

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Ontwerpbesluit van

tot wijziging van het Besluit inburgering 2021 in verband met aanpassing van het
overgangsrecht en enige andere wijzigingen

Op de voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
van 5 oktober 2022, nr. 2022-0000189936;

Gelet op de artikelen 12, tweede lid, 15, vijfde en zesde lid, 17, tweede lid, 32,
onderdeel d, 36, 38, 40, vierde lid, en 54, vierde, vijfde, en zevende lid, van de Wet
inburgering 2021;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van);

Gezien het nader rapport van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
van [niet invullen], van naam departement(en) invullen,

HEBBEN GOEDGEVONDEN EN VERSTAAN:

ARTIKEL 1. BESLUIT INBURGERING 2021

Het **Besluit inburgering 2021** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.1 wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd:

Besluit inburgering: Besluit inburgering, zoals dat luidde de dag voorafgaand aan de
inwerkingtreding van dit besluit, tenzij anders is vermeld.

B

In de artikelen 3.1, vijfde lid, 3.2, derde lid, 3.14, zesde lid, en 5.5, tweede lid, wordt
"artikel 5.3, vierde lid" vervangen door "artikel 5.3, vijfde lid".

C

Artikel 4.3 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het tweede lid tot derde lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:
2. De inburgeringsplichtige treft geen verwijt ter zake van het niet tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht, indien hij aantoont dat hij gedurende de termijn, bedoeld in artikel 11, eerste lid, van de wet, een bij ministeriële regeling aan te wijzen niet vrijstellende opleiding volgt of volgde, of deze opleiding na het verstrijken van de termijn, bedoeld in artikel 11 van de wet, of de op grond van artikel 12 van de wet verlengde termijn, nog voortzet.
3. In het derde lid (nieuw) wordt na "van het eerste" ingevoegd "en het tweede".

D

Artikel 5.3 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:
 1. Het college stelt het persoonlijk plan inburgering en participatie vast uiterlijk 10 weken na de dag waarop Onze Minister de inburgeringsplichtige schriftelijk in kennis heeft gesteld van de inburgeringsplicht. Indien de inburgeringsplichtige op de datum van deze kennisgeving nog niet is ingeschreven in de gemeente waar hij op grond van artikel 28 van de Huisvestingswet 2014 wordt gehuisvest, stelt het college het plan vast uiterlijk 10 weken na de dag waarop de inburgeringsplichtige in de basisregistratie personen is ingeschreven in de gemeente waar hij op grond van artikel 28 van de Huisvestingswet 2014 is gehuisvest.
 2. Onder vernummering van het tweede tot en met vijfde lid tot derde tot en met zesde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:
 2. Het college kan afwijken van de termijn, bedoeld in het eerste lid, uitsluitend indien het redelijkerwijs niet mogelijk is om het persoonlijk plan inburgering en participatie binnen deze termijn vast te stellen zonder informatie van een derde, van welke informatie het college in afwachting is. Uiterlijk twee weken na ontvangst van deze informatie stelt het college het plan alsnog vast.

E

In artikel 5.4 wordt onder vernummering van het tweede en derde lid tot derde en vierde lid een lid ingevoegd, luidende:

2. Indien de inburgeringsplichtige een niet vrijstellende opleiding als bedoeld in artikel 4.3, tweede lid, heeft afgerond of voortijdig heeft beëindigd na het verstrijken van de termijn, bedoeld in het eerste lid, kan het college, in afwijking van de termijn, bedoeld in het eerste lid, na het afronden van deze opleiding de door de inburgeringsplichtige te volgen leerroute wijzigen.

F

In artikel 6.2, zesde lid, vervalt "zoals dat luidde voor het tijdstip van inwerkingtreding van het Besluit inburgering 2021".

G

Aan hoofdstuk 8 wordt een artikel toegevoegd, luidende:

8.3. Vergoeding voor het keurmerk

1. De keurmerkhouder is een vergoeding verschuldigd aan de door de minister aangewezen instelling voor kosten, bedoeld in artikel 32, tweede lid, onderdeel d, van de wet.
2. De vergoeding wordt jaarlijks vastgesteld en behoeft goedkeuring van Onze Minister. De goedgekeurde vergoeding wordt door Onze Minister bekendgemaakt in de Staatscourant.
3. Indien uit de eisen van het keurmerk volgt dat diensten van derden worden benut, komen deze ten laste van de aanvrager of houder van het keurmerk.

H

Aan artikel 9.3, tweede lid, onderdeel b, wordt toegevoegd "en, indien van toepassing, of de inburgeringsplichtige een niet vrijstellende opleiding volgt als bedoeld in het tweede lid van dat artikel".

I

Artikel 9.4, tweede lid, komt te luiden:

2. Onze Minister verstrekt het college gegevens over:
 - a. de vaststelling van het recht op maatschappelijke begeleiding aan het college;
 - b. de niet vrijstellende opleiding, bedoeld in artikel 4.3, tweede lid.

J

In artikel 9.10 wordt na "genoemd in artikel 2 van de Wet College voor toetsen en examens," ingevoegd "de op grond van artikel 10 van de wet aangewezen instelling,".

K

In artikel 10.1, vijfde lid, onderdeel a, vervalt "welke wordt vastgesteld op basis van de landelijke halfjaarlijkse huisvestingstaakstelling vermenigvuldigd met een factor 2 of wordt vastgesteld op basis van de landelijke halfjaarlijkse huisvestingstaakstelling plus een prognose van de landelijke huisvestingstaakstelling voor het tweede halfjaar".

L

Artikel 10.4, onderdeel c, komt te luiden:

- c. de landelijke huisvestingstaakstelling, bedoeld in artikel 10.1, vijfde lid, onderdeel a, wordt voor het jaar t en jaar t-1 bepaald aan de hand van de op die jaren betrekking hebbende landelijke halfjaarlijkse huisvestingstaakstellingen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en voor de huisvestingstaakstelling voor de tweede helft van jaar t wordt indien nodig gebruik gemaakt van een prognose van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, met dien verstande dat bij de berekening van de voorlopige uitkering voor het jaar 2023 de landelijke huisvestingstaakstelling voor het jaar 2022, cohort jaar t-1, wordt vastgesteld op 15.528 en voor het jaar 2023, cohort jaar t, de landelijke

huisvestingstaakstelling wordt vastgesteld op 21.800.

M

Na artikel 12.1 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 12.1a. Overgangsrecht Besluit inburgering

1. In afwijking van artikel 4.13, vierde lid, van het Besluit inburgering, wordt de schuld, bedoeld in dat artikel, door Onze Minister ambtshalve, geheel of gedeeltelijk kwijtescholden volgens de bij regeling, krachtens artikel 4.13, eerste lid, van dat besluit, aangewezen gevallen.
2. Bij de vaststelling van het termijnbedrag op grond van artikel 4.8 van het Besluit inburgering stelt Onze Minister de draagkracht van de debiteur ambtshalve vast overeenkomstig artikel 4.10 van het Besluit inburgering. Het termijnbedrag wordt in afwijking van artikel 4.7, tweede lid, van het Besluit inburgering lager vastgesteld indien het bedrag van de draagkracht lager is dan de hoogte van het maandelijkse termijnbedrag, bedoeld in dat artikel. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld ten aanzien van de wijze waarop de draagkracht van de debiteur wordt vastgesteld.
3. Het college kan desgevraagd, of uit eigen beweging, begeleiding aanbieden aan degene die:
 - a. inburgeringsplichtige is als bedoeld in artikel in artikel 4.1a, derde lid, van het Besluit inburgering, en inburgeringsplichtig is onder de Wet inburgering; en
 - b. een bij ministeriële regeling te bepalen percentage van zijn lening, bedoeld in artikel 4.1a van het Besluit inburgering, heeft uitgeput.

ARTIKEL II. INWERKINGTREDING

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2023, met uitzondering van de onderdelen, genoemd in het tweede lid, en met inachtneming van het derde lid.
2. De met artikel I, onderdelen K en L, van dit besluit gewijzigde artikelen 10.1, vijfde lid, onderdeel a, en 10.4, onderdeel c, van het Besluit inburgering, 2021 treden in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst, en werken terug tot en met 26 september 2022.
3. Het met artikel I, onderdeel D, van dit besluit gewijzigde artikel 5.3. van het Besluit inburgering 2021 werkt terug tot en met 1 januari 2022, en het met artikel I, onderdeel M, van dit besluit toegevoegde artikel 12.1a, eerste lid, van het Besluit inburgering 2021, werkt terug tot en met 1 januari 2018.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

C.E.G. van Gennip

Nota van toelichting

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De Wet inburgering (hierna ook: de Wi 2013) en onderliggende regelgeving zijn per 1 januari 2022 ingetrokken. Deze wet- en regelgeving blijven echter van toepassing op iedereen die voor deze datum inburgeringsplichtig is geworden. Het regime van de Wi 2013 zal daarom nog enkele jaren van toepassing zijn op een grote groep inburgeringsplichtigen.

Met deze wijziging van het Besluit inburgering 2021 worden met name enkele onderdelen van het regime van de Wi 2013 aangepast. De afgelopen jaren zijn er al verschillende maatregelen genomen ter verbetering van de positie van de inburgeringsplichtigen die vallen onder dit regime. Door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is in 2021 een verkenning uitgevoerd naar verdere verbetermogelijkheden binnen de Wi 2013. De onderhavige aanpassingen komen voornamelijk voort uit deze verkenning. Zoals de Afdeling advisering van de Raad van State eerder in haar advies op het wetsvoorstel Verzamelwet SZW 2022 heeft aangegeven is het relevant dat de wetgever zo concreet mogelijk is wanneer het gaat om het voorzien in maatwerk. Vanwege het belang van democratische legitimatie van het handelen van bestuursorganen is het primair aan de wetgever om bij het opstellen van regelgeving adequaat te bezien in hoeverre maatwerk moet en kan worden geboden aan de betrokken burgers en (uitvoerings-)organisaties en op welke wijze dat moet plaatsvinden.¹

Naast de wijzigingen die samenhangen met deze verkenning, wordt voorzien in de mogelijkheid van verlenging van de inburgeringstermijn vanwege het volgen van een opleiding die niet leidt tot een vrijstelling van de inburgeringsplicht die is opgelegd op grond van de Wet inburgering 2021 (hierna ook: de Wi 2021). Tot slot worden in dit besluit enkele technische correcties aangebracht.

2. Wijzigingen met betrekking tot het Besluit inburgering 2021

2.1 Verlenging bij volgen niet vrijstellende opleiding

Inburgeringsplicht

Een persoon kan pas inburgeringsplichtig worden bij het bereiken van de zestienjarige leeftijd. Echter, jongeren die leer- of kwalificatieplichtig zijn, zijn tijdelijk van de inburgeringsplicht vrijgesteld. Jongeren zijn leerplichtig tot en met het schooljaar waarin ze zestien jaar worden of twaalf volledige schooljaren aan een Nederlandse school hebben gevolgd. Verder zijn jongeren kwalificatieplichtig vanaf de afloop van de leerplicht tot het moment dat ze een startkwalificatie hebben gehaald of achttien jaar worden. Jongeren die een verklaring of schooldiploma praktijkonderwijs hebben gehaald of die voortgezet speciaal onderwijs in het uitstroomprofiel dagbesteding of het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel hebben gevolgd, zijn van de kwalificatieplicht uitgezonderd. Dit betekent dat zij niet langer kwalificatieplichtig zijn zodra ze van school af zijn. Deze groep jongeren kan dus inburgeringsplichtig worden als zij zestien of zeventien jaar oud zijn.

¹ Kamerstukken II 2020/21, 35897, nr. 4.

Voor jongeren die nog een opleiding volgen op het moment dat ze de inburgeringsplichtige leeftijd bereiken, betekent bovenstaande dat de inburgeringsplicht niet aanvangt voor de leeftijd van achttien jaar. In sommige gevallen worden zij pas na hun achttiende inburgeringsplichtig, of vangt de inburgeringsplicht helemaal niet aan.

In artikel 2.2 van de Regeling inburgering 2021 wordt namelijk geregeld dat het volgen van bepaalde opleidingen leidt tot een tijdelijke vrijstelling van de inburgeringsplicht. Indien de inburgeringsplichtige voor een dergelijke opleiding een diploma als bedoeld in artikel 2.1 van de Regeling inburgering 2021 behaalt, wordt deze tijdelijke vrijstelling omgezet in een definitieve vrijstelling van de inburgeringsplicht.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat artikel 2.1 van de Regeling inburgering 2021 wordt aangepast, waardoor het volgen van een opleiding vmbo op het niveau basisberoepsgerichte leerweg en kaderberoepsgerichte leerweg ook leidt tot een tijdelijke vrijstelling van de inburgeringsplicht (en bij het succesvol afronden van deze opleidingen volgt een definitieve vrijstelling van de inburgeringsplicht).

Voor schoolgaande jongeren die op het moment dat zij de inburgeringsplichtige leeftijd bereiken en een niet vrijstellende opleiding volgen, biedt de bovenstaande regeling geen uitkomst. Zij worden op dat moment wel inburgeringsplichtig. Ook biedt bovenstaande regeling geen uitkomst voor jonge inburgeringsplichtigen die pas ná het bereiken van de inburgeringsplichtige leeftijd (opnieuw) een reguliere niet vrijstellende opleiding willen gaan volgen.

Wijzigingen

Met het onderhavige besluit wordt daarom geregeld dat het volgen van een niet vrijstellende opleiding een grond voor verlenging van de inburgeringstermijn is. Dit geldt alleen voor de bij ministeriële regeling aangewezen opleidingen. Het voortzetten of het starten van een aangewezen niet vrijstellende opleiding bij aanvang van de inburgeringsplicht (die ertoe leidt dat vertraging wordt opgelopen tijdens het inburgeren), wordt beschouwd als een omstandigheid die leidt tot een niet verwijtbare termijnoverschrijding.

In artikel 4.2 van de Regeling inburgering 2021 worden als opleidingen die een verlenging van de inburgeringstermijn rechtvaardigen, aangewezen:

- a. Praktijkonderwijs (pro);
- b. Voortgezet speciaal onderwijs (vso), uitstroomprofiel vervolgonderwijs op het niveau vmbo kader en vmbo basis, het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel en het uitstroomprofiel dagbesteding;
- c. Entreeopleiding (mbo-niveau 1).

De bovengenoemde opleidingen leiden onder de Wet inburgering 2021 niet tot een tijdelijke, en daarna ook niet tot een definitieve vrijstelling van de inburgeringsplicht, nu deze opleidingen niet leiden tot taalniveau B1. De internationale schakelklassen (ISK's) vallen hier ook onder. ISK-leerlingen staan namelijk altijd ingeschreven voor een reguliere vo-opleiding. ISK-leerlingen volgen dus het inburgeringsregime behorend bij de vo-opleiding waarvoor ze staan ingeschreven. Als dat een niet vrijstellende vo-opleiding is, komen deze ISK-leerlingen in aanmerking voor een verlenging van de inburgeringstermijn.

De inburgeringstermijn duurt in beginsel drie jaar.² Met deze wijziging van het Besluit inburgering 2021 wordt het mogelijk om de inburgeringstermijn voor deze groepen (jonge) inburgeringsplichtigen op aanvraag te verlengen. Hierdoor wordt zoveel mogelijk voorkomen dat schoolgaande jongeren een niet vrijstellende opleiding afbreken omdat er onzekerheid bestaat over het tijdig kunnen voldoen aan de inburgeringsplicht in combinatie met de opleiding of in de resterende termijn na afronding daarvan. Het afbreken van de opleiding leidt tot een onderbroken leerlijn en kan daarmee leiden tot het niet benutten van het volledig leerpotentieel van deze (kwetsbare) jongeren, terwijl dit wel een gezamenlijk doel van het Rijk is. Het benutten van het volledig leerpotentieel kan ook van belang zijn in het geval van jonge potentiële inburgeringsplichtigen die om verschillende redenen het reguliere onderwijs hebben verlaten zonder te voldoen aan de leer- of kwalificatieplicht (bijvoorbeeld uitvallers) of jongeren die na het bereiken van de inburgeringsplichtige leeftijd naar Nederland komen en inburgeringsplichtig worden. Ook voor deze jongeren kan het volgen van een reguliere (niet vrijstellende) opleiding, voordat het inburgeringstraject start, een logische stap zijn. Gemeenten moeten hiertoe over voldoende ruimte beschikken om maatwerk toe te kunnen passen.

Met de onderhavige wijziging van het Besluit inburgering 2021 krijgen de gemeente en de jongere dan ook de ruimte om met elkaar af te spreken dat de jongere de niet vrijstellende opleiding kan afronden alvorens wordt gestart met het inburgeringstraject, of mogelijke combinaties hiervan, zonder dat de inburgeringsplichtige hierdoor direct in de knel zal komen met de inburgeringstermijn. Dit geldt ook voor jongeren die na het aanvangen van de inburgeringsplicht, in goed overleg met gemeenten, kiezen voor het volgen van een van de bij ministeriële regeling aangewezen niet vrijstellende opleidingen.

Rol gemeenten en PIP

Van de gemeente wordt verwacht dat tijdens de brede intake met betrokkene wordt besproken of starten of voortzetten van de opleiding in zijn belang is. Na afronding van de brede intake stelt de gemeenten – zoveel mogelijk in afstemming met de inburgeringsplichtige – het persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP) op. Als de gemeente en de jongere tot de conclusie komen dat het verstandig is dat de jongere eerst de opleiding start of nog afmaakt, dan wordt deze afspraak eveneens vastgelegd in het PIP. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de afspraak met gemeenten over het starten of afmaken van de opleiding weliswaar in het kader van het inburgeringstraject van belang is, maar dat deze toestemming vanuit onderwijswetgeving geen vereiste vormt om de opleiding te starten of voort te zetten.

In het PIP wordt voor deze groep inburgeringsplichtigen, net zoals bij alle andere inburgeringsplichtigen, vastgelegd via welke leerroute zij zullen inburgeren. Het (succesvol) afronden van een niet vrijstellende opleiding door de inburgeringsplichtige kan echter tot gevolg hebben dat de gemeente haar verwachtingen van de inburgeringsplichtige bijstelt. Daarbij ligt het voor de hand dat de verwachtingen van de inburgeringsplichtige na het afronden van een niet vrijstellende opleiding hoger zijn dan bij aanvang van de inburgeringsplicht, en het om die reden wenselijk is dat de leerroute wordt gewijzigd.

² ² Artikel 11, eerste lid, van de wet.

In de huidige regelgeving geldt er voor het wisselen van leerroute een maximale termijn van 1,5 jaar vanaf het moment dat het PIP is vastgesteld. Omdat een opleiding langer dan 1,5 jaar kan duren zal deze termijn in veel gevallen te kort zijn. In die gevallen is het wenselijk dat de gemeente de leerroute na afronding van de opleiding kan worden gewijzigd. Daarom wordt er voor deze groep een uitzondering gemaakt op de termijn voor het wisselen van leerroute.

2.2. Wijziging van de financiële bepalingen met betrekking tot de voorlopige uitkering voor 2023

Hoofdstuk 10 van het Besluit inburgering 2021 bevat financiële bepalingen die zien op de specifieke uitkering (SPUK) voor gemeenten die zij op grond van de Wet inburgering 2021 ontvangen voor de kosten van voorzieningen, niet zijnde uitvoeringskosten, die bijdragen aan het voldoen aan de inburgeringsplicht. Gebleken is dat de systematiek met betrekking tot de berekening van de specifieke uitkering in het Besluit op een aantal punten nog onvolkomenheden kent. Enerzijds houdt het besluit nog onvoldoende rekening met de stelselovergang van de Wet inburgering 2013 naar de Wet inburgering 2021 en worden ten onrechte inburgeringsplichtigen meegeteld die nog onder de Wet inburgering 2013 vallen. Daarnaast is gebleken dat de berekeningssystematiek in het Besluit niet aansluit bij de systematiek die gehanteerd wordt voor de berekening van de SPUK in de begroting van het Ministerie van SZW voor 2023. Met de wijziging van dit besluit worden deze onvolkomenheden voor de bepaling van de voorlopige uitkering 2023 hersteld. Voor een structurele oplossing worden de knelpunten in overleg met de VNG geïnventariseerd en volgt later een herziening van het Besluit inburgering 2021. De wijzigingen in dit besluit hebben geen consequenties voor het definitieve budget dat uiteindelijk aan gemeenten beschikbaar wordt gesteld. Dit wordt in 2024 door nacalculatie bepaald op basis van het werkelijke aantal inburgeringsplichtigen.

3. Wijziging met betrekking tot het Besluit inburgering (oud)

3.1 Ambtshalve (gedeeltelijke) kwijtschelding lening

Via een wijziging van de Regeling inburgering is reeds gedeeltelijke kwijtschelding van de lening op verzoek van een debiteur die asielstatushouder is, onder voorwaarden mogelijk gemaakt bij een verwijtbare termijnoverschrijding (artikel 4.16a).³ Door middel van onderhavige wijziging van het Besluit inburgering 2021 wordt het mogelijk gemaakt dat DUO artikel 4.16a van de Regeling inburgering ambtshalve toepast. DUO informeert de asielstatushouder reeds over de mogelijkheid om een gedeeltelijke kwijtschelding van de schuld aan te vragen. In het kader van rechtsgelijkheid is het echter van belang om ervoor te zorgen dat alle asielstatushouders die in aanmerking komen voor kwijtschelding van de schuld, ook daadwerkelijk worden bereikt.

Voor een toelichting op de voorwaarden wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 4.16a van de Regeling inburgering. Kort samengevat kan een debiteur die asielstatushouder is, na een verwijtbare termijnoverschrijding in aanmerking komen voor (gedeeltelijke) kwijtschelding van de lening indien de termijnoverschrijding beperkt is. Van (sterk) verminderde verwijtbaarheid is sprake als de asielstatushouder op het moment van het aflopen van de inburgeringstermijn of de verlengde termijn, nog maar maximaal twee (examen)onderdelen van het inburgeringsexamen hoeft te behalen en

³ Stcrt. 13 december 2021, nr. 49155.

dit binnen maximaal 6 maanden na verlopen van de (verlengde) termijn weet te doen. De mogelijkheid tot gedeeltelijke kwijtschelding van de schuld geldt ook voor de asielstatushouder die binnen uiterlijk zes maanden na het overschrijden van de inburgeringstermijn of verlengde termijn de voor hem AOW-gerechtigde leeftijd heeft bereikt, het Nederlanderschap heeft verkregen of indien aan hem een ontheffing op grond van aantoonbaar geleverde inspanningen, of een vrijstelling vanwege een gevolgde opleiding, is verleend. In het zesde lid van artikel 4.16a is geregeld dat in bijzondere omstandigheden ten gunste van de asielstatushouder kan worden afgeweken van de voorwaarden die gelden om in aanmerking te komen voor gedeeltelijke kwijtschelding van de schuld, of van de tabel voor de gedeeltelijke kwijtschelding. Ook kan de terugbetalingsplicht teniet worden gedaan.

Ter bepaling van het bedrag dat kwijtgescholden zal worden, wordt gekeken naar de *oorspronkelijke schuld* (lening). Het gaat daarbij om de openstaande schuld ten tijde van de verwijtbare termijnoverschrijding en de start van de terugbetaling. Het kan zijn dat een debiteur al dermate veel heeft afgelost van zijn oorspronkelijke schuld, dat er niet alleen sprake is van kwijtschelding van de resterende schuld, maar ook van terugbetaling van het bedrag dat reeds te veel is afgelost.⁴ Dit betekent bovendien dat dat personen die hun schuld volledig hebben afbetaald, in aanmerking kunnen komen voor gedeeltelijke kwijtschelding van hun schuld met terugwerkende kracht.

In die gevallen waar er sprake is van terugbetaling aan de asielstatushouder is het niet uitgesloten dat dit gevolgen heeft voor eventuele toeslagen en bijstand die een asielstatushouder ontvangt. Wat betreft eventuele toeslagen is dit het geval, wanneer het vermogen van de asielstatushouder door teruggave van het bedrag boven de vermogensgrenzen uitstijgt. De verwachting is dat dit in de praktijk niet, of slechts in incidentele gevallen, zal voorkomen, en als dit gebeurt, dat de gevolgen hiervan beperkt zullen zijn, omdat het bij de kwijtschelding om beperkte bedragen gaat en de vermogensgrenzen voor de toeslagen in verhouding tot deze bedragen relatief hoog liggen. Wat betreft eventuele bijstand die een asielstatushouder ontvangt, ligt de grens van het vrijgesteld vermogen lager, waardoor een terugbetaling van teveel afgeloste lening aan de asielstatushouder sneller kan leiden tot het onderbreken van de bijstandsverlening. Daar staat tegenover dat de kans groot is dat asielstatushouders die in de bijstand zitten, na een draagkrachttoets, maandelijks weinig tot niets van de schuld hoeven af te lossen, waardoor in die gevallen nog niet veel van de lening is afgelost. In die gevallen is er ook geen sprake van grote bedragen die aan de asielstatushouder worden terugbetaald. In de gevallen waar sprake is van terugbetaling van te veel afgeloste lening aan de asielstatushouder, zal betrokkene tijdig op de hoogte worden gebracht van de mogelijke gevolgen. Daarbij zal ook de mogelijkheid worden geboden om *geen* gebruik te maken van de ambtshalve kwijtschelding.

In die gevallen waar ook rente is betaald over de schuld, zal ook de te veel betaalde rente worden terugbetaald, overeenkomstig artikel 4:102, eerste en vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Artikel 12.1a, eerste lid, werkt terug tot en met 1 januari 2018. Dit brengt met zich dat gewezen inburgeraars die op die datum debiteur waren, en voldeden aan de voorwaarden zoals neergelegd in artikel 4.16a van de Regeling inburgering, onder de reikwijdte van deze bepaling vallen. De ambtshalve toepassing van de (gedeeltelijk) kwijtschelding van de schuld werkt daarmee tot vijf jaar terug. Voor deze termijn is gekozen, vanuit het oogpunt van rechtszekerheid.

Het is immers van belang dat besluiten na verloop van (langere) tijd onaantastbaar worden. Met deze termijn is aangesloten bij hetgeen gebruikelijk is in onder meer belasting- en andere wetgeving. Personen die buiten deze termijn van vijf jaar vallen, kunnen, voor zover zij aan de voorwaarden voldoen, een aanvraag doen tot kwijtschelding op grond van artikel 4.16a van de Regeling inburgering.

DUO zal de ambtshalve kwijtschelding toepassen aan de hand van reeds beschikbare gegevens. Indien een inburgeraar op basis van bijzondere individuele omstandigheden (zie hiervoor) in aanmerking zou willen komen voor (meer) kwijtschelding, dan dient hij hiervoor zelf aanvullende gegevens aan te leveren (zie in dit verband ook paragraaf 4 over doenvermogen uit deze toelichting).

3.2 Ambtshalve draagkrachttoets

Verder wordt via deze wijziging geregeld dat de draagkrachttoets bij terugbetaling van de lening door DUO ook ambtshalve wordt toegepast. Indien een gewezen inburgeraar, die debiteur is (hierna: debiteur) zijn lening moet terugbetalen, kan alleen op aanvraag van een inburgeraar een draagkrachttoets worden gedaan, op grond van artikel 4.9 van het Besluit inburgering. Dit is om vast te stellen welk maandbedrag een inburgeraar zich kan veroorloven gezien zijn financiële situatie. Het is echter gebleken dat niet elke debiteur op de hoogte is van de mogelijkheid tot het aanvragen van een draagkrachttoets. Hierdoor kan een debiteur in de (financiële) problemen komen terwijl dat niet nodig hoeft te zijn. Door het voor DUO mogelijk te maken om ambtshalve de draagkracht te toetsen worden alle inburgeraars die daarvoor in aanmerking komen, bereikt.

Op grond van artikel 4.5 en verder van het Besluit inburgering vangt op de eerste dag van de maand, zes maanden na het voldoen aan de inburgeringsplicht of het vervallen van de aanspraak op een lening, de terugbetalingsperiode aan (artikel 17 van de Wet inburgering, en artikel 4.6, tweede lid, van het Besluit inburgering). Deze terugbetalingstermijn bedraagt in totaal 10 jaar, en het nog openstaande bedrag wordt na 10 jaar kwijtgescholden. Op grond van 4.7 van het Besluit inburgering geschiedt de terugbetaling in maandelijkse termijnen, waarbij de hoogte van deze termijnen wordt vastgesteld tot een gelijk bedrag, op basis van het aantal maanden van de terugbetalingsperiode.

DUO zal in alle gevallen bij de start van het terugbetalingstraject en het vaststellen van het maandbedrag een draagkrachttoets doen. Daardoor kan sneller en beter rekening worden gehouden met de financiële situatie van de inburgeraar. Indien een inburgeraar op basis van de ambtshalve draagkrachttoets aan de start van het terugbetalingstraject in aanmerking komt voor verlaging van het termijnbedrag, dan zal DUO in het jaar daaropvolgend ambtshalve een nieuwe draagkrachttoets uitvoeren. Dit wordt ieder jaar herhaald zolang uit de draagkrachttoets blijkt dat de inburgeraar in aanmerking komt voor verlaging van het termijnbedrag. Indien op basis van de ambtshalve draagkrachttoets aan de start van het terugbetalingstraject of de ambtshalve herhaalde draagkrachttoets blijkt dat de inburgeraar niet in aanmerking komt voor verlaging van het termijnbedrag, dan wordt in het opvolgende jaar geen ambtshalve draagkrachttoets (meer) uitgevoerd. Wel blijft het ook mogelijk om gedurende het terugbetalingstraject een draagkrachttoets aan te vragen, indien de financiële situatie van betrokkene is gewijzigd of daartoe anderszins aanleiding is.

3.3 Begeleiding asielstatushouders Einde Lening nog Inburgeringsplichtig

In sommige gevallen lukt het asielstatushouders die onder de Wi 2013 vallen niet om op eigen kracht te voldoen aan de inburgeringsplicht. Wanneer de sociale lening uitgeput is, wordt het financieren van verdere inburgeringslessen of examenpogingen zeer ingewikkeld voor de asielstatushouder. Dit kan verstrekken gevolgen hebben voor het (niet) afronden van de inburgeringsplicht. Daarom is het van groot belang om te voorkomen dat inburgerende asielstatushouders op dit punt belanden. Het vroegtijdig signaleren van problemen in het inburgeringstraject en het aanbieden van hulp voordat de lening is uitgeput, zijn belangrijk om dit te voorkomen.

Voor de eenduidigheid zal naar de groep inburgeraars die in deze situatie verkeert verwezen worden als de (potentiële) ELIP-groep (Einde Lening nog Inburgeringsplichtig). De ELIP groep is de groep inburgeraars die het einde van de lening dicht genaderd is, de potentiële ELIP groep is een grotere groep waarbij het reële risico bestaat dat ze in de ELIP groep terechtkomen. De term ELIP wordt op dit moment al gebruikt voor de aanpak van dit probleem, waar bij een aantal gemeenten reeds hulp biedt aan deze groep inburgeraars. Hierover zijn bestuurlijke afspraken gemaakt met de VNG en er is jaarlijks tot en met 2026 een budget beschikbaar voor gemeenten om deze aanpak te financieren.

De benodigde hulp kan uit verschillende componenten bestaan. Begeleiding van de (potentiële) ELIP-groep is, gelet op de voortgang in het inburgeringstraject, per definitie maatwerk. Een aanzienlijk deel van deze groep kan immers wel op eigen kracht inburgeren. De eerste stap is dus bepalen of de inburgeraar behoefte heeft aan hulp. Vervolgens kan de hulp bijvoorbeeld bestaan uit advies of begeleiding over het te volgen traject, maar soms volstaat het wijzen op een administratieve tekortkoming. In andere gevallen is een beperkte financiële bijdrage voor de bekostiging van extra inburgeringslessen noodzakelijk. In enkele gevallen is een meer omvangrijke begeleiding nodig. Dit is het geval wanneer achterliggende problematiek ten grondslag ligt aan het niet voldoen aan de inburgeringsplicht. Deze voorbeelden vormen een niet-limitatieve lijst van mogelijke begeleidingsvormen die een inburgeringsplichtige asielstatushouder uit de (potentiële) ELIP-groep nodig kan hebben. Welke begeleiding het meest passend en noodzakelijk is, zal per geval moeten worden bekeken.

Met de uiteenlopende hulpvragen in de eindfase van het inburgeringstraject zijn gemeenten, mede gelet op hun grotere rol in de Wet inburgering 2021, de aangewezen partij om te voorzien in de begeleiding van deze groep inburgeraars. De omvang van de (potentiële) ELIP-groep zal per gemeente sterk verschillen; dit loopt uiteen van geen enkele inburgeraar die binnen de definitie valt tot enkele honderden. Het is aan gemeenten zelf om in te schatten of het in de betreffende gemeente noodzakelijk en wenselijk is een proactieve ELIP aanpak op te zetten. Wanneer er geen projectmatige begeleiding van deze groep georganiseerd wordt, hebben gemeenten de mogelijkheid om op verzoek van de inburgeraar te kijken of passende begeleiding kan worden geboden.

Voor de inburgeraars die vallen onder de Wet inburgering 2021 hebben gemeenten een regierol, met onder meer een verantwoordelijkheid voor het begeleiden van de inburgeraar en het inkopen van het inburgeringstraject. Gemeenten hebben die relatie niet met inburgeraars die inburgeren onder de Wi 2013. Daarom is het noodzakelijk dat gemeenten kunnen beschikken over de gegevens van inburgeringsplichtige asielstatushouders die binnen hun gemeenten verblijven en tot de ELIP-groep behoren. Deze informatie is beschikbaar bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

Wanneer een inburgeringsplichtige asielstatushouder voldoet aan de voorwaarden om tot de ELIP-groep gerekend te worden, dient DUO de betreffende gemeente daarvan op de hoogte te stellen. Met de aanpassing van artikel 54, van de Wet inburgering 2021, en het nieuwe artikel 12.1, derde lid, uit dit besluit, gelezen in samenhang met artikel 47 van de Wi 2013 en de daarop berustende lagere regelgeving, wordt er een grondslag gecreëerd voor deze gegevensuitwisseling.

4. Doenvermogen

Bij de verkenning naar de verbetermogelijkheden binnen de Wi2013, is de kwetsbare positie van de inburgeraar als uitgangspunt genomen. De aanpassingen in het regime van de Wi2013 door middel van onderhavig besluit volgen uit deze verkenning, waarbij rekening is gehouden met het doenvermogen van deze groep.⁵ De voorgestelde mogelijkheid van ambtshalve toepassing van de gedeeltelijke kwijtschelding van de lening bij een verwijtbare termijnoverschrijding en de ambtshalve draagkrachttoets zorgen er voor dat inburgeraars op initiatief van de overheid geholpen worden in het beoordelen en toepassen van hun rechten. Ook de versoepeling met betrekking tot de mogelijkheid tot verlenging van de inburgeringstermijn op grond van aantoonbaar geleverde inspanningen, wordt zo veel als mogelijk door DUO toegepast. En de gegevensuitwisseling vanuit DUO aan gemeenten ten behoeve van de begeleiding van de ELIP-groep wordt mogelijk gemaakt, zodat gemeenten straks zelf de doelgroep in beeld hebben en kunnen benaderen. Inburgeraars hoeven zichzelf dan niet meer te melden bij de gemeenten melden voor deze begeleiding.

5. Gevolgen voor de regeldruk

De regeldrukeffecten van de maatregelen in dit besluit zijn verwaarloosbaar. De termijnverlenging bij een niet vrijstellende opleiding moet door de jongeren zelf worden aangevraagd. Het gaat om eenvoudige handelingen en een kleine groep, waardoor het regeldrukeffect beperkt is. Het ambtshalve kwijtschelden van de schuld zorgt voor asielstatushouders waarbij sprake is van een verwijtbare termijnoverschrijding in principe tot minder regeldruk. Voor een kleine groep kan het leiden tot een heel beperkt positief regeldrukeffect, omdat door een deel van de begunstigden aanvullende informatie moet worden aangeleverd. De ambtshalve draagkrachttoets leidt tot een beperkte regeldrukbesparing, omdat de draagkrachttoets niet langer door de inburgeraar zelf hoeft te worden aangevraagd. De overige maatregelen in dit besluit hebben geen effect op de regeldruk.

Voor de maatregelen die zien op de doelgroep van de Wi 2013 geldt dat het regeldrukeffect jaarlijks kleiner wordt, omdat het een aflopende groep is. Een deel van de maatregelen in dit besluit leiden tot minder regeldruk. Daarnaast hebben de maatregelen in dit besluit grotendeels betrekking op verschillende groepen inburgeraars, waardoor eventuele positieve regeldrukeffecten niet cumuleren bij dezelfde mensen.

⁵ Cf. het rapport *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2017.

Adviescollege toetsing regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat de toelichting de gevolgen voor de regeldruk toereikend in beeld brengt.

6. Misbruik en oneigenlijk gebruik

Omtrent de voorgestelde aanpassingen is een M&O-analyse uitgevoerd. Het M&O-risico van de voorgestelde wijziging voor jonge inburgeraars in de AGI-ontheffing wordt als gemiddeld gezien, vergelijkbaar met andere processen waarbij de uitkomst van een beoordeling mede afhankelijk is van een (uren of deelname) verklaring van een taalschool of onderwijsinstelling. Bestaande beheersmaatregelen kunnen helpen dit risico te voorkomen. DUO kan eventueel aanvullende beheersmaatregelen treffen waar nodig. In relatie tot de overige wijzigingen worden geen risico's met betrekking tot M&O voorzien.

7. Financiële gevolgen

De taken die volgen uit dit besluit hebben financiële gevolgen voor DUO. Op basis van de uitvoeringstoets van DUO is gebleken dat de kosten kunnen worden opgevangen binnen het budget dat ervoor beschikbaar is op de SZW-begroting. Het ambtshalve gedeeltelijk kwijtschelden van de lening en het ambtshalve toepassen van de draagkrachttoets leveren eenmalige implementatiekosten op en leiden meerjarig (naar verwachting t/m 2026) tot beperkte extra uitvoeringskosten. Het gedeeltelijk kwijtschelden met terugwerkende kracht brengt eenmalige extra programmakosten bij DUO met zich mee.

De Belastingdienst verwacht dat de voorgestelde ambtshalve draagkrachttoets ertoe zal leiden dat DUO vaker inkomensgegevens zal opvragen bij de Belastingdienst. Deze gegevensverzoeken kunnen binnen de reguliere capaciteit worden opgevangen. De maatregel heeft dan ook geen personele gevolgen en brengt ook geen incidentele of structurele kosten met zich mee.

Voor de kosten die gemeenten maken voor de begeleiding van de ELIP-groep ontvangen zij reeds een uitkering via het Gemeentefonds, conform bestuurlijke afspraken met VNG.

8. Advies en consultatie

8.1 DUO, Belastingdienst, Autoriteit Persoonsgegevens en de VNG

DUO

DUO heeft geconcludeerd dat de voorgestelde wijzigingen per 1 januari 2023 haalbaar en uitvoerbaar zijn. Daarbij is de kanttekening gemaakt dat op 1 januari 2023 het raamwerk voor de uitvoering gereed is, maar dat deze op onderdelen door de uitvoering nog nader moet worden ingeregeld. Dit zal echter geen problemen of nadelige consequenties voor de inburgeraar opleveren.

Belastingdienst

Ook de Belastingdienst beoordeelt het voorstel als uitvoerbaar per 1 januari 2023. Zoals onder paragraaf 7 al aangegeven verwacht de Belastingdienst dat de voorgestelde ambtshalve draagkrachttoets ertoe zal leiden dat DUO vaker inkomensgegevens zal opvragen bij de Belastingdienst.

Deze gegevensverzoeken worden naar verwachting over het jaar verdeeld en kunnen daarom binnen de reguliere capaciteit worden opgevangen. De maatregel heeft dan ook geen personele gevolgen en brengt ook geen incidentele of structurele kosten met zich mee.

Autoriteit Persoonsgegevens

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) is, gelet op artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming, geconsulteerd over het ontwerp-wijzigingsbesluit. De AP heeft geen opmerkingen bij het ontwerpbesluit.

VNG

De inspanningen om hardheden uit de Wi 2013 aan te passen worden door de VNG op prijs gesteld, daarom steunt de VNG in algemene zin de aanpassingen die worden voorgesteld met betrekking tot het Wi 2013 regime. Ook de inhoudelijke wijzigingen in de Wi 2021 zijn wat de VNG betreft van toegevoegde waarde.

Wel heeft de VNG nog enige suggesties meegegeven. Hieronder wordt ingegaan op de opmerking die de VNG heeft gemaakt ten aanzien van wijzigingen in het Besluit inburgering 2021 omtrent het Wi 2013 regime en een overkoepelende opmerking. De opmerkingen die de VNG heeft gedaan ten aanzien van het regime van de Wi 2021 komen terug in paragraaf 8.2. Op die manier is de beantwoording gebundeld met de beantwoording van soortgelijke vragen uit de internetconsultatie.

Ten aanzien van de wijzigingen in het Besluit inburgering 2021 omtrent het Wi 2013 regime doet de VNG de suggestie om de versoepelingen voor statushouders onder de Wi 2013, zoals kwijtschelding DUO-lening, gelijk te trekken voor inburgeraars met een verblijfsvergunning op humanitaire gronden. Op grond van de Wet inburgering zijn vreemdelingen, die een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd hebben en die anders dan voor een tijdelijk doel in Nederland verblijven, inburgeringsplichtig. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen asielstatushouders en gezins- en overige migranten. Onder de laatste categorie vallen onder meer vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor een niet-tijdelijk humanitair verblijfsdoel. Voor deze groep bestaat geen recht op kwijtschelding van de inburgeringslening indien zij binnen de gestelde inburgeringstermijn slagen voor hun inburgering. De reden hiervoor is dat zij bij aanvang van hun inburgeringsplicht een andere startpositie hebben dan asielstatushouders.

Meestal hebben zij al geruime tijd in Nederland verbleven voordat zij een verblijfsvergunning kregen en hebben zij in die periode al kennis kunnen maken met de Nederlandse taal en samenleving. In de begeleiding van de ELIP groep is er bewust voor gekozen om alleen te focussen op asielstatushouders. Met name asielstatushouders hebben moeite met het vormgeven van hun inburgeringstraject. Voor overige inburgeraars geldt dat zij al langer in Nederland verbleven voordat de inburgeringsplicht werd opgelegd, waardoor de startpositie anders was, of er sprake is van een partner die al langer in Nederland verblijft en dus kan helpen bij het vormgeven van het inburgeringstraject. Daarnaast moeten gezins- en overige migranten hun inburgering zelf financieren. Hiervoor kunnen zij (deels) een lening bij DUO aanvragen. De DUO-lening is voor hen inkomensafhankelijk. De overige versoepelingen die ten aanzien van de Wi 2013 die via een wijziging van het Besluit inburgering en de Regeling inburgering 2021 worden doorgevoerd gelden voor alle inburgeraars, en dus niet specifiek asielstatushouders. Derhalve wordt deze suggestie niet overgenomen.

De VNG doet tevens een suggestie in relatie tot de ontheffing van de inburgeringsplicht op medische gronden. Vanaf 1 januari 2022 worden de kosten van de benodigde medische advies vergoed als daadwerkelijk een ontheffing wordt toegekend.

De VNG stelt dat het van belang is om de kosten voor een medisch advies ook te vergoeden wanneer de ontheffing op medische gronden niet wordt toegekend. Dit omdat het enkel terugbetalen bij toekenning een belemmering vormt voor inburgeraars die wel in aanmerking zouden komen, maar bang zijn dat het advies negatief uitvalt en dat zij opdraaien voor de volledige kosten. In de Regeling inburgering 2021 is geregeld dat de kosten van het medisch advies aan de inburgeringsplichtige terugbetaald worden indien wordt geadviseerd de gevraagde gehele of gedeeltelijke ontheffing van de inburgeringsplicht te verlenen of als er wordt geadviseerd de inburgeringsplichtige de examens onder aangepaste examenomstandigheden af te laten leggen. Vanaf 1 januari 2022 is via een wijziging van de Regeling inburgering aangesloten bij deze werkwijze voor nieuwe aanvragen onder het Wi2013-regime. Het voorstel van de VNG wordt niet overgenomen. Er is bewust gekozen om alleen de kosten terug te betalen indien de ontheffing wordt verleend of aangepaste examenomstandigheden worden geadviseerd. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van deze ontheffingsmogelijkheid waardoor een te groot beslag wordt gelegd op dit tijdrovende en arbeidsintensieve proces.

8.2 Internetconsultatie

Termijn vaststelling persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP)

In reactie op de voorgestelde wijziging van artikel 5.3, eerste lid, van onderhavig besluit, hebben de VNG, VWN en UAF voorgesteld gemeenten de mogelijkheid te bieden om de termijn van 10 weken voor het PIP te verlengen. De VNG zou graag zien dat dit mogelijk wordt wanneer activiteiten in het kader van de brede intake nog niet hebben kunnen plaatsvinden vanwege 'aantoonbare en niet-verwijtbare redenen'. Zowel VWN en UAF stellen voor de termijn te verlengen zolang er nog wordt gewacht op de uitslag van een aanvraag om diplomawaardering.

Het verzoek om uitzonderingen mogelijk te maken op de termijn van 10 weken voor het vaststellen van het PIP is niet nieuw: dit is ook naar voren gebracht naar aanleiding van de (internet)consultatie van het Besluit inburgering 2021 in september 2020. Destijds is deze suggestie niet overgenomen, onder verwijzing naar de algemene regels uit de Algemene wet bestuursrecht (artikel 4:14) die kunnen worden toegepast in het geval van de onmogelijkheid tot het nemen van een beschikking binnen de gestelde termijn. Bij nader inzien lijken deze algemene regels niet goed van toepassing op deze specifieke situatie, omdat hier sprake is van een termijn voor de gemeente waar geen aanvraagprocedure van de zijde van de inburgeringsplichtige aan ten grondslag ligt. Omdat destijds al is onderkend dat het goed denkbaar is dat er situaties zijn waarin het feitelijk onmogelijk of niet opportuun is om het PIP binnen uiterlijk 10 weken vast te stellen (bijvoorbeeld als de inburgeringsplichtige een aanvraag om vrijstelling of ontheffing van de inburgeringsplicht heeft ingediend waarop DUO nog geen besluit heeft genomen) en zich thans in de uitvoeringspraktijk ook andere, vergelijkbare, situaties voordoen (vertraging bij behandeling van aanvragen om diploma-waardering), worden de suggesties van de VNG, VWN en UAF overgenomen en wordt artikel 5.3 op dit punt aangepast. Omdat het voor de inburgeringsplichtige van belang is dat het PIP zo snel mogelijk wordt vastgesteld, wordt de uitzondering op de termijn van 10 weken beperkt tot situaties waarin sprake is van het afwachten van informatie van een derde partij die essentieel is voor de vaststelling van het PIP. Bij situaties waarin wordt gewacht op essentiële informatie van een derde partij kan worden gedacht aan eerdergenoemde situaties, zoals een lopende aanvraag om vrijstelling of ontheffing van de inburgeringsplicht die DUO in behandeling heeft, of een diploma-waardering door IDW. De uitzonderingsmogelijkheid is dus niet van toepassing als de gemeente zelf, bijvoorbeeld vanwege capaciteitsgebrek of andere interne factoren, niet in staat is om de brede intake tijdig af te ronden.

Hetzelfde geldt in het geval dat de gemeente een andere partij heeft ingehuurd om (onderdelen van) de brede intake uit te voeren. Een dergelijke partij wordt niet beschouwd als 'derde partij', nu deze de brede intake uitvoert namens de gemeente.

VWN heeft de suggestie gedaan om de termijn van 10 weken voor de vaststelling van het PIP van 'overige migranten', die (net zoals asielstatushouders) een asielprocedure hebben doorlopen en die in de centrale opvang van het COA verblijven in afwachting van huisvesting in een gemeente, ook pas te laten starten bij inschrijving in de BRP van de gemeente waar ze worden gehuisvest. Deze suggestie is overgenomen. In artikel 5.3, eerste lid, en de bijbehorende toelichting is verduidelijkt dat de uitzondering op de hoofdregel dat deze termijn start op de dag nadat DUO aan de inburgeringsplichtige een kennisgeving heeft verzonden, geldt voor *alle* inburgeringsplichtigen (dus: niet alleen asielstatushouders) die op die datum nog in de centrale opvang verblijven en nog niet zijn ingeschreven in de BRP van de gemeente waar ze zullen worden gehuisvest.

Verlenging bij volgen niet vrijstellende opleiding en gerelateerde zaken

1. Verlenging inburgeringstermijn bij opleiding vanaf 18 jaar

Verschillende partijen waaronder de gemeente Maastricht hebben voorgesteld de verlengingsgrond ook mogelijk te maken voor jongeren van 18 jaar en ouder. Dit zijn de jongeren die op het moment dat zij inburgeringsplichtig worden geen opleiding (meer) volgen.

De verlengingsgrond heeft het specifieke doel het leerpotentieel van jonge inburgeringsplichtigen volledig te benutten door onderbreking van de doorlopende leerlijn te voorkomen op het moment dat zij inburgeringsplichtig worden. Ook jongeren die kort na het bereiken van de inburgeringsplichtige leeftijd naar Nederland komen, of jongeren die door schooluitval buiten beeld zijn geraakt en inburgeringsplichtig worden kunnen erbij gebaat zijn om regulier onderwijs te volgen of weer op te pakken, voordat het inburgeringstraject aanvangt. Om gemeenten de ruimte te bieden op maat gemaakte trajecten samen te stellen, wordt het voorstel van partijen overgenomen waarmee de doelgroep wordt verbreed. Hiertoe is artikel 4.3 van het Besluit inburgering aangepast.

De verlengingsgrond wordt hiermee ook toepasbaar voor jongeren die ten tijde van het aanvangen van de inburgeringsplicht nog geen opleiding volgden maar in samenspraak met de gemeente toch een opleiding gaan volgen. Dit vergt overigens goede afspraken tussen gemeenten en de inburgeringsplichtigen.

Naar aanleiding van de reacties van onder andere ROC Mondriaan en de MBO Raad, is in eerdergenoemde paragraaf verduidelijkt dat de verlengingsgrond ook geldt voor ISK-leerlingen die inburgeringsplichtig worden.

2. Brede intake bij verlenging inburgeringstermijn

De VNG pleit in haar advies voor de mogelijkheid om de afname van de leerbaarheidstoets en het vaststellen van de leerroute te laten plaatsvinden na het afronden van de niet vrijstellende opleiding. Zij geeft aan dat het voor een gemeente moeilijk is om voor het afronden van de opleiding al een juiste inschatting te maken van het inburgeringstraject na het afronden van de opleiding. Vluchtelingenwerk Nederland heeft eveneens zorgen geuit over het vaststellen van het PIP zonder dat duidelijk is welke leerroute passend is.

De zorgen van partijen zijn goed te plaatsen. Hier staat echter tegenover dat het PIP, waar de leerbaarheidstoets en vaststellen van de leerroute een onderdeel van zijn, de aanvang van de inburgeringstermijn markeert. Omdat er in dit geval geen sprake is van een vrijstelling van de inburgeringsplicht is het verder van belang dat in het PIP de afspraken tussen gemeenten en inburgeringsplichtige – waaronder het volgen van een opleiding – goed worden vastgelegd. Het PIP is daarnaast een besluit in de zin van de Awb. Dit biedt de inburgeringsplichtige de waarborg dat er rechtsmiddelen kunnen worden aangewend indien betrokkene het niet eens is met de inhoud van het PIP. Het wordt derhalve niet wenselijk geacht om het PIP op een later moment, bijvoorbeeld na afronding van de niet vrijstellende opleiding, vast te stellen.

Tegelijkertijd is het goed denkbaar dat na afronding van de opleiding blijkt dat de leerroute die oorspronkelijk in het PIP is vastgelegd toch niet de meest passende leerroute is. Om die reden wordt het dan ook mogelijk gemaakt dat voor deze specifieke doelgroep (jongeren van wie de inburgeringstermijn is verlengd vanwege het volgen van een niet vrijstellende opleiding) kan worden afgeweken van de termijn van maximaal 1.5 jaar om van leerroute te wijzigen. Om die reden wordt in artikel 5.4, tweede lid, geregeld dat de gemeente de leerroute kan wijzigen na het afronden van de niet vrijstellende opleiding, ook als de datum van afronding van deze opleiding ligt na het verstrijken van de termijn van 1,5 jaar.

3. Communicatie en afspraken over verlenging inburgeringstermijn

Een anonieme partij heeft opgemerkt dat de toestemming van de gemeente die jongeren nodig hebben om de opleiding af te ronden, kan leiden tot willekeur. Zo is de zorg dat verschillende gemeenten daar anders mee omgaan en er dus een ongelijkheid ontstaat. Om die reden is gesuggereerd om deze jongeren pas inburgeringsplichtig te maken op het moment dat zij de niet vrijstellende opleiding hebben afgerond. Deze suggestie is niet overgenomen.

Volgens de systematiek van de Wi2021 is de voorwaarde voor een vrijstelling van de inburgeringsplicht gelinkt aan het taalniveau van een opleiding. Vrijstelling wordt alleen toegekend aan degenen die een opleiding volgen waarvan de afronding leidt tot een diploma waaruit blijkt dat betrokkene beschikt over kennis van de Nederlandse taal op tenminste niveau B1 en kennis van de Nederlandse maatschappij. Omdat de niet vrijstellende opleidingen niet opleiden tot dit niveau ligt vrijstelling van de inburgeringsplicht niet in de rede. In plaats daarvan is ervoor gekozen om verlenging van de inburgeringstermijn mogelijk te maken als een (jonge) inburgeringsplichtige een niet vrijstellende opleiding volgt. Gemeenten worden gestimuleerd om samen met de onderwijsinstellingen en de leerling zelf te bekijken of de jongere het meeste profijt heeft bij het afronden van een opleiding. Door gemeenten deze regie te geven kan er naar verwachting beter aangesloten worden bij de situatie van de individuele leerling. Anders dan waar de betreffende anonieme partij in de reactie van lijkt uit te gaan, is toestemming van de gemeente overigens geen voorwaarde om een niet vrijstellende opleiding te mogen afronden.

De MBO Raad heeft voorts gepleit voor duidelijke afspraken over de communicatie tussen scholen en gemeenten. Gegevensuitwisseling is daarbij als aandachtspunt meegegeven. Dit wordt ook benoemd door Ingrado in hun reactie, met specifiek aandacht voor meldingen aan het regionale meld- en coördinatiepunt voortijdig schoolverlaten (RMC). Hierdoor kunnen zij jongeren in een kwetsbare positie beter monitoren en samenwerken met het onderwijs en gemeenten om een passend traject te vinden.

Het belang van goede communicatie ten behoeve van de jongere wordt onderschreven en gemeenten en onderwijsinstellingen worden dan ook via voorlichting aangemoedigd om afspraken te maken over communicatie en tijdige betrokkenheid binnen de brede intake. Gegevensuitwisseling tussen gemeenten en onderwijsinstellingen is echter enkel mogelijk als de inburgeringsplichtige hiervoor toestemming verleent. De Wi2021 biedt namelijk geen grondslag voor deze vorm van gegevensuitwisseling. Binnen de gemeentelijke organisatie geldt dat gegevens uitgewisseld mogen worden indien de gegevens noodzakelijk zijn voor de uitvoering van Wi2021. Er wordt nog onderzocht welke mogelijkheden er precies zijn om op een andere manier gegevens over de betreffende jongere uit te wisselen tussen relevante partijen. Daarbij wordt ook gekeken naar mogelijkheden in aanpalende wetgeving. Hier gaat tijd mee gemoeid dus hier zal geen uitsluitel over komen binnen dit traject.

Een ander voorstel dat in dit kader is gedaan tijdens de consultatie, is dat DUO de scholen proactief attendeert op het aanvragen van de verlenging. Hierdoor zou het onderwijs de leerling beter kunnen ondersteunen. Alhoewel de regering deze wens begrijpt is een dergelijke automatische gegevensuitwisseling tussen DUO en het onderwijs niet mogelijk aangezien ook hiervoor een grondslag in de Wet inburgering 2021 ontbreekt. Dit verzoek wordt daarom niet overgenomen.

4. Urennorm Z-route

Curio heeft zorgen geuit over de groep leerlingen die cognitief niet in staat worden geacht om een opleiding binnen het Nederlandse onderwijsbestel te volgen en inburgeringsplichtig worden. In de samenwerking tussen ISK-scholen, praktijkscholen en MBO-instellingen worden deze jongeren op dit moment richting zelfredzaamheid begeleid.

Inspanningen die zij in deze periode (bijvoorbeeld op een praktijkschool) hebben verricht, tellen echter niet mee voor het voldoen aan de inburgeringsplicht. Curio stelt daarom voor om te bekijken of iemand door middel van Eerder Verworven Leeropbrengsten (klokuren onderwijs) kan voldoen aan (bepaalde) eisen van de Z-route. Daarna zou deze persoon verder kunnen met werk en opleiding. Ook de VNG pleit voor het onderzoeken van de mogelijkheden om taalonderwijs in het praktijkonderwijs mee te laten tellen voor de inburgeringsplicht onder de Wi2021.

Onder de Wi2021 is geregeld dat gemeenten de vrijheid hebben over de wijze van invulling van de urennorm binnen de Z-route. Uren die tijdens het onderwijs zijn gemaakt in het kader van participatie kunnen hierbij meetellen. Dit geldt echter niet voor de taaluren die gevolgd zijn in het onderwijs. Hiervoor geldt dat alleen de uren die zijn gevolgd bij een taalschool met een Blik op Werk keurmerk kunnen meetellen.

De zorg is dan ook terecht en daarom zal, in goed overleg met de betrokken partijen, onderzocht worden of er mogelijkheden zijn om ook (bepaalde) taaluren die op een praktijkschool (of andere vormen van vergelijkbaar onderwijs) onder nader te bepalen voorwaarden mee te laten tellen voor de urennorm binnen de Z-route. Hier is meer onderzoek en tijd mee gemoeid waardoor het, gezien de beoogde inwerkingtredingsdatum van deze aanpassing van het Besluit, niet mogelijk is om eventuele wijzigingen op dit moment al mee te nemen.

5. Aanvraag verlenging inburgeringstermijn

Zowel de VNG als Vluchtelingenwerk Nederland hebben vragen gesteld over de aanvraagprocedure van de verlengingsgrond. De VNG pleit voor een ambtshalve verlenging waarbij DUO – aangezien zij reeds beschikt over de gegevens – deze verlenging verleent. Vluchtelingenwerk Nederland geeft aan meer te zien in het verlengen vooraf voor de duur van de opleiding. Partijen benoemen dat het zelf aanvragen onnodig belastend werkt en stress oplevert bij de toch al kwetsbare doelgroep.

Voor de wijze van aanvraag is aangesloten bij de reeds bestaande verlengingsgronden onder de Wi2021. In de geest hiervan is van belang dat de aanvraag enkel wordt ingediend op het moment dat de verlengingsgrond noodzakelijk is. Het is immers denkbaar dat niet alle jongeren na het afronden van de opleiding van deze grond gebruik maken. Juist omdat deze inburgeringsplichtigen binnen het reguliere onderwijs meerdere uren in een Nederlandstalige omgeving hebben doorgebracht, is de kans aanzienlijk dat zij de leerroute binnen de resterende termijn kunnen afronden. Door de inburgeringstermijn in deze gevallen enkel op aanvraag te verlengen wordt gewaarborgd dat onnodige vertraging in het inburgeringstraject wordt voorkomen.

Daarnaast wordt van gemeenten verwacht dat zij tijdens de brede intake met de betrokkene het afronden van de opleiding bespreken en de afspraken hieromtrent vastleggen in het PIP. Omdat er geen sprake is van een vrijstelling, is het aan gemeenten om – bij voorkeur in samenspraak met onderwijsinstellingen - vinger aan de pols te houden over de vorderingen van de inburgeringsplichtige. Gemeenten kunnen vanuit hun reeds bestaande rol, inburgeringsplichtige wijzen op de mogelijkheid tot verlenging en ondersteunen bij het aanvraagproces.

Er wordt, kortom, beoogd om gemeenten regie te geven en beleidsvrijheid om samen met de betrokkene afspraken te maken en maatwerk te kunnen toepassen. De suggesties van de VNG en VWN op dit punt zijn derhalve niet overgenomen.

6. Engelstalige opleidingen

De VNG pleit in haar advies tevens voor een verlenging van de inburgeringstermijn voor personen die een niet-Nederlandstalige opleiding volgen. Als voorbeeld wordt een Engelstalige master genoemd of een opleiding aan een internationale school. De VNG geeft aan dat voor deze groep ook geldt dat het afbreken van de opleiding leidt tot onbenutte leerpotentie en verminderde kansen op de arbeidsmarkt. Verlenging van de inburgeringstermijn kan alleen aangevraagd worden voor de volgende aangewezen opleidingen: Praktijkonderwijs, Voortgezet speciaal onderwijs (uitstroomprofiel vervolgonderwijs op het niveau vmbo basis en kader, het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel en het uitstroomprofiel dagbesteding) en Entree opleidingen.

Gelet op de doelstelling vanuit de Wi2021 is het onwenselijk om de verlengingsgrond voor jongeren in niet Nederlandstalige opleidingen open te stellen. In tegenstelling tot de eerder genoemde niet vrijstellende opleidingen is er immers geen sprake van een opstap naar de uiteindelijke doelstelling vanuit de Wi2021, namelijk het behalen van B1 taalniveau. Dit uitgangspunt van de Wi2021 is gebaseerd op de wens om personen die voor langere tijd in Nederland willen verblijven, op een voor hen zo hoog mogelijk niveau kennis op te laten doen van de Nederlandse taal en samenleving. Hiermee wordt bevorderd dat zij zo snel mogelijk aan de samenleving deelnemen. Nu de suggestie in de kern niet strookt met deze ambities uit de Wi2021 wordt deze niet overgenomen.

Draagkrachttoets

In reactie op de internetconsultatie is opgemerkt dat het van belang is dat de draagkrachttoets die DUO ambtshalve gaat toepassen ieder jaar wordt herhaald, omdat anders het gevaar blijft bestaan dat inburgeraars meer betalen dan zij gezien hun financiële positie zouden kunnen betalen. Zoals in de toelichting al aangegeven zal DUO de draagkrachttoets het jaar daarop herhalen als een inburgeraar op basis van de ambtshalve draagkrachttoets aan de start van het terugbetalingstraject in aanmerking komt voor verlaging van het termijnbedrag. Dit wordt ieder jaar herhaald zolang uit de herhaalde draagkrachttoets blijkt dat de inburgeraar in aanmerking komt voor verlaging van het termijnbedrag. Indien op basis van de ambtshalve draagkrachttoets aan de start van het terugbetalingstraject of de ambtshalve herhaalde draagkrachttoets blijkt dat de inburgeraar niet in aanmerking komt voor verlaging van het termijnbedrag, dan wordt in het opvolgende jaar geen ambtshalve draagkrachttoets (meer) uitgevoerd. Wel blijft het voor de debiteur mogelijk om gedurende het terugbetalingstraject een draagkrachttoets aan te vragen. De draagkrachttoets wordt niet voor alle debiteuren jaarlijks herhaald om onnodige gegevensuitwisseling van inkomensgegevens van de inburgeraar te voorkomen.

Ook is aandacht gevraagd voor het goed informeren van inburgeraars over de mogelijkheden rondom aflossing van de lening. DUO informeert de inburgeraar tijdig en zo volledig mogelijk over het terugbetalingsproces en de mogelijkheden daarbinnen. DUO wijst daarbij actief op de mogelijkheid tot het aanvragen van een draagkrachttoets en zal dit in de toekomst ook blijven doen. Bij aanvullende vragen kan de inburgeraar contact opnemen met DUO. Daarnaast kunnen gemeenten binnen de begeleiding van de Wi2013-groep inburgeraars wijzen op de mogelijkheid tot aanvraag van de toets. Op basis hiervan zijn geen wijzigingen doorgevoerd in het Besluit inburgering.

Begeleiding asielstatushouders Einde Lening nog Inburgeringsplichtig

Het college krijgt de bevoegdheid om begeleiding te bieden aan asielstatushouders die inburgeringsplichtig zijn onder de Wi 2013 en die zes maanden voor het verstrijken van hun inburgeringstermijn (mede door het grotendeels uitputten van hun lening) in de problemen dreigen te komen (ELIP-groep). VWN dringt aan op het eerder laten ingaan van deze termijn. Indien er problemen met de inburgering dreigen te ontstaan is de periode van zes maanden volgens VWN voor gemeenten te krap om nog voldoende en bijtijds te kunnen bijsturen. Verder vraagt VWN wat de termijn is voor het vaststellen of iemand 'potentieel' ELIP dreigt te worden. Zij pleit ervoor om deze aanpak niet te beperken tot de (potentiële) ELIP-groep, maar preventief voor de alle asielstatushouders onder de Wi 2013 mogelijk te maken en niet te wachten tot er problemen ontstaan. Verder dringt VWN aan op een minder vrijblijvende rol voor gemeenten en meer toezicht op de inzet en besteding van de extra middelen voor deze groep.

VWN vreest dat een succesvolle inburgering van asielstatushouders anders te veel afhankelijk wordt van de inzet van de individuele gemeente waar zij worden gehuisvest.

Bij het vormgeven van de ELIP aanpak is een balans gezocht tussen het tijdig signaleren van potentiële problemen bij de financiering van de inburgering en de effectiviteit van de ondersteuning. Daarbij is ook rekening gehouden met de uitvoeringslast voor gemeenten. Gebleken is dat een groot deel van de ELIP groep uiteindelijk alsnog tijdig op eigen kracht voldoet aan de inburgeringsplicht. Bij het verruimen van de selectiecriteria zal het aandeel dat ook zonder aanvullende ondersteuning kan inburgeren toenemen, waardoor inzet van ondersteuning minder efficiënt wordt en gemeenten ondersteuning selectiever moeten inzetten. Aanvankelijk is uitgegaan van de groep inburgeraars die meer dan 75% van de lening heeft gebruikt en minder dan zes maanden resterende tijd had om in te burgeren. De termijn van zes maanden is in 2021 verruimd naar twaalf maanden en deels helemaal losgelaten. Iemand komt in aanmerking voor ELIP begeleiding wanneer 95 procent van de lening is verbruikt, ongeacht de resterende inburgeringstermijn. Ook in aanmerking voor de begeleiding komt de inburgeraar die in de laatste 12 maanden van de inburgeringstermijn 75 procent van de lening heeft verbruikt. Hiermee is een belangrijke stap gezet om vroegtijdig begeleiding aan te kunnen bieden. Het uitbreiden van de begeleiding naar de alle asielstatushouders onder de Wi 2013 zou een onevenredige belasting betekenen voor gemeenten, terwijl er slechts een bescheiden winst te verwachten valt. Voor wat betreft de rol van gemeenten geldt dat beleidsvrijheid en ruimte voor maatwerk bij de ELIP aanpak heel belangrijk is. Elke inburgeraar in de ELIP groep heeft een andere hulpvraag met al dan niet verschillende onderliggende problematiek. Daarbij is het een groot verschil of een gemeente te maken heeft met enkele tientallen ELIP gevallen of slechts een handvol. Wanneer er een klein aantal inburgeraars in een gemeente ELIP begeleiding nodig hebben, is het niet opportuun om te verwachten dat de betreffende gemeente een uitgebreide projectmatige aanpak opzet. Een individuele begeleiding kan dan immers effectiever en efficiënter zijn. De suggesties van VWN zijn niet overgenomen. *Overige onderwerpen*

Onder verwijzing naar eerder uitgebrachte adviezen over het ontwerp Besluit naturalisatietoets 2021 en de voorgestelde wijziging van de Wi2021, heeft de NOvA bepleit de inspanningstoets van artikel 12.2a (Overgangsrecht Regeling inburgering) op te nemen als een blijvende ontheffingsgrond. Deze suggestie wordt niet overgenomen. Bij de totstandkoming van de Wi2021 is er bewust voor gekozen om de mogelijkheid om te worden ontheven van de inburgeringsplicht op grond van aantoonbaar geleverde inspanningen die bestaat onder de Wi2013 niet te laten terugkomen. In plaats daarvan bevat de Wi2021 een specifieke leerroute voor inburgeraars die zeer veel moeite zullen hebben bij het leren van de Nederlandse taal en van wie de verwachting is dat zij niet in staat zijn om in te burgeren op niveau B1 of A2: de Z-route. Deze route zorgt er voor dat ook deze groep inburgeringsplichtigen een passend aanbod naar vermogen krijgt, gericht op zelfredzaamheid en meedoen in onze samenleving, waarmee ook deze groep beter wordt voorbereid op hun toekomst in Nederland.

Verder verwijst de NOvA naar hun eerder uitgebrachte advies op de voorgestelde wijziging van de Wi2021, specifiek de hardheidsclausule, het vergoeden van juridische bijstand bij verzoek om vrijstelling of verlenging en ambtshalve toetsing bij opleggen boete of beslissing kwijtschelden of terugvorderen van de lening of betrokkene in aanmerking kwam voor verlenging termijn, ontheffing of vrijstelling, ook al is hierom niet verzocht voor het verstrijken van de inburgeringstermijn. Voor een reactie daarop wordt verwezen naar de toelichting op het wetsvoorstel.⁶

⁶ Kamerstukken II, 2021/22, 36078, nr. 3, p. 10-11.

Tot slot zijn er door het UAF, de MBO-raad en NOvA enkele opmerkingen gemaakt die buiten het bestek van de voorgestelde wijzigingen vallen. Hier wordt derhalve niet op ingegaan.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I (wijziging van het Besluit inburgering 2021)

Onderdelen A en F (artikel 1.1. en artikel 6.2, zesde lid)

Met deze wijziging wordt een verwijzing naar het Besluit inburgering ingevoegd in de begripsbepalingen van het Besluit inburgering 2021, nu er met het onderhavige besluit enkele bepalingen worden opgenomen waarmee het overgangsrecht dat ziet op het Besluit inburgering wordt aangepast. Wanneer er naar het Besluit inburgering wordt verwezen in het Besluit inburgering 2021, wordt in beginsel verwezen naar het eerstgenoemde besluit zoals het luidde voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet inburgering 2021 en de daarop gebaseerde lagere regelgeving, op 31 december 2021. De wijziging van artikel 6.2, zesde lid, van het besluit hangt samen met deze wijziging.

Onderdeel B (artikelen 3.1, vijfde lid, 3.2, derde lid, 3.14, zesde lid, 5.5, tweede lid)

De technische wijziging van de onderhavige artikelen houdt verband met het nieuwe tweede lid dat is ingevoegd in artikel 5.3.

Onderdeel C (artikel 4.3, tweede lid)

Met het nieuwe tweede lid van artikel 4.3, wordt een grondslag gecreëerd om bij ministeriële regeling niet vrijstellende opleidingen aan te wijzen die een verlenging van de inburgeringstermijn rechtvaardigen. De grondslag voor de onderhavige wijziging is artikel 12, tweede lid, van de Wet inburgering 2021. Daarin is geregeld dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over een niet aan de inburgeringsplichtige te verwijten overschrijding van de inburgeringstermijn.

Op grond van artikel 4.3, derde lid (nieuw), van het besluit, kunnen bij ministeriële regeling per opleiding nadere regels worden gesteld, bijvoorbeeld met betrekking tot de wijze waarop de duur van de verlenging per geval wordt vastgesteld, welke maximale verlengingsduur geldt en welke bescheiden de inburgeringsplichtige bij een aanvraag tot verlenging van de inburgeringstermijn aan DUO moet verschaffen.

De aanvraag tot verlenging door de inburgeringsplichtige wordt ingediend bij DUO. De aanvraag kan niet eerder worden ingediend dan zes maanden voor het verstrijken van de inburgeringstermijn (artikel 4.5, eerste lid, van het Besluit inburgering 2021). Het betreft hier – in lijn met de overige verlengingsgronden en systematiek – derhalve geen verlenging van de inburgeringstermijn op voorhand. De termijn zal alleen worden verlengd in die gevallen waarin het voor de inburgeringsplichtige, als gevolg van het volgen van de niet vrijstellende opleiding, niet mogelijk is binnen de (resterende) inburgeringstermijn aan de inburgeringsplicht te voldoen. Dit kan over het algemeen pas worden beoordeeld bij het naderen van het einde van de inburgeringstermijn.

Onderdeel D (artikel 5.3, eerste en tweede lid)

In artikel 15, vijfde lid, van de Wi 2021 is geregeld dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt bepaald binnen welke termijn het PIP door de gemeente dient te worden opgesteld.

Met de onderhavige technische wijziging van artikel 5.3, eerste lid, wordt verduidelijkt dat de termijn waarbinnen het PIP moet worden vastgesteld door de gemeente, gaat lopen de dag na de schriftelijke kennisgeving van DUO aan de inburgeringsplichtige, waarmee de inburgeringsplichtige in kennis wordt gesteld van diens inburgeringsplicht. Bepalend voor de datum waarop de termijn gaat lopen is dus de datering van deze schriftelijke kennisgeving. Deze kennisgeving aan de inburgeringsplichtige wordt op (nagenoeg) hetzelfde moment verstuurd als de gegevensverstrekking door DUO aan het betreffende college, waarin het college op de hoogte wordt gesteld van de inburgeringsplicht (zie artikel 9.1, derde lid, onderdeel a, van het Besluit inburgering 2021). Indien de inburgeringsplichtige op de datum van deze kennisgeving van DUO nog niet is ingeschreven in de gemeente waar hij op grond van artikel 28 van de Huisvestingswet 2014 wordt gehuisvest, stelt de gemeente het plan vast binnen uiterlijk 10 weken na de dag waarop de inburgeringsplichtige in de basisregistratie personen is ingeschreven in de gemeente waar hij op grond van artikel 28 van de Huisvestingswet 2014 is gehuisvest. Deze situatie doet zich met name voor in het geval van asielstatushouders die in afwachting van huisvesting in een gemeente nog in de centrale opvang van het COA verblijven. In mindere mate kan dit ook overige migranten betreffen die – net zoals asielstatushouders – een asielprocedure hebben doorlopen maar in het bezit zijn gesteld van een verblijfsvergunning regulier. Ook deze inburgeringsplichtigen vallen onder de taakstelling van gemeenten zoals bedoeld in genoemd artikel van de Huisvestingswet 2014.

In het nieuwe tweede lid van artikel 5.3 wordt geregeld dat de gemeente onder voorwaarden mag afwijken van de in het eerste lid voorgeschreven termijn waarbinnen het PIP dient te zijn vastgesteld. Voor een toelichting op de omstandigheden waaronder de gemeente wel of geen beroep kan doen op deze afwijkingsmogelijkheid wordt verwezen naar paragraaf 8.2 van deze nota van toelichting.

De termijn van de inburgeringsplicht vangt aan op de dag na die van dagtekening van het PIP (zie artikel 11, tweede lid, van de Wi 2021).

Onderdeel E (artikel 5.4, tweede lid)

In artikel 5.4, tweede lid, wordt een uitzondering geregeld op de maximale termijn van 1,5 jaar na aanvang van de inburgeringsplicht, die geldt om de leerroute te wijzigen. De grondslag voor deze wijziging is artikel 17, tweede lid, van de Wet inburgering 2021.

In artikel 5.4, eerste lid, van het Besluit inburgering 2021 is geregeld dat binnen een periode van maximaal 1,5 jaar na aanvang van de inburgeringsplicht de door de inburgeringsplichtige te volgen leerroute door de gemeente te kunnen wijzigen. Hiervan kan sprake zijn indien de gemeente van oordeel is dat sprake is van onvoldoende voortgang of een grotere voortgang dan op grond van het persoonlijke plan inburgering en participatie (PIP) was te verwachten (zie artikel 17, tweede lid, van de Wet inburgering 2021).

Het (succesvol) afronden van een niet vrijstellende opleiding door de inburgeringsplichtige kan tot gevolg hebben dat de afspraken die tussen gemeenten en inburgeringsplichtige zijn gemaakt en vastgelegd in het PIP – waaronder de leerroute - gewijzigd moeten worden. Daarbij ligt het voor de hand dat de verwachtingen van de inburgeringsplichtige na het afronden van een niet vrijstellende opleiding hoger zijn dan bij aanvang van de inburgeringsplicht, en het om die reden wenselijk is dat de leerroute op dat moment te kunnen wijzigen.

Het zal in de praktijk voorkomen dat een niet vrijstellende opleiding langer duurt dan 1,5 jaar na aanvang van de inburgeringsplicht. In die gevallen kan het wenselijk zijn dat de gemeente de afspraken uit het PIP, waaronder de leerroute, die bij aanvang van het inburgeringstraject zijn gemaakt, na afronding van de opleiding kan wijzigen indien daar aanleiding toe bestaat, ondanks dat de termijn van artikel 5.4, eerste lid, van het Besluit inburgering 2021 inmiddels is verstreken. Om die reden wordt in artikel 5.4, tweede lid, geregeld dat de gemeente de leerroute kan wijzigen na het afronden van de niet vrijstellende opleiding, ook als de datum van afronding van deze opleiding ligt na het verstrijken van de termijn van 1,5 jaar. De uitzondering geldt uitsluitend voor de niet vrijstellende opleidingen die op grond van artikel 4.3, tweede lid, bij ministeriële regeling zijn aangewezen. Dit zijn de opleidingen: praktijkonderwijs (pro), voortgezet speciaal onderwijs (vso) in het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel en het uitstroomprofiel dagbesteding en een entreeopleiding (mbo-niveau 1).⁷

De uitzondering op de maximale termijn geldt zowel voor de inburgeringsplichtigen die de niet vrijstellende opleiding succesvol hebben afgerond als degenen die de niet vrijstellende opleiding voortijdig hebben beëindigd, maar de opleiding wel langer dan 1,5 jaar na de start van de inburgeringsplicht hebben gevolgd.

Onderdeel G (artikel 8.3)

Met het nieuwe artikel 8.3 van het Besluit inburgering 2021 wordt geregeld, dat de door de Minister van SZW aangewezen instelling een vergoeding voor de haar gemaakte kosten voor het keurmerk, als bedoeld in artikel 32, tweede lid, onderdeel d, van de Wet inburgering 2021, in rekening brengt bij de keurmerkhouders. De vergoeding kan zowel in rekening worden gebracht in de vorm van een jaarlijks vast bedrag per keurmerkhouders als door middel van een jaarlijks variabel bedrag dat op enigerlei wijze rekening houdt met de omvang van de relevante activiteiten van de keurmerkhouders. Ook kunnen kosten van activiteiten door of in opdracht van de aangewezen instelling die niet (jaarlijks) voor alle keurmerkhouders worden uitgevoerd via een afzonderlijke vergoeding in rekening worden gebracht bij de keurmerkhouders. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan onderzoeken of controles die met een lagere frequentie dan jaarlijks plaatsvinden, waardoor niet elke keurmerkhouders hier elk jaar mee te maken heeft. Ook valt hierbij te denken aan onderzoeken of inspecties nadat een keurmerkhouders op enig moment niet meer aan alle eisen van het keurmerk heeft voldaan.

In het tweede lid is bepaald dat de hoogte van de vergoeding jaarlijks opnieuw wordt vastgesteld, goedkeuring van de Minister van SZW behoeft, en na goedkeuring wordt gepubliceerd in de Staatscourant, vanwege het belang van een redelijke en billijke vergoeding, die in verhouding staat tot de daadwerkelijke kosten.

⁷ Artikel 4.2, eerste lid, van de Regeling inburgering 2021

Bij de goedkeuring worden de uitgangspunten van toetsingskader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten 'Maat houden 2014' (Kamerstukken II 2013/14, 24036, nr. 407) in acht genomen.

Op grond van het derde lid geldt dat voor kosten die door anderen dan de aangewezen instelling in rekening worden gebracht, en verband houden met de eisen die aan het keurmerk worden gesteld, ten laste komen van de keurmerkhouder.

Onderdelen H en I (artikel 9.3., tweede lid, en artikel 9.4, tweede lid)

Deze wijzigingen van de bepalingen inzake de gegevensuitwisseling hangen samen met het nieuwe artikel 4.3, tweede lid. Aan artikel 9.3, tweede lid, wordt toegevoegd dat het college DUO, indien van toepassing, informeert over het volgen van de niet vrijstellende opleiding, bedoeld in het met dit besluit ingevoegde, nieuwe artikel 4.3, tweede lid. Het is noodzakelijk dat DUO dit gegeven ontvangt met het oog op het verlengen van de inburgeringstermijn, op grond van dat artikel. Daarnaast heeft het delen van dit gegeven tot gevolg dat DUO de inburgeringsplichtige geen kennisgevingen stuurt waarin wordt gewezen op het voortschrijden van de inburgeringstermijn. Op grond van het gewijzigde tweede lid van artikel 9.4 informeert DUO het college over het volgen van de niet vrijstellende opleiding, bedoeld in artikel 4.3, tweede lid. Het gaat daarbij om het gegeven of de opleiding is afgerond of anderszins niet (meer) wordt gevolgd door de inburgeringsplichtige. Dit gegeven is van belang voor het bieden van de ondersteuning en begeleiding door de gemeente, en het doen van een inburgeringsaanbod in de situatie dat er geen opleiding (meer) wordt gevolgd.

Onderdeel J (artikel 9.10)

Met deze wijziging wordt de instelling, die op grond van artikel 10 van de Wet inburgering 2021 is belast met de voorbereiding op de inburgering, opgenomen in de opsomming in artikel 9.10 van het Besluit inburgering 2021. Daarin zijn de instanties aangewezen die, naast de instanties die reeds zijn genoemd in artikel 36 van de Wet inburgering 2021, gebruik mogen maken van het burgerservicenummer bij de verwerking van gegevens op grond van de Wet inburgering 2021. Bij de verstrekking van gegevens door de Minister van SZW aan deze instantie wordt namelijk ook gebruik gemaakt van het burgerservicenummer (zie artikel 9.1, vierde lid). Deze instelling was daarmee abusievelijk niet opgenomen in artikel 9.10. Met deze toevoeging wordt deze omissie hersteld.

Onderdeel K (artikel 10.1, vijfde lid)

In dit onderdeel wordt een passage van artikel 10.1, vijfde lid, onderdeel a, van het Besluit geschrapt. De inhoud wordt (deels) overgeheveld naar artikel 10.4 van het Besluit. In deze passage wordt beschreven hoe de Landelijke huisvestingstaakstelling (hierna: LHT) wordt vastgesteld. Om redenen van consistentie en vindbaarheid is het logischer de bepaling over de LHT op te nemen in artikel 10.4 van het Besluit. Zo wordt aangesloten bij de gehanteerde systematiek ten aanzien van de andere variabelen in artikel 10.1, vijfde lid, onderdeel a.

Onderdeel L (artikel 10.4, onderdeel c)

Cohort 2022 (jaar t-1)

In artikel 10.1 van het Besluit is bepaald dat de voorlopige uitkering voor een gemeente bestaat uit twee delen: het deel van de uitkering dat is voor gezinsmigranten en overige migranten en het deel voor asielstatushouders. Bij de berekening van het deel voor asielstatushouders wordt de gemeentelijke grondslag (hierna: GG) betrokken. De GG bestaat uit (1) de gemeentelijke huisvestingstaakstelling (GHT) in het betreffende jaar welke wordt vastgesteld op basis van de LHT; (2) de GHT voor het jaar t-1; (3) het voorlopig aantal asielstatushouders van het betreffende cohort jaar t-2 in de gemeente en (4) het aantal met een inburgeringsdiploma of inburgeringscertificaat afgeronde inburgeringstrajecten van asielstatushouders in het aangegeven jaar t-2 in de gemeente.

Voor de huisvestingstaakstelling cohort t-1 (2022, namelijk 22.000) wordt gekeken naar de volledige huisvestingstaakstelling⁸ (voor de cohorten die in de toekomst liggen wordt gebruik gemaakt van de meerjaren productieprognose (hierna: MPP) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid).

In 2022 is de huisvestingstaakstelling (22.000 personen) geen goede weergave van het aantal inburgeraars onder de Wet inburgering 2021, omdat dat volume gebaseerd is op het aantal afgegeven asielvergunningen in het vierde kwartaal van 2021 en de eerste drie kwartalen van 2022. Dit heeft te maken met de periode die zit tussen het moment van vergunningverlening en het moment van huisvesting in de gemeenten. Gemeenten hebben voor de groep uit het vierde kwartaal van 2021 (Wi2013) geen recht op inburgeringsbudget. Het huidige Besluit inburgering 2021 houdt hier geen rekening mee. Daarom wordt bij de berekening van de voorlopige uitkering 2023 het budgetaandeel cohort 2022 (jaar t-1) gecorrigeerd voor het aantal inburgeringsplichtige asielmigranten dat onder de Wet inburgering 2013 valt. Dit is een situatie die te maken heeft met de overgang naar een nieuw wettelijk stelsel en effect is dus eenmalig. Het gaat hier om 6.472 personen. Inburgeraars die voor 2022 hun verblijfsvergunning hebben gekregen, financieren hun inburgering zelf, eventueel via een lening bij de Dienst Uitvoering Onderwijs. Gecorrigeerd voor deze 6.472 personen komt de relevante LHT (jaar t-1) uit op 15.528 (22.000 – 6.472).

Cohort 2023 (jaar t)

De berekening voor de voorlopige uitkering voor 2023 bevat naast het cohort 2022 (t-1) ook het cohort 2023 (jaar t). Uit het Besluit volgt dat dit deel wordt berekend op basis van de landelijke huisvestingstaakstelling voor de eerste helft van 2023 plus een prognose van de tweede helft. In de SZW-begroting wordt voor het cohort 2023 echter gekeken naar de MPP van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en niet naar de huisvestingstaakstelling, omdat deze voor de eerste helft van 2023 pas op 1 oktober 2022 wordt gepubliceerd. De taakstelling voor de tweede helft van 2023 volgt uiterlijk 1 april 2023.

Om de inconsistentie tussen de begroting en het te beschikken voorschot voor 2023 op te heffen wordt de berekening van het budgetaandeel cohort 2023 (jaar t) in de voorlopige uitkering niet gebaseerd op de huisvestingstaakstelling, maar op de prognose "uitstroom vergunninghouders" in de MPP van februari 2022 van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

⁸ Stcrt. 2021, 42195

Voor de eerste helft van 2023 gaat het om 11.500 personen en voor de tweede helft van 2023 om 10.300 personen (cumulatief 21.800). Dit heeft als reden dat het budget voor 2023 in de SZW-begroting⁹ ook is gebaseerd op deze prognose. Verhogingen van de huisvestingstaakstelling van na die datum komen te laat om de begroting 2023 nog op aan te passen. Vanwege het budgetrecht van de Tweede Kamer is er geen mogelijkheid om de voorlopige uitkering aan gemeenten hoger vast te stellen dan het budget dat in de begroting is opgenomen. De 1^e suppletoire begroting 2023 is het eerstvolgende moment dat het budget kan worden aangepast. Hogere aantallen worden vervolgens verwerkt in de beschikking van de definitieve uitkering over 2023 in 2024. Dit is conform de bekostigingssystematiek die met gemeenten is afgesproken, waarbij via nacalculatie bekostigd wordt op basis van het werkelijke aantal inburgeringsplichtigen. Deze aanpassing van het besluit heeft dus geen consequenties voor de middelen die gemeenten uiteindelijk over 2023 krijgen.

Onderdeel M (artikel 12.1a)

Met deze wijziging van het Besluit inburgering 2021 worden enkele wijzigingen getroffen die betrekking hebben op het overgangsrecht. Op grond van artikel 54, eerste lid, van de Wet inburgering 2021 blijft de Wet inburgering (oud) van toepassing op de personen op wie die wet van toepassing was, voorafgaande aan de intrekking van de Wet inburgering en de inwerkingtreding van de Wet inburgering 2021. Zoals in het algemene deel van deze toelichting is uiteengezet, leidt onverkorte toepassing van de Wet inburgering en daarop gebaseerde lagere regelgeving op enkele punten tot onwenselijke uitkomsten, nu sommige geïnterpreteerde verbeteringen van het systeem dan achterwege moeten blijven. Nu de Wet inburgering en de daarop gebaseerde regelgeving als zodanig niet meer gewijzigd kan worden, worden, met de wijziging van het overgangsrecht in de Wet inburgering 2021, in het Besluit inburgering 2021 (door middel van onderhavig wijzigingsbesluit) en in de Regeling inburgering 2021 enkele uitzonderingen gemaakt op de onverkorte toepassing van het regime van de Wet inburgering. Met het nieuwe artikel 12.1a worden de grondslagen die zijn neergelegd in het bij koninklijke boodschap van 13 april 2022 ingediende wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering 2021 in verband met aanpassing van het overgangsrecht (kamerstukken 36078) verder uitgewerkt, en worden, in afwijking van het Besluit inburgering, enkele overgangsrechtelijke maatregelen getroffen. In de Regeling inburgering 2021 zullen enkele van deze bepalingen verder worden uitgewerkt, ter uitwerking van deze bepaling, of ter afwijking van de onverkorte toepassing van de Regeling inburgering.

Met het eerste lid wordt geregeld dat de schuld, bedoeld in artikel 4.13, van het Besluit inburgering, ambtshalve door de Minister van SZW geheel of gedeeltelijk wordt kwijtscholden onder de voorwaarden zoals gesteld in artikel 4.16a van de Regeling inburgering. In die regeling is, op grond van artikel 4.13, eerste lid, van het Besluit inburgering, geregeld dat een schuld op verzoek van de debiteur kan worden kwijtscholden. In aanvulling daarop wordt geregeld dat dit - in afwijking van artikel 4.13, vierde lid van het Besluit inburgering - ook ambtshalve kan plaatsvinden. Aan het eerste lid is terugwerkende kracht toegekend voor een periode van vijf jaar.

⁹ De parlementaire behandeling van de Begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor het jaar 2023 vindt plaats in het najaar van 2022.

Dit brengt met zich, dat de bepaling wordt toegepast op de personen die tot vijf jaar voorafgaande aan de inwerkingtreding van dit besluit debiteur waren op grond van het Besluit inburgering, en voldoen aan de voorwaarden, bedoeld in artikel 4.16a, van de Regeling inburgering. Zoals in het algemeen deel van de toelichting is aangegeven, betekent dit ook dat personen die onder de reikwijdte van deze bepalingen vallen, en hun schuld volledig hebben afbetaald, in aanmerking kunnen komen voor gedeeltelijke kwijtschelding van hun schuld, met terugwerkende kracht.

Met het tweede lid wordt geregeld dat de Minister van SZW, in aanvulling op hetgeen reeds was geregeld in artikel 4.9 van het Besluit inburgering, ambtshalve de draagkracht van de debiteur vaststelt bij de vaststelling van het termijnbedrag op grond van artikel 4.8 van het Besluit inburgering. Bij de vaststelling van het termijnbedrag op grond van artikel 4.8, van het Besluit inburgering, stelt de Minister van SZW de draagkracht van de debiteur ambtshalve vast overeenkomstig de voorwaarden gesteld in artikel 4.10 van het Besluit inburgering, en de artikelen 4.9 en 4.10 van de Regeling inburgering, met dien verstande dat de bepalingen uit de Regeling inburgering zijn toegesneden op de vaststelling van de draagkracht op aanvraag. Bij ministeriële regeling worden daarom nadere regels gesteld ten aanzien van de wijze waarop de draagkracht van de debiteur ambtshalve wordt vastgesteld.

De draagkrachtgegevens worden, zoals dat nu ook al gebeurt in het kader van de draagkrachtvaststelling op aanvraag, opgevraagd bij de rijksbelastingdienst. De grondslag voor deze gegevensuitwisseling is gelegen in artikel 47, eerste en tweede lid, van de Wi 2013, en de artikelen 6.1, eerste lid, onderdeel a, en artikel 6.2, eerste lid, onderdeel b, van het Besluit inburgering.

Met het derde lid wordt geregeld dat het college de bevoegdheid krijgt tot de begeleiding van asielstatushouders die inburgeringsplichtig zijn onder de Wi 2013, en die een groot deel van hun lening hebben uitgeput maar nog niet aan hun inburgeringsplicht hebben voldaan. Het college kan zelf een plan opstellen dat richting geeft aan de begeleiding van deze inburgeringsplichtigen, of kan de inburgeringsplichtige op diens verzoek bijstaan, waarbij de invulling die aan dit plan of de individuele hulp wordt gegeven, eveneens aan het college is. Met het opnemen van deze wettelijke bevoegdheid voor het college wordt voorzien in een grondslag tot gegevensverstrekking vanuit de Minister van SZW aan het college, op grond van artikel 47, tweede lid, onderdeel a, van de Wet inburgering, en de artikelen 6.1 en 6.2, van het Besluit inburgering.

Artikel II (inwerkingtreding)

Met deze bepaling is de inwerkingtreding van het besluit geregeld. Het besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2023. Uitzondering hierop is artikel I, onderdelen K en L, van dit besluit, waarmee de artikelen 10.1, vijfde lid, onderdeel a, en 10.4, onderdeel c, van het Besluit inburgering 2021 worden gewijzigd. Uit de Wet inburgering 2021 volgt dat de specifieke uitkering ten minste drie maanden voorafgaand aan het kalenderjaar waarop zij betrekking heeft bekend gemaakt door Onze Minister. Nu publicatie van het wijzigingsbesluit niet mogelijk is voor 1 oktober 2022, treden deze bepalingen in afwijking van de vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst, en werken terug tot en met 26 september 2022. Opgemerkt zij dat de wijzigingen een tijdelijke oplossing zijn en alleen gelden ten behoeve van de voorlopige uitkering 2023.

Aan het met dit besluit gewijzigde artikel 5.3, eerste lid, en het toegevoegde artikel 12.1a, eerste lid, van het Besluit inburgering 2021 wordt terugwerkende kracht verleend tot en met 1 januari 2022, respectievelijk 1 januari 2018 (zie voor een verdere toelichting op dit laatste onderdeel de toelichting op artikel 12.1a, eerste lid). Het gaat hier om louter begunstigende maatregelen, zodat er geen bezwaren zijn tegen het verlenen van terugwerkende kracht (vgl. aanwijzing 5.62 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

C.E.G. van Gennip