

Vergaderjaar 2021–2022

32 824

Integratiebeleid

Nr. 359

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 april 2022

De Wet inburgering 2021 (Wi2021) is op 1 januari jl. in werking getreden. In dit nieuwe stelsel zijn er meer mogelijkheden voor begeleiding en ondersteuning van inburgeringsplichtigen door gemeenten. Tegelijkertijd zullen de komende jaren ook nog veel inburgeringsplichtigen moeten inburgeren onder het regime van de (oude) Wet inburgering (Wi2013). Voor deze groep wil ik de komende periode enkele ongewenste hardheden uit het stelsel wegnemen via het verbeterplan. Tijdens het commissiedebat op 20 april as. zal ik met uw Kamer spreken over het onderwerp inburgering. Ter voorbereiding op dit commissiedebat informeer ik uw Kamer dan ook graag over enkele zaken rondom de Wi2021 en het verbeterplan rondom de Wi2013. Het betreft de volgende onderwerpen: voortgang op het verbeterplan Wi2013, inclusief vertraging op bepaalde onderdelen daarvan, de hardheidsclausule Wi2021 en aanpassing vmbv-vrijstellingen onder de Wi2021.

Voortgang op het verbeterplan Wi2013, inclusief vertraging op bepaalde onderdelen daarvan

Uw Kamer is medio oktober 2021 per brief geïnformeerd over de verkenning naar verbetermogelijkheden onder de Wi2013 en de uitkomsten daarvan¹. Ik wil uw Kamer hierbij allereerst informeren over twee verbeteringen uit het verbeterplan die per 1 januari 2022 zijn mogelijk gemaakt.

De eerste betreft de mogelijkheid tot gedeeltelijke kwijtschelding van de terug te betalen lening in het geval van een verwijtbare overschrijding van de inburgeringstermijn voor asielstatushouders. Tot 1 januari 2022 moest een asielstatushouder in het geval van een verwijtbare termijnoverschrijding de gehele lening moest terugbetalen, ongeacht de mate van overschrijding of de omstandigheden ervan. De regering acht deze

¹ Kamerstuk 32 824, nr. 348.

werkwijze niet meer proportioneel en in strijd met het doel van de inburgering wanneer aan de inburgeringsplicht is voldaan na een geringe termijnoverschrijding. Om deze reden is de Regeling inburgering 2013 per 1 januari 2022 aangepast. Hiermee is het mogelijk gemaakt dat de lening bij een verwijtbare termijnoverschrijding onder voorwaarden gedeeltelijk of geheel kan worden kwijtgescholden. Belangrijke voorwaarden zijn dat een aanzienlijk deel van de examenonderdelen binnen de inburgerings-termijn is behaald en dat de nog niet behaalde examenonderdelen binnen maximaal zes maanden na de termijnoverschrijding alsnog zijn behaald. In het geval van bijzondere individuele omstandigheden kan ten gunste van de asielstatushouder van deze voorwaarden worden afgeweken. Bij de berekening van de kwijtschelding wordt gekeken naar de oorspronkelijke schuld ten tijde van de termijnoverschrijding. Als de asielstatushouder al is begonnen met terugbetaling van de lening, kan dit ertoe toe leiden dat er niet alleen sprake is van kwijtschelding, maar ook terugbetaling van te veel terugbetaalde lening. Samen met DUO zal worden gekeken hoe dit uitpakt in de praktijk. Daarbij wordt ook gezien hoe de asielstatushouders zo goed mogelijk kunnen worden geïnformeerd over de eventuele gevolgen daarvan voor eventuele toeslagen en/of bijstand. Op dit moment is kwijtschelding van de lening alleen mogelijk op aanvraag van de asielstatushouder. Het is wenselijk om dit ook ambts-halve mogelijk te maken. Op die manier kunnen ook asielstatushouders die niet zelf de weg naar DUO vinden hiervan profiteren. Dat is onderdeel van het onlangs ingediende wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering 2021 in verband met aanpassing van het overgangsrecht.

De tweede wijziging die per 1 januari 2022 is ingegaan betreft het vergoeden van de kosten voor de medische keuring ten behoeve van het verkrijgen van een medische ontheffing. De kosten van de noodzakelijke keuring moest de inburgeraar voorheen zelf betalen. Onder de Wi2021 worden deze kosten vergoed indien de medische ontheffing wordt verleend. Door deze kosten onder de Wi2013 ook te vergoeden indien de medische ontheffing wordt verleend, wordt meer recht gedaan aan de (financiële) positie van de inburgeraar.

Ook informeer ik uw Kamer over vertraging op lopende trajecten ter implementatie van een aantal verbeteringen uit het verbeterplan. Recentelijk is het wetsvoorstel «Wijziging Wet inburgering 2021 in verband met het overgangsrecht» aan uw Kamer voor behandeling aangeboden (Kamerstuk 36 078). Dit wetsvoorstel is opgesteld om enkele gewenste juridische aanpassingen in het regime van de Wi2013 na 1 januari 2022 te kunnen doorvoeren. In eerdergenoemde brief van medio oktober 2021 is aangegeven dat de beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 augustus 2022 voor deze wetswijziging ambitieus was. Het traject heeft de afgelopen maanden om verschillende redenen meer tijd in beslag genomen. Eind 2021 heeft het aanpassen van het wetsvoorstel naar aanleiding van de consultatieronde langer geduurd dan voorzien in verband met een nadere bezinning op de voorgestelde hardheidsclausule(s) die op dat moment onderdeel was van dat wetsvoorstel. Daarover volgt in de volgende paragraaf meer informatie. Het wetsvoorstel is op 17 december 2021 voor advies voorgelegd aan de Raad van State. Het advies van de Raad van State is op 9 maart jl. ontvangen. Daarnaast heeft de kwestie rondom de onterechte verzending van kennisgevingen inburgeringsplicht Wi2021² de afgelopen periode veel aandacht geëist vanuit het Ministerie van SZW, DUO en de betrokken ketenpartners. De afwikkeling hiervan zal de komende tijd ook nog aandacht vragen. Deze samenloop leidt tot vertraging als het gaat om de analyse, uitwerking van en voorbereiding op gewenste aanpassingen in onderhavig wetsvoorstel.

² Kamerstuk 32 824, nr. 356.

Ik acht het om deze redenen niet meer realistisch dat het wetsvoorstel voor 1 augustus 2022 wordt aangenomen en dat de uitwerking van de benodigde lagere regelgeving ook gereed is voor uitvoering. Ik heb er daarom in afstemming met DUO voor gekozen om de beoogde inwerking-tredingsdatum op te schuiven naar 1 januari 2023. Om eventuele negatieve consequenties van dit uitstel voor inburgeraars zoveel mogelijk te beperken, is per onderdeel van het voorstel gekeken hoe groot de impact door tijdverloop is. Ik neem u daarin graag stapsgewijs mee:

- Versoepeling ontheffingsmogelijkheden van moeilijk leerbare jongeren binnen de ontheffing op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen (AGI). Er is een groep jonge nieuwkomers waarvan, op basis van deelname aan regulier onderwijs al blijkt dat zij moeilijk leerbaar zijn. Wanneer zij inburgeringsplichtig worden, is de kans heel groot dat zij via een AGI-ontheffing uiteindelijk uitstromen. Het is in deze situatie niet effectief, en het zorgt voor frustratie, als zij eerst 600 uur inburgeringscursus moeten volgen voordat zij in aanmerking komen voor een AGI-ontheffing. Voor deze groep wordt het mogelijk gemaakt dat gevolgde lesuren Nederlands op het reguliere onderwijs mee kunnen tellen bij de AGI-ontheffing. Daarom wordt samen met DUO onderzocht of, vooruitlopend op inwerkingtreding, kan worden geanticipeerd op deze versoepeling, en tot en met wanneer.
- Verlaging van het benodigde aantal examenpogingen Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA) t.b.v. verlenging van de inburgeringstermijn op basis AGI. Het uitstel betekent dat inburgeraars vooralsnog niet van deze aanpassing kunnen profiteren. Dit is met name relevant voor de groep waarvan in de 2e helft van 2022 de termijn afloopt. Momenteel moeten er twee ONA-pogingen worden gedaan ten behoeve van de AGI-verlenging. Met DUO wordt onderzocht of deze bepaling met terugwerkende kracht kan worden doorgevoerd.
- Ambtshalve gedeeltelijke kwijtschelding lening bij verwijtbare termijnoverschrijding. De gevolgen van het uitstel zijn te overzien, omdat gedeeltelijke kwijtschelding van de lening per 1 januari 2022 reeds op aanvraag mogelijk is. Voor dit onderdeel is verder voorzien in invoering met terugwerkende kracht, zodat ook personen die reeds voor de inwerkingtreding van de bepaling hebben voldaan aan de criteria hiervan kunnen profiteren.
- Ambtshalve draagkrachttoets bij terugbetaling lening. Dit gebeurt reeds op aanvraag van de inburgeraar, waardoor de gevolgen van het uitstel te overzien zijn. DUO informeert de inburgeraar actief over deze mogelijkheid. Het is voor DUO niet mogelijk om te anticiperen op ambtshalve toepassing van de draagkrachttoets. Om de draagkrachttoets ambtshalve te kunnen uitvoeren is gegevensuitwisseling tussen DUO en de Belastingdienst nodig. Een precieze grondslag om die gegevens zonder aanvraag te kunnen gebruiken wordt pas met inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gecreëerd.
- Formalisieren van de ELIP-begeleiding door gemeenten waarmee er tevens een grondslag gecreëerd wordt op basis waarvan DUO gegevens kan uitwisselen met gemeenten. In het kader van eerdere bestuurlijke afspraken³ met de VNG heeft een aanzienlijk aantal gemeenten reeds een aanpak voor de begeleiding van de (potentiële) ELIP-groep opgezet. Dit betreft inburgeraars die hun lening bijna hebben verbruikt maar nog niet zijn ingeburgerd. Op dit moment is er geen grondslag voor een directe gegevensuitwisseling vanuit DUO aan gemeenten. Daardoor kunnen gemeenten de ELIP-groep niet direct benaderen, hetgeen adequate begeleiding soms in de weg staat. Via dit wetsvoorstel wordt een grondslag gecreëerd op basis waarvan DUO gegevens kan uitwisselen met gemeenten, ten behoeve van een

³ Bestuurlijke afspraken SZW en de VNG over de Veranderopgave Inburgering, 24 april 2020.

goede begeleiding van de ELIP-groep. Door het uitstel is de gegevensuitwisseling vanuit DUO aan gemeenten pas per 1 januari 2023 mogelijk. Het is juridisch gezien niet mogelijk om hierop vooruit te lopen. Dat betekent dat gemeenten helaas nog langer op de benodigde gegevensuitwisseling moeten wachten en dat tot die tijd de ELIP-groep mogelijk niet de optimale begeleiding krijgt. Dit is echter een gevolg van het uitstel waarin ik geen praktische oplossing kan bieden aan gemeenten. Zij zullen tot 1 januari 2023 moeten werken via de huidige wijze van gegevensdeling, waarbij DUO de inburgeraar voorziet van de benodigde gegevens en de inburgeraar vervolgens vraagt zich hiermee te melden bij de gemeente. Wel zal in afstemming met de VNG gekeken worden hoe het huidige proces in de tussenliggende periode kan worden verbeterd.

Ook is er vertraging opgetreden rondom drie andere gewenste wijzigingen, waarvan in de brief over het verbeterplan Wi2013⁴ werd aangegeven dat het streven was om deze wijzigingen per 1 januari 2022 door te voeren:

1. Het meetellen van alfabetiseringsuren in de boetestaffel verwijtbare termijnoverschrijding;
2. Het verruimen van terugbetalingstermijn en verlagen van het termijnbedrag van de boete bij een verwijtbare termijnoverschrijding; en
3. Het opnemen van een standaard verlengingsgrond van de inburgeringstermijn voor gedupeerden van failliete taalscholen of een taalschool met ingetrokken keurmerk.

De voorbereidingen rondom de inwerkingtreding van de Wi2021 hebben ervoor gezorgd dat deze datum helaas niet is gehaald. Inmiddels is de eerstgenoemde wijziging, de aanpassing met betrekking tot de boetestaffel, per 1 april jl. doorgevoerd. Verder kan DUO de twee overige wijzigingen waarschijnlijk per 1 juni as. doorvoeren.

Volledigheidshalve is het goed om te benoemen dat verruiming van de terugbetalingstermijn en verlagen van het termijnbedrag van de boete op aanvraag van de inburgeraar reeds mogelijk is. Ook kan via de bestaande discretionaire bevoegdheid reeds rekening kan worden gehouden met situaties waarin een inburgeraar buiten zijn eigen invloed om een aantal maanden vertraging oploopt, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een failliete taalschool of een taalschool met ingetrokken keurmerk.

Hardheidsclausule Wi2021

Door mijn voorganger is eerder aan uw Kamer gemeld dat de Wi2021 veel waarborgen biedt om hardheden te voorkomen. Deze wet biedt echter geen mogelijkheid tot het geheel afzien van het opleggen van boetes. In februari 2021 heeft mijn ambtsvoorganger daarom op verzoek van uw Kamer toegezegd een hardheidsclausule toe te voegen aan de Wi2021.⁵ Een heroverweging van de noodzaak en toegevoegde waarde van een dergelijke hardheidsclausule heeft er echter toe geleid dat deze hardheidsclausule geen onderdeel (meer) uitmaakt van het eerdergenoemde wetsvoorstel «Wijziging Wet inburgering 2021 in verband met het overgangsrecht» dat onlangs ter behandeling aan uw Kamer is aangeboden. In plaats van deze hardheidsclausule kan door middel van het op nul stellen van deze boete (nihilstelling) maatwerk worden geboden in uitzonderlijke situaties. Hierbij wil ik uw Kamer meenemen in de overwegingen die daartoe hebben geleid.

⁴ Kamerstuk 32 824, nr. 348.

⁵ Kamerstuk 35 483, nr. 67, p. 14.

De toegezegde hardheidsclausule voor de Wi2021 was eerder onderdeel van de Verzamelwet SZW 2022⁶, maar is daaruit verwijderd naar aanleiding van een kritisch advies van de Raad van State. De Raad van State heeft onder andere kanttekeningen geplaatst bij de Verzamelwet als vehicle, en bij de onderbouwing van de noodzaak van een hardheidsclausule. Naar aanleiding van dit advies is besloten een aangepaste hardheidsclausule voor de Wi2021 onderdeel te maken van (een eerdere versie van) het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering 2021 in verband met aanpassing van het overgangsrecht dat onlangs aan uw Tweede Kamer is aangeboden. De aangepaste hardheidsclausule voorzagt in de mogelijkheid voor DUO en gemeenten om in (zeer) bijzondere individuele gevallen af te wijken van de verplichting om een boete op te leggen. Mede naar aanleiding van de uitkomsten van de (internet)consultatie ten aanzien van dit wetsvoorstel, en het eerdere advies van de Raad van State, is echter de conclusie getrokken dat de Wi2021 in combinatie met de Algemene wet bestuursrecht voldoende mogelijkheden bevat om de evenredigheid bij boeteoplegging te waarborgen én in voorkomende gevallen de boete op nul vast te stellen:

- In het geval van boetes die door gemeenten in het kader van de Wi2021 worden opgelegd, is de hoogte van de boetes gekoppeld aan de mate van verwijtbaarheid;
- Het opleggen van een boete door de gemeente op grond van de Wi2021 blijft achterwege, indien voor dezelfde gedraging de bijstand is verlaagd op grond van de Participatiewet;
- Bij boetes die DUO oplegt onder de Wi2021 wordt rekening gehouden met de inspanningen die de inburgeraar gedurende het traject heeft verricht en de resultaten die hij heeft behaald. Verder is er een maximum gesteld aan de boete die DUO kan opleggen voor het niet tijdig afronden van de leerroute;
- In de Wi2021 is geregeld dat zowel gemeenten als DUO in het geval van het opleggen van een gefixeerde boete, ambtshalve rekening dienen te houden met bijzondere omstandigheden die bij hen bekend zijn ten tijde van het opleggen van de boete; en
- Uit artikel 5:46, derde lid, van de Awb volgt dat de boetes onder de Wi2021 lager of op nul worden gesteld, indien de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is, denk hierbij aan een verminderde verwijtbaarheid, beperkte ernst van de overtreding en een geringe financiële draagkracht.

Door middel van de reeds bestaande mogelijkheden kunnen gemeenten en DUO dus al goed rekening houden met de positie van de inburgeraar en kan maatwerk worden geboden. Een hardheidsclausule voegt daar in de praktijk niets aan toe, ook omdat nihilstelling (materieel) tot dezelfde uitkomst leidt. Tegelijkertijd is het wel van belang dat deze bestaande mogelijkheden in de uitvoeringspraktijk daadwerkelijk worden benut indien de situatie dat vereist. Om deze reden is begin dit jaar met DUO en de VNG gesproken over de nadere uitwerking van de mogelijkheid tot verlaging of nihilstelling van de boete. Op basis van die gesprekken is de afspraak gemaakt om dit in beleidsregels vast te leggen.

Verder is afgesproken om de beleidsregels pas na verloop van tijd op te stellen op basis van casuïstiek en voorbeelden uit de uitvoeringspraktijk die DUO en gemeenten zullen aandragen. Met DUO en de VNG zal gekeken worden hoe dit het beste kan worden gemonitord. Met betrekking tot de handhaving van de resultaatsverplichting zal het Ministerie van SZW de beleidsregel opstellen. Wat betreft de handhaving op de inspanningsverplichting door de gemeente is deze taak in de wet

⁶ Kamerstukken 32 824 en 35 483, nr. 323, p. 22.

aan gemeenten overgedragen, waardoor gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor het opstellen van een beleidsregel. Het Ministerie van SZW zal desgewenst meedenken en adviseren omtrent dit punt.

Tot slot, ik heb uw Kamer eerder gemeld dat ik ook voornemens was om een hardheidsclausule op te nemen in de Wi2013⁷ maar op basis van de eerder genoemde heroverweging is ook deze uit het wetsvoorstel geschrapt. Ook onder de Wi2013 kan DUO rekening houden met de mate van verwijtbaarheid en geleverde inspanningen en is nihilstelling van de boete mogelijk. Dit vereist geen aanpassing van wet- en regelgeving, want dit volgt uit de Awb.

Aanpassing vmbo-vrijstellingen onder de Wi2021

Inburgeringsplichtigen die vallen onder de Wi2021, worden tijdelijk vrijgesteld van de inburgeringsplicht als zij een opleiding volgen waarvan de afronding leidt tot uitreiking van een diploma, waaruit blijkt dat zij beschikken over mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal op tenminste niveau B1 van het ERK⁸ en kennis van de Nederlandse maatschappij. Bij het vaststellen van de lijst van de (tijdelijk) vrijstellende opleidingen c.q. diploma's in de Regeling inburgering 2021 (Ri2021), is dan ook als uitgangspunt gehanteerd dat dit opleidingen dienen te zijn die opleiden tot kennis van de Nederlandse taal op minimaal referentieniveau 2F, hetgeen vergelijkbaar is met niveau B1. Op basis hiervan zijn in de Ri2021 de volgende diploma's (en daarmee opleidingen) aangewezen als vrijstellend: wetenschappelijk onderwijs, hoger beroepsonderwijs, middelbaar beroepsonderwijs vanaf niveau 2, vwo, havo en vmbo op tenminste het niveau gemengde of theoretische leerweg. Op basis van een – naar nu blijkt onjuiste – interpretatie van de informatie die destijds beschikbaar was, is geconcludeerd dat de basisberoepsgerichte leerweg (basis) en de kaderberoepsgerichte leerweg (kader) binnen het vmbo niet opleiden tot dit niveau. Anders dan onder de Wi2013, zijn deze twee leerwegen binnen het vmbo dan ook niet aangewezen als vrijstellende opleidingen. Op basis van aanvullende informatie die recentelijk is verkregen, is echter gebleken dat dit onjuist is: alle vmbo-leerwegen leiden op tot referentieniveau 2F. Omdat hiermee de onderbouwing wegvalt voor het niet langer vrijstellen van deze diploma's c.q. opleidingen, heb ik besloten de Ri2021 op dit punt aan te passen. Dit zal ik doen met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2022, de datum van inwerkingtreding van de Wi2022, zodat DUO – vooruitlopend op deze aanpassing – conform de nieuwe regels kan gaan werken. Zo wordt voorkomen dat personen die deze opleidingen volgen in de tussentijd inburgeringsplichtig worden en daarna alsnog worden vrijgesteld. Omdat eerder (breed) is gecommuniceerd over het niet langer vrijstellen van de vmbo-leerwegen basis en kader, zal contact worden gelegd met gemeenten en vertegenwoordigers van onderwijsinstellingen om eventuele vragen en zorgen over de gevolgen hiervan zo goed mogelijk te kunnen adresseren.

Tot slot

Ik hoop en verwacht dat de uitvoering van het verbeterplan ertoe leidt dat ook de groep inburgeringsplichtigen die nog onder het regime van de Wi2013 valt erin slaagt succesvol in te burgeren en mee te gaan doen in de samenleving. De Wi2021 kent al veel waarborgen om hardheden te voorkomen. De ontwikkelingen in de uitvoering van deze wet worden goed gevolgd om, daar waar nodig, te kunnen bijsturen als zou blijken dat

⁷ Kamerstuk 32 824, nr. 348.

⁸ Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen.

zich desondanks onwenselijke situaties voordoen. Over relevante ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld knelpunten in de uitvoering, voorziene aanpassing van wet- en regelgeving en/of aanpassing van de planning van lopende (wets)trajecten zal ik uw Kamer blijven informeren, al dan niet via de periodieke uitvoeringsbrief inburgering.

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