze doelstellingen zijn leidend geweest voor de herziening. De door de adviescommissie voorgestelde eindtermen heb ik voor het overgrote deel overgenomen. De enige wezenlijke aanpassingen die ik heb doorgevoerd, betreffen de toevoeging dat de wetten van de staat boven die van religie en traditie staan en dat vrouwen in Nederland zelfbeschikkingsrecht hebben en wat dit betekent. Ook is, naar aanleiding van het commissiedebat op 27 maart jl., het begrip «holocaust» toegevoegd aan de eindterm over de Tweede Wereldoorlog en antisemitisme. Indirect zaten deze drie onderwerpen al wel verwerkt in het voorstel van de adviescommissie, maar ik vind ze dusdanig belangrijk dat ik wil dat deze onderwerpen expliciet zijn opgenomen in de eindtermen. De ingangsdatum van de nieuwe eindtermen is 1 juli 2025. Dit geeft auteurs en uitgeverijen voldoende tijd om het lesmateriaal aan te passen. Ook heeft Cito dan voldoende tijd om nieuwe examenopgaven te ontwikkelen.

3.1.2 Terugdringen wachttijden beoordelingen bij medische ontheffingen

In de Verzamelbrief inburgering van 15 september jl.²⁴ heb ik aangegeven dat de wachttijden voor een medische beoordeling bij een aanvraag tot ontheffing sterk zijn opgelopen bij DUO. Samen met medisch adviespartner Argonaut heeft DUO maatregelen getroffen om de wachttijden terug te dringen. Zo is er geïnvesteerd in de scholing van meer keuringsartsen en wordt efficiënter gebruik gemaakt van de beschikbare capaciteit van keuringsartsen, bijvoorbeeld door af te zien van een spreekuur wanneer het schriftelijk dossier onomstotelijk tot een positief advies leidt.

De ingezette maatregelen hebben op dit moment voor een lichte versnelling van één week in de afhandeling van medische adviezen gezorgd. Het is vooralsnog niet gelukt om extra artsen aan te trekken. De arbeidsmarkt voor deze beroepsgroep is uiterst krap. Het wegwerken van de achterstanden gaat dus minder snel dan ik had gehoopt maar nog niet alle effecten van de ingezette maatregelen zijn volledig uitgewerkt. DUO en Argonaut blijven hierover in gesprek. Ik houd de ontwikkelingen nauwlettend in de gaten, om te beoordelen of de gewenste versnelling doorzet.

3.2 Toezeggingen aan uw Kamer

3.2.1 Community's of practice

Bij deze informeer ik uw Kamer over hoe het onderling uitwisselen van kennis, onder andere via de Community's of Practice (CoP's) binnen de inburgeringsketen als lerend stelsel wordt gefaciliteerd. Dit past in het leren in de ketensamenwerking en ik voldoe daarmee aan de toezegging die ik heb gedaan aan lid Bamenga tijdens het commissiedebat van 27 maart 2024 om uw Kamer hierover te informeren.

Divosa faciliteert sinds de start van het inburgeringsstelsel het leren op uitvoeringsniveau. Een belangrijk onderdeel daarvan zijn leernetwerken zoals de CoP's. Het doel van de CoP's inburgering is het bereiken van een situatie waarin uitvoerders van verschillende organisaties, die betrokken zijn bij de directe dienstverlening aan inburgeraars, met en van elkaar leren. De afgelopen twee jaar zijn er tien regionale en twee thema CoP's doorlopend actief geweest, met een deelname van ongeveer 300 professionals uit de uitvoering. De CoP's bieden de deelnemers o.a. meer inzicht in het werk en (nieuwe) werkwijzen van andere organisaties en

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

kortere lijnen met partnerorganisaties. Veel voorkomende thema's in de CoP's waren duale trajecten, communicatie met inburgeraars, jongeren, regiovoering en regionale samenwerking. Divosa is inmiddels van start gegaan met het opzetten van nieuwe CoP's. Deze worden regionaal opgezet waarbij de regio zelf de te bespreken thema's kiest.

De geleerde lessen vanuit onder andere deze CoP's zijn door Divosa verspreid naar de gehele uitvoering. Ik hecht er waarde aan dat mooie initiatieven landelijk gedeeld worden om van te leren. Ik ga er van uit dat gemeenten niet alleen kennis nemen van goed werkende initiatieven, maar deze waar mogelijk ook overnemen in hun eigen uitvoering. Daar zal ik met VNG het gesprek over aangaan. De geleerde lessen worden via maandelijkse kennissessies, inburgeringscafés, specifieke bijeenkomsten voor uitvoerende professionals van het COA en gemeenten, ondersteunend materiaal zoals handreikingen, de tweewekelijkse nieuwsbrief, de Q&A's en artikelen via de website verspreid.

Niet alleen gemeenten hebben baat bij de inzichten uit de CoP's. Waar nodig worden knelpunten geagendeerd in de inburgeringsketen en dus bij mijn ministerie. Zo gaat leren in de uitvoering hand in hand met verdere beleidsontwikkeling.

3.2.2 Buddysystemen in Vlaanderen en Nederland

Ik heb tijdens het commissiedebat van 27 maart jl. aan het lid Bamenga van D66 toegezegd om naar aanleiding van het Vlaamse buddysysteem²⁵ te inventariseren hoe dit in Nederland gaat. In Vlaanderen zijn er al enkele jaren buddyprojecten voor nieuwkomers. Sinds 1 januari 2023 is buddywerking één van de activiteiten die door een lokaal bestuur of organisatie kan worden aangeboden in het kader van het participatie- en netwerktraject. Het participatie- en netwerktraject is onderdeel van het inburgeringstraject. Doel van de Vlaamse buddyprojecten is nieuwkomers wegwijs maken in de Vlaamse samenleving, hen Nederlands te laten oefenen en hun netwerk op te bouwen. Vlamingen die als buddy optreden, worden bewust van wat het betekent om nieuw te zijn in Vlaanderen. Daarnaast maken zij kennis met de nieuwkomers in hun gemeente en verrijken zij hun kijk op diversiteit.

Ook in Nederland zijn er tal van buddyprojecten. Bij de landelijke stichting Het Begint met Taal zijn zo'n 300 initiatieven verenigd, op ruim 500 locaties bij bibliotheken, lokale stichtingen, welzijnsorganisaties, vluchtelingenwerkgroepen en buurtcentra. Deze organisaties brengen anderstaligen in contact met vrijwillige taalcoaches en buddy's. Wekelijks oefenen zij de Nederlandse taal, via één op één taalmaatjes, taalcoaching en groepsactiviteiten zoals taalcafés. Dit is een belangrijke aanvulling op formeel onderwijs, dat een verplicht onderdeel vormt van het inburgeringstraject. Volgens de stichting Het Begint met Taal worden jaarlijks zo'n 60.000 anderstaligen en 16.000 vrijwilligers met elkaar in contact gebracht.

In aanvulling hierop is vorig jaar het Nederlandse AMIF-project Buddy to Buddy gestart. Het AMIF-project is gericht op koppeling en ondersteuning van vluchtelingen en Nederlandse stadsgenoten in een begeleid traject voor minimaal vier maanden. Dit gebeurt verspreid over vijftien verschillende gemeenten. Tijdens het traject krijgen de deelnemers verschillende vormen van ondersteuning en begeleiding aangeboden, waaronder voorlichting, themabijeenkomsten, intervisie en groepsactiviteiten. Verder

²⁵ In België is de federale overheid bevoegd voor het Asiel- en migratiebeleid. De drie gemeenschappen, – de Vlaamse (Nederlandstalig), de Franse (Franstalig) en de Duitstalige – zijn bevoegd voor het integratie- en inburgeringsbeleid.

heb ik stichting Het Begint met Taal de opdracht gegeven een passend aanbod te ontwikkelen gericht op taal en intercultureel werken op de werkvloer. Dit gebeurt via het opleiden van eigen medewerkers tot taalbuddy. De eerste trajecten zijn inmiddels opgestart. De reacties vanuit zowel de werkgevers als de taalbuddy's zijn veelbelovend. We streven naar een landelijk dekkende infrastructuur.

De Nederlandse buddysystematiek verschilt qua doelstellingen niet van de Vlaamse systematiek. Wel is de Vlaamse systematiek meer ingekaderd. Vaak is de buddy aan een officiële hulpverlener verbonden. Ook vormt het Vlaamse buddyproject onderdeel van het inburgeringstraject. In Nederland zijn de buddyprojecten aanvullend op het inburgeringstraject.

Ik hecht veel waarde aan een landelijk aanbod van taalbuddy's, zeker op de werkvloer. Beheersing van de Nederlandse taal is essentieel voor volwaardige deelname aan de arbeidsmarkt en samenleving. Taal verbindt mensen met elkaar en bevordert daarmee de sociale cohesie.

3.2.3 Zelfbeschikking

In het commissiedebat van 27 maart jl. heb ik toegezegd in kaart te brengen op welke wijze zelfbeschikking een onderwerp is in het inburgeringstraject en terug te komen op de suggestie van het lid Becker om hier een aparte module voor te maken.

Zelfbeschikking is in het inburgeringstraject verankerd via de doorlopende leerlijn over waarden en normen in Nederland.²⁶ Deze start voor gezinsmigranten al bij het inburgeringsexamen in het buitenland en voor asielmigranten als onderdeel van voorinburgering in het azc. De waardenoverdracht vindt verder plaats op verschillende momenten van het inburgeringstraject; als vast onderdeel van de verplichte module KNM, in het Participatieverklaringstraject (PVT), de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) en individuele voortgangsgesprekken. De kracht hiervan is dat de individuele onderdelen elkaar versterken en dat de nieuwkomer op verschillende momenten tijdens de inburgering leert over zelfbeschikking. Herhaling en het geven van betekenis aan de begrippen in diverse contexten vergroot de kennis en bewustwording over de waarden.²⁷

Hieronder licht ik per onderdeel toe hoe zelfbeschikking is verankerd.

- Zoals eerder in deze brief aangegeven heb ik recent de eindtermen van het examen KNM aangepast. Zelfbeschikkingsrecht van vrouwen is op mijn verzoek expliciet opgenomen. Ook zijn eindtermen op het terrein van lichamelijke integriteit verduidelijkt met voorbeelden van schadelijke praktijken zoals huiselijk geweld, vrouwelijke genitale verminking en eerwraak, en wordt benadrukt dat alle ongewenste intimiteit en geweld strafbaar zijn. Via het examen KNM wordt deze kennis getoetst. KNM is een verplichte module in het inburgeringstraject waarbinnen zelfbeschikking een vast onderdeel is.
- In de participatieverklaring, het document dat inburgeraars ondertekenen ter afsluiting van het PVT, is het recht op zelfbeschikking en de betekenis hiervan opgenomen als onderdeel van het vrijheidsrecht.
- De MAP richt zicht op de vaardigheden en kernwaarden op de Nederlandse arbeidsmarkt, waaronder participatie van vrouwen. Gemeenten kunnen de MAP (gedeeltelijk) zelf vormgeven en maatwerk toepassen.

²⁶ Voor doorlopende leerlijn normen en waarden zie Kamerstukken II 2016/2017, 19 637, nr. 2243

²⁷ Kamerstukken II 2019/2020, 35 483, nr. 3 (memorie van toelichting wet inburgering 2021)

Daarnaast hebben gemeenten en inburgeraars via voortgangsgesprekken contact over het inburgeringstraject. In deze individuele gesprekken is er ruimte om zelfbeschikking, wanneer hier aanleiding toe is, nadrukkelijk bespreekbaar te maken.

Overige initiatieven

Begin 2022 heb ik een door Femmes for Freedom ontwikkeld voorlichtingspakket voor nieuwkomers over het recht op zelfbeschikking in ontvangst genomen.²⁸ Het pakket bestaat o.a. uit een brochure in negen talen, animatiefilmpjes met uitleg en gastlessen voor nieuwkomers. In het pakket worden onderwerpen behandeld die het recht op zelfbeschikking kunnen beperken. Ook voor hulpverleners en consulenten zijn er handreikingen, een voorlichtingspakket en training beschikbaar. Gemeenten kunnen dit breed inzetten tijdens de inburgering en andere trajecten of contactmomenten met nieuwkomers. Ik blijf gemeenten intensief attenderen op de beschikbaarheid van het materiaal en de veelzijdige inzet ervan.²⁹

Het Meerjarenplan Zelfbeschikking 2022–2025³⁰ dat ik eind 2022 aan uw Kamer heb gestuurd, richt zich op het bevorderen van het recht op zelfbeschikking van individuen en gemeenschappen waar normen kunnen gelden die inbreuk maken op het zelfbeschikkingsrecht. De inzet richt zich op het op gang brengen van een mentaliteitsverandering binnen gesloten gemeenschappen. Ook zet het Meerjarenplan in op het vergroten van financiële zelfredzaamheid van vrouwen met een migratieachtergrond in een afhankelijkheidssituatie. Over mijn extra inzet specifiek gericht op vrouwelijke inburgeraars en participatie, waaronder het stimuleren van pilots bij gemeenten, heb ik u in de uitvoeringsbrief inburgering van juli 2023 geïnformeerd³¹.

3.2.4. Versie participatieverklaring en gebruik door gemeenten

In het debat met uw Kamer op 3 april 2024 vroeg het lid Becker welke versie van de participatieverklaring gemeenten gebruiken en door inburgeraars wordt ondertekend. Tijdens de behandeling van de huidige Wet inburgering in uw Kamer hebben de leden Becker en Segers een amendement³² ingediend om de tekst van de participatieverklaring te wijzigen. De slotformule van de verklaring is conform het amendement gewijzigd. Inburgeraars ondertekenen deze versie van de participatieverklaring. Om gemeenten te ondersteunen en om het gebruik van de landelijk uniforme participatieverklaring te borgen stuurt DUO de verklaringen op waardepapier inclusief voorbedrukte tekst op. Hiermee wordt geborgd dat altijd de laatste versie van de participatieverklaring wordt ondertekend door inburgeraars.

3.2.5. Uitvoering participatieverklaringstraject en aandacht voor antisemitisme en de Holocaust

In het Commissiedebat Inburgering en Integratie van 27 maart 2024 heb ik toegezegd de Kamer te informeren hoe de praktische component van het participatieverklaringstraject (PVT) wordt vormgegeven en of er specifiek aandacht wordt geschonken aan antisemitismebestrijding en de Holocaust.

²⁸ Nieuwsbrief Inburgering februari 2022

²⁹ Nieuwsbrief Inburgering september 2023

³⁰ Kamerstukken II 2022/2023, 35 341, nr. 17

³¹ Kamerstukken II 2022/2023, 32 824, nr. 390

³² Kamerstukken II 2019–2020, 35 483, nr. 52

Uitvoering PVT door gemeenten

Gemeenten moeten onder de Wi2021 als onderdeel van het participatie-verklaringstraject een praktische activiteit of excursie organiseren. Deze activiteit moet in het teken staan van ten minste één waarde uit de participatieverklaring, zodat inburgeraars in de praktijk ervaren wat deze waarde inhoudt. Gemeenten hebben in de context van de regelgeving beleidsvrijheid hoe zij de activiteit vormgeven en aan welke waarde(n) zij aandacht besteden.

Ik heb gemeenten gevraagd naar de uitvoering, en of er specifiek aandacht wordt besteed aan antisemitismebestrijding. Tweeëntwintig gemeenten hebben hierover een online enquête ingevuld. Het overgrote deel van deze gemeenten besteedt het PVT uit, bijvoorbeeld aan VluchtelingenWerk Nederland (VWN), welzijnsorganisaties of bibliotheken. Bij drie gemeenten is het PVT geïntegreerd in het taalaanbod. In het merendeel van de gemeenten wordt in de excursies aandacht besteed aan het vrijheidsrecht of aan de waarden solidariteit en participatie. Een aantal gemeenten geeft aan dat bij de behandeling van het vrijheidsrecht ook gelijkheidsrechten aan de orde komen. Andere gemeenten organiseren excursies in het kader van democratie en het stemrecht. Enkele gemeenten geven aan dat in de excursies alle begrippen en waarden van de verklaring aan de orde komen. Ook de invulling van de praktische component van het PVT is divers. Activiteiten variëren van bezoeken aan bibliotheken, cultuur- en welzijnsinstellingen en verzorgingstehuizen in het kader van vrijheid en solidariteit, rondleidingen en bezoeken aan wijk- en dienstencentra en vrijwilligerscentrales in het kader van participatie tot aan bezoek aan de gemeenteraad waar inburgeraars kennismaken met de lokale politiek en democratie.

Aandacht voor antisemitisme

Op de vraag of zij binnen de excursies in het kader van het PVT aandacht besteden aan antisemitismebestrijding of de Holocaust geven bijna alle gemeenten aan dat zij dit niet doen. Eén gemeente besteedt via rondleidingen in de stad aandacht aan de Joodse geschiedenis. Veel van de responderende gemeenten geven aan dat het thema antisemitisme en andere vormen van discriminatie wel terugkomen in het algemene gedeelte van het PVT. Antisemitisme komt daarbij aan de orde bij de behandeling van de onderliggende begrippen vrijheid en gelijkwaardigheid. Ook geven gemeenten aan dat via de lessen Kennis Nederlandse Maatschappij (KNM) bij cursusinstellingen over antisemitisme wordt gesproken.

Vervolg

Ik vind het van groot belang dat nieuwkomers kennis hebben van antisemitismebestrijding en de Holocaust. Zij vestigen zich nieuw in Nederland en hebben over deze onderwerpen in veel gevallen (nog) geen kennis. Daarom heb ik in de nieuwe eindtermen van het inburgeringsexamen KNM expliciet opgenomen dat aandacht besteed moet worden aan de Holocaust. Inburgeraars leren nu in de voorbereiding op het examen over de Holocaust en het afwijzen van antisemitisme, en hierop wordt getoetst in het examen. De aandacht voor antisemitismebestrijding binnen de praktijkcomponent van het PVT vind ik op dit moment duidelijk onvoldoende. Ik verken daarom met gemeenten en de Joodse instellingen hoe er meer aandacht voor Holocausteducatie kan komen in de inbur-

gering. In de Kamer zijn een tweetal moties op dit terrein aangenomen, de motie Diederik van Dijk c.s.³³ en de motie Flach.³⁴

De uitwerking van een bezoek aan een herinneringscentrum of authentieke locatie zoals het Holocaustmuseum heb ik opgenomen in het Nationaal Plan Versterking Holocausteducatie. Uw Kamer wordt nader over dit plan geïnformeerd. Daarnaast heb ik uw Kamer toegezegd om een evaluatie van de participatieverklaring te organiseren, en hierin expliciet aandacht te besteden aan hoe de Holocaust onderdeel kan worden van deze verklaring. De uitwerking hiervan is aan het nieuwe kabinet en zal uw Kamer hierover nader informeren.

3.3 Overige onderwerpen

3.3.1 Kinderopvangtoeslag

Kinderopvang is voor sommige inburgeringsplichtigen een belangrijke randvoorwaarde om in te burgeren. Zij kunnen hiervoor kinderopvangtoeslag aanvragen. Bij de totstandkoming van de Wi2021 zijn onbedoeld de participatie-uren in de Z-route, de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) en het Participatieverklaringstraject (PVT) buiten het recht op toeslag gevallen. In het geval dat inburgeringsplichtigen deze onderdelen los van de andere onderdelen (taallessen) van de Wi2021 volgen, kan daarvoor geen toeslag worden aangevraagd. Naar verwachting gaat het om een beperkt aantal personen voor wie dit geldt. Als inburgeringsplichtigen deze onderdelen volgen tegelijkertijd met een onderdeel dat wél recht geeft op kinderopvangtoeslag dan kan de kinderopvangtoeslag nu ook al voor deze onderdelen ingezet worden. Een inburgeringsplichtige die taallessen volgt, heeft namelijk recht op de maximale toeslag voor 230 uur per maand.

Het is essentieel dat ook inburgeringsplichtigen met jonge kinderen aan hun inburgeringsplicht kunnen voldoen. Ik ben daarom van mening dat ook gedurende activiteiten in het kader van deze drie onderdelen recht zou moeten bestaan op de kinderopvangtoeslag. Dit wil ik rechtzetten met een wetwijziging. Aangezien de wijziging ten gunste is van de betrokkenen en het een wijziging van beperkte omvang betreft, kan op deze wijziging in de uitvoering vooruitgelopen worden. Concreet betekent dit dat zodra de gegevensuitwisseling hiervoor georganiseerd is, er voor deze drie onderdelen kinderopvangtoeslag kan worden aangevraagd. Gemeenten worden hierover zo spoedig mogelijk nader geïnformeerd.

3.3.2 Pilot Almere

Tussen december 2022 en december 2023 heeft er op het azc Engelse Mijl in Almere de pilot «Toeleiding naar Werk» plaatsgevonden. In de pilot is de bestaande meedoenbalie op het azc verbreed met begeleiding en bemiddeling naar betaald werk. De pilot was een samenwerking tussen het COA, Randstad en gemeente Almere.³⁵

Open Embassy heeft de pilot geëvalueerd. Het doel van deze evaluatie is om op basis van de ervaringen die zijn opgedaan in Almere, lessen te trekken voor de toeleiding naar werk van asielzoekers en statushouders op andere azc's. De resultaten zijn opgenomen in het rapport «Pilot toeleiding naar werk Almere» en een praktische handreiking die gebruikt kan worden door azc-locaties en gemeenten.

³³ Kamerstukken II 2023/2024, 30 950, nr. 399 (gewijzigde motie Diederik van Dijk c.s.)

³⁴ Kamerstukken II 2023/2024, 32 824, nr. 418

³⁵ Kamerstukken II 2022/2023, 32 824, nr. 381

Uit de evaluatie blijkt dat arbeidstoeleiding binnen een azc meerwaarde heeft. De bewoners van het azc vinden ondersteuning bij het vinden van werk waardevol. Zij zien werk als een manier om te integreren, hun taalvaardigheid te verbeteren en mensen in Nederland te leren kennen. Voor gemeenten biedt een focus op arbeidstoeleiding vanuit azc's een mogelijkheid om hun toekomstige bewoners in een vroeg stadium mee te laten doen in de lokale samenleving en tegelijkertijd lokale arbeidstekorten aan te pakken. Daarnaast zien we dat wanneer mensen vanuit de opvang werken, dit een positief effect kan hebben op de leefomgeving in de opvang.

Er zijn ook knelpunten benoemd. Bijvoorbeeld de nu ontoereikende capaciteit bij de partners om begeleiding naar werk te organiseren, in de communicatie richting de azc bewoners, de onzekerheid over eventuele verhuizingen naar andere azc's en verwachtingsmanagement bij deelnemers en werkgevers. Een oplossing voor deze knelpunten wordt gezocht in het traject «Verkenning ondersteuningsstructuur asielzoekers en werk» (zie hieronder bij punt 3.3.3.).

Een belangrijke kanttekening bij de evaluatie is dat het onderzoek zich specifiek heeft gericht op de pilot in het azc Almere. De lokale context is hierbij heel belangrijk. Werkende elementen van de pilot kunnen als input dienen voor het ontwikkelen van een aanpak in andere gemeenten. Het rapport «Pilot Toeleiding naar werk Almere» en de bijbehorende handreiking ontvangt u in de bijlage van deze brief.

3.3.3 Verkenning ondersteuningsstructuur asielzoekers en werk

Regioplan heeft onderzoek gedaan naar de belemmeringen die asielzoekers ervaren bij toetreding tot de arbeidsmarkt.³⁶ Eén van de belemmeringen die wordt genoemd in het rapport is het ontbreken van een ondersteunings- of begeleidingsstructuur voor toeleiding naar werk van asielzoekers. Vanwege de taalbarrière en het voor hen nog onbekende Nederlandse systeem hebben asielzoekers ondersteuning nodig om werk te vinden, maar op dit moment is er geen partij die hier wettelijk verantwoordelijk voor is. Hetzelfde geldt voor statushouders die nog in het azc verblijven in afwachting van een woning. Zoals aangegeven in de kabinetsreactie op het rapport van Regioplan³⁷ heb ik verkend hoe zo'n ondersteunings- of begeleidingsstructuur vormgegeven zou kunnen worden. Tijdens het commissiedebat Inburgering en Integratie van 27 maart 2024 heb ik toegezegd uw Kamer voor de zomer te informeren over de uitkomsten van deze verkenning.

De verkenning is uitgevoerd in samenwerking met het COA, UWV, VNG en andere relevante partners zoals werkgeversorganisaties AWWN en VNO-NCW en uitzendkoepels NBBU en ABU. Gezamenlijk hebben wij enkele varianten verkend die aansluiten bij de bestaande structuren voor arbeidstoeleiding. Een uitgangspunt hierbij is dat de begeleiding naar werk wordt aangeboden vanuit de fysieke COA-locaties. Hierbij is een invulling voor de lange termijn onderzocht en de opgedane kennis en ervaring bij bestaande voorbeelden uit het land benut, zoals de hierboven genoemde pilot in Almere.

³⁶ Kamerstukken II 2022/2023, 32 824 en 35 680, nr. 384

³⁷ Kamerstukken II 2022/2023, 30 573, nr. 1213

Voorlopige conclusie van de verkenning

De uitkomst van deze eerste verkenning is dat het wenselijk is om aan te sluiten bij de hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur, waarbij gemeenten en/of het UWV een wettelijke taak krijgen voor deze groep werkzoekenden. De dienstverlening voor de toeleiding naar werk van asielzoekers kan vervolgens aangeboden worden via het regionale Werkcentrum, waar gemeenten, UWV, werkgevers, uitzendkoepels, vakbonden en onderwijsorganisaties samenwerken. De verkenning maakt duidelijk dat samenwerking van de verschillende betrokken partijen cruciaal is.

De verkenning heeft nog verdere inhoudelijke uitwerking. Voor het inrichten van deze ondersteunings- of begeleidingsstructuur moet de wettelijke taak vastgelegd worden en de dienstverlening van gemeenten en het UWV zal moeten worden uitgebreid voor de doelgroep asielzoekers en statushouders die nog in het azc verblijven. Dit heeft zowel juridische als financiële consequenties. Het is aan een volgend kabinet om hier keuzes in te maken en om de ondersteunings- of begeleidingsstructuur nadere invulling te geven. Op korte termijn zetten bovengenoemde samenwerkingspartners zich in om binnen de huidige financiële en juridische kaders lokaal pilots en initiatieven vorm te geven.

3.3.4 Taalbeheersing Oekraïense ontheemden

Het leren spreken van de Nederlandse taal vergroot de kans op duurzame en passendere banen voor Oekraïense ontheemden. Dit komt zowel de participatie als zelfredzaamheid van deze groep ten goede. Een goede Nederlandse taalbeheersing zorgt ervoor dat de veiligheid op de werkplek verbetert, maar ook dat een goed gesprek bij de huisarts of op de school van de kinderen gevoerd kan worden. Om Oekraïense ontheemden (beter) te ondersteunen bij het meedoen in de samenleving en op de arbeidsmarkt heb ik ingezet op aanvullend aanbod rondom taalonderwijs. In 2023 heb ik 15 miljoen euro vrijgemaakt om taalondersteuning voor ontheemden te stimuleren via gemeenten. Een deel van deze middelen is nog beschikbaar voor 2024. In 2024 stel ik € 2 miljoen aan aanvullende (incidentele) middelen voor taalcursussen beschikbaar in het kader van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) voor Oekraïense ontheemden en EU-arbeidsmigranten. De WEB-middelen konden al worden ingezet voor deze groepen, maar met deze ophoging kan er meer prioriteit gegeven worden aan deze groepen.

Ik ben blij dat ik dit ook in 2025 kan voortzetten. Hiervoor stelt het kabinet een budget van 10 miljoen beschikbaar, zodat gemeenten het taalonderwijs aan Oekraïense ontheemden laagdrempelig kunnen blijven vormgeven. Ook hier geldt dat de WEB-middelen met dit bedrag worden opgehoogd.

4. Voortgang Wi2013

Naast de Wi2021 zijn er nog inburgeraars actief onder de Wi2013. In de Wi2013 staan de eigen verantwoordelijkheid van inburgeraars, resultaatsverplichting en marktwerking op de voorgrond en hebben gemeenten geen regierol. In deze paragraaf informeer ik uw Kamer over de voortgang onder de Wi2013.

4.1 Kerncijfers Wi2013

In totaal is door DUO in de jaren 2013 tot en met 1 mei 2024 aan 196.659 personen de inburgeringsplicht voor de Wi2013 opgelegd. Daarvan zijn er inmiddels:

- 111.633 inburgeraars (56,8%) ingeburgerd via de Wi2013 of Nt2;
- 36.080 inburgeraars (18,3%) ontheven van de inburgeringsplicht (medisch en aantoonbaar geleverde inspanningen);
- 5.941 inburgeraars (3%) vrijgesteld van de inburgeringsplicht (op grond van een diploma);
- 10.289 inburgeraars (5,2%) waarbij de inburgeringsplicht is vervallen (niet meer woonachtig in Nederland, overleden, genaturaliseerd,);
- 32.716 inburgeraars (16,6%) zijn nog inburgeringsplichtig onder de Wi2013.

Tabel 5 toont per cohort hoeveel inburgeringsplichtigen per 1 mei jl. hebben voldaan aan de inburgeringsplicht, daarvan ontheven zijn of nog bezig zijn met inburgering.

Tabel 5 Cijfers Wi2013, cijfers DUO peildatum 1 mei 2024

Totaal Wi2013	Voldaan		Ontheven		Nog plichtig		Totaal
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	
Cohort							
2013	7.177	77%	1.955	21%	171	2%	9.303
2014	12.992	76%	3.677	22%	352	2%	17.021
2015	17.991	74%	5.836	24%	538	2%	24.365
2016	21.842	69%	9.082	28%	833	3%	31.757
2017	13.888	65%	6.441	30%	989	5%	21.318
2018	12.401	69%	3.851	22%	1.597	9%	17.849
2019	11.640	68%	2.825	17%	2.618	15%	17.083
2020	11.864	60%	1.663	8%	6.253	32%	19.780
2021	7.458	30%	743	3%	17.027	67%	25.228
2022	253	12%	5	0%	1.821	88%	2.079
2023	67	15%	2	0%	395	85%	464
2024	1	1%	0	0%	122	99%	123

Ten opzichte van de vorige uitvoeringsbrief inburgering van 20 december 2023³⁸, waarin de stand per 1 oktober 2023 werd weergegeven, is het aantal inburgeringsplichtigen onder de Wi2013 met 11.225 personen gedaald. Ten opzichte van ruim een jaar geleden (1 mei 2023) is het verschil nog beter zichtbaar: op 1 mei 2023 waren er 51.444 inburgeringsplichtigen en een jaar later zijn er nog 32.716 inburgeraars. Het is belangrijk dat alle nieuwkomers onder het oude stelsel hun inburgering afronden zodat het stelsel verder afgebouwd kan worden.

4.2 ELIP (Einde Lening, nog Inburgeringsplichtig)

Zoals gebruikelijk informeer ik uw Kamer over de actuele ontwikkelingen in de ELIP-groep: asielstatushouders onder de Wi2013 die minstens 9.500 euro hebben geleend en dus hun lening vrijwel volledig hebben verbruikt, maar nog niet hebben voldaan aan de inburgeringsplicht. Het

³⁸ Kamerstukken II 2023/2024, 32 824, nr. 408

aantal inburgeringsplichtigen dat aan het eind van de mogelijke lening zit is op 1 april 2024 in totaal 3.439.

Sinds vorig jaar neemt deze groep in omvang toe. Ik vind dit een zorgelijke ontwikkeling en ik heb nader verkend hoe deze ontwikkeling kan worden geduid. Zoals onderstaande tabel laat zien komt de stijging vooral voor rekening van inburgeraars die in 2020 en 2021 inburgeringsplichtig zijn geworden. De ELIP-groep onder eerdere instroomcohorten blijft gestaag krimpen.

Tabel 6 ELIP per cohort Wi2013, cijfers DUO peildatum 1 april 2024

Cohort Peildatum	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22/'23	Totaal
1-5-2022	24	78	207	460	601	722	270	30	4	0	2.396
15-10-2022	21	65	167	325	391	548	487	87	10	1	2.102
1-7-2023	14	56	138	232	258	308	627	645	156	2	2.341
1-11-2023	10	48	122	203	203	249	485	939	478	2	2.739
1-4-2024	7	42	112	184	175	206	347	1.049	1.299	18	3.439

Ik heb onderzocht of de ELIP-groep uit de cohorten 2020 en 2021 qua samenstelling significant afwijkt van andere cohorten. Bijvoorbeeld of er meer analfabeten in deze groep zitten en of relatief meer of minder inburgeraars al meer dan drie examens gehaald hebben. Er blijken echter geen significante verschillen te bestaan met eerdere cohorten. Daarnaast heb ik gesprekken gevoerd met enkele gemeenten. Ook dit heeft geen inzichten opgeleverd in de achterliggende oorzaken.

Omdat er geen duidelijk aanwijsbare oorzaak is voor de groei van de groep, moet deze problematiek met maatwerk worden aangepakt. Zoals ik in het commissiedebat van 27 maart jl. heb aangegeven, kan dit maatwerk alleen door gemeenten worden geboden. Mijn voorganger heeft in het verleden bestuurlijke afspraken gemaakt met gemeenten om deze doelgroep te ondersteunen. Daarvoor zijn ook financiële middelen aan gemeenten beschikbaar gesteld. Om gemeenten in staat te stellen de toegenomen doelgroep te ondersteunen heb ik vorig jaar 1,1 miljoen euro extra beschikbaar gesteld. Diverse gemeenten zijn de afgelopen jaren aan de slag gegaan met de extra financiële middelen die ik beschikbaar heb gesteld. Uit de KIS monitor 2023³⁹ blijkt dat 90% van de gemeenten activiteiten onderneemt voor deze doelgroep. Ik heb besloten om boven op de al beschikbare middelen voor de komende drie jaar in totaal 3,3 miljoen euro beschikbaar te stellen. Ik hoop dat met extra ondersteuning door gemeenten het aantal inburgeraars in de ELIP-groep in de komende periode weer omlaag kan worden gebracht.

4.3 Overschrijdingen inburgeringstermijn en boetes in de Wi2013 als gevolg van corona

In de Verzamelbrief Inburgering van september 2023⁴⁰ heb ik u geïnformeerd dat door de coronacrisis het aantal overschrijdingen van de inburgeringstermijn piekte in de periode mei 2022 tot en met mei 2023. In die periode waren er in de Wi2013 ongeveer 5.200 termijnoverschrijdingen oftewel 400 per maand. De echte piek lag in september-oktober 2022 en stabiliseerde zich daarna weer (300 á 400 per maand). Daarbij heb ik aangegeven te zullen onderzoeken wat de invloed is geweest van

³⁹ KIS monitor 2023

⁴⁰ Kamerstukken II 2023/2024, 32 824, nr. 391

corona op de inburgering van statushouders. Bodende verleende verlengingen van de inburgeringstermijn voldoende compensatie om tijdig in te burgeren en wat is het effect geweest op het totaal aantal opgelegde boetes?

Impact van corona voor statushouders en inburgeraars

Gedurende de coronacrisis stagneerde het inburgeringsproces. De lockdown(s) en contactbeperkingen lagen hieraan ten grondslag. De Nederlandse taallessen op de cursusinstellingen konden alleen nog op kleine schaal onder voorwaarden plaatsvinden of werden als gevolg van de lockdowns afgelast. Verder waren er minder mogelijkheden om aan het inburgeringsexamen of het staatsexamen Nt2 deel te nemen. Van 15 maart 2020 tot 1 juni 2020 en van 16 december 2020 tot 15 maart 2021 waren de toets- en examenlocaties van DUO gesloten. Tot slot kon door de 1,5 meter maatregel de capaciteit van de toets-locaties niet volledig worden gebruikt.

Door mijn voorganger zijn in die tijd maatregelen getroffen om de knelpunten voor inburgeraars op te lossen. Namelijk:

- De termijn waarbinnen aan de inburgeringstermijn moest worden voldaan is voor alle inburgeraars een aantal keren verlengd, tot in totaal tien maanden. Naast deze generieke verlengingen kregen inburgeringsplichtigen voor wie de inburgeringstermijn binnen zes maanden verstreek een verlenging. Dit betrof twaalf verlengingen.⁴¹ In totaal heeft iemand die van alle verlengingen kon profiteren 22 maanden verlenging (tien generiek + twaalf specifiek) gehad. De specifieke verlenging is medio januari 2022 geëindigd;
- De openingstijden van de toets-locaties zijn na corona verruimd en een extra toets-locatie is ingezet. Verder zijn inburgeraars die aan het eind van hun inburgeringstermijn zaten en van wie het examen was geannuleerd door de sluiting van de toets-locaties, met voorrang geplaatst;
- Het werd tijdelijk toegestaan voor cursisten die al fysiek onderwijs bij een taalschool hadden gevolgd om dat contract om te zetten naar afstandsonderwijs.

Door de stagnatie in het inburgeringsproces is de gemiddelde duur van een inburgeringstraject gestegen. Eind 2018 duurde een inburgeringstraject gemiddeld 33,9 maanden; eind 2021 is dit 36,5 maanden.⁴² Dit is een stijging van 2,6 maanden. Dit betekent dat de generieke (in totaal tien maanden) en specifieke (in totaal twaalf maanden) verlengingen van de inburgeringstermijn, de vertraging in het inburgeringstraject van de gemiddelde inburgeraar ruimschoots hebben gecompenseerd.

De piek in september 2022 is het resultaat van termijnoverschrijdingen van inburgeringsplichtigen uit vooral de cohortjaren 2017 tot en met 2019. Zij zouden in de jaren 2020 tot en met 2022 de inburgeringsplicht afgerond moeten hebben, maar hebben door corona uitstel gekregen.⁴³ Vanwege de coronaverlengingen zijn termijnoverschrijdingen gedurende die periode als het ware opgeschoven in tijd. Daardoor is er in het najaar van 2022 een piek aan termijnoverschrijdingen gekomen.

⁴¹ Beleidsregel verlenging inburgeringstermijn bij geen verwijt, Staatscourant 2021, 19528

⁴² Factsheet statushouders werk-onderwijs-en-inburgering-2021

⁴³ Volgens Divosa had in de eerste helft van 2021 11,3% van de inburgeringsplichtige statushouders een verlenging en eind 2021 was dit gedaald tot 9,3%. Factsheet statushouders werk-onderwijs-en-inburgering-2021.

Voor het bepalen van de omvang van de groep die in de overschrijding is gekomen en nog beoordeeld moeten worden, is de periode volgend op het einde van de coronaverlenging genomen, te weten 1 april 2022 tot 30 april 2023. Voor deze periode is gekozen, omdat vanaf mei 2023 boeteoplegging bij nieuwe verwijtbare termijnoverschrijdingen weer binnen de reguliere termijn plaatsvond.

Voor de periode 1 april 2022 tot 30 april 2023 gaat het in totaal om 4.715 personen.⁴⁴ Deze inburgeraars hebben een vooraankondiging gehad waarin is medegedeeld dat er vanwege de overschrijding van de inburgeringstermijn een boete wordt opgelegd. Na de vooraankondiging kreeg men de gelegenheid om door middel van een hoorzitting of door het opsturen van bewijsstukken aan te geven dat de boete niet verwijtbaar is of om een andere reden niet opgelegd zou moeten worden. In de periode september 2022-januari 2023 zijn er 1.036 hoorzittingen geweest. Uit de hoorzittingen zijn geen signalen naar boven gekomen dat ontoereikendheid van coronaverlengingen reden van termijnoverschrijding was. Door de hoorzittingen is er in de beoordeling van termijnoverschrijdingen een achterstand ontstaan.⁴⁵ Deze achterstand is eind april 2024 weggewerkt. Aan de groep inburgeraars die in de overschrijding is gekomen in genoemde periode zijn in totaal ongeveer 3.100 boetes opgelegd voor overschrijding van de inburgeringstermijn.

4.4 Prejudiciële vragen ABRvS en kwalificatieverordening

In de vorige uitvoeringbrief⁴⁶ heb ik u geïnformeerd over de prejudiciële vragen die de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) heeft gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (het Hof).

Ik heb DUO opdracht gegeven tijdelijk geen uitvoering te geven aan besluiten die kunnen raken aan de uitspraak van het Hof. DUO gaat door met het nemen van besluiten bij verwijtbare termijnoverschrijdingen, maar de invorderingen van leningen en het innen van boetes voor besluiten die op of na 15 maart 2023 zijn genomen, worden gepauzeerd voor asielstatushouders die vallen onder de Wi2013. Ook alle relevante bezwaarzaken worden aangehouden. De betreffende inburgeraars hebben een brief ontvangen van DUO en op de website zijn nieuwsberichten geplaatst.

Conclusie advocaat-generaal

Op 6 juni jl. is de conclusie van de advocaat-generaal gepubliceerd. Die luidt dat artikel 34 van de Europese Kwalificatierichtlijn zich:

- Niet verzet tegen een inburgeringsplicht die vluchtelingen verplicht om deel te nemen aan inburgeringscursussen, mits die geen beperking vormt van de toegang tot de rechten die deze richtlijn verleent en rekening houdt met hun specifieke behoeften;
- Niet verzet tegen het afleggen van inburgeringsexamens;
- Wel verzet tegen de verplichting om hoge kosten voor de inburgeringsprogramma's te dragen zonder dat vooraf een individuele beoordeling van de financiële en sociale situatie heeft plaatsgevonden;
- Wel verzet tegen de verplichting een inburgeringsexamen te behalen, op straffe van een boete en terugbetaling van de lening bij het niet afronden van het examen binnen de inburgeringstermijn.

⁴⁴ Dit cijfer wijkt af van de 5.200 inburgeraars in de verzamelbrief van september 2023 door andere peildatum.

⁴⁵ Kamerstukken II 2023/2024, 32 824, nr. 408

⁴⁶ Kamerstukken II 2023/2024, 32 824, nr. 408

De advocaat-generaal adviseert, maar het uiteindelijke oordeel is aan het Hof. Ik wacht dan ook het oordeel van het Hof en de ABRvS af. Het antwoord op de prejudiciële vragen van het Hof verwacht ik in de tweede helft van 2024 en de uitspraak van de ABRvS daarna.

Kwalificatieverordening

Op 22 mei 2024 is de Kwalificatieverordening gepubliceerd.⁴⁷ Na de implementatietermijn van twee jaar zijn de nieuwe regels vanaf 1 juli 2026 van toepassing door de rechtstreekse werking van Europese wetgeving. In de Kwalificatieverordening zijn regels opgenomen o.a. met betrekking tot de toegang tot integratieprogramma's. De komende periode analyseer ik hoe deze uitgangspunten zich verhouden tot het Nederlandse inburgeringsstelsel van de Wi2021 en de Wi2013. U wordt hierover op een later moment nader geïnformeerd.

Balans in de handhaving van de Wi2021

Aan uw Kamer is toegezegd voor 1 juli 2024 de balans in de handhaving van de wet inburgering 2021 te analyseren en in te gaan op de huidige praktijk van stokken achter de deur. Met het oog op de uitspraak van het Hof van Justitie en het beschikbaar komen van cijfers over (gemeentelijke) boetes in 2023 van het CBS, zullen wij u hierover in het najaar te informeren.

5. Slot

Dit is de laatste uitvoeringsbrief inburgering van mijn periode als Minister van SZW. Dat nieuwkomers een goede start maken in Nederland, en dus de taal leren, kennis van de Nederlandse maatschappij opdoen en werken, vind ik essentieel. Zowel voor de nieuwkomer zelf, als voor de Nederlandse samenleving.

Ik trad aan op het moment dat de Wi2021 net in werking was getreden. Ik heb van dichtbij gezien hoe het stelsel, met de nodige uitdagingen, nu op gang aan het komen is. Ik heb daarbij prioriteit gelegd bij het realiseren van een vroege start van de inburgering en het stimuleren van duale trajecten. Dit deed ik omdat werken en het snel leren van de taal belangrijke pijlers zijn voor een succesvolle integratie.

Het stelsel moet zich de komende periode verder bewijzen en beweegt zich naar de volgende fase: de eerste inburgeringstermijnen eindigen vanaf het tweede kwartaal 2025. Hiermee krijgen we zicht op andere aspecten van het stelsel zoals het aanbod van taallessen, afschalen in de leerroutes, de werking van dualiteit, het niveau van examens en (verwijtbare) overschrijdingen van de inburgeringstermijn. Er is nog veel te leren, te doen en te verbeteren. Ik vertrouw erop dat het lerend stelsel van de Wi2021 ook bij opgaven die voor ons liggen een goede basis biedt om nieuwkomers in Nederland te ondersteunen bij hun integratie in de Nederlandse samenleving.

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

⁴⁷ L_202401347NL.000101.fmx.xml (europa.eu)