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 het wijzigen van de voorwaarden voor het verstrekken van een sociale lening aan niet-inburgeringsplichtigen, het opnemen van een vrijstelling na afronding van de Module Arbeidsmarkt en Participatie, het wijzigen van de Blik op Werk ureneis van de zelfredzaamheidsroute, en andere technische wijzigingen van ondergeschikte aard

(KetenID WGK025948)

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van , nr. ,
gedaan mede namens Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;

Gelet op de artikelen 9, tweede lid, 15, zesde lid, 20, derde lid, 54, zesde lid, van de Wet inburgering 2021 en de artikelen 8, vierde lid, en 12, zesde en zevende lid, en 24, tweede lid van de Wet register onderwijsdeelnemers;

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

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van , nr. , uitgebracht mede namens Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;

HEBBEN GOEDGEVONDEN EN VERSTAAN:

ARTIKEL I Wijziging Besluit inburgering 2021

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

A

Aan artikel 3.14 worden twee leden toegevoegd, luidende:

9. Indien de inburgeringsplichtige in de periode vanaf twee jaar voorafgaand aan de vaststelling van het persoonlijk plan inburgering en participatie, onderwijs Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse maatschappij heeft gevolgd aan een opleiding als bedoeld in het tiende lid, onderdeel a, b of c, dan kunnen de gevolgde uren, al dan niet in combinatie met uren gevolgd bij een cursusinstelling met een keurmerk als bedoeld in artikel 32 van de wet, in mindering worden gebracht op de urennorm, die geldt op grond van het tweede lid, onderdeel a, en achtste lid.

10. De inburgeringsplichtige, bedoeld in het negende lid, neemt deel of heeft deelgenomen aan:
a. het voortgezet speciaal onderwijs, bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Wet op de expertisecentra, in het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel of het

uitstroomprofiel dagbesteding, bedoeld in artikel 14, eerste lid, onderdelen b en c, van die wet;
b. het praktijkonderwijs, bedoeld in artikel 2.8 van de Wet voortgezet onderwijs 2020; of
c. de entreeopleiding, bedoeld in artikel 7.2.2, eerste lid, onderdeel a, van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

B

In artikel 3.15 wordt, onder vernummering van het tweede tot en met vijfde lid tot derde tot en met zesde lid, een lid ingevoegd, luidende:
2. Degene die de examenonderdelen, bedoeld in artikel 6.2a, tweede lid, onderdelen a tot en met c, met goed gevolg heeft afgelegd, ontvangt een inburgeringsdiploma als bedoeld in artikel 1.1, onderdeel b, van het Besluit inburgering.

C

Na artikel 6.2 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 6.2a. Verstrekken van een lening aan anderen dan inburgeringsplichtigen
1. Artikel 6.2, eerste lid, is niet van toepassing op de persoon, bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de wet, die rechtmatig verblijf verkrijgt als bedoeld in artikel 8, onderdeel e, van de Vreemdelingenwet 2000.
2. Aan de persoon, bedoeld in het eerste lid, kan op aanvraag een lening van ten hoogste € 10.000 worden verstrekt ten behoeve van de kosten voor:
a. Het afleggen van de examenonderdelen mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal, bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van de wet, op ten minste het niveau A2 van het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen;
b. Het afleggen van het examenonderdeel Kennis van de Nederlandse maatschappij, bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel b, van de wet;
c. Het afleggen van het examenonderdeel Oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt bedoeld in artikel 2.10, eerste lid, onderdeel b, van het Besluit inburgering; of
d. Het volgen van een alfabetiseringscursus, een inburgeringscursus, of een cursus Nederlands als tweede taal, ter voorbereiding van de examenonderdelen, genoemd in de onderdelen a tot en met c, bij een cursusinstelling die in het bezit is van een certificaat als bedoeld in artikel 28, eerste lid, van de wet of een keurmerk als bedoeld in artikel 32, eerste lid, van de wet;
3. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot het eerste en tweede lid.

D

Aan artikel 12.1a wordt een lid toegevoegd, luidende:

6. Onze Minister verleent de inburgeringsplichtige vrijstelling van het onderdeel oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt, bedoeld in artikel 2.10, eerste lid, van het

Besluit inburgering, indien hij de module Arbeidsmarkt en Participatie, bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel b, van de wet, succesvol heeft afgerond.

ARTIKEL II Wijziging Besluit register onderwijsdeelnemers

Het **Besluit register onderwijsdeelnemers** wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 16 wordt onder vervanging van de punt door een puntkomma aan het slot van onderdeel r een onderdeel toegevoegd, luidende:
s. inburgeringscertificaten voor het behalen van de zelfredzaamheidsroute, bedoeld in artikel 3.16, eerste lid, van het Besluit inburgering 2021.

B

Aan artikel 17, tweede lid, wordt onder vervanging van de punt door een puntkomma aan het slot van onderdeel h een onderdeel toegevoegd, luidende:
i. in geval van een waardedocument als bedoeld in artikel 16, onderdeel s: het behaalde certificaat, het programma, eventueel behaalde examenonderdelen en de datum waarop het certificaat is behaald.

C

Artikel 22, vierde lid, komt te luiden:

4. Indien sprake is van een waardedocument als bedoeld in artikel 16, onderdeel r of s, levert Onze Minister van Justitie en Veiligheid aan Onze Minister de diplomagegevens, bedoeld in artikel 17, eerste lid en tweede lid, onderdeel h en i, met het persoonsgebonden nummer.

D

Na artikel 38 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 38a. Verstrekking basisgegevens aan Onze Minister van JenV
Aan Onze Minister van Justitie en Veiligheid worden, voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van zijn taken op grond van de Wet inburgering 2021, desgevraagd het persoonsgebonden nummer en de in de bijlage aangeduide basisgegevens verstrekt van onderwijsdeelnemers.

E

In artikel 39 vervalt het eerste lid, alsmede de aanduiding ‘2.’ Voor het tweede lid.

F

Artikel 49 wordt als volgt gewijzigd:
1. In het opschrift wordt ‘Onze Minister van SZW’ vervangen door ‘Onze Minister van JenV’.

2. In de tekst wordt ‘Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid’ vervangen door ‘Onze Minister van Justitie en Veiligheid’.

G

In de bijlage wordt in de kolom met betrekking tot de Wet inburgering 2021 “39, eerste lid” vervangen door “38a” en wordt “M.SZW” vervangen door “M.JenV”.

Artikel III
Dit besluit treedt in werking met ingang van PM, met dien verstande dat artikel I, onderdelen B en C, terugwerken tot en met 1 januari 2022.

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

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

I. Coenradie

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Eppo Bruins

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

De voorgestelde wijziging van het Besluit inburgering 2021 (hierna: Bi2021) lost een aantal knelpunten op dat gesignaleerd is in de uitvoering van het nieuwe stelsel inburgering, dat in werking is getreden op 1 januari 2022.

Deze wijziging betreft de volgende onderdelen:

1. Het opnemen van een bepaling die ziet op het mogelijk maken dat jongeren uren Nederlands als tweede taal en Kennis van de Nederlandse maatschappij mee kunnen tellen voor de Blik op Werk ureneis van de zelfredzaamheidsroute (Z-route). Het betreft uren die gevolgd worden of zijn in het praktijkonderwijs (pro), in het arbeidsmarktgerichte profiel of het uitstroomprofiel dagbesteding van het voortgezet speciaal onderwijs (vso) of het entree onderwijs (mbo-niveau 1). Ook onderwijs van de internationale schakelklas (ISK) naar deze onderwijssoorten valt hieronder;
2. Het opnemen van een bepaling die regelt dat iemand die de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) heeft afgerond niet daarnaast ook Oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt (ONA) hoeft te behalen om te voldoen aan de eisen van de Wet inburgering (hierna: Wi2013);
3. Het opnemen van een bepaling over het afsluiten van leningen door niet-inburgeringsplichtigen; en
4. Het wijzigen van het Besluit register onderwijsdeelnemers (BRO) waardoor – naast de verwijzing naar de diploma's voor het inburgeringsexamen (behaald in de B1-route) ook een verwijzing naar de certificaten behaald in de Z-route wordt bereikt.

2. Wijzigingen met betrekking tot het Besluit inburgering 2021

2.1 Wijziging urennorm zelfredzaamheidsroute voor jonge nieuwkomers

2.1.1 Inleiding

Met deze wijziging van het Bi2021 wordt geregeld dat voor jonge nieuwkomers bepaalde onderwijsuren mogen meetellen voor de Blik op Werk ureneis (hierna: BoW-ureneis) in de zelfredzaamheidsroute (Z-route).

2.1.2 Meetellen onderwijsuren voor BoW-uren Z-route

Het is van belang dat jonge nieuwkomers in staat worden gesteld om op een voor hen passende manier te participeren in de Nederlandse samenleving, en om te voorkomen dat inburgering daaraan in de weg staat. De beleidsdoelstelling van het inburgeringsbeleid is dat inburgeringsplichtigen participeren naar vermogen. De huidige inburgeringsregelgeving leidt ertoe dat een beperkte groep jonge schoolgaande inburgeraars niet op een voor hen passend niveau uit kunnen stromen. Het gaat om een klein deel van de doelgroep die moeite hebben met het leren van de taal en waarvan verwacht wordt dat dat een route, waarbij de focus meer ligt op participatie in plaats

van taal, tot meer participatie en kansen op de arbeidsmarkt zal leiden. Om dit mogelijk te maken is een aanpassing van de regelgeving nodig.

Voor bepaalde groepen inburgeringsplichtigen die niet-vrijstellend onderwijs hebben gevolgd of volgen, en die niet in staat zijn om minimaal taalniveau A2 te behalen, is het deelnemen aan extra 800 uur onderwijs Nederlands als tweede taal (Nt2) en Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM) bij een instelling met een Blik op Werk keurmerk in het kader van de Z-route niet doelmatig. Voor deze inburgeringsplichtigen heeft het volgen van BoW onderwijs geen toegevoegde waarde en zou dit juist contraproductief kunnen werken. Het gaat hier bijvoorbeeld om jonge nieuwkomers die na hun aankomst in Nederland praktijkonderwijs hebben gevolgd, en waarbij tijdens dit onderwijs is gebleken dat het maximale leerplafond is bereikt. Deze groep jongeren leert verder in de praktijk en niet in de klas. Daarnaast hebben deze jongeren vaak al een passende plek in de maatschappij gevonden in de vorm van een begeleide werkplek, zoals beschermd werk en dagbesteding. Dit is moeilijk te combineren met het volgen van 800 BoW uren, waardoor de inburgering er voor een beperkte groep jongeren toe leidt dat zij uit een passende leer- of werkplek worden getrokken.

Met de voorliggende wijziging van het Bi2021 wordt voorzien in een nieuwe mogelijkheid waarbij uren Nt2 en KNM die gevolgd zijn in het regulier onderwijs, twee jaar voorafgaand aan en tijdens het vaststellen van het Persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP), mee mogen tellen bij de BoW-ureneis van de Z-route.

2.1.3 Aanvang inburgeringsplicht

Een persoon kan inburgeringsplichtig worden bij het bereiken van de zestienjarige leeftijd, maar is vrijgesteld van de inburgeringsplicht zolang hij leer- of kwalificatieplichtig is. Jongeren zijn leerplichtig tot en met het schooljaar waarin ze zestien jaar worden of twaalf volledige schooljaren aan een Nederlandse school hebben gevolgd. Jongeren zijn kwalificatieplichtig vanaf de afloop van de leerplicht tot het moment dat ze een startkwalificatie[1] hebben gehaald of achttien jaar worden. Verder is een persoon tijdelijk vrijgesteld van de inburgeringsplicht indien hij een opleiding volgt die leidt tot de beheersing van het Nederlands op tenminste niveau B1.[2]

Hieronder vallen de opleidingen in het voorgezet onderwijs vmbo, havo en vwo; opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs (met uitzondering van de entree-opleiding) en opleidingen in het hoger onderwijs. Dit zijn de zogenoemde vrijstellende opleidingen.

In de praktijk wordt een persoon dus inburgeringsplichtig zodra hij achttien jaar wordt en geen of een niet-vrijstellende opleiding volgt. Niet-vrijstellende opleidingen betreffen pro, vso in het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel of het uitstroomprofiel dagbesteding, alsmede entreeopleidingen. Entreeopleidingen zijn mbo-opleidingen op niveau 1.

Er is echter een uitzondering op voorgaande. Jongeren in het pro of in het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel of het uitstroomprofiel dagbesteding van het vso zijn vrijgesteld van de kwalificatieplicht zodra zij de school verlaten.[3] Dit betekent dat zij ook inburgeringsplichtig kunnen worden op zestien- of zeventienjarige leeftijd.

2.1.4 Eerdere wijzigingen van de Regeling inburgering 2021

---

[1] Een startkwalificatie is een havo- of vwo-diploma of een mbo-diploma vanaf niveau 2.

[2] Zie voor de precieze voorwaarden artikel 4, eerste lid, onderdeel d, van de Wet inburgering 2021.

[3] Artikel 4a, tweede lid, van de Leerplichtwet 1969.

Als onderdeel van het overgangsrecht van de Wi2013 naar de Wi2021 is per 1 januari 2023 een speciale ontheffingsregeling gecreëerd voor jongeren die inburgeringsplichtig zijn onder de Wi2013.[4] Voor een ontheffing aantoonbaar geleverde inspanningen kunnen zij nu 600 onderwijsuren inzetten in plaats van 600 uur gevolgd bij een cursusinstelling met een Blik op Werk keurmerk.

De Wi2021 kent geen ontheffing op grond van aantoonbaar geleverde inspanningen. Voor nieuwkomers die niet in staat zijn de B1-route of onderwijsroute te behalen is er de Z-route. De doelgroep en onderwijsvormen van de Z-route zijn dezelfde als die van de ontheffing Wi2013.

In dezelfde wijziging van de Regeling inburgering 2021 waarin de ontheffing voor jongeren in de Wi2013 is aangepast is het voor jongeren die inburgeringsplichtig zijn onder de Wi2021 en die een niet-vrijstellende opleiding volgen mogelijk gemaakt dat de inburgeringstermijn wordt verlengd.[5] Daardoor kunnen zij hun niet vrijstellende opleiding afmaken en op een later moment alsnog voldoen aan de inburgeringsplicht zonder in de problemen te komen met de inburgeringstermijn.[6]

2.1.5 Doelgroep

De situatie zoals hierboven beschreven, van jongeren die in de knel komen met de taaluren en voor wie de meerwaarde van de taaluren laag wordt ingeschat, doet zich naar verwachting alleen voor in de Z-route. De Z-route is in de kern ontwikkeld voor inburgeringsplichtigen die moeite hebben met het leren van de taal en waarvan de inschatting is dat zij taalniveau A2 niet binnen de inburgeringstermijn zullen behalen. Inburgeringsplichtigen die de Z-route volgen, hebben geen examenverplichting maar dienen te voldoen aan een vastgestelde urennorm. Zij dienen tenminste 800 uur Nederlands als tweede taal en/of alfabetiseringsonderwijs en KNM te volgen. Specifiek voor asielstatushouders geldt daarnaast nog de verplichting om deel te nemen aan 800 uur participatieactiviteiten.

2.1.6 De ureneis taal van de Z-route

Afbakening onderwijs

De opleidingen waarvan de onderwijsuren gericht op taal en KNM meetellen voor de 800 uur in de Z-route betreffen:

- het praktijkonderwijs (pro);
- het voortgezet speciaal onderwijs (vso), in het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel of het uitstroomprofiel dagbesteding;
- de entreeopleiding (mbo-niveau 1).

Dit betreft vormen van onderwijs die niet leiden tot de beheersing van Nederlands op tenminste niveau B1. De internationale schakelklassen (ISK's) ter voorbereiding op deze opleidingen worden in het besluit niet expliciet genoemd, maar vallen hier ook onder. ISK-leerlingen staan namelijk altijd ingeschreven aan een reguliere opleiding in het voorgezet onderwijs. Wanneer zij ingeschreven staan of hebben gestaan in het praktijkonderwijs of voortgezet speciaal onderwijs, kunnen deze uren ook ingezet worden voor de ureneis van de Z-route.

[4] Artikel 12.2a van de Regeling inburgering 2021.
[5] Stcrt. 2022, 33825.
[6] Artikel 4.2 van de Regeling inburgering 2021.

Voor andere opleidingen geldt dat deze leiden tot een vrijstelling van de inburgeringsplicht gedurende het volgen van de opleiding en een definitieve vrijstelling indien het diploma wordt behaald. In het geval dat het diploma niet wordt behaald is het waarschijnlijker dat deze jongeren terechtkomen in de B1-route dan in de Z-route.

Ten slotte is het van belang om te benoemen dat deze wijziging van het Bi2021 geen gevolgen heeft voor het participatieonderdeel van de Z-route voor statushouders. Jonge statushouders die hun onderwijsuren uit het pro, vso, entree of ISK laten meetellen voor de taalureneis van de Z-route hebben hun inburgeringstraject nog niet afgerond. Zij zullen nog steeds 800 uur participatieactiviteiten moeten volgen en de Module Arbeidsmarkt en Participatie en het participatieverklaringstraject moeten afronden.

2.1.7 Uitvoeringsaspecten

Als het gaat om het meetellen van de (gevolgde) onderwijsuren dan is dit uitsluitend mogelijk voor onderwijsuren in de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse maatschappij. Met onderwijsuren in de Nederlandse taal worden uren Nederlands als tweede taal onderwijs bedoeld, dan wel uren die specifiek gericht zijn op het leren van de Nederlandse taal. Kennis van de Nederlandse maatschappij wordt onder andere (maar niet uitsluitend) in vakken zoals burgerschap, maatschappijleer, maatschappelijke oriëntatie, geschiedenis en staatsinrichting en loopbaanoriëntatie onderwezen.

Het onderwijs moet gevolgd zijn binnen twee jaar voorafgaand aan het moment van het vaststellen van het PIP of tijdens of na het vaststellen van de PIP. Hiervoor is gekozen om de situatie te voorkomen dat jaren na het volgen van het regulier onderwijs zonder verdere inspanningen het meetellen van onderwijsuren wordt aangevraagd.

Werkwijze doorgeven onderwijsuren

Voor de uitvoering van de maatregel moeten de onderwijsinstellingen het aantal gevolgde onderwijsuren doorgeven aan de gemeente. In de consultatieversie van deze wijziging werd een werkwijze geschetst waarbij het doorgeven van de gevolgde uren via de inburgeraar verloopt. De inburgeraar krijgt een formulier van de gemeente en brengt deze naar de onderwijsinstelling. In hun reactie op de internetconsultatie gaven de PO-raad, VO-raad, Sectorraad Praktijkonderwijs, Lowan en de Sectorraad GO aan dat deze verantwoordelijkheid niet bij de jongeren zou moeten liggen. Genoemde partijen geven aan dat het hier gaat om een groep jongeren die veelal niet zal begrijpen hoe de procedure moet verlopen. Het advies van deze partijen is dat de gemeente het initiatief neemt voor het gesprek met de onderwijsinstelling over de onderwijsuren gevolgde uren. Dit past ook bij de regierol die de gemeente heeft in de Wi2021.

Er is op dit moment in de Wet inburgering 2021 geen basis om informatie te kunnen uitwisselen tussen gemeenten en reguliere onderwijsinstellingen. De gemeente voert een uitgebreid intakegesprek met de inburgeraar als onderdeel van de brede intake. Onderdeel van de brede intake is om het onderwijsverleden van de inburgeraar te verkennen. Voor de uitvoering van de huidige maatregel kan de gemeente tijdens de intake toestemming vragen aan de inburgeraar om informatie door de onderwijsinstelling te laten verstrekken. Hierbij wordt benadrukt dat de uitwisseling van gegevens over gevolgde onderwijsuren in het voordeel is van de inburgeraar. Het gaat er tenslotte om dat de inburgeraar niet extra wordt belast.

Na inwerkingtreding van deze regeling zal de staatssecretaris J&V verkennen of het wenselijk is een grondslag voor gegevensuitwisseling tussen gemeenten en reguliere onderwijsinstellingen in de regelgeving vast te leggen.

De gemeente en de onderwijsinstellingen bepalen zelf hoe zij deze gegevensuitwisseling vormgeven. Het is aan de gemeente om de juistheid van de doorgegeven uren te

beoordelen. Voor de administratieve verwerking van dit onderdeel van de Z-route deelt de gemeente de benodigde gegevens over de betreffende uren met DUO.

De suggestie van de onderwijsraden om een brochure uit te brengen over deze maatregel en de uitvoering daarvan wordt overgenomen.

2.2 Lening aan niet-inburgeringsplichtigen

Met het bepaalde in artikel 6.2 van het Bi2021 wordt invulling gegeven aan artikel 20, derde lid, van de Wi2021 op grond waarvan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld omtrent het verstrekken van een lening aan niet-inburgeringsplichtigen. Concreet wordt hier de persoon bedoeld die op grond van artikel 3, tweede lid, van de wet is vrijgesteld van de inburgeringsplicht en die een rechtmatig verblijf verkrijgt als bedoeld in artikel 8, onderdeel e, van de Vreemdelingenwet 2000. In artikel 6.1 van het Bi2021 is bepaald dat, tenzij uitdrukkelijk anders is bepaald, de bepalingen in hoofdstuk 6, die zien op de sociale lening, van overeenkomstige toepassing op deze persoon.

Wanneer niet-inburgeringsplichtigen vrijwillig willen inburgeren ten behoeve van een sterker verblijfsrecht, bijvoorbeeld een (reguliere) vergunning voor onbepaalde tijd, kunnen ze daarvoor een lening afsluiten bij DUO van maximaal 10.000 euro.

Dit kon onder de Wi2013, en is onder de Wi2021 nog steeds mogelijk. De voorwaarden die in beide stelsels gelden zijn echter wel verschillend. In het stelsel van de Wi2021 stelt het college op basis van de brede intake een PIP vast voor een inburgeringsplichtige, met daarin opgenomen een leerroute (artikel 15 van de Wi2021). In artikel 6.1 van het Bi2021 wordt nu geregeld dat inburgeringsplichtige gezinsmigranten een lening van maximaal 10.000 euro kunnen afsluiten voor het volgen van een cursus ten behoeve van de door de gemeente in het PIP vastgestelde leerroute. Op grond van het eerder genoemde artikel 6.1 van het Bi2021 is deze bepaling van overeenkomstige toepassing op EU-migranten omdat voor deze groep niet iets nadrukkelijk anders is geregeld.

Het is niet wenselijk dat niet-inburgeringsplichtigen verplicht worden een PIP te laten opstellen door de gemeente met daarin een vastgelegde leerroute, enkel met het oog op het afsluiten van de sociale lening. Niet-inburgeringsplichtigen die willen inburgeren verschillen immers sterk van inburgeringsplichtigen. Zij verblijven vaak gedurende lange tijd al in Nederland en willen doorgaans inburgeren met als doel een sterker verblijfsrecht of naturalisatie.

In dit besluit wordt daarom geregeld dat niet-inburgeringsplichtigen een lening kunnen voor de volgende zaken kunnen aanwenden:

a. Het afleggen van de examenonderdelen mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal (leesvaardigheid, luistervaardigheid, spreekvaardigheid en schrijfvaardigheid) op ten minste het niveau A2;
b. Het afleggen van het examenonderdeel Kennis van de Nederlandse maatschappij;
c. Het afleggen van het examenonderdeel Oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt;
d. Het volgen van een alfabetiseringscursus, een inburgeringscursus of cursus Nederlands als tweede taal ter voorbereiding van de onderdelen, genoemd in de onderdelen a tot en met c, bij een cursusinstelling die in het bezit is van een Blik op Werk keurmerk of een vergelijkbaar certificaat.

Het onderdeel Oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt is een onderdeel van het inburgeringsexamen, vastgelegd in de Wi2013 zoals die gold tot en met 31 december 2021. Voldoen aan dit onderdeel is een vereiste voor inburgeringsplichtigen die nog onder de Wi2013 vallen en voor niet-inburgeringsplichtigen voor verkrijging van een sterker verblijfsrecht of naturalisatie.

Besluit Naturalisatietoets (J&V)

Op 1 januari 2022 is de Wi2021 inwerking getreden. Het Besluit Naturalisatietoets (hierna: BNT) is, na inwerkingtreding van de Wi2021, via een noodbesluit gewijzigd zodat, onder andere, het inburgeringsexamen onder de Wi2013 nog steeds geldt als naturalisatietoets.[7]

Om ook zeker te stellen dat er een juridische basis is voor verstrekking van een diploma met de examenonderdelen onder de Wi2013 aan niet-inburgeringsplichtigen, wordt een nieuw onderdeel aan artikel 3.15 van het Bi2021 toegevoegd.

2.3 Wijziging overgangsrecht ONA/MAP

Een van de verplichte onderdelen van de Wi2013 is Oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt (hierna: ONA). ONA is geen onderdeel onder de Wi2021 - daar is ONA vervangen door de Module Arbeidsmarkt en Participatie (hierna: MAP). ONA geldt dus alleen voor inburgeringsplichtigen die onder de Wi2013 vallen en die na 1 januari 2015 inburgeringsplichtig zijn geworden. ONA en MAP zijn allebei bedoeld om nieuwkomers kennis te laten maken met de Nederlandse arbeidsmarkt en vaardigheden en capaciteiten bij te brengen die nodig zijn om te kunnen participeren.

Omdat het in de praktijk voorkomt dat inburgeringsplichtigen onder de Wi2013 de MAP afronden als onderdeel van ondersteuning bij hun inburgering door de gemeente én de MAP een gelijkwaardig alternatief is voor ONA, wordt in het Bi2021 gewijzigd dat afronding van de MAP leidt tot een vrijstelling van ONA.

<u>Onderscheid ONA en MAP</u>
Het verschil tussen deze twee ligt in inhoud en regie. De inhoud van ONA is centraal vastgesteld. Het bestaat uit het maken van een portfolio dat wordt beoordeeld door een of meer examinatoren bij DUO. Op basis van het portfolio voert de inburgeringsplichtige vervolgens een eindgesprek met een of meer examinatoren bij DUO. Het examenonderdeel bevat een aantal concrete opdrachten zoals het opstellen van een CV en een sollicitatiebrief. Vanaf 1 mei 2018 is het mogelijk ONA in te vullen via 64 cursusuren en een goedgekeurd portfolio. Daarnaast kan vanaf 20 april 2019 iemand die werkt en vanaf 1 oktober 2020 een zelfstandig ondernemer een vrijstelling van ONA krijgen. Bij ONA ligt de regie in de handen van de inburgeringsplichtige zelf.

<u>Vrijstelling ONA-verplichting</u>
Het komt voor dat inburgeringsplichtigen onder de Wi2013 met succes de MAP hebben afgerond. Het betreft dan met name inburgeringsplichtigen aan wie gemeenten in het kader van ondersteuning aan de Wi2013-doelgroep de MAP aanbieden.[8] Het is aan gemeenten om te bepalen of aanbieding van de MAP onderdeel vormt van de ondersteuning.

---

[7] Stb. 2022, 115.
[8] De begeleiding van deze groep (de zg. ELIP groep) is vastgelegd in het Besluit van 5 december 2022 tot wijziging van het Besluit inburgering 2021 in verband met aanpassing van het overgangsrecht en enige andere wijzigingen (Stb. 2022, 489).

Dit besluit stelt deze specifieke groep vrij van hun verplichting tot ONA. Het heeft geen toegevoegde waarde om deze inburgeringsplichtigen te vragen dat zij de ONA opnieuw doorlopen, gezien de vergelijkbare doelen die MAP en ONA hebben. Daarnaast blijkt uit de praktijk dat door de afname van het ONA aanbod inburgeringsplichtigen niet, of moeilijk, aan hun inburgeringsplicht kunnen voldoen. Dit heeft te maken met de steeds kleiner wordende doelgroep uit de Wi2013 waardoor het minder rendabel is voor onderwijsinstellingen om het aanbod te organiseren. Daarbij dreigt het docententekort deze afbouw te versnellen.

3. Wijziging van het Besluit register onderwijsdeelnemers

Bij Besluit van 17 december 2021 tot wijziging van onder andere het Examen-en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB in verband met de uitwerking van het taalschakeltraject als opleiding educatie en de onderwijsroute in het inburgeringsstelsel (Stb. 2021, 643) is artikel 16, onderdeel r, van het Besluit register onderwijsdeelnemers gewijzigd vanwege invoering van de Wi2021. In die wijziging is alleen het diploma dat verstrekt wordt na het behalen van het inburgeringsexamen vermeld. Abusievelijk is het inburgeringscertificaat dat verstrekt wordt ter afronding van de Z-route niet vermeld. Deze omissie wordt door toevoeging van een nieuw onderdeel s aan artikel 16 nu gerepareerd. In artikel 17, onderdeel i, wordt vervolgens omschreven welke gegevens van het certificaat in het register worden opgenomen. De aanpassing van het besluit geeft DUO de mogelijkheid om het certificaat ook gedigitaliseerd op te nemen.

4. Gevolgen voor de regeldruk

Wijziging urennorm zelfredzaamheidsroute
Het meetellen van de taaluren voor jongeren die eerder onderwijs hebben gevolgd levert een regeldrukbesparing op voor een beperkte groep jongeren. Het is voor deze groep niet meer nodig om na hun opleiding nog een heel inburgeringstraject te doorlopen. Het kan immers zo zijn dat zij reeds 800 uur, of een deel van die 800 uur, hebben gevolgd om te voldoen aan de BoW-ureneis uit de Z-route. Dit levert een maximale besparing van €1.980.000 op.

De BoW-component van de Z-route kost per inburgeraar 800 x €15 = €12.000. Op basis van gegevens die beschikbaar zijn bij DUO is er een inschatting gemaakt dat jaarlijks 165 jongeren gebruik zouden kunnen maken van de wijziging. Als we ervan uitgaan dat deze jongeren de volle 800 uur BoW-component van de Z-route niet meer hoeven te volgen zorgt dit voor een jaarlijkse vermindering van de regeldruk van €1.980.000.

Vrijstelling ONA verplichting
De vrijstelling van ONA voor personen die de MAP hebben afgerond levert een regeldrukbesparing op van 65 uren per persoon. Dat is het gemiddelde aantal uren dat een inburgeringsplichtige aan ONA besteedt. De inschatting is dat 60 personen hiervan gebruikt zullen maken. Dit levert een vermindering op van de regeldruk van € 71.000.

De overige wijzigingen hebben geen gevolgen voor de regeldruk.

Adviescollege toetsing regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het beperkt gevolgen voor de regeldruk heeft die in de toelichting toereikend in beeld zijn gebracht.

5. Financiële gevolgen

De wijzigingen leiden tot incidentele implementatiekosten en voor gemeenten tot een structurele kostenbesparing.
De incidentele kosten komen voornamelijk voor rekening van DUO. Uit de uitvoeringstoets van DUO blijkt dat DUO voorziet dat de voorgestelde wijzigingen enerzijds kosten en anderzijds besparingen opleveren. De kosten betreffen werkzaamheden voor het aanpassen van de BoW-ureneis, het inregelen van de vrijstelling voor ONA en het ontsluiten van het zelfredzaamheidscertificaat via Mijn Diploma's. De besparingen verwacht DUO in verband met een versnelde afname in het aantal beoordelingen en eindgesprekken ONA . Naar verwachting zullen deze kosten beperkt zijn en passen binnen de bestaande dienstverleningsafspraak tussen SZW en DUO.

Deze wijzigingen hebben geen gevolgen voor de begroting van J&V. De kosten voor BoW-uren voor gemeenten zullen als gevolg van deze wijziging beperkt lager uitvallen. Dit heeft echter geen gevolgen voor de budgettering naar gemeenten.

6. Advies en consultatie

ATR

Zie paragraaf 4.

DUO

DUO heeft geconcludeerd dat onder voorwaarden de voorgestelde wijzigingen van het Bi2021 per 1 januari 2025 haalbaar en uitvoerbaar zijn. De voorwaarden betreffen tijdige opdrachtverstrekking en tijdige communicatie tussen opdrachtgever, gemeenten en DUO over de impact voor gemeenten. De impact voor gemeenten van de wijziging van de BoW-ureneis voor jongeren in de Z-route is beschreven in paragraaf 2.1.7.

De opname in het Besluit register onderwijsdeelnemers van het certificaat voor afronding van de zelfredzaamheidsroute en daarmee opname van een digitaal certificaat in Mijn Diploma's, is uitvoerbaar, maar niet haalbaar per 1 januari 2025. Voor het ontsluiten van het zelfredzaamheidscertificaat in Mijn Diploma's zal een technische aanpassing moeten worden gedaan die uiterlijk het eerste kwartaal van 2025 gerealiseerd kan zijn.

VNG

De VNG ondersteunt de voorgestelde wijziging ten aanzien van de BoW- uren eis voor jongeren in de Z-route. De VNG heeft daarbij enkele aandachtspunten en suggesties ter verbetering.

De VNG pleit ervoor om onderwijsuren uit het entreeonderwijs ook mee te laten tellen. Dit advies is overgenomen, zie paragraaf 2.1.6 van deze nota van toelichting,

De VNG adviseert om de wijziging met terugwerkende kracht te laten plaatsvinden, zodat eerder gevolgde onderwijsuren ook voor jongeren die momenteel de Z-route doorlopen worden meegeteld. Zonder aanpassing van de voorgestelde wijziging is dit al het geval; zodra de wijziging is ingevoerd kunnen alle jongeren in de Z-route hun onderwijsuren van de genoemde opleidingen twee jaar voorafgaand aan de PIP meetellen.

De VNG verzoekt of de gemeente een geautomatiseerd bericht kan ontvangen wanneer een niet-vrijstellend onderwijstraject wordt beëindigd. Dit is al het geval; vanaf 19 april 2024 krijgen gemeenten automatisch een bericht van DUO. Dit verzoek valt overigens buiten de scope van dit wijzigingsvoorstel.

De VNG vraagt om een vrijstellingsmogelijkheid van het afnemen van de leerbaarheidstoets als de gemeente van mening is dat er voldoende informatie beschikbaar is om de juiste leerroute vast te stellen. Dit valt buiten de scope van deze wijziging en wordt daarom niet meegenomen.

De VNG verzoekt dat de uren in het entreeonderwijs ook meegeteld kunnen worden voor de groep die afschaalt van de B1-route naar A2 niveau, of wijzigt van de B1-route naar de Z-route.. Dit valt buiten de scope van deze wijziging en wordt daarom niet meegenomen.

De voorgestelde vrijstelling van ONA na het volgen van de MAP leidt bij de VNG tot een aantal vragen. Voor de VNG is onduidelijk wie verantwoordelijk is voor financiering van de MAP voor statushouders die onder de Wi2013 vallen. Omdat gemeenten geen wettelijke taak hebben ten aanzien van inburgeringsplichtigen betekent dat het in de praktijk zal verschillen of een gemeente wel of niet bereid is om de MAP voor deze groep aan te bieden. ln dat kader heeft de VNG zorgen over de gelijke behandeling van de statushouders onder de Wi2013, omdat de voorgestelde wijziging kan leiden tot verschillen tussen gemeenten. Gemeenten krijgen slechts beperkte middelen om ondersteuning te bieden aan de groep statushouders die onder de Wi2013 valt. Het lijkt onwenselijk dat voor de statushouder, die zelf verantwoordelijk is voor de financiering, de gemeente moet of gaat betalen voor het volgen van de MAP. Het ministerie van SZW geeft in de consultatie aan dat deze voor gemeenten tot een structurele kostenbesparing leiden. Dat wordt door de VNG niet herkend.

Gemeenten ontvangen voor de zogenoemde ELIP-groep[9] onder de statushouders Wi2013 middelen. Gemeenten bepalen zelf waar deze middelen aan besteed worden om de betrokkenen zo goed mogelijk via maatwerk te ondersteunen.[10] Het is dan ook aan gemeenten om te bepalen of aanbieding van de MAP hiertoe behoort.

De structurele kostenbesparing voor gemeenten is het gevolg van het niet hoeven aanbieden van de BoW-uren aan jongeren in de Z-route, niet door de vervanging van ONA door MAP.

Naar aanleiding van de opmerkingen en vragen is een zin in paragraaf 2.3 toegevoegd.

[9] Einde Lening, Nog Inburgeringsplichtig. Het betreft asielstatushouders onder de Wi2013 die hun lening vrijwel volledig hebben verbruikt, maar nog niet hebben voldaan aan de inburgeringsplicht.
[10] Kamerstukken II 2023/24, 32824, nr. 438; Uitvoeringsbrief inburgering van de minister van SZW aan de TK van 24 juni 2024.

Internetconsultatie

Er zijn 22 reacties gegeven.

BoW-ureneis in de Z-route

Toevoeging entreeonderwijs aan de lijst met opleidingen

In het eerste voorstel voor deze wijziging was het entreeonderwijs niet meegenomen. Uit de reacties op de internetconsultatie bleek dat dit wel gewenst is. Daarom is er besloten om entreeonderwijs toe te voegen aan de opleidingen waarvan de onderwijsuren meegeteld mogen worden voor de BoW-ureneis van de Z-route.

Twee reacties in de internetconsultatie gaven daarbij echter wel aan dat de uren uit het entreeonderwijs niet standaard en op voorhand zouden moeten meetellen. Hier zou enkel en alleen gebruik van gemaakt moeten worden bij jongeren die nadrukkelijk niet het potentieel hebben om door te stromen naar een vrijstellende opleiding en waarvan gedurende het volgen van de entreeopleiding blijkt dat het extra volgen van Nt2-uren in de Z-route een belemmering kan vormen voor de succesvolle en passende participatie van de jongere.

De inzet blijft dat jongeren op het entreeonderwijs doorstromen naar het mbo-niveau 2 of een andere kwalificerende opleiding als zij hiertoe in staat zijn. Het ligt ook in de rede dat jongeren die hiertoe in staat zijn inburgeren in de B1- of onderwijsroute.

Het meetellen van de onderwijsuren uit het entreeonderwijs is een optie voor alleen die jongeren in de Z-route waarvoor doorstroom naar eerdergenoemd onderwijs niet in de lijn der verwachting ligt. Gemeenten bepalen samen met de jonge inburgeraar wat de beste route voor hem of haar is: in aanvulling op het regulier onderwijs nog 800 Bow-uren volgen of niet. Gemeenten kunnen hierbij advies vragen van de onderwijsinstelling die bekend is met de jongere.

Door op deze manier maatwerk toe te passen wordt voorkomen dat de doorstroom naar het mbo-niveau 2 ontmoedigd wordt. Ook wordt hiermee voorkomen dat het entreeonderwijs een ‘escape’ voor de inburgering vormt, waarbij jongeren via de entreeopleiding aan de Bow-ureneis van hun inburgeringsplicht kunnen voldoen.

Naar aanleiding van de reacties op de internetconsultatie is entreeonderwijs toegevoegd aan de lijst met opleidingen waarvan de uren mogen worden meegeteld.

Verduidelijking rondom het meetellen van uren van de ISK

Naar aanleiding van de reacties is in paragraaf 2.6.1 verduidelijkt dat ook de onderwijsuren van de ISK gericht op de genoemde opleidingen ingezet mogen worden voor de BoW-ureneis van de Z-route.

Vrijstelling ONA na volgen MAP

In een reactie wordt gepleit voor een vrijstelling MAP voor werkende inburgeringsplichtigen onder de Wi2021. Deze reactie valt buiten het bereik van deze wijziging.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I (wijziging van het Besluit inburgering 2021)

Onderdeel A
In artikel 5.3, vijfde lid, van het Bi2021 is geregeld dat inspanningen die een inburgeringsplichtige heeft verricht voorafgaand aan het vaststellen van het PIP, niet meewegen voor het voldoen aan de inburgeringsplicht, tenzij uitdrukkelijk anders is bepaald.

Voor de Z-route is in dat kader geregeld dat bepaalde inspanningen onder omstandigheden wel meewegen. In het negende lid (nieuw) van artikel 3.14 wordt geregeld dat indien de inburgeringsplichtige binnen twee jaar voorafgaand aan of na de vaststelling van het persoonlijk plan inburgering en participatie, als bedoeld in artikel 15 van de wet, onderwijs Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving heeft gevolgd aan een opleiding als bedoeld in het tiende lid, onderdelen a, b, of c, van artikel 3.14, (nieuw) al dan niet in combinatie met uren gevolgd bij een cursusinstelling met het Blik op Werk-keurmerk, in mindering kunnen worden gebracht op de urennorm. Het is aan de gemeente om te bepalen of bepaalde uren al dan niet in mindering worden gebracht op de urennorm en dit wordt vervolgens door de gemeente geregistreerd.

Onderdeel B
In dit onderdeel wordt het mogelijk gemaakt een diploma te verstrekken met de examenonderdelen onder de Wi2013 aan niet-inburgeringsplichtigen. Aan artikel 3.15 van het Bi2021 wordt een artikellid toegevoegd.

Onderdeel C
Met het bepaalde in artikel 6.1 is invulling gegeven aan artikel 20, derde lid, van de Wi2021 op grond waarvan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld omtrent het verstrekken van een lening aan niet-inburgeringsplichtigen. In de aanhef van artikel 6.1 is bepaald dat de bepalingen in hoofdstuk 6 (sociale lening) van overeenkomstige toepassing zijn op de persoon, bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de wet, die rechtmatig verblijf verkrijgt als bedoeld in artikel 8, onderdeel e, van de Vreemdelingenwet 2000 (niet-inburgeringsplichtigen), tenzij uitdrukkelijk anders is bepaald. Met de onderhavige wijziging van het Bi2021 wordt nadrukkelijk bepaald dat artikel 6.2, eerste lid, niet van toepassing is op eerder genoemde groep. In dit artikel is opgenomen ten behoeve waarvan een sociale lening kan worden verstrekt voor (niet-) inburgeringsplichtigen. Voor EU-migranten, die niet-inburgeringsplichtig zijn, wordt het mogelijk onder het nieuwe inburgeringsstelsel een sociale lening van maximaal € 10.000 af te sluiten voor de examenonderdelen op minimaal A2 niveau en voor cursussen bij een instelling met een Blik op Werk keurmerk. De hoogte en inhoud van de lening zijn identiek aan die van de Wi2013.

Onderdeel D
Dit onderdeel regelt dat de inburgeringsplichtige een vrijstelling kan worden verleend van het onderdeel ONA, indien hij de MAP succesvol heeft afgerond. Artikel 54, zesde lid, van de Wi2021 biedt hiervoor een wettelijke grondslag. Dit artikel geeft de bevoegdheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen met betrekking tot de goede uitvoering van de Wi2013. In de memorie van toelichting is expliciet opgenomen dat het kan gaan om een omstandigheid als het wegvallen van voldoende lesaanbod of het verminderen van de kwaliteit ervan voor inburgeringsplichtigen onder de Wi2013.

Artikel II (wijziging van het Besluit register onderwijsdeelnemers)

Met onderdeel A (wijziging van artikel 16 van het Besluit register onderwijsdeelnemers) wordt bepaald dat het inburgeringscertificaat een waardedocument is waarvan diplomagegevens in het register onderwijsdeelnemers worden opgenomen. De wijziging van artikel 17 bepaalt vervolgens welke diplomagegevens van deze waardedocumenten worden opgenomen in het register.

Met artikel 22 wordt geregeld dat de Minister van JenV de gegevens levert aan de minister van OCW ten behoeve van opname in het register. Zodra diplomagegevens in het register onderwijsdeelnemers zijn opgenomen, kan de betrokkene een uittreksel daarvan opvragen (artikel 31 Wet register onderwijsdeelnemers). Ook kunnen de gegevens op grond van artikel 49 BRO verstrekt worden aan (de minister van) JenV om te beoordelen of sprake is van een vrijstelling van de inburgeringsplicht.
De verantwoordelijkheid voor de Wet inburgering 2021 ligt nu bij JenV en niet meer bij SZW. Met de onderdelen C tot en met G van dit artikel wordt bewerkstelligd dat deze portefeuillewijziging ook in het Besluit register onderwijsdeelnemers wordt verwerkt. Artikel 39, over de verstrekking van basisgegevens aan de minister van SZW is daartoe opgesplitst in een artikel 38a (voor de verstrekking aan JenV) en artikel 39 (voor de verstrekking aan SZW).

Artikel III (inwerkingtreding)

Dit artikel regelt de inwerkingtreding. Dit besluit treedt in werking met ingang van PM, met dien verstande dat artikel I, onderdelen B en C, terugwerken tot en met 1 januari 2022. Deze onderdelen zien op het wijzigen van de voorwaarden voor het verstrekken van een lening aan anderen dan inburgeringsplichtigen. Sinds de inwerkingtreding van de Wi2021 op 1 januari 2022 worden leningen aan niet-inburgeringsplichtigen verstrekt onder de voorwaarden van het oude stelsel. Door de terugwerkende kracht tot en met die datum, worden de leningen die zijn verstrekt sinds 1 januari 2022 van een grondslag in het Bi2021 voorzien. Dit is begunstigend omdat niet-inburgeringsplichtigen hierdoor ook na 1 januari 2022 - en zolang het naturalisatiestelsel op de Wi2021 nog niet is geregeld – vrijwillig kunnen inburgeren met als doel naturalisatie of een sterker verblijfsrecht.

Deze nota van toelichting wordt, vanwege de genoemde wijziging in het BRO, uitgebracht mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

I. Coenradie