

Vergaderjaar 2019–2020

35 483

Regels over inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering 20.)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

I	Algemeen	3
1.1	Inleiding	3
1.2	Historie Wet inburgering	3
1.3	Aanleiding en doel van het wetsvoorstel	7
1.3.1	Beleidsstheorie	8
1.3.2	Tijdige start	9
1.3.3	Snelheid traject	10
1.3.4	Maatwerk	10
1.3.5	Dualiteit: combineren van taal leren en participeren	11
1.3.6	Kwaliteit inburgeringsaanbod	12
1.4	Vorbereiding van de stelselwijziging	12
2.1	Hoofdpijnen van het wetsvoorstel	14
2.2	Stelselverantwoordelijkheid en regierol gemeenten	15
2.3	Doelgroepen van de Wet inburgering	16
2.3.1	Onderscheid asielstatushouders en gezinsmigranten en overige migranten	17
2.4	Vorbereiding op inburgering en doorlopende lijn	19
2.5	De taken van gemeenten	21
2.5.1	Maatschappelijke begeleiding	21
2.5.2	Ontzorgen van asielstatushouders	22
2.5.3	Brede intake	24
2.5.4	Persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP)	26
2.5.5	Voortgang van de inburgering	28
2.5.6	Inburgeringsaanbod en reële prijs	29
2.5.7	Gemeentelijke samenwerking	31
2.6	Toezicht op de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs	32
2.7	De inburgeringsplicht	33
2.7.1	Leerroutes	34
2.7.1.1	B1-route	35
2.7.1.1.1	Examinering	37
2.7.1.2	Onderwijsroute	38
2.7.1.3	Z-route	41
2.7.2	Participeren: kennis van kernwaarden en arbeidsmarkt	43
2.7.2.1	Participatieverklaringstraject	43

2.7.2.2	Module Arbeidsmarkt & Participatie	45
2.7.3	Inburgeringstermijn	46
2.7.4	Ontheffing van de inburgeringsplicht	47
3.	Verhouding tot andere wet- en regelgeving	49
3.1	Nationale regelgeving	49
3.1.1	Vreemdelingenwet 2000 en Rijkswet op het Nederlander- schap	49
3.1.2	Wet kinderopvang	50
3.2	Internationale en EU-regelgeving	50
3.2.1	Gezinsherenigingsrichtlijn en Richtlijn langdurig ingezetenen	50
3.2.2	Kwalificatierichtlijn ten aanzien van inburgering	51
3.2.3	Kwalificatierichtlijn en Vluchtelingenverdrag ten aanzien van ontzorgen	52
4.	Uitvoerings- en handavingsaspecten	52
4.1	Informatievoorziening	52
4.1.1	Gegevensbescherming effectenbeoordeling	56
4.2	Handhaving	57
4.2.1	Algemeen	57
4.2.2	Handhaving door de Minister van SZW en door de gemeente	58
4.2.3	Hoogte van de boetes	59
4.2.4	Gevolgen niet tijdig voldoen aan het PVT voor lening	63
4.2.5	Samenloop Wet inburgering en Participatiewet	63
4.3	Voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik	64
5.	Doenvermogen	66
6.	Gevolgen voor de regeldruk	70
6.1	Regeldruk burgers	70
6.2	Regeldruk bedrijven	71
6.3	Aanpassingskosten bedrijven	71
7.	Financiële gevolgen	72
7.1	Inburgeringsbudget	72
7.2	Verdeelsystematiek Specifieke Uitkering inburgerings- voorzieningen	74
7.3	Besteding van het budget ter financiering van inburge- ringsvoorzieningen	76
8.	Monitoring en evaluatie	76
9.	Advies en consultatie	77
9.1	Adviescollege Toetsing Regeldruk, Raad voor de Rechtspraak en College voor Toetsen en Examens	78
9.2	DUO en Inspectie van het Onderwijs	79
9.3	Raad voor Openbaar Bestuur, Vereniging van Neder- landse Gemeenten, Divosa en gemeenten	80
9.3.1	Regierol gemeenten algemeen	81
9.3.1.1	Verhouding tussen taken van gemeenten en taken van andere partijen	82
9.3.1.2	(Beleids)ruimte voor gemeenten	84
9.3.2	Financiering	85
9.3.2.1	Prestatiebekostiging	86
9.3.3	Maatschappelijke begeleiding	86
9.3.4	Ontzorgen	87
9.3.5	Doelgroepen	88
9.3.6	Overgangsrecht	90
9.4	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken en VluchtelingenWerk Nederland	90
9.4.1	Verhoging taaleis naar niveau B1	91
9.4.3	Gevolgen verkorten verblijfsduur voor integratie	92
9.4.4	Dualiteit en (arbeids)participatie	93
9.4.5	Handhaving: sancties versus positieve prikkels	95
9.4.6	Doorwerking wetsvoorstel naar sterker verblijfsrecht en naturalisatie	96

9.5	MBO Raad, Stichting voor Vluchteling-Studenten en Nederlandse Raad voor Training en Opleiding	97
9.5.1	Gemeentelijke samenwerking	97
9.5.2	Toezicht op de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs	98
9.5.3	Onderwijsroute	99
9.6	Autoriteit Persoonsgegevens	101
9.7	Internetconsultatie	101
9.7.1	Persoonlijk plan inburgering en participatie	102
9.7.2	Inburgeringsaanbod en reële prijs	102
9.7.3	Participatieverklaringstraject	103
9.7.4	Inburgeringstermijn	103
9.7.5	Informatievoorziening en gegevensuitwisseling	104
9.7.5	Overige onderwerpen	105
10.	Overgangsrecht en inwerkingtreding	105
II	Artikelsgewijze toelichting	106

I ALGEMEEN

1.1 Inleiding

In de afgelopen decennia hebben verschillende visies op inburgering en voortschrijdend inzicht over hoe nieuwkomers het best en het snelst volwaardig deel uit kunnen gaan maken van de Nederlandse samenleving, geleid tot een groot aantal wijzigingen in het beleid. Al die wijzigingen ten spijt, is er nog altijd geen sprake van een stelsel waarin inburgeringsplichtigen adequaat en snel het gewenste einddoel bereiken. Ook het huidige inburgeringsstelsel, wat als doel heeft de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige voor de eigen inburgering te versterken, voldoet hierin helaas niet.

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd dat inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk de taal leren en volwaardig aan de Nederlandse samenleving gaan deelnemen, het liefst via betaald werk. Daartoe worden de inburgeringsplichtige, de gemeenten en de rijksoverheid optimaal in positie gebracht. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de voornemens in het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» en aan de voorgenomen uitwerking daarvan in de brief «Hoofdlijnen veranderopgave inburgering». ¹ De uitkomsten van de evaluatie van de huidige Wet inburgering zijn hierin meegenomen. ²

1.2 Historie Wet inburgering

Nederland kent sinds 1996 inburgeringsbeleid, aanvankelijk alleen voor nieuwkomers³ en vanaf 1999 ook voor oudkomers⁴. Op 30 september 1998 trad de Wet inburgering nieuwkomers (WIN) in werking. Op grond van deze wet waren nieuwkomers verplicht aan een door de gemeente vast te stellen inburgeringsprogramma deel te nemen. Het verwijtbaar niet deelnemen aan (onderdelen van) het programma kon door de

¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34, bijlage 820240 en Kamerstukken II 2017/18, 32 824, nr. 223.

² Kamerstukken II 2017/18, 32 824, nr. 222, bijlage 847443.

³ Definitie WIN: vreemdeling die in Nederland rechtmatig verblijf heeft op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 en artikel 28 van de Vreemdelingenwet 2000, die de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt en die voor de eerste keer tot Nederland is toegelaten.

⁴ Zie Regeling oudkomers 25 gemeenten 2005: een persoon die 18 jaar of ouder is, die buiten Nederland is geboren en behoort tot een etnische minderheidsgroep, die rechtmatig in Nederland verblijft anders dan voor een tijdelijk doel als bepaald bij of krachtens de WIN, en die niet verplicht is om op grond van de WIN een inburgeringsprogramma te volgen.

gemeente worden gesanctioneerd met een bestuurlijke boete. Voor oudkomers was geen sprake van een wettelijke verplichting.

De regering constateerde in de jaren daarna dat de gewenste resultaten van het inburgeringsbeleid achterbleven. In 2007 werd daarom een meer verplichtend en resultaatgericht stelsel ingevoerd. De doelgroep van dat inburgeringsstelsel bestond uit zowel oudkomers als nieuwkomers. Bij de invulling van de inburgeringsplicht stond de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige centraal. Dit gold zowel voor het behalen van het examen als de bekostiging van het traject. Van meet af aan was gemeenten een spilfunctie toebedacht.⁵ Het uitgangspunt was dat inburgeringsplichtigen zelf een inburgeringscursus inkochten. De gemeenten kochten alleen cursussen in voor bijzondere groepen inburgeringsplichtigen die daarvoor een eigen bijdrage betaalden. De bijzondere groepen betroffen: uitkeringsgerechtigden en andere personen waarbij sprake was van een individuele arbeidsplicht.

De start van de inburgeringsprogramma's verliep traag. Op 1 september 2007 werd daarom het Deltaplan inburgering gelanceerd.⁶ Het doel van dit plan was verbetering van de kwaliteit van de inburgering. Onderdeel van het programma was een vereenvoudiging van de Wet inburgering, die werd ingevoerd vanaf 1 november 2007 en waardoor gemeenten beter werden toegerust op hun verantwoordelijkheid als lokale regisseur op het gebied van inburgering en participatie. Gemeenten konden onder meer aan alle inburgeringsplichtigen een inburgeringsprogramma aanbieden. Hiervoor werd gedurende de lopende kabinetsperiode 460 miljoen euro beschikbaar gesteld, waardoor jaarlijks ongeveer 60.000 mensen met inburgering konden starten.

Eind 2009 waren de belangrijkste knelpunten opgelost en functioneerden de uitvoeringsorganisaties bij gemeenten naar behoren. In de jaren tussen 2007 en 2011 was een grote inhaalslag gemaakt met de inburgering van oudkomers. Daarom werd in de Miljoenennota van 2011 een forse bezuiniging aangekondigd op het inburgeringsbeleid, die werd ingevuld door een korting op de inburgeringsbudgetten voor gemeenten. Verder werd besloten het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid van inburgeringsplichtigen weer meer op de voorgrond te plaatsen. Deze twee ontwikkelingen hebben geleid tot de wetwijziging van 2013 (het huidige inburgeringsstelsel).⁷

In het huidige inburgeringsstelsel ligt de verantwoordelijkheid voor inburgering bij de inburgeringsplichtige: de inburgeringsplichtige moet binnen drie jaar voldoen aan de inburgeringsplicht door middel van het behalen van het inburgeringsexamen en bepaalt zelf hoe hij dit doet. De eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige wordt waar nodig financieel ondersteund via een sociaal leenstelsel. In het geval van asielstatushouders wordt de lening kwijtgescholden wanneer betrokkene binnen de termijn aan de inburgeringsplicht heeft voldaan. Gemeenten hebben door deze wijzigingen geen formele rol meer in het inburgeringsstelsel, behalve dat zij verantwoordelijk zijn voor het organiseren van maatschappelijke begeleiding aan asielstatushouders, onder andere bedoeld om hen gewijs te laten worden in de gemeente.

⁵ Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 3.

⁶ Kamerstukken II 2006/07, 31 143, nr. 1.

⁷ Wet van 13 september 2012 tot wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige (Stb. 2012, 430).

In april 2016 werden de eerste resultaten van het huidige inburgeringsstelsel zichtbaar. Het beeld was zorgelijk. Slechts 32% van het cohort 2013 had op dat moment aan de inburgeringsplicht voldaan, terwijl voor een deel de termijn inmiddels verstreken was. De invulling van de eigen verantwoordelijkheid, met name het zelf kiezen van een passende cursus, kwam als een belangrijk knelpunt naar voren. Naar aanleiding van deze bevindingen werd een aantal maatregelen getroffen.⁸ Zo werden gemeenten gestimuleerd de inburgeringsplichtigen meer te begeleiden. Daartoe werd het budget voor maatschappelijke begeleiding verhoogd van € 1.000 naar € 2.370 per asielstatushouder, zodat gemeenten meer hulp konden bieden bij bijvoorbeeld de begeleiding naar een geschikte inburgeringscursus. Ook werd de inburgeringsplichtige gestimuleerd op een zo hoog niveau mogelijk in te burgeren door verruiming van de gronden voor verlenging van de inburgeringstermijn.⁹

Als gevolg van de verhoogde instroom van asielstatushouders steeg het aantal inburgeringsplichtigen in 2015 en 2016 sterk. Om die reden werd door de regering extra ingezet op de integratie en participatie van deze groep inburgeringsplichtigen. Dit leidde tot een aantal concrete maatregelen, waaronder het stimuleren van vrijwilligerswerk onder asielzoekers en het ontwikkelen van een systematiek om in een vroeg stadium van de asielopvang de competenties en werkervaring van asielstatushouders in beeld te brengen met het oog op toeleiding naar onderwijs en werk («screening»). Daarnaast werd ingezet op het beter benutten van de wachttijd van asielstatushouders in een asielzoekerscentrum (AZC) door hen voor te bereiden op inburgering («voorinburgering»), onder andere door te starten met taallessen en werd de al eerder aangekondigde verhoging van het budget voor maatschappelijke begeleiding voor gemeenten structureel.¹⁰

Een ander gevolg van de stijging van het aantal inburgeringsplichtigen was een stijging van het aantal cursusinstellingen en een toename van het aantal fraudegevallen met de leningen door cursusinstellingen. Daarom zijn ook verschillende maatregelen genomen om fraude tegen te gaan en de kwaliteitseisen aan cursusinstellingen te verhogen. Zo is bijvoorbeeld een financieel toezichtsinstrument ontwikkeld dat wordt toegepast bij cursusinstellingen en dat is gericht op het voorkomen van financiële fraude. Verder is het «toezicht in de klas» geïntroduceerd: het inspecteren van alle cursusinstellingen met een keurmerk van de Stichting Blik op Werk.¹¹

Tussen 2013 en 2018 zijn verschillende wijzigingen doorgevoerd in de wet- en lagere regelgeving.

⁸ Kamerstukken II 2016/17, 32 824, nr. 161 en Kamerstukken II 2016/17, 34 334, nr. 23.

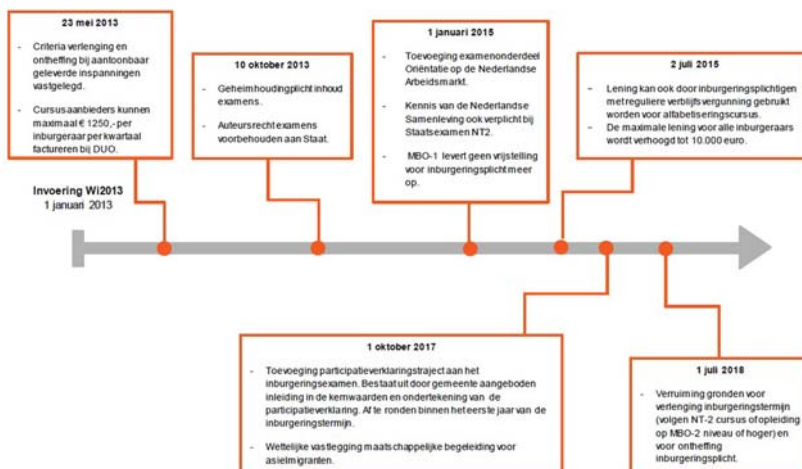
⁹ Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 13 maart 2018, nr. 2018-0000037011, tot wijziging van de Regeling inburgering in verband met het aanpassen van de regels omtrent ontheffing en verlenging (Stb. 2018, 15700).

¹⁰ Kamerstukken II 2016/17, 19 637, nr. 2243.

¹¹ Kamerstukken II 2017/18, 32 824, nr. 221 en Kamerstukken II 2018/19, 32 824, nr. 244.

De belangrijkste zijn:

Figuur 1-1: Tussentijdse wijzigingen Wet inburgering vanaf 2013



Begin 2019 had 74% van het cohort 2013 aan de inburgeringsplicht voldaan. 18% van het cohort was van de inburgeringsplicht ontheven en 8% was, zes jaar na dato, nog altijd inburgeringsplichtig.

Al met al kan geconcludeerd worden dat het huidige stelsel een aantal belemmeringen kent om inburgering als start van participatie in de Nederlandse samenleving te benutten.

De evaluatie van de huidige Wet inburgering en andere publicaties over de werking van het huidige stelsel, waaronder het WRR-rapport *Geen tijd verliezen*, tonen de tekortkomingen van het huidige inburgeringsstelsel.¹² Uit de wetsevaluatie blijkt onder meer dat het stelsel de aansluiting met participatie en onderwijs mist en teveel op zichzelf staat, dat de aansluiting tussen voorinburgering en het inburgeringstraject kan worden verbeterd, dat inburgeringsplichtigen minder goed in staat zijn om zelfstandig invulling te geven aan hun inburgering dan wordt verondersteld en dat het stelsel weinig positieve prikkels bevat waardoor inburgeringsplichtigen onvoldoende worden gestimuleerd om op een zo hoog mogelijk taalniveau examen te doen.¹³ Ook wordt in de evaluatie de aanbeveling gedaan om inconsistenties in de verschillende eisen die aan inburgering worden gesteld in de huidige Wet inburgering, de Vreemdelingenwet 2000 en de Rijkswet op het Nederlanderschap weg te nemen. Noemenswaardig is verder dat uit een vergelijkend onderzoek door het CPB, waarvan de uitkomsten zijn neergelegd in de notitie *Een nieuwe kijk op de Wet Inburgering 2013*, blijkt dat inburgeringsplichtigen binnen het huidige stelsel later op gang komen dan inburgeringsplichtigen onder het stelsel uit 2007. Uiteindelijk slagen zij wel vaker voor hun inburgeringsexamen, ook na het verstrijken van de inburgeringstermijn. Het later op gang komen lijkt, volgens de notitie, het best verklaarbaar doordat gemeenten inburgeringsplichtigen binnen het huidige stelsel niet op weg helpen. De «eindsprint» wordt verklaard door een verschil in handhaving,

¹² Rapport Algemene Rekenkamer *Inburgering, eerste resultaten van de Wet inburgering 2013* (Kamerstukken II 2016/17, 32 824, nr. 181), Synthesestudie *beleidsdoorlichting integratiebeleid* (Kamerstukken II, 2016/17, 30 982, nr. 31, bijlage 797928), WRR-rapport *Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten* (WRR-Policy Brief 4), Onderzoeksrapport Nationale ombudsman *Een valse start: een onderzoek naar behoorlijke inburgering* (rapportnummer 2018/65).

¹³ Kamerstukken II 2017/18, 32 824, nr. 222.

een taak die in het huidige stelsel niet bij gemeenten, maar bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) ligt.¹⁴

1.3 Aanleiding en doel van het wetsvoorstel

De inburgering van nieuwkomers in Nederland dient eraan bij te dragen dat zij zo snel mogelijk meedoen in Nederland, het liefst via betaald werk. In het huidige inburgeringsstelsel is dit onvoldoende het geval. Dit is slecht voor Nederland én slecht voor de inburgeringsplichtige.

Op basis van de uitgangspunten in het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst», de uitkomsten van de evaluatie van de huidige Wet inburgering en andere publicaties over de werking van het huidige inburgeringsbeleid, wordt het huidige inburgeringsstelsel dan ook grondig herzien.

De huidige Wet inburgering stamt uit 2007 en is in 2013 en in 2017 aanzienlijk gewijzigd (zie figuur 1–1). Deze opeenvolgende wijzigingen hebben ervoor gezorgd dat een logische systematiek in de huidige wet ontbreekt. De onderhavige «veranderopgave inburgering» leidt opnieuw tot een groot aantal wijzigingen in de huidige Wet inburgering. Daarom is ervoor gekozen om een nieuwe wet te schrijven in plaats van de huidige wet te wijzigen. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van het huidige inburgeringsstelsel worden hieronder kort opgesomd.

- Het nieuwe stelsel bevat drie leerroutes om aan de inburgeringsplicht te kunnen voldoen:
- B1-route: om het mogelijk te maken dat de meeste inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk, maar maximaal binnen drie jaar, taalniveau B1¹⁵ behalen en hun perspectief op de arbeidsmarkt vergroten, is het van belang dat het leren van de taal gecombineerd wordt met (vrijwilligers-)werk.
- Onderwijsroute: gericht op het behalen van een Nederlands schooldiploma voor een goede startpositie op de arbeidsmarkt. Jonge inburgeringsplichtigen worden daarom, naast het leren van de Nederlandse taal op tenminste niveau B1, zo snel mogelijk voorbereid op instroom in een Nederlandse opleiding.
- Zelfredzaamheidsroute (Z-route): voor degenen voor wie de B1- of onderwijsroute buiten bereik ligt, komt er een speciale leerroute zodat iedereen leert zich in de maatschappij te redden. Er worden geen ontheffingen op basis van aantoonbaar geleverde inspanning meer verleend.
- Gemeenten krijgen de regie over de uitvoering van inburgering. Deze regierol start met het doen van een brede intake die voor alle inburgeringsplichtigen verplicht is. Op basis daarvan wordt voor alle inburgeringsplichtigen een persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP) opgesteld waarin wordt vastgelegd op welke wijze zij aan de inburgeringsplicht moeten voldoen. Gedurende het inburgeringstraject volgt de gemeente de voortgang van de inburgeringsplichtige op basis van dit PIP. Inburgeringsplichtigen die zich gedurende het traject onvoldoende inzetten worden door de gemeente beboet.
- Gemeenten krijgen de taak om alle inburgeringsplichtige bijstandsge-rechtigde asielstatushouders verplicht te ontzorgen gedurende zes maanden. Dit helpt deze inburgeringsplichtigen om de focus bij aanvang van de inburgeringstermijn bij inburgering en participatie te leggen.
- Asielstatushouders krijgen van de gemeente een inburgeringsaanbod: zij zijn niet langer zelf verantwoordelijk voor het inkopen van inburge-

¹⁴ CPB-notitie *Een nieuwe kijk op de Wet Inburgering 2013*, februari 2020.

¹⁵ Volgens het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen van de Raad van Europa (ERK).

ringscursussen. Om die reden komt voor hen de mogelijkheid om hiervoor een lening af te sluiten te vervallen. Voor overige inburgeringsplichtigen (gezins- en overige migranten) blijft deze mogelijkheid wel bestaan. Het huidige (examen)onderdeel oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt (ONA) wordt vervangen door de Module Arbeidsmarkt & Participatie (MAP). Zowel MAP als het participatieverklaringstraject (PVT) worden door de gemeente aan alle inburgeringsplichtigen aangeboden.

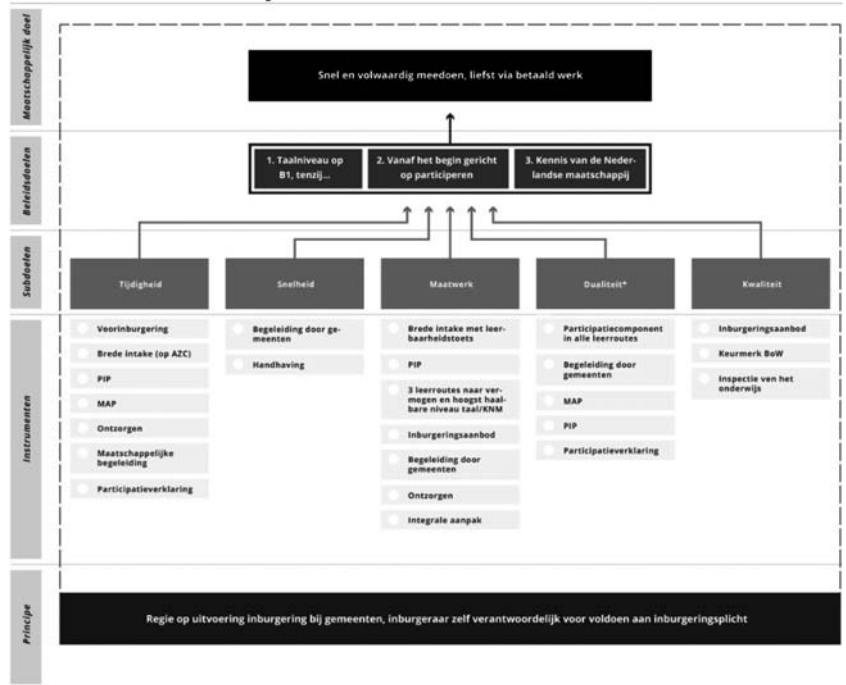
1.3.1 Beleidstheorie

Het nieuwe inburgeringsstelsel beoogt, nadrukkelijk samen met andere wetgeving binnen het sociaal domein, in het bijzonder de Participatiewet, een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke doel van inburgering: *alle inburgeringsplichtigen doen snel en volwaardig mee in de Nederlandse maatschappij, liefst via betaald werk*. Dit doel vertaalt zich in een specifiek beleidsdoel voor het nieuwe inburgeringsstelsel: *inburgeringsplichtigen bereiken het voor hen hoogst haalbare taalniveau (liefst niveau B1) en kennis van de Nederlandse maatschappij, in combinatie met gerichte inspanningen op participeren naar vermogen vanaf de start van het inburgeringstraject*.

Dit vereist een inburgeringsstelsel dat een tijdige start en de snelheid van de inburgering borgt, dat uitgaat van maatwerk en dualiteit (oftewel het combineren van het leren van de taal en participatie) en dat bovendien kwaliteit garandeert. Deze vijf «subdoelen» van het nieuwe inburgeringsstelsel worden hieronder verder uitgewerkt, waarbij wordt benoemd welke instrumenten in het stelsel hier invulling aan dienen te geven. Naast deze vijf subdoelen, kent het nieuwe inburgeringsstelsel ook een centraal principe: *gemeenten voeren de regie op de uitvoering van de inburgering, inburgeringsplichtigen blijven zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan de inburgeringsplicht*. Dit betekent dat gemeenten een centrale rol krijgen in de brede intake, de begeleiding van inburgeringsplichtigen en zorgen voor cursusaanbod, maar dat de inburgeringsplichtige zelf verantwoordelijk blijft voor het behalen van het inburgeringsexamen onder andere door zich ook gedurende het inburgeringstraject voldoende in te zetten om de taal te leren en te participeren.

In de paragrafen 1.3.2 tot en met 1.3.6 wordt ingegaan op de verschillende «instrumenten» die het nieuwe inburgeringsstelsel bevat om de genoemde doelen te bereiken. Deze instrumenten worden in hoofdstuk 2 meer gedetailleerd beschreven.

Figuur 1-2: Schematische weergave beleidstheorie veranderopgave inburgering



* taal in combinatie met participatie

1.3.2 Tijdige start

Een tijdige start van de inburgering is cruciaal om ervoor te zorgen dat inburgeringsplichtigen vanaf het begin meedoen in de maatschappij. Voor asielstatushouders is het (beter) benutten van de fase in het AZC daarmee een belangrijk instrument van het nieuwe stelsel. Wanneer het niet mogelijk is om vanuit het AZC al te starten met het inburgeringstraject in de gemeente waar de asielstatushouder wordt gehuisvest, heeft een voorbereidend inburgeringsprogramma hier, als voorportaal van de reguliere inburgering, een rol in. Door tijdig, dus al in het AZC, te starten met het leren van de taal en oriëntatie op de Nederlandse samenleving en arbeidsmarkt, hebben asielstatushouders eenmaal in de gemeente al een basis waar ze op voort kunnen bouwen (zie paragraaf 2.4).

Om een tijdige start van de inburgering te waarborgen, wordt van gemeenten verwacht dat zij van alle inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk een brede intake afnemen en een PIP vaststellen. Door middel van de brede intake krijgen gemeenten al in een vroeg stadium zicht op de leerbaarheid van de inburgeringsplichtige en de situatie op diverse andere leefgebieden. Het heeft de voorkeur dat de gemeente in het geval van een asielstatushouder de brede intake al in het AZC afneemt als dit praktisch mogelijk is (zie paragraaf 2.5.3). Op grond van het PIP zijn voor de inburgeringsplichtige zowel de rechten als de plichten duidelijk (zie paragraaf 2.5.4).

Een ander instrument van gemeenten om een tijdige start van de inburgering te bevorderen is het begeleiden en het financieel ontzorgen van asielstatushouders. Maatschappelijke begeleiding in de beginfase is met name gericht op het wegwijzen van de inburgeringsplichtige in de gemeente (zie paragraaf 2.5.1). Met financieel ontzorgen wordt voorkomen dat onzekerheid over de financiële positie in de beginfase van het inburgeringstraject afleidt van inburgering (zie paragraaf 2.5.2).

Ontzorgen in combinatie met een vorm van maatschappelijke begeleiding maakt dat inburgeringsplichtigen zich kunnen concentreren op de inburgering, zodat dergelijke praktische zaken de inburgering niet vertragen.

Verder zorgt de module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) ervoor dat inburgeringsplichtigen bekend raken met de Nederlandse arbeidsmarkt, het liefst in een zo vroeg mogelijk stadium van het inburgeringstraject (zie paragraaf 2.7.2.2).

1.3.3 Snelheid traject

Naast een tijdige start van de inburgering is van belang dat inburgeringstrajecten niet onnodig lang duren, om het doel van het nieuwe inburgeringsstelsel – snel meedoen in de maatschappij – te behalen.

Het bij gemeenten beleggen van de regie op de uitvoering van de inburgering is een belangrijk principe om de snelheid van inburgeringstrajecten te borgen. Gemeenten krijgen de taak om inburgeringsplichtigen tijdens hun inburgeringstraject te begeleiden en toe te zien op de voortgang van het traject op basis van het PIP (zie paragraaf 2.5.5). Op die manier kunnen gemeenten inburgeringsplichtigen stimuleren om binnen de termijn van drie jaar, maar liefst sneller, te voldoen aan de inburgeringsplicht.

Waar nodig kunnen gemeenten inburgeringsplichtigen die zich niet aan het PIP houden sanctioneren door middel van het opleggen van boetes. Verder kan DUO boetes opleggen als de inburgeringsplichtige verwijtbaar niet binnen de termijn aan de inburgeringsplicht heeft voldaan. Deze vormen van handhaving dienen ook als instrument om inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk te laten inburgeren (zie paragraaf 4.2).

1.3.4 Maatwerk

De eerste twee subdoelen, tijdigheid en snelheid, zijn vooral gericht op de eerste component van het maatschappelijke doel van het inburgeringsstelsel: *snel* meedoen in de maatschappij. De tweede component van het maatschappelijke doel is dat inburgeringsplichtigen *volwaardig* kunnen meedoen in de maatschappij. Volwaardig is vertaald naar het hoogst haalbare taalniveau en kennis van de Nederlandse maatschappij (KNM) en participeren naar vermogen. Participeren naar vermogen houdt in dat betaald werk wellicht niet voor alle inburgeringsplichtigen (direct) realistisch is, maar dat van hen wordt verwacht dat ze op een bij hun mogelijkheden passende wijze deelnemen aan de maatschappij. Dit vereist maatwerk, een passend inburgeringstraject, voor alle inburgeringsplichtigen.

Omdat niveau B1 naar verwachting niet voor alle inburgeringsplichtigen haalbaar zal zijn, zijn er in het nieuwe stelsel drie leerroutes waarbinnen inburgeringsplichtigen op het voor hen hoogst haalbare niveau aan de inburgeringsplicht kunnen voldoen: de B1-route, de onderwijsroute en de Z-route (zie paragraaf 2.7.1). Op basis van de brede intake, inclusief de leerbaarheidstoets die inzicht moet verschaffen in de snelheid waarmee de inburgeringsplichtige de Nederlandse taal kan leren, wordt vastgesteld welke leerroute het beste past bij de inburgeringsplichtige. Deze route en de wijze waarop de inburgeringsplichtige gedurende het inburgeringstraject door de gemeente wordt begeleid, wordt vastgelegd in het PIP. Ook de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de MAP en het PVT krijgt een plek in het PIP. Bij het PIP worden, als de inburgeringsplichtige bijstandsgerechtigd is, ook de beschikking(en) die is/zijn genomen in het

kader van ontzorgen en overige relevante onderdelen van de Participatiewet gevoegd. Al deze onderdelen van het PIP worden toegesneden op de situatie en behoefte van de inburgeringsplichtige. Dit vergt van gemeenten een integrale aanpak waarbij inburgering zoveel mogelijk wordt verbonden met de overige relevante beleidsterreinen binnen het sociale domein. Dit betreft met name het beleidsterrein van participatie en werk, maar geldt ook voor de overige onderdelen van het sociale domein waarin gemeenten een belangrijke rol spelen, zoals bijvoorbeeld maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en schuldhulpverlening. Door een integrale aanpak waarbij al deze terreinen met elkaar worden verbonden, wordt gewaarborgd dat inburgering niet langer op zichzelf staat en daadwerkelijk een bijdrage gaat leveren aan het maatschappelijke doel.

Ook de routes zelf bestaan uit maatwerk. Binnen de B1-route wordt het, als blijkt dat niveau B1 niet (op alle onderdelen) haalbaar is, mogelijk om (onderdelen van) het inburgeringsexamen op niveau A2 te doen (zie paragraaf 2.7.1.1). Het taalschakeltraject binnen de onderwijsroute wordt zodanig ingericht dat het goed aansluit op de beoogde vervolgopleiding (zie paragraaf 2.7.1.2). De Z-route is bedoeld voor inburgeringsplichtigen bij wie tijdens de brede intake wordt vastgesteld dat zij veel moeite zullen hebben met het leren van de Nederlandse taal en voor wie A2 niveau niet haalbaar lijkt (zie paragraaf 2.7.1.3). De Z-route is een intensief traject met activiteiten die aansluiten bij de persoonlijke capaciteiten van de inburgeringsplichtige waarbij gestreefd wordt naar kennis van de Nederlandse taal op ten minste niveau A1, zelfredzaamheid in de samenleving, activering en participatie.

Het beleggen van de regie en de inkoop van inburgeringsaanbod bij gemeenten draagt naar verwachting eveneens bij aan het bieden van maatwerk. Gemeenten moeten in het nieuwe inburgeringsstelsel zorgen voor een passend inburgeringsaanbod aan asielstatushouders dat aansluit bij het PIP (zie paragraaf 2.5.6).

1.3.5 Dualiteit: combineren van taal leren en participeren

Om volwaardig te kunnen meedoen in de maatschappij is een ander belangrijk principe van het nieuwe inburgeringsstelsel dat het leren van de taal wordt gecombineerd met participeren. Bij het leren van taal kan het oefenen in de praktijk, door stages, (vrijwilligers)werk of bijvoorbeeld met een taalvrijwilliger via taalcoaching buiten de les (non-formeel onderwijs) een belangrijke aanvulling zijn op de lessen in de klas (formeel onderwijs). Het kan ervoor zorgen dat inburgeringsplichtigen de Nederlandse taal sneller en beter leren en dat zij meer maatschappelijke contacten hebben. Kortom: de combinatie van het leren van de taal en participeren versterkt elkaar en kan niet los van elkaar worden gezien als het gaat om het volwaardig meedoen in de maatschappij. Dit vereist een duaal karakter van inburgeringstrajecten.

De B1-route is expliciet gericht op het behalen van het taalniveau B1. De participatiecomponent binnen de B1-route kan op verschillende wijzen worden ingevuld en wordt vastgelegd in het PIP. Dit kan onderdeel zijn van de taal cursus, of apart door de gemeente georganiseerd worden. Verder maakt KNM onderdeel uit van het inburgeringsexamen binnen deze route en moet de inburgeringsplichtige ook het PVT (zie paragraaf 2.7.2.1) en de MAP (zie paragraaf 2.7.2.2) doorlopen.

In de onderwijsroute wordt KNM een onderdeel van het taalschakeltraject dat de inburgeringsplichtige voorbereidt op instroom in het (beroeps)onderwijs. Het PVT is eveneens een verplicht onderdeel van de inburgeringsplicht voor inburgeringsplichtigen in de onderwijsroute. Inburgerings-

plichtigen die de onderwijsroute volgen, zijn vrijgesteld van de MAP. Naast het leren van de taal, is er in het taalschakeltraject aandacht voor leervaardigheden en studieloopbaanbegeleiding in plaats van arbeidsmarktorientatie. Arbeidsmarktorientatie maakt onderdeel uit van de vervolgopleidingen. Inburgeringsplichtigen die de onderwijsroute volgen, zijn daarom vrijgesteld van MAP. Wanneer de onderwijsroute niet succesvol wordt afgerond, dient de inburgeringsplichtige alsnog te voldoen aan de MAP.

Activering en participatie zijn een expliciet doel van de Z-route. Daarbij kunnen gemeenten binnen de Z-route inzetten op activiteiten in domeinen zoals financiën, gezondheid en het opbouwen van een sociaal netwerk waarmee het spreken van de Nederlandse taal en participatie worden gestimuleerd. Ook KNM maakt onderdeel uit van deze route, op aangepast niveau. Daarnaast zijn inburgeringsplichtigen binnen deze route eveneens verplicht om het PVT en de MAP te doorlopen.

De begeleiding van inburgeringsplichtigen door gemeenten bij zowel inburgering als participatie is cruciaal om de dualiteit in de trajecten te borgen. Het is immers de taak van gemeenten om, samen met de inburgeringsplichtige, vorm te geven aan de invulling van inburgeringstrajecten (leerroute, MAP en PVT) en daarin het leren van de taal zoveel mogelijk te combineren met participatie. Zeker wanneer de inburgeringsplichtige afhankelijk is van een bijstandsuitkering, is de gemeente – als uitvoerder van de Participatiewet – bij uitstek de partij die het beste in staat wordt geacht om deze verbinding zo goed mogelijk te leggen.

1.3.6 Kwaliteit inburgeringsaanbod

Het laatste principe van het nieuwe inburgeringsstelsel is het bieden van kwalitatief hoogwaardig cursusaanbod. Naar vermogen inburgeren vraagt een diversiteit in het inburgeringsaanbod (binnen de drie leerroutes) waarbij in alle routes gestreefd wordt naar het hoogst haalbare niveau. Het borgen van de kwaliteit van het aanbod is cruciaal om het maatschappelijke doel, snel en volwaardig meedoen, te behalen. Door de verantwoordelijkheid hiervoor bij gemeenten te beleggen in het geval van asielstatushouders, kunnen zij sturen op de kwaliteit. Gemeenten zijn veel beter dan inburgeringsplichtigen in staat en bij machte om te handelen bij signalen van misstanden bij cursusinstellingen: zij kunnen deze duiden en wegen en vervolgens beslissen om de samenwerkingsrelatie met een instelling te beëindigen. Hierbij moet opgemerkt worden dat gezinsmigranten ook in het nieuwe stelsel zelf de kosten dragen voor de inburgering. Dit betekent dat gemeenten voor deze groep inburgeringsplichtigen minder kunnen sturen op de keuze voor een cursusinstelling, maar hen hierover wel gaan adviseren.

Daarnaast wordt de kwaliteit van het aanbod geborgd door het verscherpte toezicht van de Stichting Blik op Werk, die toetst of aanbieders van inburgeringscursussen in aanmerking komen voor het «keurmerk inburgering» (zie paragraaf 2.6). Verder zal de Inspectie van het Onderwijs toezicht gaan houden op de kwaliteit van de taalschakeltrajecten in de onderwijsroute (zie paragraaf 2.7.1.2).

1.4 Voorbereiding van de stelselwijziging

Met het wetsvoorstel wordt beoogd een inburgeringsstelsel in te richten dat robuust en adaptief is. Het stelsel moet voldoende ruimte bieden om te leren en mee te bewegen met opgaven die zich aandienen, zonder dat daarvoor steeds grote (nieuwe) stelselwijzigingen nodig zijn. Met andere woorden: beoogd wordt om met dit wetsvoorstel een inburgeringsstelsel neer te zetten dat werkt.

Mede om deze reden is ervoor gekozen om het proces rond de voorbereiding van het wetsvoorstel anders in te richten dan gebruikelijk: een zeer brede groep stakeholders en experts is al vanaf de fase van gedachtevorming bij het traject betrokken. Sinds het voorjaar van 2018 is in verschillende werk- en themagroepen samen met experts uit gemeenten, cursusinstellingen, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Divosa, Vluchtelingenwerk Nederland (VWN), verschillende organisaties uit het onderwijs zoals de MBO Raad en de Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF, werkgevers en wetenschappers bekeken hoe het inburgeringsstelsel op de meest effectieve wijze kan bijdragen aan de maatschappelijke opgave.

Ook departementale partners zijn al in een vroeg stadium bij de ontwikkeling van het nieuwe inburgeringsstelsel betrokken. De onderwijsroute, één van de drie leerroutes binnen het nieuwe stelsel, is vormgegeven in nauwe samenwerking met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en het Ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V), meer specifiek het programma Flexibilisering asielketen dat onder andere werkt aan een betere aansluiting van het asielproces op huisvesting en integratie van asielstatushouders in gemeenten¹⁶, zijn nauw betrokken bij de uitwerking van de voorbereiding op inburgering en de doorlopende lijn. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is betrokken vanwege de grotere (regie)rol die gemeenten in het nieuwe stelsel zullen gaan vervullen in de uitvoering van het inburgeringsproces.

Alle input van stakeholders, experts en andere departementen is verder verrijkt met de inzichten die zijn verkregen op basis van de uitkomsten van de evaluatie van de huidige Wet inburgering en andere publicaties over de werking van het huidige inburgeringsbeleid. Ook is op verschillende momenten gesproken met inburgeringsplichtigen, onder andere in het kader van onderzoek naar onder meer barrières in het inburgeringsproces¹⁷, de vraag waarom bepaalde groepen inburgeringsplichtigen niet slagen¹⁸ en ook tijdens werkbezoeken. Verder zijn praktijkervaringen met inburgering en integratie van de ons omringende landen actief opgehaald en meegenomen in het traject. Uiteindelijk heeft dit intensieve proces geleid tot de brief «Hoofdlijnen veranderopgave inburgering» van 2 juli 2018 en de nadere uitwerking daarvan in het onderhavige wetsvoorstel. Ook bij de vormgeving van de lagere regelgeving zullen al deze partijen actief worden bevraagd en betrokken blijven, met als doel dat ook dit onderdeel van het nieuwe stelsel zo breed mogelijk wordt gedragen ook echt gaat werken in de uitvoeringspraktijk. Daarnaast is er ook een Klankbordgroep Nieuwkomers opgericht.¹⁹ In deze klankbordgroep wordt met nieuwkomers gesproken over hun eigen ervaringen aan de hand van thema's als snel meedoen, taal, onderwijs, werk en inkomen en worden de (voormalig) inburgeringsplichtigen bevraagd over het nieuwe stelsel. De inzichten die naar aanleiding van deze gesprekken worden opgedaan, zullen eveneens worden meegenomen in de verdere uitwerking van het nieuwe inburgeringsstelsel.

Verder wordt de tijd in aanloop naar de implementatie van het wetsvoorstel op verschillende manieren benut om gemeenten voor te bereiden op hun nieuwe rol en taken in het nieuwe inburgeringsstelsel.

¹⁶ Kamerstukken II 2017/18, 19637, 30 573, nr. 2415.

¹⁷ Kamerstukken II 2016/17, 32 824 nr. 174, bijlage.

¹⁸ Kamerstukken II 2017/18, 32 824 nr. 221.

¹⁹ Hiermee wordt tegemoet gekomen aan een advies van VWN en uitvoering gegeven aan de moties van de leden van den Berge en Kuzu (Kamerstukken II, 2018/19, 32 824, nr. 268) en het lid Smeulders (Kamerstukken II, 2018/19, 35 000 XV, nr. 17).

Gemeenten voeren in 2019 en 2020 op verschillende thema's pilots uit, waarin nieuwe instrumenten en werkwijzen worden getest en die moeten passen binnen de kaders van de Wet inburgering.

Het gaat om de volgende pilotthema's: de Brede intake en het PIP, Vrouwelijke nareizigers²⁰ en gezinsmigranten, Duale trajecten, de Z-route, de B1-route: van A2 naar B1 en Ontzorgen. Daarnaast zijn er drie pilots gestart die specifiek zijn gericht op kwetsbare groepen²¹ in duale trajecten. Per thema wordt een evaluatieonderzoek uitgevoerd, waarvan de hoofdvragen luiden: wat werkt goed, wat werkt minder goed, voor welke doelgroepen, hoe werkt het en onder welke voorwaarden?²² Naar verwachting zullen de laatste onderzoeken van de pilots uiterlijk 31 augustus 2021 beschikbaar komen, na de beoogde inwerkingtredingsdatum van het nieuwe stelsel (1 juli 2021).²³ Als onderdeel van het pilotprogramma worden er echter ook tussenrapporten opgeleverd die relevante informatie opleveren. De eerste tussenrapporten zijn inmiddels gepubliceerd. De lessen die hieruit kunnen worden geleerd, worden beschikbaar gesteld aan alle gemeenten, onder andere via het netwerk van regiocoördinatoren van Divosa. De regering draagt financieel bij aan de kosten van deze 39 pilots.

Divosa en de VNG zijn bij deze kennisuitwisseling nauw betrokken als onderdeel van een breder palet aan activiteiten en producten die worden ontwikkeld om gemeenten te ondersteunen bij de voorbereiding op hun regierol in het nieuwe stelsel. Er wordt een gezamenlijke ondersteuningsagenda opgesteld door Divosa, VNG en het Ministerie van SZW, zodat gemeenten voorbereid zijn op hun nieuwe regierol en er een zo soepel mogelijke overgang naar het nieuwe stelsel wordt gerealiseerd. In dit kader zullen ook goede voorbeelden gedeeld worden en worden gemeenten geattendeerd op kennis en informatie die bij andere partijen aanwezig is.

Naast de pilots heeft de regering tevens cofinanciering aangeboden voor de evaluatie van verschillende lopende initiatieven van gemeenten die op basis van de uitgangspunten van het nieuwe inburgeringsstelsel al gestart zijn met het testen van nieuwe instrumenten en/of werkwijzen en deze opgedane praktijkervaring willen evalueren. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor aanbesteding en uitvoering van deze evaluaties.

2.1 Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van het nieuwe inburgeringsstelsel zoals dat is neergelegd in het wetsvoorstel. Het hoofdstuk start met een paragraaf waarin nader wordt ingegaan op de regierol van gemeenten en hoe deze rol zich verhoudt tot de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (paragraaf 2.2). Daarna volgt een paragraaf met een uiteenzetting van de verschillende doelgroepen op wie het wetsvoorstel van toepassing is (paragraaf 2.3). Vervolgens wordt ingegaan op: de voorbereiding op de inburgering (paragraaf 2.4), de verschillende taken die gemeenten gaan uitvoeren (paragraaf 2.5) en het toezicht op de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs (paragraaf 2.6). Het hoofdstuk eindigt met een paragraaf waarin wordt beschreven uit welke onderdelen de inburgeringsplicht in het

²⁰ Nareizigers zijn familie- of gezinsleden van asielstatushouders die de hoofdpersoon op een later moment zijn nagereisd en in het bezit zijn van een afhankelijke asielstatus.

²¹ Een door de gemeente afgebakende groep inburgeringsplichtigen bij wie er extra risico's zijn op voortijdige uitval als gevolg van meervoudige problematiek.

²² Informatie over de gemeenten binnen het pilotprogramma is te vinden op deze website: <https://www.divosa.nl/pilotprogramma-veranderopgave-inburgering-vo>.

²³ Kamerstukken II 2019/20, 32 824, nr. 294

nieuwe inburgeringsstelsel bestaat en op welke wijze en binnen welke termijnen aan deze plicht kan worden voldaan (paragraaf 2.7).

2.2 Stelselverantwoordelijkheid en regierol gemeenten

Het maatschappelijk doel van het wetsvoorstel (nieuwkomers doen snel en volwaardig mee in de maatschappij, het liefst via betaald werk) is het algemene doel waar het nieuwe inburgeringsstelsel, samen met andere wetgeving in het sociale domein, een bijdrage aan beoogt te leveren. Het inburgeringsstelsel op zichzelf kan dit maatschappelijke doel dus niet verwezenlijken, maar hier wel (indirect) aan bijdragen. Inburgering staat niet op zichzelf en kan enkel worden bereikt als de uitvoeringspraktijk goed wordt verbonden met andere relevante onderdelen van het sociaal domein, met name participatie en werk (zie paragraaf 1.3.4).

Gemeenten spelen binnen het sociale domein een belangrijke rol. Op grond van onder andere de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Jeugdwet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening hebben gemeenten verschillende taken op het gebied van participatie en werk, zorg en (jeugd)hulpverlening. Deze taken voeren zij in medebewind uit. Met de regierol die gemeenten in het nieuwe inburgeringsstelsel krijgen, wordt beoogd om gemeenten in de juiste positie te brengen om de gewenste verbindingen in de uitvoeringspraktijk te kunnen leggen, waarmee inburgering onderdeel wordt van een integrale aanpak door gemeenten. De regierol van gemeenten behelst de regie over de *uitvoering* van de inburgering: om substantiële verbeteringen te kunnen bereiken is ervoor gekozen om het inburgerings*beleid* niet te decentraliseren.

De decentralisatie van een deel van de verantwoordelijkheid voor inburgering betekent een verandering in de verantwoordelijkheid voor gemeenten, maar ook voor het Rijk. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is en blijft verantwoordelijk voor de inrichting en de werking van het *stelsel als geheel*. Deze stelselverantwoordelijkheid betekent dat de Minister ervoor zorgt goed geïnformeerd te zijn over het functioneren van het stelsel en de manier waarop het beleid wordt uitgevoerd. Wanneer er tekortkomingen zijn in het stelsel, is dit aanleiding voor de Minister om de werking van het stelsel gaandeweg te versterken en te verbeteren. In goed partnerschap met gemeenten wordt de realisatie van de beoogde beleidsdoelstellingen gemonitord.

Het wetsvoorstel biedt gemeenten voldoende beleidsruimte om invulling te geven aan hun wettelijke verantwoordelijkheden, maar is op sommige onderdelen meer ingekaderd vanuit het oogpunt van rechtszekerheid voor de inburgeringsplichtige en uniformiteit. Dit geldt bijvoorbeeld voor de brede intake en het PIP die beide de basis vormen voor de nadere invulling van het inburgeringstraject. Het is dan ook van belang dat deze taken door gemeenten, in ieder geval in de basis, op een vergelijkbare wijze worden uitgevoerd. Om die reden zijn beide taken op niveau van de wet (ten dele) ingekaderd en bevat het wetsvoorstel ook grondslagen om dit in lagere regelgeving verder in te vullen (zie paragraaf 2.5.3 en 2.5.4). Er zijn echter ook taken waarbij het voor gemeenten van belang is om meer beleidsruimte te hebben om de betreffende taak naar eigen inzicht te kunnen invullen om daarbij rekening te kunnen houden met de lokale omstandigheden en zodoende het benodigde maatwerk ten aanzien van inburgeringsplichtigen zo goed mogelijk vorm te kunnen geven. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de ondersteuning en begeleiding van inburgeringsplichtigen tijdens het inburgeringstraject (zie paragraaf 2.5.5) en het verzorgen van het inburgeringsaanbod aan asielstatushouders (zie paragraaf 2.5.6). In die gevallen waarin gemeenten beleidsruimte hebben om een bepaalde taak naar eigen inzicht in te vullen, worden gemeenten

gestimuleerd om deze invulling, op grond van artikel 147 van de Gemeentewet, vast te leggen in een door de gemeenteraad vastgestelde gemeentelijke verordening. Zo wordt bevorderd dat het college, de verantwoordelijke wethouder en de gemeenteraad betrokken zijn bij de nadere invulling van deze onderdelen en daarop invloed en controle kunnen blijven behouden. In één geval bevat dit wetsvoorstel een verordeningsplicht, namelijk ten aanzien van de handhavende taak van gemeenten gedurende het inburgeringstraject (zie paragraaf 4.2.3).

Ook in financieel opzicht moeten de randvoorwaarden er zijn voor gemeenten om hun regierol over de uitvoering in te vullen (zie hoofdstuk 7). Verder zullen de resultaten die gemeenten behalen met de uitvoering van hun inburgeringstaken voor een deel gaan meewegen in de verdeling van de beschikbare middelen. Dit systeem belooft de gemeenten met goede prestaties. Ook via monitoring zullen de prestaties van gemeenten zichtbaar worden gemaakt.

Om de betrokkenheid van de individuele gemeenten bij de gemeenschappelijke uitvoering te waarborgen is – analoog aan artikel 8c van de Participatiewet – in artikel 18 van dit wetsvoorstel geregeld dat ook in de situatie waarin de uitvoering van de wet volledig is overgedragen van een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), het inburgeringsbudget wordt verstrekt aan de individuele gemeenten. Ook hiervoor geldt dat door het inburgeringsbudget aan de gemeente te geven, wordt bevorderd dat het college, de verantwoordelijke wethouder en de gemeenteraad betrokken zijn bij de uitvoering van de wet en daarop invloed en controle blijven uitoefenen.

Het succes van het stelsel hangt in hoge mate af van de inzet van gemeenten en de mate waarin zij regie over de uitvoering waarmaken. Het vinden van een goede balans tussen uniformiteit, flexibiliteit en ruimte voor het bieden van maatwerk is daarbij een bijzonder aandachtspunt.

Om inzichten te verkrijgen over de werking, het doelbereik en de doeltreffendheid van het stelsel is een centrale plaats ingeruimd voor monitoring en evaluatie. Monitoring en evaluatie worden hierbij ingezet als instrument om beleidsvoering te versterken en om tijdig wijzigingen te kunnen aanbrengen zonder dat hier steeds grote stelselwijzigingen voor nodig zijn (zie hoofdstuk 9).

2.3 Doelgroepen van de Wet inburgering

De doelgroep van het onderhavige wetsvoorstel blijft ongewijzigd: net zoals in het huidige stelsel zijn vreemdelingen die in het bezit zijn van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd en die anders dan voor een tijdelijk doel in Nederland verblijven inburgeringsplichtig, tenzij zij op grond van hun leeftijd van de inburgeringsplicht zijn uitgezonderd.

Dit zijn allereerst de houders van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28, van de Vreemdelingenwet 2000. Deze groep inburgeringsplichtigen wordt aangeduid als: *asielstatushouders*. Ook hun familie- of gezinsleden worden als asielstatushouder aangeduid, ook als zij zelf geen verblijfsvergunning asiel hebben maar houder zijn van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd met de beperking verblijf als familie- of gezinslid (bij de asielstatushouder).

Daarnaast zijn ook bepaalde groepen houders van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd zoals bedoeld in artikel 14, van de Vreemdelingenwet 2000, inburgeringsplichtig. Dit betreft onder andere personen die hier voor gezinshereniging of gezinsvorming zijn, bijvoorbeeld omdat zij een Nederlandse echtgeno(o)t(e) of partner hebben. Ook geestelijk

bedienaren en vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor een niet-tijdelijk humanitair verblijfsdoel, zoals bijvoorbeeld voortgezet verblijf nadat zij eerder een verblijfsvergunning voor een tijdelijk doel hadden, zijn inburgeringsplichtig. Deze groep inburgeringsplichtigen wordt aangeduid als: *gezinsmigranten en overige migranten*.

Verder blijft het voor burgers uit een lidstaat van de Europese Unie die vrijwillig willen inburgeren mogelijk om, net zoals in het huidige inburgeringsstelsel, onder bepaalde voorwaarden een lening aan te vragen.²⁴

2.3.1 Onderscheid asielstatushouders en gezinsmigranten en overige migranten

In het publieke en politieke debat wordt inburgering vaak louter in relatie tot asielstatushouders besproken. Tot aan de verhoogde asielinstroom in 2015 bestond de totale groep inburgeringsplichtigen echter voor bijna de helft uit gezinsmigranten en overige migranten. Nu de asielinstroom al enige jaren daalt, herstelt deze verhouding zich weer.

De regering vindt het van groot belang dat niet alleen asielstatushouders, maar ook gezinsmigranten en overige migranten inburgeren. Maatschappelijk gezien is het immers wenselijk dat beide groepen nieuwkomers zo goed en snel mogelijk hun weg weten te vinden in Nederland en de Nederlandse taal op een zo hoog mogelijk niveau beheersen. Ook gezinsmigranten en overige migranten wonen immers in Nederland, voeden hier hun kinderen op, bezoeken de dokter en ook voor hen is het relevant zich te oriënteren op een plek op de Nederlandse arbeidsmarkt. Tegelijkertijd is de startpositie van gezinsmigranten en overige migranten in Nederland wezenlijk anders dan die van asielstatushouders.

Voor zowel gezinsmigranten als voor geestelijk bedienaren geldt dat zij de weloverwogen keuze hebben gemaakt om naar Nederland te verhuizen om zich ofwel te vestigen bij hun partner ofwel te komen werken bij een religieuze of levensbeschouwelijke organisatie. Zij hebben zich voorbereid op hun komst en verplichtingen in Nederland. Zo hebben zij, met uitzondering van migranten uit enkele landen, het examen inburgering in het buitenland afgelegd. Daardoor hebben zij veelal al enige kennis van de Nederlandse taal (op niveau A1) als zij starten met hun inburgeringstraject in Nederland. Daarnaast beschikken ze vaak over meer doenvermogen onder andere door het beschikbare netwerk en de partner die reeds geworteld is in de Nederlandse samenleving en die over een (voldoende hoog) inkomen beschikt of bijvoorbeeld een werkgever die hen in de Nederlandse samenleving wegwijs kan maken.

Voor een deel van de groep overige migranten, met name degenen die in Nederland verblijven op grond van een verblijfsvergunning met een niet-tijdelijk humanitair verblijfsdoel, geldt dat zij, net zoals asielstatushouders, als asielzoeker naar Nederland zijn gekomen en zich niet op hun komst naar Nederland hebben voorbereid. Desondanks geldt ook voor deze groep dat zij bij de aanvang van hun inburgeringstraject een andere startpositie hebben dan asielstatushouders: meestal hebben zij al langere tijd in Nederland verbleven op grond van een verblijfsvergunning voor een tijdelijk doel en hebben zij in die periode al kennis kunnen maken met de Nederlandse taal en samenleving.

²⁴ Per 1 mei 2020 is de inburgeringsplicht voor Turkse asielstatushouders (her)ingevoerd (Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 2457). Voor Turkse gezinsmigranten en overige migranten zal dit met inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringsstelsel gebeuren (Kamerstukken II, 2019/20, 32 824, nr. 290). Voor hen vervalt derhalve de mogelijkheid om vrijwillig in te burgeren.

Om deze redenen wijkt het inburgeringstraject van gezinsmigranten en overige migranten op onderdelen af van dat van asielstatushouders.

Ondanks hun andere startpositie, vindt de regering het wel belangrijk dat gezinsmigranten en overige migranten in het nieuwe inburgeringsstelsel gedurende hun inburgeringstraject (meer) steun en begeleiding krijgen dan nu het geval is. Om die reden zullen gemeenten ook deze groepen inburgeringsplichtigen gaan begeleiden tijdens hun inburgeringstraject. Net zoals asielstatushouders krijgen alle gezinsmigranten en overige migranten (verplicht) een brede intake en zal er voor hen een PIP worden opgesteld waarin wordt vastgelegd welke leerroute zij dienen te volgen om aan de inburgeringsplicht te voldoen. Omdat de regering eraan hecht dat ook zij meedoen in de samenleving en zoveel mogelijk economisch zelfstandig kunnen zijn, zal de MAP voor hen een verplicht onderdeel worden van de inburgeringsplicht. Vanwege het belang van het kennisnemen van de Nederlandse kernwaarden blijft ook het PVT verplicht. De invulling van deze twee onderdelen van de inburgeringsplicht zullen eveneens in het PIP worden vastgelegd.

Met name de MAP is erop gericht om inburgeringsplichtigen bekend te laten raken met de Nederlandse arbeidsmarkt en hen de vaardigheden aan te leren die benodigd zijn om daaraan te kunnen deelnemen (zie paragraaf 2.7.2.2). Op die manier krijgen gemeenten een nieuwe mogelijkheid om te sturen op de economische zelfstandigheid van deze groep inburgeringsplichtigen en wordt voorkomen dat zij buiten beeld raken. Dit wil de regering, zeker als het gaat om vrouwen, zoveel mogelijk voorkomen omdat dit het risico met zich meebrengt dat zij in een traditioneel rolpatroon terecht komen.

Gezinsmigranten en overige migranten zijn veelal niet afhankelijk van een uitkering. Omdat de Participatiewet niet op hen van toepassing is, maken de beslissingen op grond van de Participatiewet die wél onderdeel uitmaken van het PIP van asielstatushouders geen onderdeel uit van het PIP van gezinsmigranten en overige migranten. Verder komen zij niet in aanmerking voor de maatschappelijke begeleiding die in het huidige stelsel alleen aan asielstatushouders wordt aangeboden: vanwege hun andere startpositie in Nederland, blijft deze vorm van begeleiding ook in het nieuwe stelsel alleen voorbehouden aan asielstatushouders.

Gemeenten worden voor genoemde taken (brede intake, PIP en de begeleiding van gezinsmigranten en overige migranten) bekostigd. Ook worden gemeenten bekostigd om aan gezinsmigranten en overige migranten een aanbod op het gebied van de MAP en het PVT te doen: anders dan binnen het huidige inburgeringsstelsel hoeven gezinsmigranten en overige migranten deze onderdelen van de inburgeringsplicht niet zelf te bekostigen. De regering acht deelname aan de MAP en het PVT van dusdanig belang dat dit het belasten van inburgeringsplichtigen door middel van een eigen bijdrage niet rechtvaardigt. Evenals nu het geval is, zullen gezinsmigranten en overige migranten echter zelf het inburgeringsonderwijs voor taal en KNM (de invulling van de verschillende leerroutes) moeten bekostigen, waarbij het mogelijk is om op basis van een inkomensvoets gebruik te maken van een lening bij DUO. Van gemeenten wordt verwacht dat zij ook deze groep inburgeringsplichtigen zo goed mogelijk adviseren over passende inburgeringscursussen en andere aspecten om een goede start in Nederland te maken.

Er mag op basis van de resultaten van het huidige inburgeringsstelsel vanuit worden gegaan dat vrijwel alle gezinsmigranten en overige migranten in staat zullen zijn de B1-route te volgen. Statistieken laten immers zien dat zij veelal uit landen komen waar zij in hun jeugd formeel onderwijs hebben genoten. Daarnaast is het huidige ontheffingsper-

centage voor het inburgeringsexamen in het buitenland bijzonder klein (3%, inclusief medische ontheffingen). Indien tóch blijkt, op grond van de brede intake en de leerbaarheidstoets, dat de Z-route de aangewezen route is voor deze groep doet zich een onbevredigende situatie voor: hen kan wél gevraagd worden de taalonderdelen en KNM te volgen (en bekostigen), maar er is geen grondslag om van hen ook te vragen te participeren anders dan door de uit het wetsvoorstel voortvloeiende plicht om zowel het PVT als de MAP te doorlopen. Zij doen immers geen beroep op de bijstand. In deze, naar verwachting weinig voorkomende, situatie, zal de Z-route dus feitelijk een intensief taaltraject zijn, aangevuld met KNM, dat niet wordt afgerond met een examen.

2.4 Voorbereiding op inburgering en doorlopende lijn

De inburgering van nieuwkomers die zich in Nederland willen vestigen moet tijdig starten. Voor gezinsmigranten is het startpunt het inburgeringsexamen in het buitenland. Voor asielstatushouders start inburgering en integratie zo snel mogelijk nadat zij hun verblijfsvergunning hebben verkregen. Dit kan door direct te starten met inburgering in de gemeente, of door het volgen van een aanbod «voorbereiding op de inburgering» in het AZC.

Gemeenten krijgen de regie over de uitvoering van de inburgering van asielstatushouders al op het moment dat de asielstatushouder aan een gemeente wordt «gekoppeld» en niet pas wanneer de asielstatushouder zich daar daadwerkelijk vestigt.²⁵

Gemeenten krijgen vanuit het Rijk halfjaarlijks een taakstelling opgelegd voor het aantal te huisvesten asielstatushouders. Binnen die taakstelling bepaalt het COA, binnen twee weken nadat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een verblijfsvergunning asiël voor bepaalde tijd heeft verleend, welke gemeente verantwoordelijk wordt voor de huisvesting van de betreffende asielstatushouders. Het COA tracht hierbij ook zoveel mogelijk rekening te houden met specifieke (persoons)kenmerken, zoals bijvoorbeeld opleiding en arbeidsverleden, om de koppeling zo kansrijk mogelijk te laten zijn vanuit het perspectief van inburgering en participatie. Na deze koppeling heeft die gemeente ongeveer twaalf weken de tijd om huisvesting te regelen.²⁶

Als het praktisch gezien mogelijk is om de asielstatushouder, in afwachting van huisvesting in de gemeente, gedurende het verblijf in het AZC al te laten starten met een door de gemeente aangeboden inburgeringscursus (conform het PIP), dan heeft dit de voorkeur. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de (fysieke) afstand tussen het AZC en de gemeente van huisvesting niet te groot is en het de gemeente lukt om de brede intake af te ronden én een PIP vast te stellen nog voordat huisvesting in de gemeente heeft plaatsgevonden.²⁷ Dit is nadrukkelijk wenselijk wanneer de periode tussen koppeling en huisvesting in de gemeente lang(er) duurt: er moet zoveel mogelijk worden voorkomen dat de inburgering vertraging oploopt of stil komt te liggen. Een en ander vergt goede afstemming. Daarom maken COA, gemeenten, het Ministerie van SZW en het Ministerie van J&V voorafgaand aan de inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringsstelsel afspraken over de samenwerking die

²⁵ In het geval van gezinsmigranten en overige migranten krijgt de gemeente de regie zodra de inburgeringsplichtige als zodanig in beeld komt bij de woongemeente.

²⁶ In de huidige praktijk duurt het regelmatig langer voordat er woningen beschikbaar komen voor asielstatushouders.

²⁷ In deze situatie is de inburgeringstermijn nog niet gestart (zie paragraaf 2.7.3). De asielstatushouder is op dat moment echter al wel inburgeringsplichtig, waardoor de gemeente in voorkomende gevallen al kan starten met het afnemen van een brede intake.

nodig is zodat gemeenten deze regierol kunnen pakken. De ontwikkelingen rondom het thema flexibilisering van de asielketen (onder uitwerking van het Ministerie van J&V), waarbij wordt gestreefd naar regionale opvang in de buurt van gemeenten, zullen – wanneer dit streven is gerealiseerd – de regierol van gemeenten in het kader van inburgering verder verstevigen. Dit vraagt om continue afspraken tussen de betrokken partners.

Om een doorlopende lijn met betrekking tot inburgering te kunnen waarborgen, wordt van gemeenten verwacht dat zij, gelet op hun regierol, de verantwoordelijkheid nemen om een warme overdracht te organiseren. Een warme overdracht is bij voorkeur in de vorm van een driegesprek tussen COA, gemeente en de asielstatushouder. Ook de noodzakelijke uitwisseling van gegevens over de asielstatushouder tussen COA en gemeenten is hierbij van belang.

In die gevallen waarin de gemeente nog geen inburgeringsaanbod (kunnen) bieden, wordt in het AZC al gestart met verschillende activiteiten die zijn gericht op integratie en participatie. Het meest prominent hierbij is het programma «Voorbereiding op inburgering» dat na vergunningverlening door de IND voor alle inburgeringsplichtige asielstatushouders in de opvang beschikbaar is. Dit programma bestaat naast Nederlandse taalverwerving uit individuele begeleiding en heeft aandacht voor KNM en oriëntatie op de arbeidsmarkt. Het programma ondersteunt de start van het inburgeringsproces en biedt kennis en handvatten voor het zelfstandig wonen en leven in Nederland. Op dit moment biedt het COA het programma «Voorbereiding op inburgering» aan. COA is tevens de uitvoerder van dit programma.

Om ervoor te zorgen dat er voor alle asielstatushouders die in het AZC verblijven een inburgeringsaanbod beschikbaar is en het voorbereidend programma steviger met het inburgeringsstelsel te verbinden, bevat het wetsvoorstel een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb) nadere regels te kunnen stellen over de voorbereiding op de inburgering van inburgeringsplichtige asielstatushouders die nog in het AZC verblijven. Deze nadere regels zullen onder andere betrekking hebben op de inhoud, de uitvoering en de kwaliteit van het programma. Verder kan de Minister van SZW een partij aanwijzen die het programma uitvoert. Op deze manier wordt gewaarborgd dat de inburgering van asielstatushouders in alle gevallen kan starten in het AZC. Ook wordt de aansluiting van het programma op de reguliere inburgering in de gemeente waar de asielstatushouder uiteindelijk wordt gehuisvest zo goed mogelijk geborgd.

Daarnaast zal bij amvb worden voorzien in een aanbodplicht van het programma. Dit in tegenstelling tot de huidige situatie waarin het COA het programma kán aanbieden.²⁸ Een verplichting voor de asielstatushouder om het programma daadwerkelijk te volgen wordt niet wenselijk geacht omdat een regulier inburgeringstraject in de gekoppelde gemeente in alle gevallen voorrang heeft op het voorbereidend programma op het AZC. Ook in die gevallen waarbij huisvesting in een gemeente eerder dan de afronding van het programma gerealiseerd kan worden, mag het programma verhuizing naar een gemeente niet vertragen. Verder zou een verplichting om het programma te volgen leiden tot een dubbele verplichting: de verplichting om het programma te volgen en de verplichting om in te burgeren. De regering ziet geen reden om twee verplichtingen naast elkaar te creëren. Tot slot veronderstelt een deelna-

²⁸ Artikel 9a van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005.

meverplichting ook bijbehorende sancties. Ook deze worden onwenselijk geacht, aangezien asielstatushouders zolang zij nog in een AZC verblijven enkel de beschikking hebben over het leefgeld van het COA.

2.5 De taken van gemeenten

2.5.1 Maatschappelijke begeleiding

Asielstatushouders hebben zich over het algemeen niet of nauwelijks kunnen voorbereiden op hun komst naar Nederland. Daarom hecht de regering eraan dat deze specifieke groep inburgeringsplichtigen bij de verhuizing vanuit het AZC naar de gemeente in de eerste fase van hun verblijf aldaar worden begeleid en ondersteund bij het regelen van praktische zaken en bij de kennismaking met de Nederlandse samenleving en specifieke lokale omgeving. Deze maatschappelijke begeleiding en hulp is gericht op het vergroten van kennis over hoe de Nederlandse samenleving praktisch is georganiseerd en staat ten dienste van het versterken van de zelfredzaamheid en participatie van de inburgeringsplichtige.

De verantwoordelijkheid voor het verzorgen van de maatschappelijke begeleiding van inburgeringsplichtige asielstatushouders wordt in het wetsvoorstel, net zoals in het huidige stelsel, bij gemeenten belegd. De gemeente is de aangewezen partij om deze begeleiding en hulp aan te (laten) bieden als de meest nabije overheid voor de nieuwkomer. Daarnaast zijn gemeenten zijn in het nieuwe inburgeringsstelsel ook verantwoordelijk voor de regie over de verdere uitvoering van de inburgering.

De begeleiding start, indien mogelijk, nadat de asielstatushouder is gekoppeld aan een gemeente, maar in ieder geval zo spoedig mogelijk nadat huisvesting in de betreffende gemeente daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. In deze periode moet er ook het meest geregeld worden en is de behoefte aan praktische informatie en ondersteuning het grootst.²⁹ In dezelfde periode start de gemeente ook met het ontzorgen van de asielstatushouder, dat, evenals de maatschappelijke begeleiding, moet bijdragen aan een tijdige start van de integratie (zie paragraaf 2.5.2). Vanwege de raakvlakken tussen maatschappelijke begeleiding en ontzorgen, krijgen gemeenten de ruimte om onderdelen van de maatschappelijke begeleiding en het ontzorgen aan elkaar te koppelen en maatwerk te bieden.

Ten opzichte van het huidige stelsel wordt de inhoud van de maatschappelijke begeleiding gewijzigd. De component «hulp bij het starten van de inburgering» wordt in het nieuwe stelsel onderdeel van het PIP van de asielstatushouders. Dit geldt grotendeels ook voor de component «het stimuleren van participatie en integratie». Deze functies van de maatschappelijke begeleiding sluiten goed aan bij het PIP en het beoogde doel hiervan (zie paragraaf 2.5.4). De begeleiding van de asielstatushouder richting financiële zelfredzaamheid, in het huidige stelsel veelal een onderdeel van de invulling van de maatschappelijke begeleiding door gemeenten, kan door de gemeente nader ingevuld worden in het systeem van ontzorgen.

Bij of krachtens amvb worden nadere regels opgenomen over de inhoud en vormgeving van de maatschappelijke begeleiding. De maatschappelijke begeleiding bestaat in ieder geval uit de componenten: (1) praktische

²⁹ BMC, *Eindrapportage behoefteonderzoek migranten*, 2014; Regioplan, *Wat inburgeringsplichtigen moeten weten van Nederland*, 2012

hulp bij het regelen van basisvoorzieningen en (2) voorlichting over basisvoorzieningen in de Nederlandse samenleving.³⁰ Praktische hulp kan bijvoorbeeld bestaan uit het regelen van voorzieningen zoals zorg, werk, inkomen, verzekeringen en onderwijs. Tevens valt hieronder de kennisgeving met de lokale woonomgeving. Onder de voorlichting over deze basisvoorzieningen wordt ook begrepen een kennisgeving met maatschappelijke organisaties. Hierbij kan de gemeente desgewenst een koppeling maken met het PVT, dat (eveneens) een activiteit of excursie moet omvatten zoals bijvoorbeeld een bezoek aan een maatschappelijke organisatie (zie paragraaf 2.7.2.1).

Voor het overige wordt aan gemeenten de ruimte gelaten om de inhoud en duur van maatschappelijke begeleiding, binnen de gegeven kaders, verder uit te werken.

2.5.2 Ontzorgen van asielstatushouders

Nieuwe asielstatushouders moeten zo snel mogelijk inburgeren en participeren. Zorgen over de financiële positie kan hen afleiden van deze opgave en gebrek aan kennis van hun rechten en plichten in het Nederlandse stelsel kan tot ernstige vormen van financiële problematiek leiden. In het regeerakkoord is dit knelpunt als volgt geadresseerd: «Te veel nieuwkomers blijven te lang aangewezen op een bijstandsuitkering. Dit is een onacceptabele uitkomst van het inburgeringsbeleid. Om dat te voorkomen dient er, waar mogelijk, een activerend en tegelijk ontzorgend systeem van sociale voorzieningen te zijn.»

Het Kennisplatform Integratie en Samenleving (KIS) heeft onderzoek gedaan naar de financiële zelfredzaamheid van nieuwkomers.³¹ De conclusie was dat het Nederlandse financiële systeem van zorgtoeslagen, naheffingen, eigen risico en afrekeningen dusdanig complex is, dat nieuwkomers snel in financiële problemen kunnen komen. In een verdiepend rapport gericht op statushouders worden op het individuele niveau psychische problemen, beheersing van de Nederlandse taal, een instabiele financiële situatie, een klein sociaal netwerk en cultuurverschillen als verklaringen genoemd.³² Op organisatorisch vlak ziet men de complexiteit van het financiële stelsel in Nederland en het gebrek aan samenwerking en afstemming tussen betrokken partijen als knelpunt.

Onderzoeksbureau Panteia heeft in het onderzoek «Huishoudens in de rode cijfers» van 2015 geconstateerd dat huishoudens van niet-westerse afkomst met een laag inkomen een relatief grote kans op risicovolle schulden hebben.³³ Dit geldt voor veel asielstatushouders op het moment dat ze starten met het inburgeringstraject.

De Nationale ombudsman heeft in het rapport «Een valse start: onderzoek naar behoorlijke inburgering» inburgeringsplichtigen een zeer kwetsbare groep genoemd waarbij knelpunten leiden tot problemen in het kwadraat. Inburgeringsplichtigen kennen de taal, noch de wijze waarop Nederland en de overheid is georganiseerd, er zijn grote cultuurverschillen, een sociaal netwerk ontbreekt en er moet in de beginperiode ontzettend veel geregeld worden. Daarnaast constateert de ombudsman dat inburgeren pas aan de orde is als de eerste levensbehoeften op orde zijn: een dak boven je hoofd, een uitkering, zorgverzekering, toeslagen, de kinderen

³⁰ Dit betreft thema's zoals werk, inkomen, gezondheid, onderwijs, opvoeding etcetera.

³¹ KIS, *Financiële en sociale zelfredzaamheid van nieuwkomers: Een verkenning van het landelijke en lokale beleid*, 2017/2018.

³² KIS, *De financiële zelfredzaamheid van statushouders: belemmeringen en bouwstenen*, 2019

³³ Panteia, *Huishoudens in de rode cijfers*, 2015.

naar school et cetera. De ombudsman merkt daarbij op dat Nederland uitgebreide sociale voorzieningen heeft, maar dat het – ook voor veel Nederlanders – complex is om de weg te vinden bij alle instanties, zonder fouten met serieuze gevolgen te maken. Juist om de inburgering zo snel en effectief mogelijk van start te laten gaan, is het noodzakelijk dat de overheid inburgeringsplichtigen begeleidt bij het op orde brengen van de eerste levensbehoeften. Er rust een extra inspanningsverplichting op de overheid om de inburgeringsplichtige te helpen wanneer diens basisvoorzieningen onder druk komen te staan. Daarbij hoort ook een proactieve houding om samen te werken met anderen indien nodig om tot een oplossing te komen voor de inburgeringsplichtige. Inburgeringsplichtigen hebben – zeker in de eerste tijd – met verschillende instanties/afdelingen en regelingen te maken, zoals de inburgeringsplicht, een bijstandsuitkering en zorg- en huurtoeslagen. De inburgeringsplichtige mag er op rekenen dat de overheid zich opstelt als «één overheid», waarbij de oplossing centraal staat.

Om zorg te dragen dat het inkomen van bijstandsgerechtigde asielstatushouders gestabiliseerd kan worden en dat een begin kan worden gemaakt met het inburgeringstraject is ervoor gekozen om voor deze groep inburgeringsplichtigen gedurende een periode van zes maanden na vestiging in de gemeente een vorm van ontzorgen door de gemeente verplicht te stellen. De zes maanden gaan in op het moment dat het recht van bijstand ontstaat. Voorgesteld wordt om deze verplichting op te nemen in een nieuw artikel 56a in de Participatiewet. De inburgeringsplichtige bijstandsgerechtigde asielstatushouder wordt verplicht mee te werken aan deze ontzorging. De verplichte ontzorging bestaat uit het vanuit de bijstandsuitkering betalen van de huur, de rekeningen voor gas, water en stroom en de verplichte zorgverzekering. Indien de betrokkene niet wil meewerken aan de ontzorgingsverplichting, kan de gemeente deze verplichting handhaven conform artikel 18 van de Participatiewet. De reden om specifiek voor de groep bijstandsgerechtigde inburgeringsplichtige asielstatushouders financieel ontzorgen te verplichten, is gelegen in de kwetsbaarheid van de groep in combinatie met de eisen die aan hen worden gesteld om zo snel mogelijk te integreren. In de eerste maanden na vestiging in een gemeente moet een asielstatushouder een hoop regelen. Er moet een huurcontract worden afgesloten, energielevering moet worden geregeld en verplichte verzekeringen worden afgesloten. Daarbij komt dat het inkomen in deze eerste maanden vaak nog niet stabiel is. De aanvraag van de uitkering moet worden afgehandeld en eventuele toeslagen moeten worden aangevraagd. In veel gevallen worden door de gemeente voorschotten verstrekt die later weer moeten worden verrekend met de uiteindelijk toegekende bedragen. Daarnaast moet zo snel mogelijk gestart worden met de verplichte inburgering. Door gebrek aan kennis van de Nederlandse taal en het financiële stelsel en de verschillende instanties is dit zonder hulp een ingewikkelde opgave. De startpositie van asielstatushouders wijkt hierbij wezenlijk af van gezinsmigranten en overige migranten.

Om te voorkomen dat na de periode van verplichte ontzorging alsnog financiële problematiek ontstaat is begeleiding om toe te leiden naar financiële zelfredzaamheid belangrijk. Deze begeleiding is niet nader omschreven om recht te doen aan de al bestaande diversiteit van aanpakken en om gemeenten de ruimte te geven om hierin eigen keuzes te blijven maken en maatwerk te kunnen toepassen ten aanzien van de inhoud, uitvoering en tijdsduur ervan.

De gemeente kan als bijstandsverstrekker en regisseur van de inburgering een belangrijke ondersteunende rol spelen bij enerzijds het stabiliseren van de financiële situatie van de asielstatushouder en anderzijds de

begeleiding naar financiële zelfredzaamheid. Ten aanzien van de stabilisering van het inkomen is nu al zichtbaar dat veel gemeenten inburgeringsplichtige asielstatushouders ondersteunen bij het aanvragen van de inkomensafhankelijke toeslagen. Een juiste aanvraag en het tijdig doorgeven van relevante wijzigingen voorkomt immers dat op een later moment terugvorderingen volgen. Denk bijvoorbeeld aan het aanvragen van kinderopvangtoeslag (zie paragraaf 3.1). Daarnaast kan de gemeente een rol vervullen bij het financieel zelfredzaam maken van de belanghebbende zodat deze leert welke financiële en administratieve verplichtingen samenhangen met de verstrekte uitkering, toeslagen en vaste lasten en deze zaken na de ontzorgperiode zelfstandig kan uitvoeren.

In de begeleiding naar financiële zelfredzaamheid zijn veel verschillen.³⁴ In de huidige praktijk gebeurt dit vaak door de partij die ook de maatschappelijke begeleiding verzorgt of is het zelfs onderdeel van de lokale maatschappelijke begeleiding, maar ook begeleiding vanuit een kredietbank of door medewerkers van de gemeente komt voor. Ook is er onderscheid tussen individuele begeleiding en collectieve begeleidingsvormen zoals een cursus omgaan met geld als onderdeel van de maatschappelijke begeleiding of worden deze vormen naast elkaar ingezet om optimaal maatwerk te leveren. Ook zijn er gemeenten die financiële zelfredzaamheid een lokale toevoeging aan een inburgeringscursus maken.

De verplichte periode van ontzorgen eindigt na de periode van zes maanden. Hiermee wordt voorkomen dat onnodig lang ontzorgd wordt. Onderdeel van dit proces is dat de gemeente de inburgeringsplichtige tijdig informeert over het moment dat de inburgeringsplichtige de betalingen zelfstandig moet gaan verrichten. Indien daar echter nog een noodzaak toe is, kan ontzorging worden voortgezet conform het al bestaande artikel 57 van de Participatiewet. Aangezien aan de begeleiding naar financiële zelfredzaamheid geen voorwaarden worden gesteld, kan deze ook langer duren dan de periode van zes maanden. Handhaving van de verplichte ontzorging en het al bestaande artikel 57 van de Participatiewet loopt via artikel 18 van de Participatiewet. De verplichte ontzorging eindigt binnen de periode van zes maanden ook als het recht op bijstand eindigt. Bij een verhuizing naar een andere gemeente binnen de periode van zes maanden ligt het in de rede dat de nieuwe gemeente de ontzorging en begeleiding naar financiële zelfredzaamheid voortzet. Indien de toegekende bijstand niet toereikend is voor de betaling van genoemde zaken worden de betalingen verricht voor zover dat mogelijk is. Deze situatie kan bijvoorbeeld optreden als belanghebbende een aantal uren gaat werken of de kostendelersnorm van toepassing is.

2.5.3 Brede intake

De brede intake neemt in het nieuwe stelsel een belangrijke plek in en markeert een duidelijke breuk met het huidige stelsel: door middel van de brede intake die verplicht wordt voor elke inburgeringsplichtige en die door gemeenten wordt afgenomen, wordt een beeld gevormd van de startpositie en ontwikkelmogelijkheden van de inburgeringsplichtige op het gebied van inburgering en participatie. De gemeente brengt deze informatie in kaart om vervolgens, zoveel mogelijk in samenspraak met de inburgeringsplichtige, invulling te geven aan het inburgeringstraject. De brede intake sluit aan bij de aanbeveling uit de evaluatie van de huidige Wet inburgering, waarin wordt gesteld dat er begeleiding en onder-

³⁴ Inspectie SZW, *Financiële zelfredzaamheid van asielstatushouders, een proces van langzaam loslaten en Financieel ontzorgen van asielstatushouders op weg naar zelfredzaamheid: een precaire balans*, juni 2019

steuning moet worden geboden aan de inburgeringsplichtige gedurende het hele inburgeringstraject. Om deze begeleiding op de juiste wijze te kunnen bieden, is het belangrijk om juist aan het begin van het traject een goed beeld te vormen van de inburgeringsplichtige.

Het oproepen van de inburgeringsplichtige voor het afnemen van brede intake gebeurt door of onder regie van de gemeente. Het afnemen onder regie van de gemeenten kan dus ook inhouden dat een gemeente deze taak op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) overdraagt aan een intergemeentelijk samenwerkingsverband zoals bijvoorbeeld een gemeenschappelijk orgaan of een openbaar lichaam. Het oproepen van een inburgeringsplichtige vindt zo snel mogelijk plaats nadat de inburgeringsplichtige in beeld komt bij de gemeente.³⁵ In het geval van gezinsmigranten en overige migranten is dit het moment van inschrijving in de gemeente. In het geval van inburgeringsplichtige asielstatushouders, is dit het moment van koppeling van de inburgeringsplichtige aan de gemeente waar de inburgeringsplichtige zal worden gehuisvest. Dit betekent concreet dat er in het geval van asielstatushouders al in het AZC gestart kan worden met de brede intake door gemeenten, dit heeft zelfs de nadrukkelijke voorkeur. Door al in het AZC te beginnen met de brede intake wordt de tijd in de opvang zo effectief mogelijk benut, zodat de inburgeringsplichtige na huisvesting in de gemeente, of al eerder als dit mogelijk is, kan beginnen met zijn of haar persoonlijke inburgeringstraject.

Het wetsvoorstel bevat een grondslag om bij of krachtens amvb op hoofdlijnen vast te leggen welke onderwerpen aan bod moeten komen tijdens de brede intake. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie omtrent gevolgd onderwijs en werkervaring in het land van herkomst, maar ook context gerichte onderwerpen zoals gezondheid en gezinssituatie. Een dergelijk kader dient als waarborg dat inburgeringsplichtigen in iedere gemeente grofweg kunnen rekenen op dezelfde behandeling tijdens de brede intake. Indien een gemeente het noodzakelijk vindt inzicht te hebben in aanvullende aspecten van (het leven van) de inburgeringsplichtige, kunnen zij deze aspecten opnemen in de brede intake voor zover dit past binnen het doel van de Wet inburgering.

Voor het overige mogen gemeenten grotendeels zelf bepalen hoe de brede intake wordt vormgegeven. Dat geeft gemeenten de ruimte voor een integrale aanpak, door bijvoorbeeld de brede intake te verbinden met de andere relevante deelgebieden binnen het sociale domein. Gemeenten mogen tevens zelf bepalen hoe deze informatie in kaart wordt gebracht, bijvoorbeeld door het voeren van (meerdere) gesprekken en het gebruik van meetinstrumenten.

Voor één onderdeel in de brede intake is in het wetsvoorstel vastgelegd hoe die informatie moet worden verkregen: door middel van een door de Minister van SZW vastgestelde leerbaarheidstoets zal elke inburgeringsplichtige op dezelfde wijze worden getoetst. De leerbaarheidstoets heeft als doel om inzicht te geven in het te behalen niveau waarmee een inburgeraar in staat is de Nederlandse taal te leren gedurende de inburgeringstermijn. Hiermee verschilt de leerbaarheidstoets wezenlijk van voortgangstoetsen, die meten op welk niveau de inburgeringsplichtige op dat moment functioneert. Om de leerbaarheidstoets als integraal onderdeel van de brede intake te kunnen positioneren krijgen gemeenten de regie over het moment van afname van de leerbaarheidstoets. Zij kunnen hiermee, net zoals bij de overige onderdelen van de brede intake, het moment bepalen waarop de toets wordt afgenomen. Om te garanderen dat iedereen op dezelfde wijze wordt beoordeeld, wordt deze leerbaarheidstoets onafhankelijk afgenomen. Bij of krachtens amvb

³⁵ Zie voetnoot 24.

wordt uitgewerkt wie deze leerbaarheidstoets gaat afnemen. Daarnaast wordt het, op termijn en onder voorwaarden, voor gemeenten mogelijk om zelf de leerbaarheidstoets af te nemen. Dit zou voor gemeenten betekenen dat zij niet langer afhankelijk zijn van een derde partij voor afname van een onderdeel van de brede intake. Om ervoor te zorgen dat iedere inburgeringsplichtige ook dan op dezelfde wijze wordt beoordeeld, kan de leerbaarheidstoets alleen door daartoe getrainde en gecertificeerde medewerkers van de gemeente af worden genomen.

De uitkomst van de toets is een belangrijke indicator voor het vaststellen van de leerroute van de inburgeringsplichtige. Vanzelfsprekend dient de uitslag van de leerbaarheidstoets te worden gezien in licht van alle aanvullende informatie die tijdens de brede intake wordt opgehaald, maar de uitslag van de leerbaarheidstoets geeft wel een duidelijke richting. Wanneer er uit de leerbaarheidstoets volgt dat niveau B1 haalbaar is binnen de inburgeringstermijn, dan ligt het in de rede dat de gemeente de inburgeringsplichtige in de B1-route (of de onderwijsroute) plaatst. Alleen wanneer zwaarwegende aspecten daartoe aanleiding geven kan de gemeente de inburgeringsplichtige in een dergelijk geval in de Z-route plaatsen.

Van gemeenten wordt verwacht dat de medewerkers die betrokken zijn bij de uitvoering van de brede intake over de juiste expertise beschikken om de brede intake gedegen uit te kunnen voeren en de uitkomsten door te vertellen naar een PIP. Het heeft de voorkeur dat gemeenten kiezen voor een integrale aanpak, bijvoorbeeld door bij de afname en interpretatie van de brede intake gebruik te maken van een multidisciplinair team waaraan ook cursusinstellingen, onderwijsinstellingen, re-integratiebedrijven en het COA een bijdrage leveren.

2.5.4 Persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP)

Na afronding van de brede intake stelt de gemeente, zoveel als mogelijk in afstemming met de inburgeringsplichtige, het PIP op. Het PIP is maatwerk: de uitkomsten van de brede intake worden in het PIP vertaald naar op de persoon van de inburgeringsplichtige toegesneden einddoelen van de inburgering. Het PIP bevat de beslissing waarbij de leerroute wordt vastgesteld en bevat overige informatie over op welke wijze de inburgeringsplichtige aan zijn inburgeringsplicht moet voldoen, waaronder de nadere invulling van het PVT en de MAP. In het PIP wordt tevens vermeld hoe de gemeente begeleiding en ondersteuning biedt aan de inburgeringsplichtige bij het inburgeringstraject. Het PIP is dus niet vrijblijvend: niet voor de inburgeringsplichtige, maar ook niet voor de gemeente. Naast informatie over inburgering en de begeleiding en ondersteuning van de inburgeringsplichtige gedurende het inburgeringstraject door de gemeente word(t)(en) bij de beschikking PIP, de beschikking(en) die is/zijn genomen in het kader van ontzorgen en overige relevante onderdelen van de Participatiewet gevoegd. Dit is uiteraard alleen van toepassing als de inburgeringsplichtige bijstandsgerechtigd is en, daar waar het ontzorgen betreft, de bijstandsgerechtigde een asielstatushouder is. Indien er, op het moment dat er wordt beslist over de te volgen leerroute, nog niet is beslist op grond van de Participatiewet, wordt deze beslissing bij het PIP gevoegd op het moment dat er wel een beschikking is genomen op grond van de Participatiewet. Op deze wijze krijgt de inburgeringsplichtige een integraal beeld van alle rechten en plichten die hij gedurende het inburgeringstraject heeft en die tezamen tot doel hebben dat de inburgeringsplichtige volwaardig gaat deelnemen aan de Nederlandse samenleving.

Vanuit het oogpunt dat het PIP niet vrijblijvend is, is ervoor gekozen om het PIP de vorm van een beschikking te geven. Hoewel het de bedoeling is dat de inhoud van het PIP zoveel mogelijk in samenspraak tussen de inburgeringsplichtige en de gemeente wordt vastgesteld, is het uiteindelijk de gemeente die vaststelt welke leerroute de inburgeringsplichtige gaat volgen. Het PIP is daarmee een besluit van de gemeente. Dit maakt het ook mogelijk om het niet nakomen van het PIP te handhaven door middel van een bestuurlijke boete als daartoe aanleiding bestaat (zie paragraaf 4.2.3). Dat het PIP wordt gekwalificeerd als beschikking geeft de inburgeringsplichtige op diens beurt de mogelijkheid om bestuursrechtelijke rechtsmiddelen aan te wenden indien het PIP niet overeenkomt met de verwachtingen en afspraken die tijdens de brede intake zijn gemaakt. De inburgeringsplichtige kan tegen de beschikking in bezwaar bij de gemeente en vervolgens in beroep bij de rechter. Omdat het PIP zoveel mogelijk in samenspraak tussen de gemeente en de inburgeringsplichtige wordt opgesteld en alle relevante informatie over de inburgeringsplichtige die tijdens de brede intake is opgehaald hierin wordt meegenomen, wordt ingeschat dat dit slechts in geringe mate zal voorkomen. Naast de afspraken die in de beschikking verplicht moeten worden vastgelegd, zoals bijvoorbeeld de leerroute die de inburgeraar moet volgen, kunnen gemeenten meer gedetailleerde afspraken vastleggen in een bijgaand document, in de vorm van een bijlage. Hierbij kan worden gedacht aan het aantal te volgen lessen en de cursusinstelling waar de lessen gevolgd moeten worden.

Voor de situatie waarin een inburgeringsplichtige meermaals niet is verschenen bij of niet heeft meegewerkt aan de brede intake, bevat het wetsvoorstel voor gemeenten de mogelijkheid om de brede intake zonder medewerking van de inburgeringsplichtige uit te voeren en het PIP eenzijdig vast te stellen. Dit is noodzakelijk om de inburgeringsplichtige toch te laten starten met zijn inburgering. Om het PIP eenzijdig te kunnen vaststellen, is het van belang dat de gemeente op grond van de voorhanden zijnde gegevens zo goed als mogelijk onderzoek doet naar de omstandigheden van de inburgeringsplichtige, zodat de afspraken in het PIP en de keuze voor de leerroute zo veel als mogelijk aansluiten bij de capaciteiten en de vermogens van de inburgeringsplichtige. Als de inburgeringsplichtige bijvoorbeeld wel heeft meegewerkt aan de leerbaarheidstoets, dan ligt het voor de hand dat het resultaat van deze toets als belangrijke indicator dient voor het bepalen van de leerroute. Indien er geen of onvoldoende gegevens over de inburgeringsplichtige voorhanden zijn, dan ligt het in de rede om te bepalen dat de inburgeringsplichtige de B1-route dient te volgen om aan de inburgeringsplicht te kunnen voldoen.

Het wetsvoorstel bevat een grondslag om bij of krachtens amvb vast te leggen welke maximale termijn voor het vaststellen van het PIP door de gemeente moet worden gehanteerd. Deze termijn zal worden vastgesteld op tien weken. Door aan het vaststellen van het PIP een maximale termijn te verbinden, worden gemeenten gestimuleerd om voor wat betreft asielstatushouders al met de brede intake te beginnen als zij nog in het AZC verblijven maar wel al gekoppeld zijn. Indien dit om verschillende redenen nog niet mogelijk is, bijvoorbeeld door een grote afstand tussen AZC en de gemeente waar de asielstatushouder zal worden gehuisvest, dient de maximale termijn alsnog voldoende tijd te bieden om ook na huisvesting in de gemeente de brede intake af te nemen. Dit laatste geldt ook voor gezinsmigranten en overige migranten. Door de maximale termijn bij of krachtens amvb vast te leggen wordt flexibiliteit in het stelsel ingebouwd, om in de toekomst op veranderende omstandigheden in te kunnen spelen.

In het wetsvoorstel is bepaald dat indien een inburgeringsplichtige verhuist naar een andere gemeente, deze gemeente verplicht is de eerder vastgestelde leerroute over te nemen. Hierdoor kan de inburgeringsplichtige zonder vertraging voortgang boeken ten aanzien van zijn taalverwerving. De specifieke invulling van de leerroute, waaronder de keuze voor de cursusinstelling en het aantal lessen per week, kan door de nieuwe gemeente worden aangepast. De termijnen voor het wijzigen van het schakelen tussen de leerroutes, of het afschalen binnen de B1-route (zie paragraaf 2.7.1.1) blijven ook voor deze inburgeringsplichtigen gelden. De meest noodzakelijke informatie over de inburgeringsplichtige, waaronder het PIP en de relevante informatie die naar aanleiding van de brede intake is vastgelegd, moet tijdens de verhuizing van de «oude» gemeente naar de «nieuwe» gemeente worden overgedragen. De gemeente waar de inburgeringsplichtige naartoe is verhuisd, dient op basis van deze informatie, in combinatie met gesprekken met de inburgeringsplichtige zelf, een nieuw PIP op te stellen.

2.5.5 Voortgang van de inburgering

Zowel tijdens de afname van de brede intake als tijdens het bespreken van het PIP geeft de gemeente aan de inburgeringsplichtige uitleg over diens rechten en plichten met betrekking tot de inburgering. Door vanaf het begin van het inburgeringstraject voldoende informatie te verstrekken aan de inburgeringsplichtige, wordt geborgd dat het PIP in goed overleg tussen de gemeente en de inburgeringsplichtige wordt vastgesteld. Gemeenten kunnen deze contactmomenten ook benutten om eventuele onjuiste verwachtingen van de inburgeringsplichtige weg te nemen.

In het wetsvoorstel is vastgelegd dat gemeenten gedurende het gehele inburgeringstraject de taak krijgen om tussentijds de ontwikkelingen en vorderingen van de uitvoering van het PIP te monitoren. Op die manier kunnen gemeenten hun regierol op de uitvoering van inburgering goed vormgeven en waar nodig gedurende het traject bijsturen als dit nodig blijkt. Gemeenten krijgen dan ook (beleids)ruimte om deze taak naar eigen inzicht in te vullen. Gelet op het feit dat deze taak een essentieel onderdeel is van de regierol van gemeenten, ligt het voor de hand dat gemeenten de beleidsruimte die zij op dit punt krijgen, op democratisch gelegitimeerde wijze, namelijk door middel van een gemeentelijke verordening, nader invullen.

Van gemeenten wordt in ieder geval verwacht dat er periodiek contact wordt gelegd met de inburgeringsplichtige om de voortgang van de inburgering op basis van het PIP te bespreken, waaronder tenminste twee gesprekken gedurende de eerste twaalf maanden na aanvang van de inburgeringstermijn. De gemeente heeft hierbij de verantwoordelijkheid om de relevante informatie over de inburgeringsplichtige vanuit bijvoorbeeld de cursusinstelling en werkgever op te halen om een beeld te krijgen van de voortgang van de inburgeringsplichtige. Het is van belang dat tijdens de voortgangsgesprekken onder andere wordt besproken of de vastgestelde leerroute (zie paragraaf 2.7.1) voldoende aansluit bij de capaciteiten en persoonlijke situatie van de inburgeringsplichtige. Indien blijkt dat dit niet het geval is, kan de gemeente in samenspraak met de inburgeringsplichtige bepalen dat betrokkene via een andere leerroute aan de inburgeringsplicht dient te voldoen.

Bij amvb wordt bepaald binnen welke termijn kan worden geschakeld tussen de leerroutes. Deze termijn zal worden vastgesteld op anderhalf jaar. De reden om hiervoor een termijn vast te stellen, is om ervoor te zorgen dat dit niet op een (te) laat moment in het inburgeringstraject gebeurt. Dit zou immers de gewenste snelheid van het traject in de weg kunnen staan. Daarnaast is het voor de inburgeringsplichtige van belang

dat zo snel mogelijk duidelijk is op welke wijze aan de inburgeringsplicht moet worden voldaan, maar moet er wel ruimte zijn om het einddoel bij te stellen als daar een goede aanleiding voor bestaat. Het PIP dient in deze situatie te worden aangepast.

Het schakelen tussen leerroutes moet worden onderscheiden van de mogelijkheid om binnen de B1-route (op onderdelen) af te schalen naar niveau A2. Voor het afschalen binnen de B1-route zal een andere termijn worden gehanteerd (zie paragraaf 2.7.1.1). Naast voortgangsgesprekken zal er in het PIP ook een afspraak worden gemaakt voor een eindgesprek, zoals vereist is als afsluiting van de Z-route (zie paragraaf 2.7.1.3).

2.5.6 Inburgeringsaanbod en reële prijs

In het nieuwe inburgeringsstelsel is ervoor gekozen om gemeenten verantwoordelijk te maken voor het inburgeringsaanbod aan asielstatushouders. Gemeenten krijgen de wettelijk plicht om er zorg voor te dragen dat er aan de inburgeringsplichtige asielstatushouder tijdig een inburgeringsaanbod wordt gedaan dat aansluit bij de leerroute en andere elementen die in het PIP zijn vastgelegd. Dit aanbod kan bijvoorbeeld bestaan uit een cursus, eventueel in combinatie met deelname aan een taalvrijwilligersproject, om de Nederlandse taal en KNM te leren op het afgesproken niveau (B1-route of Z-route) of een taalschakeltraject (onderwijsroute). Als de inburgeringsplichtige analfabeet of andersgealfabetiseerd is en in het PIP is vastgelegd dat een alfabetiseringstraject onderdeel uitmaakt van de leerroute, omvat het inburgeringsaanbod ook een alfabetiseringscursus.

De reden om gemeenten verantwoordelijk te maken voor het inburgeringsaanbod aan asielstatushouders, is dat de evaluatie van de huidige Wet inburgering heeft laten zien dat, zeker aan het begin van hun inburgeringstermijn, veel inburgeringsplichtigen onvoldoende in staat zijn om zelfstandig een bij hun capaciteiten en leervermogen passende cursus en cursusinstelling te kiezen. Vanwege hun beperkte informatiepositie, laten veel inburgeringsplichtigen zich in hun keuze voor een taalcursus en cursusinstelling vaak door andere aspecten leiden dan de kwaliteit van een cursus(instelling). Het vorenstaande geldt in veel mindere mate voor gezinsmigranten en overige migranten. Mede om die reden krijgt deze groep inburgeringsplichtigen geen inburgeringsaanbod (zie paragraaf 2.3). Van gemeenten wordt overigens wel verwacht dat zij gezinsmigranten en overige migranten adviseren over een passende cursus(instelling), zodat ook zij voortvarend met hun inburgering aan de slag kunnen. Dat gemeenten verantwoordelijk worden voor het inburgeringsaanbod aan asielstatushouders maakt het daarnaast ook beter mogelijk om inburgering te verbinden met andere relevante beleidsterreinen binnen het sociaal domein, zoals bijvoorbeeld de Participatiewet.

Doordat gemeenten verantwoordelijk worden voor de inkoop van het inburgeringsaanbod ontstaat er op het gebied van kwaliteit een dubbele borging. In het wetsvoorstel is namelijk bepaald dat de cursusinstellingen die voor gemeenten het cursusaanbod verzorgen in het bezit dienen te zijn van het keurmerk *Blik op Werk* of een gelijkwaardig keurmerk, tenzij zij kunnen aantonen dat zij niet in de gelegenheid zijn geweest tijdig het keurmerk *Blik op Werk* of een gelijkwaardig keurmerk te verkrijgen én zij kunnen aantonen dat zij daar wel aan voldoen of aan specifieke eisen voldoen. In dat geval kunnen zij eveneens in aanmerking komen om cursusaanbod voor gemeenten te verzorgen. Vervolgens kunnen gemeenten in het realiseren van het inburgeringsaanbod nadere kwaliteitscriteria stellen (zie paragraaf 2.6).

Hoe gemeenten zorgen voor tijdig inburgeringsaanbod is aan hen. Gemeenten hebben in het sociaal domein inmiddels enkele jaren ervaring opgedaan met inkoop van zorg. Verschillende instrumenten worden daarbij gebruikt, zoals aanbesteding en open-house. In het nieuwe inburgeringsstelsel worden gemeenten, voor zover zij hun aanbodplicht invullen via inkoop, vrij gelaten in de keuze van het instrumentarium daarbij.

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt van gemeenten verwacht dat zij binnen een redelijke termijn zorgen voor een passend inburgeringsaanbod voor inburgeringsplichtigen. Hierbij moet in acht worden genomen dat een inburgeringsplichtige er baat bij heeft om zo snel als mogelijk te starten met het leren van de Nederlandse taal en met andere activiteiten die bijdragen aan een goede start in de Nederlandse maatschappij. Een inburgeringsplichtige kan zich ook altijd tot de rechter wenden als hij van mening is dat de gemeente hem niet binnen een redelijke termijn een aanbod heeft gedaan.

In het inburgeringsstelsel van 2007–2013 waren het, net als in het onderhavige wetsvoorstel, de gemeenten die de verantwoordelijkheid hadden voor het aanbod van inburgeringstrajecten. In de regel gebeurde dat via inkoop door gemeenten van inburgeringstrajecten. De ervaring leerde dat te veel gemeenten primair op de prijs selecteerden. Dat had tot gevolg dat de kwaliteit van inburgeringsvoorzieningen onder druk kwam te staan, dat sommige (goede) cursusinstellingen in financiële problemen raakten en er beknibbeld werd op de arbeidsvoorwaarden van taaldocenten.

Meer recentelijk heeft zich in het sociaal domein een qua aard vergelijkbare ontwikkeling voorgedaan.³⁶ Dit heeft geleid tot nadere regels met betrekking tot de in ogenschouw te nemen kostelementen in de prijs van het aanbod.³⁷ De amvb is opgesteld in algemene termen, waarbij er ruimte is voor eigen invulling. Evaluatie van de amvb laat zien dat deze een stimulans vormt om in overleg te treden met aanbieders, hetgeen zeker effect heeft gehad (maar niet zoveel als aanbieders hoopten).³⁸

In het nieuwe inburgeringsstelsel verwacht de regering geen race naar de bodem. De budgettaire kaders voor de bekostiging van gemeenten om te zorgen voor geschikt inburgeringsaanbod zijn zodanig dat het mogelijk moet zijn aanbieders een reële prijs voor hun diensten te geven. Een prijs waarmee de aanbieder kan voldoen aan de gemeentelijke eisen aan de kwaliteit en continuïteit van deze dienst en de aanbieder reële arbeidsvoorwaarden kan bieden aan de beroepskrachten die deze dienst verlenen. De reële prijsontwikkeling zal nauwgezet worden gemonitord. Indien op enig moment na implementatie van het wetsvoorstel op basis van een evaluatie toch blijkt dat een race naar de bodem zich voordoet, acht de regering het noodzakelijk om regels te kunnen stellen over een reële prijs in de inburgering, naar analogie van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Dit zal dan nader worden uitgewerkt bij of krachtens amvb.

³⁶ Rapport Berenschot, *De bodem bereikt*, 2015.

³⁷ Besluit van 10 februari 2017, houdende regels ter waarborging van een goede verhouding tussen de prijs voor de levering van een voorziening en de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit van de voorziening en de continuïteit in de hulpverlening tussen de cliënt en de hulpverlener (Stb. 2017, 55).

³⁸ <https://www.pianoo.nl/nl/document/16567/onderzoek-naar-de-toepassing-van-de-amvb-reele-prijs-wmo>

2.5.7 Gemeentelijke samenwerking

De relatief beperkte omvang van de doelgroep en de noodzakelijke diversiteit van het te realiseren inburgeringsaanbod, betekent voor gemeenten met een kleine groep inburgeringsplichtigen een relatief groot beslag op expertise en (specialistische) capaciteit. Daarmee ligt gemeentelijke samenwerking, zeker voor kleinere gemeenten, voor de hand en is samenwerking mogelijk zelfs noodzakelijk om de inburgeringsplichtige tijdig een op het PIP toegesneden inburgeringsaanbod te doen. Dit betekent overigens niet dat op alle punten van het inburgeringsproces samengewerkt zou moeten worden. Het is voorstelbaar dat verschillende gemeenten samenwerken op het gebied van het realiseren van inburgeringsaanbod, maar dat de begeleiding van inburgeringsplichtigen lokaal plaatsvindt. Gemeentelijke samenwerking is een middel voor gemeenten om tijdig maatwerk te kunnen leveren aan de inburgeringsplichtige. Het is geen doel op zich.

In dit wetsvoorstel is er daarom voor gekozen om gemeentelijke samenwerking te realiseren niet te verplichten. Daar zijn verschillende redenen voor. Het inburgeringssysteem bevat voldoende prikkels voor samenwerking tussen gemeenten. Immers, gemeentelijke samenwerking kan leiden tot lagere uitvoeringskosten, lagere kosten voor inkoop en meer mogelijkheden voor het regelen van passend inburgeringsaanbod. Een belangrijke prikkel in het wetsvoorstel, is de verplichting van gemeenten om tijdig te zorgen voor een passend aanbod. Vanuit de wetgever opleggen van gemeentelijke samenwerking verdraagt zich bovendien niet goed met het uitgangspunt bij de herziening van het inburgeringsstelsel dat gemeenten de regie voeren over de uitvoering van de inburgering. In de overleggen met verschillende gemeenten tijdens de voorbereiding van onderhavig wetsvoorstel bleek er vrijwel geen draagvlak voor het verplichten van gemeentelijke samenwerking te bestaan. Ten slotte leert de ervaring dat gemeenten met een relatief klein aantal inburgeringsplichtigen nu al uit zichzelf de samenwerking opzoeken.

Samenwerking tussen gemeenten wordt dus niet verplicht, maar de regering vindt het wel wenselijk dat de Minister van SZW een mogelijkheid heeft om interbestuurlijk te interveniëren in het geval van taakverwaarlozing door het college, bijvoorbeeld als het gaat om het voorzien in passend en tijdig aanbod voor inburgeringsplichtigen. Om hierin te voorzien en omdat de provincies geen taak hebben met betrekking tot de Wet inburgering, is de Wet inburgering 20. in de bijlage behorende bij artikel 124b van de Gemeentewet opgenomen. Dit betekent dat de Minister van SZW op grond van artikel 124 en verder van de Gemeentewet kan ingrijpen wanneer het gemeentebestuur de op grond van deze wet opgedragen taken niet of niet naar behoren uitvoert. Het dient daarbij te gaan om situaties van een zekere ernst. Van het uitoefenen van interbestuurlijk toezicht kan bijvoorbeeld sprake zijn in situaties waarin het zelfsturend vermogen van de gemeente tekortschiet én waarin sprake is een van een rechtmatigheidstekortkoming die vanwege aard, intensiteit of duur een wettelijk verankerd fundament van de wet en daarmee ook het belang van de individuele inburgeringsplichtigen in de betreffende gemeente te zeer schaadt. Wanneer hier sprake van is, besluit de Minister, overeenkomstig de procedure van de artikelen 124 e.v. van de Gemeentewet, tot indeplaatsstelling. Daarbij worden de maatregelen die noodzakelijk zijn om de gevorderde taak uit te voeren, genomen door de Minister van SZW (zie in dit kader verder Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 3). Tot slot is er de samenwerking op grond van artikel 9 van de Wet Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen tussen het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB), en het college voor de uitvoering van onder andere de Participa-

tiewet, de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en andere taken waar deze bestuursorganen mee belast zijn die verband houden met de uitoefening van deze taken. Gelet op de samenloop van de Wet inburgering met de Participatiewet met betrekking tot bijstandsgerechtigden (zie ook paragraaf 4.2.5) ligt samenwerking des te meer voor de hand.

2.6 Toezicht op de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs

De stichting *Blik op Werk* is binnen het huidige inburgeringsstelsel houder van het «keurmerk inburgering» en toetst of cursusinstellingen aan de normen voldoen om het (aspirant)keurmerk te verlenen. Het toezicht bestaat uit verschillende elementen en het keurmerk geeft aan of een cursusinstelling voldoet aan de randvoorwaarden die worden gesteld aan het taalonderwijs. Het gaat om voorwaarden op gebied van: bedrijfsvoering (continuïteit, financiën, betrouwbaarheidskwaliteit van de organisatie), kwaliteit van het onderwijs (didactiek, toezicht in de klas) en fraudebestrijding. Het keurmerk is voortdurend in ontwikkeling, op het gebied van kwaliteitsborging en het bestrijden van fraude. Daarom blijft het keurmerk *Blik op Werk* ook een onderdeel van het nieuwe inburgeringsstelsel.

Gemeenten zijn in het kader van hun regierol verantwoordelijk voor het aanbod van inburgeringscursussen aan asielstatushouders en krijgen in het nieuwe stelsel de plicht om hen een inburgeringsaanbod te doen dat aansluit bij de leerroute en andere elementen die in het PIP zijn vastgelegd (zie paragraaf 2.5.6). Het taalonderwijs is een belangrijk onderdeel van het inburgeringstraject. Hieruit vloeit voort dat gemeenten in het nieuwe stelsel zorgen voor op maat gesneden inburgeringstrajecten die kwalitatief hoogwaardig zijn, bijdragen aan het zo snel mogelijk leren van de taal en de kansen op werk te vergroten.

De kwaliteit van dit inburgeringsaanbod binnen de B1-route en de Z-route is geborgd doordat in het wetsvoorstel is bepaald dat de cursusinstellingen die voor gemeenten het cursusaanbod verzorgen in het bezit dienen te zijn van het keurmerk *Blik op Werk* of een gelijkwaardig keurmerk (zie paragraaf 2.5.6). Dit geeft gemeenten de mogelijkheid te sturen op de kwaliteit van het taalonderwijs. Gemeenten zijn veel meer bij machte om te handelen bij signalen van misstanden dan de individuele inburgeringsplichtige: zij kunnen misstanden (eventueel samen met samenwerkingspartners) duiden, wegen en vervolgens een keuze maken om samenwerkingsrelaties te beëindigen. De aanbodplicht van gemeenten en genoemde eisen met betrekking tot de kwaliteit van dit aanbod genereren tezamen een «dubbel slot».

De kwaliteit van het onderwijs binnen taalschakeltrajecten in de onderwijsroute wordt op een andere wijze gewaarborgd: om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van taalschakeltrajecten van hoog niveau zal zijn, worden taalschakeltrajecten toegevoegd aan de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) als een vorm van educatie zoals bedoeld in artikel 7.3.1, eerste lid, onderdeel f, van de WEB. Verder wordt het voor aanbieders van deze trajecten mogelijk gemaakt om diploma-erkenning voor deze trajecten aan te vragen en te verkrijgen, waardoor de Inspectie van het Onderwijs het toezicht op de kwaliteit van deze trajecten kan gaan uitvoeren. De reden om voor de taalschakeltrajecten voor een andere manier van kwaliteitsborging te kiezen is tweeledig: allereerst bestaan taalschakeltrajecten, anders dan inburgeringscursussen binnen de B1-route en de Z-route, uit meer elementen dan alleen het leren van de Nederlandse taal en KNM (zie paragraaf 2.7.1.2). Daarnaast zijn deze

trajecten specifiek gericht op instroom in het beroeps- en wetenschappelijk onderwijs waarop de Inspectie van het Onderwijs ook toezicht houdt.

Door tevens te bepalen dat het gemeentelijk aanbod van taalschakeltrajecten moet bestaan uit trajecten die deze diploma-erkenning hebben verkregen, geldt het genoemde «dubbel slot» ook voor deze trajecten.

De mogelijkheid van gemeenten om te sturen op de kwaliteit van het taalonderwijs is in het geval van gezinsmigranten en overige migranten beperkter. Zij krijgen geen inburgeringsaanbod van de gemeente en bekostigen zelf hun inburgeringscursus. Gemeenten krijgen wel een rol in de begeleiding van gezinsmigranten en overige migranten. Dat maakt dat gemeenten, bijvoorbeeld tijdens de brede intake of andere contactmomenten, ook deze groep inburgeringsplichtigen kan adviseren over de te volgen inburgeringscursus en hen zoveel mogelijk kan stimuleren gebruik te maken van cursusinstellingen die goede kwaliteit leveren. Verder komen gezinsmigranten en overige migranten die voor de bekostiging van hun inburgeringscursus gebruik willen maken van de leenfaciliteit, daarvoor alleen in aanmerking als de cursusinstelling in het bezit is van het keurmerk *Blik of Werk*³⁹ (B1-route en Z-route) of diploma-erkenning (taalschakeltraject) en de cursus die zij volgen aansluit bij de leerroute die is vastgesteld in het PIP.

2.7 De inburgeringsplicht

De inburgeringsplicht in het nieuwe wetsvoorstel bestaat uit drie verschillende onderdelen: de leerroute, het PVT en de MAP. Om aan de inburgeringsplicht te voldoen, moeten alle inburgeringsplichtigen één van de drie verschillende leerroutes succesvol afronden. Verder dienen alle inburgeringsplichtigen het PVT te volgen en af te ronden. Inburgeringsplichtigen die de B1-route (zie paragraaf 2.7.1.1) of de Z-route (zie paragraaf 2.7.1.3) volgen, zijn daarnaast verplicht om de MAP te volgen en af te ronden. De MAP vervangt het huidige examenonderdeel ONA. Inburgeringsplichtigen die de onderwijsroute volgen zijn vrijgesteld van de plicht om de MAP te volgen en af te ronden. Omdat de onderwijsroute is gericht op het instromen in een vervolgopleiding zullen leervaardigheden en studieloopbaanbegeleiding onderdeel zijn van het taalschakeltraject in plaats van arbeidsmarktorientatie. Dit dient eraan bij te dragen dat zij de vervolgopleiding succesvol afronden en daarmee een betere startpositie hebben wanneer zij zich daarna op de arbeidsmarkt gaan begeven. Wanneer zij het diploma van het taalschakeltraject niet behalen, worden zij alsnog verplicht om de MAP te volgen en af te ronden (zie paragraaf 2.7.1.2).

Wanneer de inburgeringsplichtige aan (alle onderdelen van) de inburgeringsplicht heeft voldaan, ontvangt hij van DUO een inburgeringsdiploma (B1-route of onderwijsroute) of een certificaat (Z-route).

Inburgeringsplichtigen die worden geacht voldoende kennis van de Nederlandse taal en samenleving te hebben, kunnen geheel of gedeeltelijk worden vrijgesteld van de inburgeringsplicht. Dit geldt bijvoorbeeld voor inburgeringsplichtigen die gedurende een periode van tenminste acht jaar leerplichtig of kwalificatieplichtig waren in Nederland, of voor degenen die over een diploma beschikken waaruit deze kennis blijkt.

Ook inburgeringsplichtigen die hebben aangetoond dat zij voldoende zijn ingeburgerd, kunnen worden vrijgesteld van de inburgeringsplicht. In het huidige stelsel is dit een grond voor ontheffing van de inburgeringsplicht, maar een vrijstelling van de inburgeringsplicht ligt voor deze categorie

³⁹ Om voor de leenfaciliteit in aanmerking te komen is een ander keurmerk dan het keurmerk *Blik op Werk* niet voldoende.

inburgeringsplichtigen meer voor de hand. Het ontheffen van de inburgeringsplicht vindt plaats in de gevallen dat een inburgeringsplichtige niet in staat is om aan de inburgeringsplicht te voldoen (zie paragraaf 2.7.4) en dat is hier niet het geval.

Bij of krachtens amvb zullen, net zoals in het huidige stelsel, nadere regels worden gesteld over onder andere de diploma's op grond waarvan een (gedeeltelijke) vrijstelling van de inburgeringsplicht kan worden verkregen en over de wijze waarop een inburgeringsplichtige kan aantonen voldoende te zijn ingeburgerd.

Net zoals in het huidige inburgeringsstelsel, zal DUO, namens de Minister, op basis van gegevens van de IND over de verblijfsrechtelijke positie van vreemdelingen, vaststellen of iemand inburgeringsplichtig is. In dat kader zal DUO ook vaststellen of de vreemdeling geheel of gedeeltelijk is vrijgesteld van de inburgeringsplicht. Op die manier wordt gewaarborgd dat deze vaststelling op een uniforme wijze plaatsvindt. Als de gemeente tijdens de brede intake signaleert dat een inburgeringsplichtige mogelijk in aanmerking komt voor een (gedeeltelijke) vrijstelling, dan kan de gemeente betrokkene adviseren daartoe een aanvraag bij DUO in te dienen.

Gemeenten krijgen in het nieuwe stelsel de taak om te bepalen welke leerroute (of: inburgeringsroute) de inburgeringsplichtige moet volgen om aan de inburgeringsplicht te kunnen voldoen. Dit wordt vastgesteld in het PIP (paragraaf 2.5.4).

Wanneer uit de brede intake naar voren komt dat de inburgeringsplichtige analfaabeet is in de moedertaal of anders gealfabetiseerd is (niet in het Latijnse schrift) zal een alfabetiseringstraject een onderdeel worden van de leerroute die gevolgd gaat worden. Dit alfabetiseringstraject zal ook onderdeel zijn van het inburgeringsaanbod dat de gemeente aan de inburgeringsplichtige doet (zie paragraaf 2.5.6).

2.7.1 Leerroutes

Afgelopen jaren zijn er diverse onderzoeken verschenen over het inburgeringsstelsel, integratie in een wat bredere context, de taalontwikkeling van nieuwkomers en de kansen van nieuwkomers op de arbeidsmarkt.⁴⁰ In diverse onderzoeken is het verband gelegd tussen taalbeheersing en de startpositie en kansen (van nieuwkomers) op de arbeidsmarkt. Uit de onderzoeken komt naar voren dat inburgering tot een grotere beheersing van de taal leidt en dat taalkennis een significante rol speelt in de mogelijkheden om te participeren. Een goede beheersing van de Nederlandse taal verkleint de kans op werkloosheid. Bij de kans op werkloosheid speelt niet alleen taalkennis een rol maar taal wordt gezien als een belangrijk criterium, ook door werkgevers. Nieuwkomers kunnen het snelst volwaardig meedoen in de Nederlandse maatschappij als zij worden geactiveerd, de taal leren op zo hoog mogelijk niveau en mede daartoe, vanaf het begin zowel leren als participeren, en (vrijwillig) werken. Hierdoor ontstaan contacten in een Nederlandstalige omgeving

⁴⁰ O.a. WRR, *Geen tijd verliezen*, 2015; SCP, *Syriërs in Nederland*, 2018 en *Jaarrapport integratie 2007*; Significant, *Evaluatie van de Wet inburgering 2013*, 2018; VluchtelingenWerk, *Barometer VluchtelingenWerk*, 2018; Regioplan, *De bijdrage van inburgering aan de participatie van migranten in de Nederlandse samenleving*, 2013, *De integratie van statushouders op lokaal niveau, belemmeringen en oplossingen*, 2015, *Jaarrapport integratie 2011*; Algemene Rekenkamer, *Inburgering; eerste resultaten van de Wet inburgering 2013*, 2017; Nationale ombudsman, *Een valse start, een onderzoek naar behoorlijke inburgering*, 2018; KIS, *Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoelichting vluchtelingen*, 2016, 2017, 2018, 2019 en *Wat werkt bij de bevordering van arbeidsparticipatie van statushouders?*, 2015; Taalunie (2019).

en ontstaat een wisselwerking: deze contacten dragen op hun beurt ook weer bij aan de taalontwikkeling.

Binnen het huidige inburgeringsstelsel is het vereiste taalniveau om aan de inburgeringsplicht te kunnen voldoen niveau A2. Uit onderzoek van onder meer Regioplan blijkt dat gebrekkige taalvaardigheid een van de grootste belemmeringen is bij het vinden van werk. Ook geven cursisten in onderzoek aan dat het niveau waarop ze de Nederlandse taal leren niet hoog genoeg is om zich volledig te kunnen redden. Velen vertellen dat ze het nog steeds erg moeilijk vinden om Nederlands te praten en graag meer taal willen leren. Deze signalen komen ook via gemeenten binnen van deelnemers aan de pilots die in aanloop naar de implementatie van het wetsvoorstel worden uitgevoerd (zie paragraaf 1.4). Om diverse redenen kiezen veel inburgeringsplichtigen er in het huidige stelsel niet voor om staatsexamen (niveau B1 of B2) te doen, terwijl dit wel mogelijk is. Dit komt omdat het volgen van een taaltraject gericht op een hoger taalniveau dan niveau A2 als risico wordt gezien, aangezien de lening moet worden terugbetaald als de inburgeringsplichtige niet op tijd slaagt. Diegenen die wel het staatsexamen doen zijn met name inburgeringsplichtigen die willen studeren of een opleiding willen volgen. Voor werkgevers is een te beperkte kennis van de Nederlandse taal een belemmering om iemand aan te nemen. Een hoger taalniveau dan niveau A2 biedt nieuwkomers een beter perspectief op de arbeidsmarkt of voor het volgen van een opleiding en daarmee meer kans op duurzame participatie en werk.

Om deze redenen is het nieuwe stelsel er op gericht dat meer inburgeringsplichtigen een hoger taalniveau halen dan in het huidige stelsel. Daarbij wordt, meer dan nu het geval is, rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de inburgeringsplichtige. Dit uit zich onder andere doordat het nieuwe stelsel drie leerroutes bevat waarmee aan de inburgeringsplicht kan worden voldaan. Elke inburgeringsplichtige volgt de route die het beste aansluit bij de capaciteiten en mogelijkheden van de inburgeringsplichtige. Verder is er ook binnen de routes ruimte voor maatwerk. Aangezien de asielinstroom fluctueert, net zoals de voornaamste herkomstlanden, en de keuze voor een leerroute voor een groot deel wordt bepaald door de individuele leerbaarheidstoets, is er van tevoren geen exacte verdeling van het aantal inburgeringsplichtigen over de leerroutes te maken.

2.7.1.1 B1-route

De B1-route is gericht op het beheersen van het Nederlands als Tweede taal (Nt2) op niveau B1 volgens het ERK. Door middel van het slagen voor een centraal examen voor de examenonderdelen Lezen, Luisteren, Schrijven en Spreken op niveau B1, KNM en het voldoen aan de overige (decentrale) onderdelen (PVT, MAP) van de inburgeringsplicht, wordt binnen deze route aan de inburgeringsplicht voldaan. Dit is een verhoging van het taalniveau ten opzichte van het huidige inburgeringsstelsel waarin A2 het niveau is dat moet worden bereikt om te kunnen slagen voor de verschillende examenonderdelen om daarmee aan de inburgeringsplicht te kunnen voldoen.

Voor inburgeringsplichtigen die de B1-route gaan volgen, moet het inburgeringstraject erop zijn gericht om het niveau B1 zo snel en effectief mogelijk te bereiken. Waar relevant en mogelijk zal worden ingezet op een combinatie van inburgering en participatie: het leren van de taal in combinatie met werk of andere activiteiten gericht op het meedoen in de samenleving. De wijze waarop hieraan op individueel niveau invulling

wordt gegeven hangt af van de achtergrond en behoefte van de inburgeringsplichtige en wordt vastgelegd in het PIP (zie paragraaf 2.5.4). Omdat de achtergronden van inburgeringsplichtigen divers zijn, is het van belang dat gemeenten de mogelijkheid bieden om de route met een verschillende intensiteit te volgen. Waar een intensief taaltraject van twintig uur per week les het meest passend is voor de één, is de ander wellicht meer gebaat bij een intensiteit van tien lessen per week over een langere periode omdat taalles en werk worden gecombineerd. Om ruimte te geven voor maatwerk, wordt er wettelijk geen minimum of maximum aantal lessen vastgelegd binnen de B1-route. In samenspraak met de inburgeringsplichtige, zal de gemeente bepalen hoe intensief het traject zal zijn en ook dit zal worden vastgelegd in het PIP. Naast afspraken over formeel leren door middel van taalonderwijs kan de gemeente ook bepalen dat non-formeel leren, zoals een wekelijkse afspraak met een taalvrijwilliger buiten de les, onderdeel zal zijn van de B1-route.

Voor gezinsmigranten en overige migranten die de B1-route gaan volgen, maar van de gemeente geen (bekostigd) inburgeringsaanbod krijgen, zal de gemeente niet bepalen hoe intensief hun B1-route moet zijn en in hoeverre non-formeel onderwijs hier ook onderdeel van uit moet maken: voor deze groepen geldt op dit punt een eigen verantwoordelijkheid. Van gemeenten wordt wel verwacht dat zij hen hierover adviseren en de weg wijzen.

Het zou kunnen voorkomen dat een inburgeringsplichtige die de B1-route volgt, toch niet in staat blijkt om binnen de inburgeringstermijn alle taalonderdelen van het inburgeringsexamen op niveau B1 te behalen. Om die reden bevat het wetsvoorstel een uitzondering op de hoofdregel dat het inburgeringsexamen in deze route bestaat uit de examinering van de taalonderdelen op tenminste niveau B1. Wanneer na aanzienlijke inspanningen van de inburgeringsplichtige tijdens de taallessen richting niveau B1 blijkt dat de inburgeringsplichtige niet in staat is om binnen de inburgeringstermijn niveau B1 te halen, kan worden bepaald dat (bepaalde) examenonderdelen op niveau A2 worden afgelegd. Vanaf dat moment voldoet de inburgeringsplichtige aan de inburgeringsplicht door de examenonderdelen op tenminste niveau A2 af te leggen. Uiteraard staat er niets aan in de weg dat de inburgeringsplichtige op onderdelen wordt geëxamineerd op B1 niveau, als de inburgeringsplichtige daar op onderdelen toe in staat is.

Tot het moment dat wordt besloten tot het afleggen van examenonderdelen op niveau A2 heeft de inburgeringsplichtige taallessen op een passend taalniveau richting niveau B1 gevolgd. Een inburgeringsplichtige hoeft dan ook niet eerst een examen op niveau B1 af te leggen, voordat de keuze voor examens op niveau A2 wordt gemaakt. Een demotiverende werking voor de inburgeringsplichtige, door op enig moment tijdens het traject boven zijn kunnen te moeten presteren, is daarmee niet aan de orde. Het voordeel van deze route, is dat inburgeringsplichtigen die met extra inzet wel degelijk in staat zijn om niveau B1 te halen worden aangespoord om op het hoogst mogelijke niveau in te burgeren. Hiermee wordt voorkomen dat inburgeringsplichtigen die met extra inzet wel degelijk in staat zijn om niveau B1 te halen eindigen op een niveau om goed dat onder hun kunnen ligt.

Bij of krachtens amvb wordt vastgelegd hoe dit in de praktijk wordt uitgevoerd en wanneer er sprake is van «aanzienlijke inspanningen» van de inburgeringsplichtige. Gedacht wordt aan een vastgesteld aantal gevolgde lessen of, als dat moment eerder is bereikt, aan een vastgesteld aantal maanden na aanvang van de inburgeringstermijn.

Het gesprek hierover dient te worden gevoerd tussen de gemeente en de inburgeringsplichtige, waarbij informatie van de cursusinstelling over de voortgang van de inburgeringsplichtige wordt betrokken. Hierbij kan de cursusinstelling gebruik maken van observaties in de klas en de score op objectieve taaltoetsen die gedurende de taal cursus worden afgenomen om de voortgang te bepalen. De uitkomst van het overleg kan zijn dat een inburgeringsplichtige de taalonderdelen op niveau A2 kan afleggen. Hiervoor dient het PIP te worden gewijzigd. Het is niet mogelijk om in een dergelijk geval nog verder af te schalen naar de Z-route. De termijn voor het bepalen of iemand binnen de B1-route op niveau A2 examen mag doen, volgt namelijk op de termijn waarbinnen het mogelijk is om te schakelen tussen de routes.

Na implementatie van het wetsvoorstel zal via monitoring en toezicht op de kwaliteit van cursusinstellingen worden gevolgd hoe gemeenten in de praktijk met deze mogelijk tot «afschalen» naar niveau A2 omgaan, om te voorkomen dat er onwenselijke verschillen ontstaan tussen gemeenten in de uitvoering hiervan.

Indien een inburgeringsplichtige de examenonderdelen op een hoger niveau, B2, kan afleggen, dan kan dit gestimuleerd worden door de gemeente. Het behalen van een hoger taalniveau, doet in dat geval recht aan de capaciteiten van de inburgeringsplichtige en vergroot tevens de kansen van de inburgeringsplichtige op de arbeidsmarkt. Het is aan de gemeente om hier op basis van gesprekken met de inburgeringsplichtige afspraken over te maken en dit waar gewenst te faciliteren. Dat betekent overigens niet dat de inburgeringsplichtige de B1-route niet succesvol kan afsluiten als het onverhoopt niet lukt om te slagen voor het examen op het hogere niveau: voor alle inburgeringsplichtigen die de B1-route volgen geldt dat het behalen van het examen op niveau B1 voldoende is om te voldoen aan dit onderdeel van de inburgeringsplicht.

2.7.1.1.1 Examinering

Het afnemen van de taalexamens en KNM blijft in het nieuwe inburgeringsstelsel een centrale verantwoordelijkheid. Op centraal niveau worden taalexamens georganiseerd op niveau A2, B1 en B2 waaraan door de inburgeringsplichtige op het vastgestelde niveau moet worden voldaan. Deze taalexamens bestaan uit de onderdelen Lezen, Luisteren, Schrijven en Spreken. De taalexamens op niveau A2 en het examen KNM vallen onder de verantwoordelijkheid van de Minister van SZW. De taalexamens op niveau B1 en B2 (Staatsexamens Nt2) vallen onder de verantwoordelijkheid van de Minister van OCW.

Bij of krachtens amvb zal nadere invulling worden gegeven aan onder andere de inhoud, de vormgeving, de afname en de beoordeling van de examenonderdelen en de verschuldigde kosten.

Voorzien wordt dat de examens, net zoals in de huidige situatie, zullen worden afgenomen door DUO. Verder wordt, wanneer de inburgeringsplichtige een asielstatushouder betreft, het aantal examenpogingen dat wordt bekostigd, gemaximeerd. Wanneer dit maximale aantal is bereikt, zonder dat de inburgeringsplichtige is geslaagd, moeten eventuele volgende examenpogingen zelf worden bekostigd. Voor gezinsmigranten en overige migranten blijft het mogelijk om examenpogingen te financieren uit de lening.

2.7.1.2 Onderwijsroute

Door het behalen van een Nederlands diploma van een beroeps- of wetenschappelijke opleiding, worden de kansen van inburgeringsplichtigen om een betaalde baan op passend niveau te vinden en volwaardig te kunnen meedoen aanzienlijk vergroot. Binnen het huidige inburgeringsstelsel is de toeleiding van inburgeringsplichtigen naar het onderwijs echter niet goed en structureel geregeld. Wel zijn er in de praktijk verschillende «taalschakeltrajecten» opgezet waarin anderstaligen worden begeleid richting het Nederlands onderwijs.⁴¹ Voor de toegang tot deze trajecten wordt vaak vereist dat de deelnemer de Nederlandse taal al beheerst. Een en ander maakt dat inburgeringsplichtigen met leerpotentieel maar met onvoldoende kennis van de Nederlandse taal (en bepaalde studievaardigheden of deficiënties in kennis van bepaalde vakken) in de huidige situatie vaak niet of niet op het juiste niveau instromen in het onderwijs. Om het onderwijspotentieel van inburgeringsplichtigen beter te kunnen benutten, omvat het nieuwe inburgeringsstelsel daarom een aparte leerroute die beoogt om inburgeringsplichtigen toe te leiden naar het reguliere onderwijs: de onderwijsroute. De invulling van deze onderwijsroute is samen met de Minister van OCW vorm gegeven.

De onderwijsroute bestaat uit een taalschakeltraject, waarin de inburgeringsplichtige niet alleen de Nederlandse taal leert op minimaal niveau B1, maar tegelijkertijd zo goed mogelijk wordt voorbereid op de instroom in het Nederlands middelbaar of hoger beroepsonderwijs (MBO of HBO) of wetenschappelijk onderwijs (WO). Omdat diploma's op MBO niveau 2 of hoger gelden als een startkwalificatie waarmee de kansen op de arbeidsmarkt het hoogst zijn, verdient het de voorkeur dat een inburgeringsplichtige na het behalen van het taalschakeltraject doorstroomt naar een opleiding op minimaal MBO niveau 2. Inburgeringsplichtigen die na het taalschakeltraject een entree-opleiding (MBO niveau 1) willen gaan volgen, kunnen ook in aanmerking komen voor de onderwijsroute. Het is echter ook mogelijk om een entree-opleiding te combineren met de B1-route waarbij het volgen van een entree-opleiding wordt gecombineerd met taallessen. Dit zou bijvoorbeeld aan de orde kunnen zijn bij jongeren die, voordat zij inburgeringsplichtig werden, een Internationale Schakelklas (ISK) hebben gevolgd. Wanneer zij bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd alsnog inburgeringsplichtig worden, zal de gemeente moeten bepalen welke leerroute gevolgd gaat worden. Dit kan dan de onderwijsroute zijn waar na het volgen van een taalschakeltraject wordt ingestroomd in de entree-opleiding of de B1-route waarbij het volgen van de entree-opleiding wordt gecombineerd met taallessen. Met het succesvol afronden van alle onderdelen van het taalschakeltraject en het PVT hebben inburgeringsplichtigen die deze route volgen voldaan aan de inburgeringsplicht en beschikken zij niet alleen over voldoende kennis van de Nederlandse taal en samenleving en arbeidsmarkt, maar ook over voldoende overige (studie)vaardigheden om een Nederlandse opleiding te gaan volgen en met succes af te ronden.

De regering vindt het van belang dat de onderwijspotentie van inburgeringsplichtigen, en met name jonge inburgeringsplichtigen, zoveel mogelijk wordt benut.⁴² Jonge inburgeringsplichtigen hebben immers nog een heel werkzaam leven in Nederland voor zich en beschikken meestal over minder werkervaring dan oudere inburgeringsplichtigen, zodat het behalen van een Nederlands diploma voor hen extra waardevol is omdat

⁴¹ Regioplan, *Factsheet Toeleiding statushouders naar onderwijs* (18 144), 2019

⁴² Met «jonge inburgeringsplichtigen» wordt bedoeld op inburgeringsplichtigen die de leeftijd van 28 jaar nog niet hebben bereikt.

dit zorgt voor een goede startpositie op de arbeidsmarkt. De onderwijsroute is dan ook vooral voor hen bedoeld.

Het vorenstaande laat onverlet dat, gelet op de maatschappelijke opgave («iedereen doet mee, liefst via betaald werk») in combinatie met de wetenschap dat iemand met een startkwalificatie meer kans maakt op een baan, het volgen van een onderwijsroute ook voor een oudere inburgeringsplichtige de juiste leerroute kan zijn. Er wordt dan ook geen leeftijdsgrens gehanteerd in de onderwijsroute. Dit betekent dat het aan gemeenten is (op basis van de brede intake) om de afweging te maken of zij oudere inburgeringsplichtigen al dan niet toe te laten tot een taalschakeltraject dat hen voorbereidt op een vervolgopleiding.

Dit kan overigens niet helemaal los gezien worden van de Participatiewet. Met het kunnen toelaten van oudere bijstandsgerechtigde inburgeringsplichtigen tot een taalschakeltraject kan de druk op gemeenten toenemen om na het taalschakeltraject het volgen van een vervolgopleiding met behoud van uitkering ook toe te staan. Gemeenten zijn daartoe echter niet verplicht. De verwachting is dat gemeenten dit slechts voor een beperkte groep inburgeringsplichtigen in zullen zetten. Het volgen van een vervolgopleiding is immers niet noodzakelijkerwijs de kortste weg uit de bijstand en kan dus op gespannen voet staan met de uitgangspunten van de Participatiewet.

Dit is overigens geen geheel nieuwe situatie: binnen het huidig inburgeringsstelsel zijn er op dit moment veertig gemeenten die een convenant hebben gesloten met het UAF. Deze gemeenten bieden ruimte aan hoger opgeleide asielstatushouders waaronder 30-plussers om zich voor te bereiden op een studie of te studeren met behoud van uitkering. Zo nodig geven gemeenten daarnaast vrijstelling van sollicitatieverplichtingen. Het taalschakeltraject binnen de onderwijsroute is een zeer intensief traject, gericht op instroom in een vervolgopleiding die (waarschijnlijk) ook nog enkele jaren zal duren. Een inburgeringsplichtige die deze route gaat volgen, moet dus niet alleen voldoende (leer)potentie hebben om, na het volgen van het taalschakeltraject, in te kunnen stromen in het Nederlands beroeps- of wetenschappelijk onderwijs, maar dient ook voldoende gemotiveerd te zijn om dit succesvol te kunnen afronden. Met andere woorden: de inburgeringsplichtige die deze route gaat volgen moet dit niet alleen kunnen, maar ook willen. Van gemeenten wordt verwacht dat zij op basis van de brede intake inclusief de uitkomsten van de leerbaarheidstoets samen met de inburgeringsplichtige bepalen of de onderwijsroute inderdaad geschikt is. Om te waarborgen dat zoveel mogelijk jonge inburgeringsplichtigen het onderwijs instromen, wordt verwacht dat gemeenten deze groep daarbij zoveel mogelijk stimuleer deze route te volgen.

Toegang tot het taalschakeltraject is op het gebied van beheersing van de Nederlandse taal drempelloos. Het taalschakeltraject is een voltijds traject (vergelijkbaar met Nederlands onderwijs) dat bestaat uit taallessen Nederlands in combinatie met andere vakken en vaardigheden, zoals rekenen, Engels en computervaardigheden. Verder zal er tijdens het taalschakeltraject aandacht zijn voor leervaardigheden. Dit zijn alle cognitieve, praktische en gedragsmatige vaardigheden die belangrijk zijn bij een vervolgopleiding (en uiteindelijk ook de Nederlandse arbeidsmarkt), zoals bijvoorbeeld assertiviteit en initiatief nemen. Ook zullen KNM en arbeidsmarkt oriëntatie verplichte onderdelen worden van het taalschakeltraject. Dit is de reden waarom een inburgeringsplichtige die de onderwijsroute volgt, is vrijgesteld van de MAP (zie paragraaf 2.7.2.2). Om een goede aansluiting tussen het taalschakeltraject en de vervolgopleiding te kunnen borgen, moeten inburgeringsplichtigen binnen het taalschakeltraject tot minimaal niveau B1 worden opgeleid. Voor de meeste vervolgopleidingen zal dit niveau B2 moeten zijn.

Gemeenten worden in het nieuwe inburgeringsstelsel verantwoordelijk voor de realisatie van het aanbod van taalschakeltrajecten van asielstatushouders (zie paragraaf 2.5.6). Deze aanbodplicht betekent dat het taalschakeltraject kan worden aangeboden door private onderdelen van onderwijsinstellingen, en door andere private partijen zoals bijvoorbeeld taalscholen. Om te waarborgen dat taalschakeltrajecten goed aansluiten bij de beoogde vervolgopleidingen én de kwaliteit van taalschakeltrajecten van hoog niveau zal zijn, worden taalschakeltrajecten toegevoegd aan de WEB als een vorm van educatie zoals bedoeld in zoals bedoeld in artikel 7.3.1, eerste lid, onderdeel f, van de WEB. Hierdoor wordt het mogelijk om de eindtermen van de taalschakeltrajecten goed vast te leggen. Daarnaast wordt het voor cursusinstellingen die taalschakeltrajecten aanbieden mogelijk om diploma-erkenning voor een taalschakeltraject aan te vragen en te krijgen, hetgeen een vereiste zal worden voor taalschakeltrajecten die door gemeenten worden aangeboden. Cursusinstellingen die een taalschakeltraject aanbieden zullen in het kader van diploma-erkenning worden verplicht om het examenonderdeel Nt2 af te sluiten door middel van een examen bij het College voor Toetsen en Examens (CvTE). Voorzien wordt dat deze examens zullen worden afgenomen op een examenlocatie van DUO. Op die manier wordt geborgd dat deze onderdelen van het examen van het taalschakeltraject identiek zijn aan die van het inburgeringsexamen dat inburgeringsplichtigen in de B1-route moeten afleggen. Net zoals in de B1-route zal, wanneer de inburgeringsplichtige een asielstatushouder is, het aantal examenpogingen dat wordt bekostigd, worden gemaximeerd (zie paragraaf 2.7.1.1.1).

Het diploma van het taalschakeltraject geeft als zodanig geen toegang tot het beroeps- of wetenschappelijk onderwijs. Een diploma van het taalschakeltraject voldoet immers niet aan de gestelde vooropleidingseisen en heeft niet dezelfde inhoud en status als een Nederlands diploma van het voortgezet onderwijs of beroepsonderwijs. Er wordt echter verwacht dat het diploma van het taalschakeltraject, gelet de inhoudelijke invulling ervan, in combinatie met de eventuele opleidingen en/of werkervaring die de inburgeringsplichtige al in het land van herkomst heeft opgedaan, tezamen voldoende zullen zijn om toegang tot het vervolgonderwijs zoveel mogelijk realiseerbaar te maken.

Als tijdens het taalschakeltraject blijkt dat de onderwijsroute toch te hoog gegrepen is, of als het de inburgeringsplichtige niet lukt om alle onderdelen van het taalschakeltraject succesvol af te ronden, dan zal de inburgeringsplichtige via een andere leerroute aan de inburgeringsplicht moeten voldoen. De B1-route ligt daarbij voor de hand met de mogelijkheid om op niveau A2 examens te halen. Daartoe dient het PIP te worden gewijzigd (zie paragraaf 2.5.5). Het uitgangspunt is dat ook na het switchen van de onderwijsroute naar een andere leerroute aan alle onderdelen (waaronder MAP) van de inburgeringsplicht wordt voldaan. Daarbij kan de gemeente rekening houden met de lessen die de inburgeringsplichtige tot dat moment in het taalschakeltraject heeft gevolgd en de vorderingen die op dat gebied zijn gemaakt voor KNM. In deze gevallen worden de taallessen gecombineerd met een vorm van participatie, bijvoorbeeld in een duaal traject of met een entree-opleiding. Wanneer een inburgeringsplichtige in de onderwijsroute bijvoorbeeld niet slaagt voor rekenen of Engels maar wel slaagt voor de examens Nt2 (de onderdelen lezen, luisteren, spreken en schrijven) en KNM en daarnaast ook de MAP en het PVT succesvol afrondt, dan heeft de inburgeringsplichtige voldaan aan de inburgeringsvereisten van de B1 route en daarmee tevens aan de inburgeringsplicht.

2.7.1.3 Z-route

Een deel van de inburgeringsplichtigen heeft voor hun komst naar Nederland in het land van herkomst niet of nauwelijks een opleiding genoten, heeft een lage leerbaarheid en/of heeft erg veel moeite met het leren van de Nederlandse taal. Binnen het huidige inburgeringsstelsel wordt een groot deel van deze groep ontheven van de inburgeringsplicht op grond van aantoonbaar geleverde inspanningen, omdat zij de examenonderdelen op niveau A2 niet halen. Vervolgens hebben velen van hen moeite om mee te komen in de Nederlandse samenleving. Het is dan ook van groot belang om ook in deze groep inburgeringsplichtigen te investeren, door ze op een voor hen zo hoog mogelijk niveau de Nederlandse taal te laten leren en ze voldoende handvatten mee te geven om in Nederland zelfstandig hun weg te kunnen vinden. Daarom is er in het nieuwe stelsel een alternatieve leerroute waarin het opbouwen van zelfredzaamheid centraal staat: de Z-route. Deze route is bedoeld voor inburgeringsplichtigen bij wie tijdens de brede intake wordt vastgesteld dat zij zeer veel moeite zullen hebben met het leren van de Nederlandse taal en de verwachting is dat zij niveau B1 en ook niveau A2 niet zullen halen om te kunnen voldoen aan hun inburgeringsplicht. De Z-route vervangt de mogelijkheid om van de inburgeringsplicht te worden ontheven op grond van aantoonbaar geleverde inspanningen en zorgt ervoor 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.

Het wetsvoorstel bevat een grondslag om bij of krachtens amvb regels te stellen over onder andere de inhoud en vormgeving van de Z-route. Hieraan zal invulling worden gegeven door onder meer te bepalen dat er een urennorm van 1.600 uur zal gelden voor inburgeringsplichtige asielstatushouders. Deze norm van 1.600 uur is een stuk hoger dan de 600 uur deelname aan een inburgeringscursus of cursus Nt2 op basis waarvan in het huidige stelsel een ontheffing kan worden aangevraagd op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen. Minimaal 800 uur moet worden ingezet op het leren van de Nederlandse taal en KNM waarbij het streefniveau op de vier taalonderdelen (lezen, luisteren, schrijven en spreken) minimaal op niveau A1 ligt. Uren die worden gevolgd in het kader van alfabetiseringsonderwijs vallen hier ook onder. Dit betekent niet dat iedereen die alfabetiseringsonderwijs nodig heeft automatisch de Z-route volgt. Voor anders-gealfabetiseerden en analfabeten met voldoende leerbaarheid geldt dat zij het advies voor een andere leerroute krijgen. De overige 800 uur moet onder andere worden besteed aan activering en participatie en de overige onderdelen van de inburgeringsplicht (PVT en MAP). De invulling van deze 800 uur is maatwerk en moet worden afgestemd op de capaciteiten en behoeften van de inburgeringsplichtige. De Z-route is een intensieve route in het inburgeringsstelsel waarin inburgering en participatie stevig worden gecombineerd.

De gemeente heeft vanuit haar regierol de taak om aan asielstatushouders de Z-route aan te bieden op een manier die past bij de te verwachten beperkte zelfredzaamheid van de doelgroep. Dat betekent dat de verschillende onderdelen binnen deze route worden aangeboden op een niveau dat aansluit bij de leefwereld, capaciteiten en ontwikkelmogelijkheden van de inburgeringsplichtige en een sterk praktische invulling krijgen. Ook bij het vaststellen van de intensiteit van het traject, moet de gemeente rekening houden met de individuele situatie van de inburgeringsplichtige.

Bij de totstandkoming van deze trajecten kunnen gemeenten verschillende (maatschappelijke) partners, waaronder ook andere gemeenten,

taalscholen, taalvrijwilligersorganisaties en werkgevers, betrekken. Het aanbod in de Z-route moet zijn gericht op de Nederlandse taal, zelfredzaamheid, activering en participatie, waaronder: betaald werk, vrijwilligerswerk, stage, arbeidsoriëntatie en arbeidstoeleiding. Daarnaast kan binnen de route ook worden ingezet op activiteiten in andere domeinen zoals onder andere financiën, gezondheid en sociaal netwerk waarmee het spreken van de Nederlandse taal en participatie worden gestimuleerd.⁴³ De begeleiding van deze doelgroep gedurende het traject vraagt van de gemeente een stevige inzet, waarbij meerdere contactmomenten tussen gemeente, inburgeringsplichtige en andere betrokken partners van het traject, waaronder de cursusinstellingen, moeten plaatsvinden. Doordat gemeenten per inburgeringsplichtige inzetten op een individueel afgestemd en betekenisvol traject wordt optimaal geïnvesteerd in de ontwikkelkansen van de deelnemer op zowel taal als participatie in de Nederlandse samenleving.

Voor gezinsmigranten en overige migranten zal, vanwege hun andere (start)positie en situatie in Nederland, een andere urennorm gelden: hun Z-route zal bestaan uit 800 uur taal, inclusief aandacht voor KNM. Ook voor gezinsmigranten geldt dat uren alfabetiseringsonderwijs onderdeel uitmaken van de totale urenverplichting. Zij moeten deze lessen zelf inkopen en bekostigen, al dan niet met gebruikmaking van een lening. Daarbij kunnen zij, desgewenst, gebruik maken van door de gemeente gecontracteerde aanbieders van de Z-route. De gemeente kan hen hierover adviseren tijdens de brede intake. De MAP en het PVT vormen de invulling van het onderdeel participatie van de Z-route voor deze groep. Alleen deze onderdelen zullen worden aangeboden door de gemeente (zie paragraaf 2.3.1).

Inburgeringsplichtigen die de Z-route volgen hebben voldaan aan hun inburgeringsplicht als zij hebben voldaan aan de invulling van hun traject zoals dit is vastgelegd in het PIP. Daarin wordt vastgelegd uit welke activiteiten de Z-route in het individuele geval bestaat, zoals de nadere invulling van de verplichte uren deelname. Daarnaast moeten zij ook het PVT en de MAP afronden. De gemeente heeft de taak om de vorderingen van de inburgeringsplichtige goed bij te houden, om te kunnen bepalen of betrokkene aan het PIP heeft voldaan.

Ter afsluiting van de Z-route vindt, voor zowel asielstatushouders als gezinsmigranten, een verplicht eindgesprek plaats. Dit gesprek wordt door de gemeente georganiseerd. Dit eindgesprek is nodig, omdat er in de Z-route, in tegenstelling tot de andere leerroutes, geen examenverplichting geldt op basis waarvan bepaald kan worden dat de deelnemer heeft voldaan aan de inburgeringsplicht. De reden voor het niet verplichten van één of meer examens, is dat het weinig zinvol is om deelnemers aan de Z-route verplicht examens af te laten leggen op een niveau waar vooraf al van vaststaat dat dit (veel) te hoog en daarmee niet haalbaar is. Overigens is het wel wenselijk dat taalscholen, indien mogelijk, de inburgeringsplichtigen op de verschillende taalonderdelen op een zo hoog mogelijk niveau toetsen. Wanneer gedurende het traject van de Z-route blijkt dat iemand toch één of meer taalonderdelen op niveau

⁴³ Bij de invulling van de Z-route kan onder andere gedacht worden aan: tegenprestatie of andere activiteiten onder de Participatiewet (voor zover de inburgeringsplichtige bijstandsge-rechtigd is), deelname aan non-formeel onderwijs (zoals bijvoorbeeld een taalvrijwilligerstraject), behalen van een praktijkverklaring of deelcertificaat, vrijwilligerswerk, begeleid werk bij een werkvoorziening, zelfwerkzaamheid, deelname aan activiteiten in het kader van welzijn, budget coaching, digitale vaardigheden, ouderbetrokkenheid op scholen of sportverenigingen, etc.

A2 kan behalen wordt door de gemeente gestimuleerd alsnog de betreffende centrale examenonderdelen af te leggen.

2.7.2 Participeren: kennis van kernwaarden en arbeidsmarkt

Het (maatschappelijk) doel van het wetsvoorstel, is dat alle inburgeringsplichtigen snel en volwaardig gaan meedoen in de Nederlandse samenleving en op de arbeidsmarkt. Om dat doel te kunnen realiseren, is het niet alleen van belang dat inburgeringsplichtigen kennis op doen van de Nederlandse maatschappij, maar ook van de Nederlandse kernwaarden én de (lokale) arbeidsmarkt. Het PVT en de MAP zijn in het wetsvoorstel om die reden vormgegeven als twee aparte onderdelen van de inburgeringsplicht en zijn daarmee stevig verankerd in het inburgeringsbeleid.

In het PVT staat de overdracht van kennis van de Nederlandse kernwaarden centraal. Het PVT is bovendien onderdeel van een doorlopende leerlijn over waarden, waarin inburgeringsplichtigen op opeenvolgende momenten herhaald in aanraking komen met de waarden⁴⁴. Door het herhaald in aanraking komen met de waarden – en verdieping via verschillende vormen – wordt de kennis van de waarden bij nieuwkomers vergroot en krijgen de waarden meer betekenis.⁴⁵

De MAP vervangt het huidige ONA-traject. Binnen de MAP staat participatie op de arbeidsmarkt centraal. Dit wordt niet alleen tot uiting gebracht door een andere naamgeving, maar ook door de inhoud van de MAP. Binnen de MAP brengt de inburgeringsplichtige de eigen competenties en arbeidskansen in beeld. Dit wordt gecombineerd met het opdoen van praktische ervaring op de (lokale) arbeidsmarkt.⁴⁶ Ook met de onderwerpen uit de MAP komen inburgeringsplichtigen herhaaldelijk en in verschillende vormen in aanraking. Zo is er zowel bij de maatschappelijke begeleiding van asielstatushouders als bij de brede intake en het opstellen van het PIP van alle inburgeringsplichtigen aandacht voor de leefgebieden werk en inkomen.

De nadere invulling van beide onderdelen van de inburgeringsplicht wordt decentraal belegd. Voor zowel het PVT als de MAP geldt dat gemeenten worden verplicht hieraan een praktische invulling te geven. Dit heeft als doel dat de inburgeringsplichtige de opgedane kennis en vaardigheden kan vertalen naar of toepassen in de praktijk. Wel zullen gemeenten kaders meekrijgen waarbinnen deze nadere invulling vorm kan krijgen. Dit zal bij of krachtens amvb worden geregeld.

2.7.2.1 Participatieverklaringstraject

Het PVT bestaat, net zoals in het huidige inburgeringsstelsel, voor alle inburgeringsplichtigen uit twee onderdelen: een inleiding in de kernwaarden en de ondertekening van de participatieverklaring. De inleiding in de kernwaarden bestaat uit een overdracht van inhoudelijke kennis over de kernwaarden van de Nederlandse samenleving. Met de ondertekening van de participatieverklaring tonen inburgeringsplichtigen hun betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving en hun bereidheid om daar actief aan bij te dragen.⁴⁷

⁴⁴ Kamerstukken II 2016–2017 19 637, nr. 2243

⁴⁵ Regioplan beleidsonderzoek, *Monitor en evaluatie waardenoverdracht nieuwkomers*, 2016.

⁴⁶ Denk hierbij aan bedrijfsbezoeken, vrijwilligerswerk, werkervaringsplaatsen/stages of betaald werk.

⁴⁷ In de participatieverklaring staan begrippen als vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit en participatie centraal.

Op grond van het wetsvoorstel worden inburgeringsplichtigen verplicht om het PVT binnen de inburgeringstermijn van drie jaar af te ronden (zie paragraaf 2.7.3). Ten opzichte van het huidige inburgeringsstelsel wordt de termijn waarbinnen de PVT moet worden afgerond verlengd met twee jaar. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de wens van gemeenten om meer tijd te krijgen voor het organiseren en inbedden van het traject gedurende de looptijd van de inburgering. Tijd is ook nodig om de gewenste intensivering van het PVT (zie verderop in deze paragraaf) praktisch te kunnen realiseren. Het verlengen van de termijn biedt gemeenten daarnaast de mogelijkheid de ondertekening van het PVT meer als sluitstuk van de inburgering te positioneren. Uit de studie naar de effectieve waardenoverdracht komt naar voren dat het traject niet te vroeg aangeboden moet worden.⁴⁸ Nieuwkomers zijn vlak na huisvesting in de gemeente veelal met praktische zaken bezig. Reflectie op waarden vindt op een later moment plaats. Daarnaast is de verwachting dat de overdracht van de abstracte waarden ook vanuit het oogpunt van taalbeheersing van inburgeringsplichtigen op een later moment effectiever is.

Bij amvb zullen nadere regels worden opgenomen over de inhoud en invulling van de inleiding in de kernwaarden. Hierbij zal terughoudendheid worden betracht: gemeenten krijgen de ruimte om de inleiding in de kernwaarden van de Nederlandse samenleving te laten aansluiten bij de lokale behoeften, overige trajecten en activiteiten en de specifieke behoeften van de inburgeringsplichtige.

Uit onderzoek naar effectieve vormen van waardenoverdracht komt naar voren dat intensievere trajecten (meer contactmomenten) en de inzet van dialoogvormen een positief effect hebben op de kennis van inburgeringsplichtigen over de kernwaarden.⁴⁹ Dialoogsessies en bezoeken aan lokale waardendragers (zoals de vrijwilligerscentrale) dragen het meest bij aan reflectie op de kernwaarden en een beter begrip daarvan. Praktische informatie is daarnaast behulpzaam bij verdere participatie.⁵⁰ Een bezoek aan een (maatschappelijke) organisatie waarbij een abstracte waarde wordt vertaald naar de praktijk sluit het meest aan bij de leefwereld en behoefte van de inburgeringsplichtige.⁵¹ Daarom zal, als (minimaal) vormvoorschrift voor de invulling van de inleiding in de kernwaarden, worden bepaald dat het PVT een activiteit of excursie moet omvatten. In deze excursie of activiteit wordt aandacht besteed aan een kernwaarde en wordt deze waarde praktisch vertaald. Verder zal bij of krachtens amvb worden bepaald dat het gehele traject, de inleiding in de kernwaarden en de ondertekening een duur van minimaal twaalf uren zal kennen, inclusief het tekenmoment van de verklaring. De wijze waarop invulling wordt gegeven aan het PVT wordt voor elke inburgeringsplichtige vastgelegd in het PIP. Gemeenten zijn verplicht om aan elke inburgeringsplichtige een aanbod voor het PVT te doen.

Met de invulling van het PVT langs hierboven genoemde lijn wordt aangesloten bij de bevindingen van onderzoek en wordt de motie Heerma / Segers uitgevoerd, waarin de regering wordt verzocht om de best mogelijke culturele inburgering te organiseren in gemeenten.⁵²

⁴⁸ Regioplan beleidsonderzoek, *Monitor en evaluatie waardenoverdracht nieuwkomers*, 2016.

⁴⁹ Regioplan beleidsonderzoek, *Monitor en evaluatie waardenoverdracht nieuwkomers*, 2016.

⁵⁰ Uit het onderzoek naar effectieve vormen van waardenoverdracht komt naar voren dat de bezoeken aan lokale waardendragers als additionele opbrengst een positieve invloed hebben op het zelfvertrouwen en zelfredzaamheid van de nieuwkomers.

⁵¹ BMC, *Eindrapportage behoefteonderzoek migranten*, 2014.

⁵² Kamerstukken II, 2017/18, 32 824, nr. 234.

2.7.2.2 Module Arbeidsmarkt & Participatie

Vaak bestaan er grote verschillen tussen de arbeidsmarkt in Nederland en de arbeidsmarkt in het land van herkomst van inburgeringsplichtigen. Ook is het niet vanzelfsprekend dat alle inburgeringsplichtigen in het land van herkomst een opleiding hebben gevolgd of al hebben gewerkt. Dit bemoeilijkt hun kansen op de arbeidsmarkt. Om die reden is het belangrijk dat zij bekend raken met de Nederlandse arbeidsmarkt en dat zij de vaardigheden en capaciteiten eigen maken die benodigd zijn om te kunnen participeren. De MAP speelt hierbij een belangrijke rol.

Anders dan het ONA-traject in het huidige inburgeringsstelsel, zal de MAP decentraal worden uitgevoerd: gemeenten worden verantwoordelijk voor de uitvoering ervan. De reden hiervoor, is dat uit de evaluatie van de huidige Wet inburgering is gebleken is dat de koppeling tussen het examenonderdeel ONA en de praktijk onvoldoende is gewaarborgd. Dit komt doordat het in de praktijk vaak taalscholen zijn die dit onderdeel uitvoeren. Daarmee is ONA voor een groot deel van de inburgeringsplichtigen te theoretisch waardoor het doel, namelijk inburgeringsplichtigen kennis laten maken met en voorbereiden op de Nederlandse arbeidsmarkt, onvoldoende wordt bereikt. De verwachting is dat er betere verbindingen zullen worden gelegd tussen theorie en praktijk als de gemeente verantwoordelijk is voor de uitvoering van de MAP. Zij hebben vanuit de Participatiewet immers ervaring met de toeleiding naar werk van bijstandsgerechtigden en beschikken daardoor over de praktijkkennis en expertise die nodig is om theorie en praktijk goed op elkaar te laten aansluiten.

De termijn voor het afronden van de MAP is in het nieuwe stelsel gelijk aan de termijn voor de afronding van de leerroutes: drie jaar. Hierdoor kunnen gemeenten maatwerk bieden aan de inburgeraar en, waar mogelijk, (onderdelen van) de MAP integreren in de leerroute. Dit neemt niet weg dat een vroegtijdige start met oriënteren op (arbeids)participatie in Nederland zeer wenselijk is. Dit zorgt ervoor dat de inburgeringsplichtige al in een vroeg stadium gestimuleerd wordt actief aan de slag te gaan met zijn participatie en loopbaan.

Bij of krachtens amvb zullen nadere regels worden opgenomen over de inhoud en invulling van de MAP. In ieder geval zal worden bepaald dat de inburgeringsplichtige in de MAP de eigen competenties en de arbeidskansen in beeld brengt en dat dit wordt gecombineerd met praktische inzet op de (lokale) arbeidsmarkt.⁵³ Deze praktische inzet dient aan te sluiten bij de beroepswensen en beroepskansen van de inburgeringsplichtige. Hierdoor kan de inburgeringsplichtige een realistisch beeld krijgen van de mogelijkheden op de Nederlandse arbeidsmarkt. Bovendien doet de inburgeringsplichtige direct relevante werkervaring op. Hoe de MAP op individueel niveau wordt ingevuld voor de inburgeringsplichtige, wordt vastgelegd in het PIP.

De MAP is een verplicht onderdeel van de inburgeringsplicht. Inburgeringsplichtigen die de onderwijsroute volgen zijn echter vrijgesteld van de MAP (zie paragraaf 2.7.1.2). De onderwijsroute is erop gericht om inburgeringsplichtigen zo goed als mogelijk voor te bereiden op instroom in MBO, HBO of WO en daar passen leervaardigheden en studieloopbaanbegeleiding bij in plaats van vaardigheden en capaciteiten die voorbereiden op de arbeidsmarkt. Aandacht voor arbeidsmarkt oriëntatie vindt vervolgens plaats in de vervolopleidingen.

⁵³ Denk hierbij aan bedrijfsbezoeken, vrijwilligerswerk, werkervaringsplaatsen/stages of betaald werk.

2.7.3 Inburgeringstermijn

De termijn om aan de inburgeringsplicht te voldoen is in het nieuwe stelsel drie jaar. Anders dan in het huidige stelsel, geldt deze termijn voor alle drie de onderdelen van de inburgeringsplicht: de leerroute, het PVT en de MAP. Dit betekent dat de termijn waarbinnen het PVT moet worden afgerond met twee jaar wordt verlengd ten opzichte van het huidige inburgeringsstelsel (zie paragraaf 2.7.2.1).

Voor de overige onderdelen van de inburgeringsplicht, de leerroute en de MAP (als vervanging van het huidige ONA), blijft de termijn hetzelfde als in het huidige stelsel. Omdat inburgeringsplichtigen gedurende hun gehele inburgeringstraject veel meer zullen worden begeleid (door gemeenten) en daardoor naar verwachting ook eerder met inburgeren zullen starten, wordt verwacht dat de meeste inburgeringsplichtigen erin zullen slagen om binnen deze termijn aan de inburgeringsplicht te voldoen ondanks de verhoging van het taalniveau voor inburgeringsplichtigen in de B1-route en de onderwijsroute.

Net zoals in het huidige inburgeringsstelsel, vangt de inburgerings*plicht* aan zodra een vreemdeling in het bezit is gesteld van een verblijfsvergunning op grond waarvan hij of zij inburgeringsplichtig is (zie paragraaf 2.3). Anders dan in het huidige stelsel, vangt de inburgerings*termijn* van drie jaar daarmee niet automatisch aan. De termijn start pas op de dag na dagtekening van het PIP. De reden om deze termijn op een ander moment te laten starten hangt samen met de regierol van gemeenten. Gemeenten zijn in het nieuwe stelsel verantwoordelijk voor het afnemen van een brede intake, het vaststellen van een PIP en, als de inburgeringsplichtige een asielstatushouder betreft, het inburgeringsaanbod. Pas wanneer de gemeente het PIP heeft vastgesteld, weet de inburgeringsplichtige welke leerroute dient te worden gevolgd om aan de inburgeringsplicht te voldoen en kan betrokkene daadwerkelijk met inburgeren beginnen. Een termijn die aanvangt op de dag na dagtekening van het PIP, sluit beter aan bij de daadwerkelijke start van het traject. In de praktijk komt het immers regelmatig voor dat er enige tijd zit tussen het moment van vergunningverlening (het moment dat de inburgeringsplicht ontstaat) en het moment dat de gemeente het PIP vaststelt, zeker in het geval van asielstatushouders. Op deze manier wordt tevens voorkomen dat de termijn in dit soort situaties moet worden verlengd. Het aanvangsmoment wijzigt niet in het geval door bijvoorbeeld bezwaar- of beroepsprocedures het PIP wordt gewijzigd.

Ook in het nieuwe inburgeringsstelsel blijft het mogelijk om de inburgeringstermijn te verlengen als er sprake is van een situatie waarin het de inburgeringsplichtige niet te verwijten valt dat de termijn van drie jaar wordt overschreden. Daarnaast wordt het mogelijk om de inburgeringstermijn te verlengen indien er sprake is van een situatie waarin de inburgeringsplichtige aanzienlijke inspanningen heeft verricht om aan de inburgeringsplicht te voldoen en verlenging van de termijn ertoe leidt dat betrokkene hier alsnog aan kan voldoen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de situatie waarin de inburgeringsplichtige altijd bij taallessen aanwezig is geweest en al voor enkele examenonderdelen is geslaagd. DUO zal, net zoals in het huidige inburgeringsstelsel, namens de Minister van SZW, vaststellen wanneer de inburgeringstermijn aanvangt en zal ook aanvragen om verlenging van deze termijn behandelen. Bij of krachtens amvb zullen regels worden gesteld over de situaties waarin DUO de termijn kan verlengen. Daarin zal onder andere worden bepaald dat het slechts eenmaal mogelijk is om de termijn te verlengen wanneer er sprake is van genoemde situatie waarin de inburgeringsplichtige aanzienlijke inspanningen heeft verricht. Ook zal de periode waarmee de termijn in dit geval kan worden verlengd worden

bepikt ten opzichte van de mogelijkheid om de inburgeringstermijn te verlengen in het geval van niet verwijtbare omstandigheden. Gedacht wordt daarbij aan een termijn van zes maanden. Uitgangspunt blijft immers dat van inburgeringsplichtigen wordt verwacht dat zij binnen de reguliere termijn van drie jaar aan hun plichten voldoen.

Voor analfabeten wordt de standaard verlengde termijn van twee jaar afgeschaft. Een analfabetiseringstraject zal, waar nodig, onderdeel uitmaken van de leerroute die de inburgeringsplichtige zal volgen. Dit geldt voor alle drie de leerroutes. Omdat inburgeringsplichtigen gedurende hun inburgeringstraject worden begeleid door de gemeente en veelal eerder kunnen starten met inburgeren, worden ook analfabeten en anders gealfabetiseerden geacht om in beginsel binnen de reguliere termijn van drie jaar te kunnen voldoen aan de inburgeringsplicht. Op die manier worden zij ook, meer dan nu het geval is, extra gestimuleerd om vorderingen te maken. Dit laat onverlet dat het mogelijk blijft om de termijn in voorkomende gevallen te verlengen als het overschrijden van die termijn de inburgeringsplichtige niet te verwijten valt, bijvoorbeeld vanwege de omstandigheid dat de inburgeringsplichtige eerst een analfabetiseringstraject heeft gevolgd.

2.7.4 Ontheffing van de inburgeringsplicht

Het nieuwe inburgeringstelsel heeft onder andere tot doel om inburgeringsplichtigen op het hoogst mogelijke (taal)niveau te laten inburgeren. Daarbij is niveau B1 het streven, maar voor inburgeringsplichtigen die niet in staat zijn om dit niveau binnen de termijn te halen, zijn er mogelijkheden om op een lager, passend niveau aan de inburgeringsplicht te voldoen: afschalen naar niveau A2 binnen de B1-route of de Z-route voor degenen voor wie ook dit niveau niet haalbaar is. Daardoor is het niet langer noodzakelijk de mogelijkheid te laten bestaan om inburgeringsplichtigen te ontheffen van de inburgeringsplicht op grond van aantoonbaar geleverde inspanningen. Deze ontheffingsgrond blijkt in sommige gevallen namelijk het ongewenste effect te hebben dat de inspanningen van inburgeringsplichtigen erop zijn gericht om te voldoen aan de formele criteria van deze ontheffing (minimaal 600 uur cursus en minimaal vier keer deelname aan de niet behaalde examenonderdelen).

Desondanks kunnen zich ook binnen het nieuwe stelsel altijd (onverwachte) omstandigheden voordoen waardoor iemand, alle mogelijkheden tot maatwerk binnen de nieuwe leerroutes ten spijt, toch niet in staat is in te burgeren. Daarom bevat het wetsvoorstel een aantal gronden voor ontheffing van de inburgeringsplicht.

De mogelijkheid om op grond van een psychische of lichamelijke belemmering of een verstandelijke beperking te worden ontheven van de inburgeringsplicht blijft ook in het nieuwe inburgeringstelsel bestaan.⁵⁴ Dergelijke situaties kunnen zich immers altijd voordoen. Met het wetsvoorstel wordt het daarnaast mogelijk om een inburgeringsplichtige gedeeltelijk van de inburgeringsplicht te ontheffen, een mogelijkheid die het huidige stelsel niet bevat. Hierdoor worden mensen gestimuleerd in te burgeren, ook als zij niet in staat zijn om alle onderdelen van de inburgeringsplicht te behalen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan inburgeringsplichtigen met een visuele beperking. Mensen die blind zijn worden in het huidige stelsel volledig ontheven van de inburgeringsplicht en raken daarmee ook hun aanspraak op taalles

⁵⁴ Denk bijvoorbeeld aan de situatie dat een inburgeringsplichtige als gevolg van een ernstige (chronische) ziekte (blijvend) niet in staat is om in te burgeren, of wanneer de inburgeringsplichtige een zeer laag IQ heeft en ook de Z-route daardoor niet tot de mogelijkheden behoort.

kwijt. Met een gedeeltelijke ontheffing kan per onderdeel worden beoordeeld wat past bij de individuele mogelijkheden van de inburgeringsplichtige, zoals bijvoorbeeld wel de examenonderdelen spreken en luisteren, maar niet lezen en schrijven.⁵⁵ Het doen van aangepaste examens behoort al tot de huidige mogelijkheden en blijft ook in het nieuwe stelsel mogelijk.

Ook de wijze waarop de (gedeeltelijke) ontheffing op grond van een psychische of lichamelijke belemmering of een verstandelijke beperking moet worden aangevraagd blijft hetzelfde als in het huidige inburgeringsstelsel: de inburgeringsplichtige vraagt de ontheffing aan en overlegt bij de aanvraag een medisch advies (afgegeven door een door de Minister aangewezen onafhankelijke arts). Op basis van dit advies besluit DUO op de aanvraag. Dit past bij de rol van DUO in het nieuwe stelsel als de organisatie die, namens de Minister van SZW, vaststelt of iemand inburgeringsplichtig is of niet.

Omdat gemeenten in het nieuwe stelsel de regie voeren over de uitvoering van de inburgering, kunnen gemeenten inburgeringsplichtigen, bijvoorbeeld tijdens de brede intake, attenderen op de mogelijkheid tot het aanvragen van een medische ontheffing. De inburgeringsplichtige blijft zelf verantwoordelijk voor het aanvragen van een medisch advies ten behoeve van deze aanvraag. De inburgeringsplichtige krijgt de kosten van dit advies vergoed als de arts adviseert tot (gedeeltelijke) ontheffing of tot het treffen van bijzondere examenomstandigheden. DUO zal dit bedrag vervolgens aan de inburgeringsplichtige doen toekomen. Een medische situatie kan op ieder moment tijdens de inburgeringstermijn ontstaan. De aanvraag kan dan ook op ieder moment binnen de termijn waarbinnen aan de inburgeringsplicht moet zijn voldaan worden ingediend. Indien er een medische situatie ontstaat of zich voordoet ten tijde van de brede intake die voldoende aanleiding geeft om te verwachten dat er een ontheffing zal worden verleend, wordt het medisch advies eerst afgewacht alvorens een PIP wordt opgesteld. Als de inburgeringsplichtige wordt ontheven van de inburgeringsplicht hoeft de gemeente geen PIP meer op te stellen. Als de inburgeringsplichtige niet ontheven wordt, dan moet de gemeente alsnog een PIP opstellen.

Ten slotte bevat het wetsvoorstel een bepaling dat de Minister van SZW op grond van bijzondere individuele omstandigheden ontheffing van de inburgeringsplicht kan verlenen. Deze ontheffingsgrond is enkel bedoeld voor zeer uitzonderlijke, onvoorziene gevallen, die niet aan de inburgeringsplichtige zijn te wijten en waarbij het vasthouden aan de inburgeringsplicht voor de inburgeringsplichtige tot een zeer schrijnende situatie zou leiden. Deze ontheffingsmogelijkheid is vergelijkbaar met de gevallen die opgenomen zijn in het Vreemdelingenbesluit 2000 voor het basisexamen inburgering buitenland naar aanleiding van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) van 9 juli 2015 (zie in

⁵⁵ Met de mogelijkheid om een inburgeringsplichtige gedeeltelijk van de inburgeringsplicht te kunnen ontheffen, bijvoorbeeld vanwege een visuele beperking, wordt tegemoet gekomen aan de toezegging die de Minister van SZW heeft gedaan tijdens het Algemene Overleg Inburgering en Integratie op 4 juli 2018; Kamerstukken II, 2017/18, 32 824, nr. 235, p. 54.

dit verband ook paragraaf 3.2.1).⁵⁶ Van belang is dat de inburgeringsplichtige die zich hierop beroept, zo uitgebreid mogelijk zijn bijzondere omstandigheden toelicht waardoor een zo weloverwogen mogelijke beoordeling kan plaatsvinden. De getoonde wil van de inburgeringsplichtige om voor het examen te slagen en de nodige inspanningen die daartoe zijn gedaan spelen een belangrijke rol bij de beoordeling. Deze inspanningen zullen dus ook aangevoerd, onderbouwd en aangetoond moeten worden.

3. Verhouding tot andere wet- en regelgeving

3.1 Nationale regelgeving

3.1.1 Vreemdelingenwet 2000 en Rijkswet op het Nederlanderschap
De voorgestelde wijzigingen in het inburgeringsstelsel hebben ook gevolgen voor het inburgeringsvereiste dat thans geldt op grond van de Vreemdelingenwet 2000 en de Rijkswet op het Nederlanderschap. De besluitvorming over de inburgeringseisen die zullen gaan gelden voor vreemdelingen die een sterker verblijfsrecht wensen, is op het moment van schrijven van deze memorie van toelichting nog niet afgerond. De regering streeft ernaar deze besluitvorming voor de zomer van 2020 af te ronden.

Gelet op het regeerakkoord zal voor het verkrijgen van het Nederlanderschap in de toekomst taalniveau B1 van het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader Moderne Vreemde Talen van de Raad van Europa zijn vereist. Dat is een niveau hoger dan het huidige taalniveau bij naturalisatie (A2). De examinering omvat de taalvaardigheden lezen, luisteren, schrijven en spreken en KNM. Het vorenstaande betekent concreet dat de inburgeringseisen om te kunnen voldoen aan de inburgeringsplicht op grond van de Wet inburgering 20., niet een-op-een doorwerken naar de inburgeringseisen om te kunnen naturaliseren. Een gewezen inburgeringsplichtige die een certificaat heeft behaald voor het voldoen aan de inburgeringsplicht in de Z-route, voldoet daarmee bijvoorbeeld niet aan de eisen voor naturalisatie. Dit verschil onderstreept het grote belang dat de regering hecht aan de Nederlandse nationaliteit.

De verhoging van de taaleis voor het verkrijgen van Nederlanderschap naar niveau B1 zal worden neergelegd in een nieuw Besluit naturalisatie-toets en geldt alleen voor het Europese deel van Nederland. Voor Caribisch Nederland en de andere landen van het Koninkrijk geldt al een dubbele taaltoets⁵⁷ en is de leefomgeving Papiaments- of Engelstalig in plaats van Nederlandstalig. Het zou daarom onredelijk zijn aldaar voor de kennis van de Nederlandse taal niveau B1 te eisen. Voor Caribisch Nederland en de andere landen van het Koninkrijk wordt het vereiste niveau van kennis van de Nederlandse taal gehandhaafd op A2, met dien verstande dat dit niveau daarnaast ook zal blijven gelden voor de taal die in het desbetreffende land of openbaar lichaam gangbaar is.

⁵⁶ HvJ EU 9 juli 2015, C-153/14 (K&A), Besluit van 13 oktober 2016 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit en enige andere besluiten, in verband met de implementatie van Richtlijn 2014/66/EU van het Europees parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming (PbEU 2014, L 157), Richtlijn 2014/36/EU van het Europees parlement en Raad van 26 februari 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider (PbEU 2014, L 94) en Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PbEU 2003, L 251) Stb. 2016, nr. 408.

⁵⁷ Nederlands A2 en toets in de taal van het desbetreffende land of openbare lichaam.

3.1.2 Wet kinderopvang

Het is voor een effectieve inburgering van belang dat inburgeringsplichtige ouders gebruik kunnen maken van kinderopvang bij het deelnemen aan een leerroute. Het helpt ouders als zij daarin ook tegemoet worden gekomen in de kosten die zij moeten maken om hun kinderen op te vangen.

Om deze reden bevat het wetsvoorstel tevens een wijziging van de Wet kinderopvang. Op basis van deze wijziging, geven alle leerroutes binnen het nieuwe inburgeringsstelsel recht op kinderopvangtoeslag indien de inburgeringsplichtige ouder aan alle eisen voldoet.

Het aantal uren kinderopvang waarvoor men de toeslag kan aanvragen, blijft gehandhaafd op maximaal 230 uren per maand. De toeslag kan alleen aangevraagd worden voor lessen bij een cursusinstelling met een certificaat of keurmerk Blik op Werk of, als het gaat om een asielstatushouder, voor lessen bij een cursusinstelling die het cursusaanbod voor de gemeente verzorgt. Voor de onderwijstroute wordt als eis gesteld dat het taalschakeltraject in het bezit is van een diploma-erkenning om de kinderopvangtoeslag aan te vragen. Door het handhaven van een certificaat of keurmerk als eis wordt naast het belang van kwalitatief inburgeringsonderwijs ook een betrouwbaar functionerende organisatie geborgd.

Om de aanvragen van de toeslag te toetsen wordt er informatie over deelname en of de cursusinstelling in het bezit is van een certificaat of keurmerk dan wel cursusaanbod verzorgt voor de gemeente uitgewisseld tussen de gemeente, DUO en de Belastingdienst.

Hoewel een deel van de inburgeringsplichtigen recht heeft op kinderopvangtoeslag en de kinderopvang hiermee vaak grotendeels, afhankelijk van de hoogte van het eigen inkomen, kan bekostigen, geldt dit niet voor alle inburgeringsplichtigen. Het gaat hier voornamelijk om asielstatushouders die een (fiscaal) partner hebben buiten de EU. Gemeenten kunnen inburgeringsplichtige ouders die geen recht hebben op de kinderopvangtoeslag op basis van een sociaal medische indicatie (SMI) een tegemoetkoming in de kosten van de kinderopvang verstrekken.

3.2 Internationale en EU-regelgeving

3.2.1 Gezinsherenigingsrichtlijn en Richtlijn langdurig ingezetenen

Op grond van artikel 7, tweede lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn⁵⁸ en artikel 5, tweede lid, van de Richtlijn langdurig ingezetenen⁵⁹ is het toegestaan om integratievoorwaarden te stellen. Het Hof heeft in diverse uitspraken⁶⁰ invulling gegeven aan de mogelijkheid om bij nationaal recht integratievoorwaarden te stellen. Zo vloeit uit het evenredigheidsbeginsel voort dat de integratievoorwaarden niet verder mogen gaan dan nodig is om het doel van vergemakkelijking van de integratie van de betrokkene te bereiken.⁶¹ Dat veronderstelt in het bijzonder dat de integratievoorwaarden overeenkomen met een basisniveau, dat rekening moet worden gehouden met het bewijs dat betrokkene heeft geleverd van zijn wil om aan de integratievoorwaarden te voldoen en van de inspanning die hij daarvoor heeft gedaan, dat rekening moet worden gehouden met bijzondere individuele omstandigheden en dat de kosten om te voldoen

⁵⁸ Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PbEU 2003, L 251).

⁵⁹ Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen (PbEU 2004, L 16).

⁶⁰ Het gaat in ieder geval om de volgende uitspraken: HvJ EU 7 november 2018, C-257/17 (C&A), HvJ EU 9 juli 2015, C-153/14 (K&A) en HvJ 4 juni 2015, C-579/13 (P&S).

⁶¹ C&A, overweging 60 en 62 en K&A, overweging 51, 52 en 56.

aan de integratievoorwaarden niet buitensporig zijn. Daarbij moet rekening worden gehouden met omstandigheden als leeftijd, opleidingsniveau, financiële situatie en de gezondheidstoestand van de betrokkene.⁶²

De regering is van oordeel dat het voorgestelde inburgeringsstelsel voldoet aan het hiervoor beschreven kader. In dit nieuwe stelsel wordt meer dan voorheen rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de inburgeringsplichtige. Het inzicht in deze persoonlijke omstandigheden wordt verkregen door middel van de brede intake. Deze brede intake dient als basis om vast te stellen op welke wijze de inburgeringsplichtige aan zijn inburgeringsplicht kan voldoen: door middel van het afronden van de B1-route, onderwijsroute of Z-route. Bij de routes wordt rekening gehouden met het bewijs dat betrokkene heeft geleverd van zijn wil om aan de integratievoorwaarden te voldoen en van de inspanning die hij daarvoor heeft gedaan. In de B1-route is het mogelijk om na aanzienlijke inspanningen van de inburgeringsplichtige het examen op niveau A2 af te leggen en op die manier aan de inburgeringsplicht te voldoen. De Z-route bouwt, anders dan nu, vooraf de mogelijkheid in om rekening te houden met de mogelijkheden van de inburgeringsplichtige. Indien vooraf vast staat dat het afronden van de B1-route buiten het bereik van de inburgeringsplichtige ligt, kan een route gericht op zelfredzaamheid worden gevolgd. In deze route gaat het niet om het behalen van een bepaald resultaat, maar juist om het verrichten van inspanningen gericht op integratie. Hiermee wordt nog beter ingezet op de vergemakkelijking van integratie van de betrokkene. Het traject is meer betekenisvol dan de ontheffing van de inburgeringsplicht op grond van geleverde inspanningen waar deze doelgroep nu voor op gaat. De verwachting is dat het voor iedere inburgeringsplichtige mogelijk is om te voldoen aan de inburgeringsplicht. Als blijkt dat het door de bijzondere individuele omstandigheden van de inburgeringsplichtige uiterst moeilijk of onmogelijk is om aan de inburgeringsplicht te voldoen, dan kan Onze Minister een ontheffing van de inburgeringsplicht verlenen. Het gaat hier om omstandigheden die gelijk zijn aan de gevallen die zijn opgenomen in het Vreemdelingenbesluit 2000 voor het basisexamen inburgering buitenland naar aanleiding van het arrest van het Hof van Justitie van 9 juli 2015. In zijn uitspraak van 26 april 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat met dit afwegingskader in beginsel aan het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel is voldaan (zie ook hiervoor paragraaf 2.7.4).⁶³

3.2.2 Kwalificatierichtlijn ten aanzien van inburgering

Uit artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn⁶⁴ volgt dat om de integratie van personen die internationale bescherming genieten in de samenleving te vergemakkelijken, toegang moet worden geboden tot passende integratieprogramma's of de toegang tot die programma's moet worden gewaarborgd.⁶⁵ In het voorgestelde inburgeringsstelsel zijn asielstatushouders die inburgeringsplichtig zijn niet langer zelf verantwoordelijke voor het vinden van een inburgeringscursus. Zij krijgen in het nieuwe stelsel een aanbod vanuit de gemeente. Daarnaast worden het PVT en de MAP voor iedere doelgroep door de gemeente aangeboden. De regering stelt zich

⁶² C&A, overweging 63 en 64.

⁶³ ABRvS 26 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1382.

⁶⁴ Richtlijn 2011/95/EU van het Europees parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PbEU 2011, L 337).

⁶⁵ Zie in dit verband ook de conclusie van Advocaat-Generaal Wathelet in zaak C-163/17, Jawo, ECLI:EU:C:2018:613, punt 113

derhalve op het standpunt dat hiermee aan artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn is voldaan.

3.2.3 Kwalificatierichtlijn en Vluchtelingenverdrag ten aanzien van ontzorgen

Artikel 29 van de Kwalificatierichtlijn bepaalt dat personen die internationale bescherming genieten, in de lidstaat die deze bescherming heeft toegekend de nodige bijstand in de zin van sociale bijstand ontvangen zoals de onderdanen van die lidstaat. De regering wijst erop dat deze bepaling niet inhoudt dat de bijstand die de asielstatushouder ontvangt identiek moet zijn aan die van andere ingezetenen. Uit overweging 41 en 45 van de Kwalificatierichtlijn blijkt bovendien dat rekening moet worden gehouden met de speciale behoeften en specifieke integratieproblemen waarbij asielstatushouders worden geconfronteerd en dat zij zonder discriminatie passende sociale voorzieningen en bestaansmiddelen ontvangen. Uit deze combinatie volgt dat onder *passende bestaansmiddelen en sociale voorzieningen* een bijstandsuitkering kan worden verstaan die qua hoogte identiek is aan de norm die geldt voor andere bijstandsgerechtigden, maar waarvan de gemeente een deel beheert door vanuit de uitkering de betalingen van vaste lasten van de asielstatushouder te verrichten. Dit standpunt wordt ook ondersteund door de uitspraak van het Hof van 21 november 2018.⁶⁶ Uit rechtsoverwegingen 29 tot en met 33 van die uitspraak kan worden afgeleid dat het Hof niet zozeer verlangt dat asielstatushouders steeds dezelfde, identieke, prestaties ontvangen, maar dat de hoogte van de bedragen die ermee gemoeid zijn hetzelfde moeten zijn (tenzij het wordt gecompenseerd door andere vormen van prestaties).

In artikel 23 van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (hierna: het Vluchtelingenverdrag) is eveneens bepaald dat vluchtelingen voor wat betreft de bijstand op dezelfde wijze als eigen onderdanen moeten worden behandeld. De regering wijst erop dat deze bepaling zo moet worden uitgelegd dat het gaat om het materiële resultaat en niet om de wijze waarop dat resultaat wordt bereikt.

4. Uitvoerings- en handhavingsaspecten

4.1 Informatievoorziening

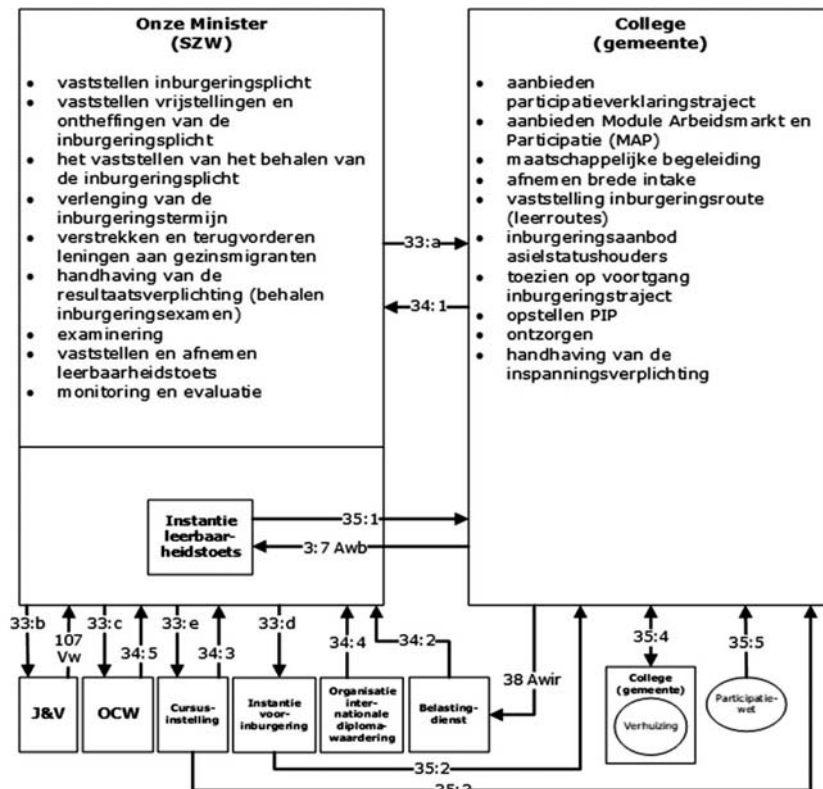
Bij de uitvoering van de Wet inburgering 20. zal een groot aantal instanties betrokken zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor de gemeenten die in het nieuwe stelsel een belangrijke uitvoerende regierol krijgen, maar ook voor DUO, die namens de Minister van SZW verschillende taken zal gaan uitvoeren en voor de instanties die belast zijn met de uitvoering van de voorbereiding op de inburgering en het afnemen van de leerbaarheids-toets. Voor een goede uitvoering van het nieuwe inburgeringsstelsel is het dan ook van groot belang dat iedere daarbij betrokken instantie tijdig kan beschikken over de juiste en relevante gegevens van andere instanties die zij nodig hebben voor het uitvoeren van hun taak. Ook genereren deze instanties zelf gegevens die op hun beurt voor andere instanties van belang zijn.

Verder wordt monitoring en evaluatie een belangrijk onderdeel van het nieuwe inburgeringsstelsel (zie hoofdstuk 8). Om tijdig te kunnen bijsturen als blijkt dat het nieuwe stelsel (op bepaalde onderdelen) niet werkt zoals thans wordt voorzien, moet de Minister van SZW, als verantwoordelijk bewindspersoon, kunnen beschikken over relevante beleidsinformatie die door de diverse instanties moet worden aangeleverd.

⁶⁶ HvJ EU zaak C-713/17, Ayubi, ECLI:EU:C:2018:929.

Om in bovenstaande behoeften te kunnen voorzien, is in het wetsvoorstel opgenomen welke gegevensverwerkingen noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de wet. Onderstaand schema bevat hiervan een overzicht, uitgaande van de verschillende taken die op basis van het wetsvoorstel door (of namens) de Minister van SZW en de gemeenten zullen worden uitgevoerd. De nummering van de pijlen corresponderen met de wetsartikelen uit het wetsvoorstel. Deze gegevensverwerkingen zullen bij of krachtens amvb nader worden uitgewerkt.

Figuur 4-1: Schematische weergave informatievoorziening



De registratie en verwerking van (persoons)-gegevens van (potentieel) inburgeringsplichtigen is allereerst noodzakelijk om te kunnen vaststellen wie inburgeringsplichtig is, wie van de inburgeringsplicht kan worden vrijgesteld of ontheven en wie aan de inburgeringsplicht heeft voldaan. DUO is de organisatie die hierin, namens de Minister van SZW, een belangrijke rol speelt en die informatie hierover moet kunnen uitwisselen met onder andere gemeenten. Gemeenten krijgen immers de regie over de uitvoering van de inburgering, wat onder andere inhoudt dat zij het PIP zullen vaststellen, waarin wordt vastgelegd via welke leerroute de inburgeringsplichtige aan de inburgeringsplicht moet voldoen. Daarnaast zullen gemeenten inburgeringsplichtigen gedurende hun inburgeringstraject begeleiden en de voortgang in de gaten houden. De datum waarop het PIP door gemeenten is vastgesteld is voor DUO relevant om de inburgeringstermijn te kunnen vaststellen.

Een belangrijke verandering ten opzichte van het huidige inburgeringsstelsel, is dat maatwerk bij inburgeringstrajecten een belangrijk uitgangspunt zal zijn. Inburgeringstrajecten zullen zoveel mogelijk worden toegesneden op de persoon van de inburgeringsplichtige, met als doel dat betrokkene zo snel mogelijk en op het hoogst haalbare niveau inburgerert en gaat meedoen in de Nederlandse maatschappij. Om maatwerk te

kunnen toepassen moeten met name gemeenten in staat worden gesteld om een goed en volledig beeld te verkrijgen van de capaciteiten, achtergronden en leefsituatie van de inburgeringsplichtige. Daartoe dienen de brede intake en de leerbaarheidstoets die daarvan deel uitmaakt. Beide instrumenten stellen gemeenten in staat om de relevante (persoons)gegevens van de inburgeringsplichtige te verzamelen en op basis daarvan het beoogde maatwerk te kunnen gaan toepassen. Om maatwerk te kunnen toepassen, is het tevens van belang dat gemeenten in staat worden gesteld een integrale aanpak te hanteren waarbij inburgering zoveel mogelijk wordt verbonden met de overige relevante beleidsterreinen binnen het sociale domein (zie paragraaf 1.3.4). Om de knelpunten rondom gegevensuitwisseling en privacy in het sociaal domein weg te nemen, heeft de Minister van BZK aangekondigd tot een aanpassing van wetgeving te komen.⁶⁷ Gelet op de taken die gemeenten in het nieuwe inburgeringsstelsel krijgen, zal inburgering ook onderdeel gaan uitmaken van deze wetgeving.

Voor asielstatushouders geldt, dat het COA al (persoons)gegevens heeft verzameld, terwijl zij nog in het AZC verblijven. Het is van belang dat die gegevens tussen het COA en de gemeente kunnen worden uitgewisseld, zodat de gemeente deze gegevens kan gebruiken ten behoeve van het afnemen van de brede intake. Hetzelfde geldt voor de uitwisseling van gegevens tussen de instantie die belast wordt met de voorbereiding op de inburgering en de gemeente. Dit maakt niet alleen het totaalbeeld van de inburgeringsplichtige completer, maar op die manier wordt ook voorkomen dat de asielstatushouder tweemaal over hetzelfde wordt bevraagd en daardoor onnodig wordt belast. Verwerking van (persoons-)gegevens van de inburgeringsplichtige gedurende het inburgeringstraject is verder van belang voor gemeenten om het inburgeringstraject goed te kunnen volgen en, waar nodig, aan de inburgeringsplichtige een boete te kunnen opleggen indien deze zich (verwijtbaar) niet houdt aan de verplichtingen die in het PIP zijn vastgelegd. Daarvoor is het onder andere noodzakelijk dat de gemeente informatie ontvangt van de cursusinstelling over bijvoorbeeld de aanwezigheid en de voortgang van de inburgeringsplichtige (asielstatushouder) bij lessen. Het komt regelmatig voor dat inburgeringsplichtigen gedurende hun inburgeringstraject verhuizen naar een andere gemeente. Daarom moeten gegevens over de inburgeringsplichtige, bijvoorbeeld relevante informatie uit de brede intake en het PIP, kunnen worden uitgewisseld tussen gemeenten onderling.

Om aan het einde van het inburgeringstraject te kunnen vaststellen of de inburgeringsplichtige (binnen de termijn) aan de inburgeringsplicht heeft voldaan heeft DUO informatie over de inburgeringsplichtige nodig van gemeenten. Zo moet DUO weten welke leerroute er in het PIP is vastgelegd en moet DUO op grond van informatie van de gemeente kunnen vaststellen of de inburgeringsplichtige de MAP of het PVT (tijdig) heeft afgerond. Daarnaast heeft DUO, net zoals gemeenten, voor deze handhavingstaak informatie nodig van cursusinstellingen over onder andere het aantal gevolgde lessen. Dit is immers relevant voor het vaststellen van de hoogte van boetes.

Of een gezinsmigrant of overige migrant in aanmerking komt voor een lening ten behoeve van de bekostiging van de (taal)cursus of het examen en wat de (maximale) hoogte van dit bedrag is, beoordeelt DUO aan de hand van gegevens van de Belastingdienst over het inkomen van de inburgeringsplichtige. Om te kunnen beoordelen of de lening ook daadwerkelijk kan worden uitbetaald heeft DUO vervolgens ook informatie, waaronder facturen, nodig van de cursusinstelling.

⁶⁷ Kamerstukken II 2018/19, 34 477, nr. 46 en Kamerstukken II 2019/20, 34 477, nr. 66.

Kortom: het kunnen registreren en verwerken van (persoons)gegevens is een belangrijke randvoorwaarde om het nieuwe stelsel goed te laten werken.

Voor de uitvoering van de wet zijn onder meer de volgende categorieën van persoonsgegevens van de inburgeringsplichtige van belang: burgerservicenummer, inburgeringsgegevens zoals datum ingang en einde inburgeringstermijn, gegevens met betrekking tot de aan betrokkene verleende verblijfsvergunning, financiële gegevens, gegevens over de voorbereiding op de inburgering, intakegegevens, diplomagegevens, PIP-gegevens, cursusgegevens, examengegevens en handhavinggegevens. De verwerking van deze gegevens zal geschieden via de eisen die door de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) worden gesteld.

Ten aanzien van bijzondere categorieën van persoonsgegevens geldt dat het, om vast te kunnen stellen of iemand inburgeringsplichtig is, in voorkomende gevallen noodzakelijk is om gegevens over religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen te verwerken. Dit is het geval als de inburgeringsplichtige een geestelijk bedienaar is (zie paragraaf 2.3). Verder zal er ten behoeve van de aanvraag tot een medische ontheffing of verlenging van de inburgeringstermijn in ieder geval informatie moeten worden verwerkt die verband houdt met de fysieke en mentale gezondheid van een inburgeringsplichtige. Ook kan het in voorkomende gevallen nodig zijn dat de gemeente informatie over de fysieke en mentale gezondheid van de inburgeringsplichtige verwerkt in het kader van de afname van de brede intake. Dergelijke informatie kan immers van belang zijn om bij de verdere invulling van het inburgeringstraject het benodigde maatwerk toe te kunnen passen, bijvoorbeeld door de inburgeringsplichtige (al dan niet tijdelijk) minder intensief cursus of activiteiten te laten volgen. Om deze gegevensverwerkingen mogelijk te maken bevat het wetsvoorstel een grondslag om genoemde bijzondere categorieën van persoonsgegevens te verwerken in genoemde gevallen.

Op welke wijze de gegevensverwerkingen – waaronder de uitwisseling van gegevens – zullen gaan plaatsvinden zal bij of krachtens amvb worden bepaald.

Monitoring en evaluatie krijgen in het nieuwe inburgeringsstelsel een belangrijke rol. Voor monitoring en evaluatie in het nieuwe stelsel zijn gegevens nodig om onderzoek en analyses uit te voeren. Daarvoor zal gebruik worden gemaakt van (persoons)gegevens over inburgeringsplichtigen die de verschillende instanties die in het nieuwe stelsel een (wettelijke) taak uitvoeren en ten behoeve van die taak verzamelen en vastleggen. Om deze gegevensverzameling bruikbaar te maken voor monitoring en evaluatie moeten deze gegevens gekoppeld worden door middel van een identificerend kenmerk (BSN). Deze koppeling zal centraal plaatsvinden bij een gekwalificeerde en gecertificeerde organisatie, die ten minste voldoet aan de volgende kenmerken:

- de organisatie is erop ingericht om de specialistische taak van data verzamelen betrouwbaar uit te voeren;
 - de organisatie voldoet aan alle mogelijke beveiligingseisen om te werken met data;
 - het heeft goede faciliteiten voor onderzoeksbureaus om onderzoek te doen met de data;
 - de organisatie kan opereren binnen de juiste wettelijke kaders.
- Wanneer de koppeling van (persoons)gegevens heeft plaatsgevonden, zal de dataverzameling geanonimiseerd worden. De data zijn dan niet meer tot personen te herleiden. Eventuele onderzoeksbureaus die bij de monitoring en evaluatie van (onderdelen van) het nieuwe inburgerings-

stelsel worden betrokken, krijgen enkel toegang tot deze anonieme data. Over de uitkomsten van de monitoring en evaluatie zal enkel op geaggregeerd niveau worden gerapporteerd.

De Minister van SZW is verwerkingsverantwoordelijke voor gegevensverwerkingen die ten behoeve van alle wettelijke taken die door of in opdracht van «Onze Minister» worden uitgevoerd, noodzakelijk zijn. Partijen die deze taken uit naam van «Onze Minister» zullen uitvoeren, worden aangemerkt als verwerkers. Gemeenten worden in de nieuwe Wet inburgering, gezien hun taken, aangemerkt als gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijke. Gemeenten bepalen samen met SZW de doeleinden en middelen van de verwerking ten aanzien van de taken die zij in de nieuwe wet toebedeeld krijgen. Bij of krachtens amvb zal nog worden vastgelegd wie waarvoor verantwoordelijk en aansprakelijk is.

De Minister van SZW kan een partij aanwijzen die een voorbereidend inburgeringsprogramma aanbiedt aan inburgeringsplichtigen die in afwachting van huisvesting in een gemeente nog in het AZC verblijven. Over het aanbod kunnen krachtens amvb nadere regels worden gesteld. Dit zullen met name voorschriften over de algemene dienstverlening betreffen, niet zijnde regels over de verwerking van persoonsgegevens. Voor het aanbieden van dit programma is deze instantie dan ook verwerkingsverantwoordelijk.

Ten behoeve van het vaststellen van de inburgeringsplicht is Onze Minister afhankelijk van informatie van de IND. De gegevensverwerkingen doet de IND vanuit haar taken onder de Vreemdelingenwet 2000 en de Rijkswet op het Nederlanderschap. Deze gegevensverwerkingen vallen daarmee niet onder de reikwijdte – en daarmee verantwoordelijkheid – van de Wet inburgering 20... Ook de gegevensverwerkingen die plaatsvinden tussen de gemeente, DUO en de Belastingdienst in het kader van de toetsing van aanvragen voor kinderopvangtoeslag vallen buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel. De hiervoor benodigde uitwisseling van gegevens vindt plaats op grond van artikel 38 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir).

4.1.1 Gegevensbescherming effectenbeoordeling

Gezien de aard van dit wetsvoorstel is in de fase van beleidsontwikkeling een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uitgevoerd.⁶⁸ Met behulp hiervan is de noodzaak onderzocht van de voorgenomen verwerking van persoonsgegevens en zijn op gestructureerde wijze de gevolgen en risico's van de gegevensverwerkingen voor de rechten en vrijheden van betrokkenen van het onderhavige wetsvoorstel in kaart gebracht voor zover deze tot nu toe te overzien zijn.

Bij deze gegevensbeschermingseffectbeoordeling is in het bijzonder aandacht besteed aan de beginselen van transparantie, doelbinding en de rechten van de betrokkenen. Deze gegevensbeschermingseffectbeoordeling is besproken en getoetst door de Functionaris Gegevensbescherming van het Ministerie van SZW en akkoord bevonden. Na de toetsing van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling zijn de grondslagen voor gegevensverwerking in het wetsvoorstel aangepast, onder andere om tegemoet te komen aan het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). Daardoor is de doelbinding nog beter gewaarborgd.

Bij of krachtens amvb kunnen regels worden gesteld over de gegevens die worden uitgewisseld tussen de verschillende partijen die een (wettelijke) taak hebben in het nieuwe stelsel. Voor deze amvb zal een afzonderlijke gegevensbeschermingseffectbeoordeling worden uitgevoerd. Hierin zal

⁶⁸ Ook wel Privacy Impact Assessment genoemd.

onder andere worden ingegaan op gegevensminimalisering, het vereiste van een goede beveiliging en maatregelen op mogelijke risico's. De uitkomsten van die gegevensbeschermingseffectbeoordeling worden meegenomen in de nota van toelichting van de amvb.

4.2 Handhaving

4.2.1 Algemeen

De evaluatie van de huidige Wet inburgering wijst uit dat een grote groep inburgeringsplichtigen intrinsiek gemotiveerd is om de taal te leren en te slagen voor het examen, maar hierin niet altijd slaagt. Een van de redenen hiervoor, is dat inburgeringsplichtigen minder goed in staat zijn om zelfstandig invulling te geven aan hun inburgering dan vooraf werd verondersteld. Het nieuwe stelsel biedt inburgeringsplichtigen daarom aanzienlijk meer handvatten om van de inburgering een succes te maken. Verwacht wordt dat hun motivatie om (snel) in te burgeren daardoor alleen maar zal toenemen.

In het nieuwe stelsel krijgen gemeenten immers een belangrijke rol om hen hierbij zoveel mogelijk te stimuleren. Alle inburgeringsplichtigen krijgen een op maat gesneden traject, worden daarbij begeleid en ondersteund door de gemeente, krijgen de mogelijkheid om via de MAP een goede start te maken op de arbeidsmarkt en leren via het PVT over de Nederlandse kernwaarden. Asielstatushouders krijgen van gemeenten inburgeringscursussen aangeboden om zich de Nederlandse taal zo snel mogelijk eigen te maken. Asielstatushouders ontvangen daarnaast maatschappelijke begeleiding en worden, indien zij bijstandsgerechtigd zijn, ontzorgd. Op deze wijze worden de juiste randvoorwaarden geschapen om het inburgeringstraject zo soepel mogelijk te laten verlopen en inburgeringsplichtigen te motiveren om voortvarend met hun inburgering aan de slag te gaan en volwaardig te gaan meedoen aan de Nederlandse samenleving. Inburgeringsplichtigen blijven echter zelf verantwoordelijk voor het (tijdig) voldoen aan de inburgeringsplicht (zie 1.3.1). Dat betekent dat van inburgeringsplichtigen wordt verwacht dat zij, met gebruikmaking van de voorzieningen die hen (door gemeenten) worden geboden, zelf alles aan doen om te slagen voor hun inburgerings-examen. Bijvoorbeeld door deel te nemen aan alle (taal)lessen en/of andere activiteiten die in het PIP zijn vastgelegd.

Toch valt niet uit te sluiten dat er, ondanks alle mogelijkheden die het nieuwe stelsel biedt, inburgeringsplichtigen zullen zijn voor wie inburgering niet vanzelfsprekend is en die, om hen moverende redenen, verzuimen om hierin hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Daarom is het belangrijk dat er sancties (bestuurlijke boetes) kunnen worden opgelegd in situaties waarin de inburgeringsplichtige gedurende het inburgeringstraject te weinig of geen inzet toont of na het verstrijken van de termijnen verwijtbaar niet aan de inburgeringsplicht heeft voldaan. Hiervan gaat een prikkelende werking uit, zodanig dat dit inburgeringsplichtigen motiveert mee te werken en zo snel mogelijk in te burgeren op het voor hen hoogst haalbare niveau. Het opleggen van een boete dient uiteraard niet lichtvaardig te gebeuren: het is uitdrukkelijk bedoeld als een allerlaatste redmiddel om onwillige inburgeringsplichtigen te stimuleren om de verplichtingen na te komen. Teveel nadruk op sanctionering kan ertoe leiden dat inburgeringsplichtigen gedemotiveerd raken. Ook blijkt uit de evaluatie van de Wet inburgering dat boetes kunnen leiden tot financiële problemen en stress. Dergelijke situaties moeten dan ook zoveel mogelijk worden voorkomen.

Gelet op alle mogelijkheden die het nieuwe stelsel biedt om van inburgering een succes te maken, is het is de verwachting dat het niet vaak nodig zal zijn om inburgeringsplichtigen gedurende hun inburgeringstraject een boete op te leggen om hen daarmee aan te sporen om aan hun

verplichtingen te voldoen. In de uitvoeringspraktijk zal het opleggen van een boete vaak voorafgaan door een vooraankondiging of een (voortgangs)gesprek tussen gemeente en inburgeringsplichtige waarin inburgeringsplichtigen die zich (dreigen) niet (te) houden aan de gemaakte afspraken zullen worden gewezen op de gevolgen hiervan. In de meeste gevallen zal dit waarschijnlijk al genoeg zijn om de inburgeringsplichtige alsnog voortvarend aan de slag te laten gaan. Uiteraard staat het gemeenten bij de begeleiding van inburgeringsplichtigen gedurende het traject ook vrij om degenen die zich goed inzetten voor hun inburgering daarvoor te «belonen», bijvoorbeeld door middel van de mogelijkheid om een (extra) cursus of een stage te volgen. Omdat inburgeringsplichtigen in het nieuwe stelsel een op maat gesneden traject krijgen, is het de verwachting dat inburgeringsplichtigen die zich gedurende hun traject daarvoor inspannen ook tijdig aan hun inburgeringsplicht zullen voldoen. Daarbij blijft het, net zoals in het huidige stelsel, mogelijk om de inburgeringstermijn te verlengen, als daarvoor geldige redenen zijn (zie paragraaf 2.7.3). Boetes voor het niet tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht aan het einde van het inburgeringstraject zullen in het nieuwe stelsel naar verwachting dus ook nauwelijks voorkomen.

De werking van het boetestelsel wordt na de inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringsstelsel onderzocht.

4.2.2 Handhaving door de Minister van SZW en door de gemeente
Uitgangspunt van het nieuwe stelsel is dat gemeenten de regie krijgen over de uitvoering van de inburgering, waaronder de verantwoordelijkheid om toe te zien op de voortgang van het inburgeringstraject. Bij deze rol past dan ook dat gemeenten gedurende het inburgeringstraject de regie krijgen over de handhaving. Gemeenten krijgen daarom de bevoegdheid en verantwoordelijkheid om aan inburgeringsplichtigen een bestuurlijke boete op te leggen gedurende het inburgeringstraject, als zij verwijtbaar niet meewerken aan hun inburgering.

In het wetsvoorstel is vastgelegd in welke gevallen gemeenten een boete kunnen opleggen. De gemeente kan een boete opleggen als een inburgeringsplichtige, zonder dat daar een geldige reden voor bestaat, niet verschijnt bij of niet meewerkt aan de brede intake, bij de voortgangsgesprekken met de gemeente of andere activiteiten waaraan hij conform het PIP moet deelnemen. Een inburgeringsplichtige kan dus door de gemeente op meerdere momenten gedurende het inburgeringstraject worden beboet. In het geval van asielstatushouders kan de gemeente ook een boete opleggen als betrokkene zonder goede reden (langdurig of regelmatig) niet verschijnt bij de inburgeringslessen. Gezinsmigranten en overige migranten bepalen zelf welke inburgeringscursus zij volgen en bekostigen deze ook zelf. Daarom kan een gemeente gezinsmigranten en overige migranten niet beboeten als zij niet verschijnen bij hun inburgeringscursus.

Net zoals in het huidige stelsel blijft de Minister van SZW verantwoordelijk voor het gehele inburgeringsstelsel. Bij deze verantwoordelijkheid past ook het vaststellen van wie inburgeringsplichtig is, het vaststellen van de inburgeringstermijnen, de verlenging daarvan en de handhaving van de inburgeringsplicht aan het einde van het inburgeringstraject. DUO voert deze taken in het huidige stelsel namens de Minister van SZW uit en zal dit ook in het nieuwe stelsel blijven doen. Door deze taken door één centrale organisatie te laten uitvoeren, wordt gewaarborgd dat dit voor alle inburgeringsplichtigen zoveel mogelijk op uniforme wijze gebeurt. Gemeenten worden verantwoordelijk voor de handhaving van de verplichtingen in het PIP gedurende het inburgeringstraject. Anders dan in het huidige stelsel, betreft DUO ook informatie van de gemeente bij de

beslissing om inburgeringsplichtigen te beboeten die niet aan hun inburgeringsplicht hebben voldaan.

Een inburgeringsplichtige heeft aan zijn inburgeringsplicht voldaan als hij binnen de daarvoor gestelde termijn de leerroute, het PVT en de MAP succesvol afrondt. DUO controleert aan het einde van de inburgeringstermijn of de inburgeringsplichtige aan alle onderdelen van de inburgeringsplicht heeft voldaan. Als dit niet het geval is en dit te wijten is aan de inburgeringsplichtige dan kan DUO een boete opleggen en een nieuwe inburgeringstermijn vaststellen. Als het niet aan de inburgeringsplichtige te verwijten valt, dan kan DUO de inburgeringstermijn verlengen. Ook kan DUO de inburgeringstermijn verlengen wanneer de inburgeringsplichtige aanzienlijke inspanningen heeft verricht en de verlenging ertoe leidt dat betrokkene alsnog aan de inburgeringsplicht kan voldoen. Het opleggen van een boete is in die situaties niet aan de orde. De termijn waarbinnen aan de verschillende onderdelen van de inburgeringsplicht moeten worden afgerond is voor al deze onderdelen hetzelfde: drie jaar (zie paragrafen 2.7.2.1, 2.7.2.2 en 2.7.3). Op deze manier blijven de handhavende taken van gemeenten en DUO gedurende het initiële inburgeringstraject van drie jaar van elkaar gescheiden en kan een inburgeringsplichtige pas aan het einde van de inburgeringstermijn geconfronteerd worden met een boete vanuit DUO. Het stapelen van boetes wordt daarmee zoveel mogelijk voorkomen.

De verdeling van handhavende taken tussen de gemeenten en DUO moet er uiteraard niet toe leiden dat onwillige inburgeringsplichtigen dusdanig vaak beboet worden dat zij in (financiële) problemen raken. De stimulans die van het boetestelsel uit moet gaan, zou daardoor immers volledig teniet worden gedaan. Om die reden is het noodzakelijk dat DUO en gemeenten over en weer gegevens kunnen uitwisselen en op dit terrein nauw met elkaar samenwerken.

Om vast te kunnen stellen of de inburgeringsplichtige (tijdig) aan de inburgeringsplicht heeft voldaan, moet DUO in ieder geval weten op welke datum het PIP is vastgesteld en wat er in het PIP is vastgelegd ten aanzien van de (intensiteit van de) leerroute die de inburgeringsplichtige wordt geacht te volgen. Verder zal DUO informatie nodig hebben om te kunnen beoordelen of het niet tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht verwijtbaar is en, als dat het geval is, of er redenen zijn om het boetebedrag lager vast te stellen. Eén en ander hangt immers sterk samen met de mate van inspanningen die de inburgeringsplichtige heeft verricht. Ook gemeenten moeten beoordelen in hoeverre situaties waarin de inburgeringsplichtige het PIP niet naleeft verwijtbaar zijn en of er aanleiding is om het boetebedrag lager vast te stellen. Het is de bedoeling dat gemeenten hiervoor gebruik maken van informatie van de cursusinstellingen en andere partijen die betrokken zijn bij het inburgeringstraject van de inburgeringsplichtige.

4.2.3 Hoogte van de boetes

Met het wetsvoorstel worden de maximale boetebedragen vastgesteld die aan inburgeringsplichtigen kunnen worden opgelegd als zij niet aan hun verplichtingen voldoen. Ook de situaties waarin dit het geval is, zijn vastgelegd in het wetsvoorstel. Hiervoor is in het wetsvoorstel aangesloten bij de boetecategorieën zoals neergelegd in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

Bij amvb zullen deze boetebedragen verder worden gemaximeerd. In het onderstaande schema is weergegeven om welke (maximale) boetebedragen dit gaat.

Verplichting	(Maximale) hoogte boete	Uitvoerende partij
Inburgeringsplichtige moet (na oproep gemeente) verschijnen voor en meewerken aan de brede intake (incl. leerbaarheidstoets)	€ 250 NB: in lagere regelgeving worden er regels opgesteld voor het aantal keer dat deze boete kan worden opgelegd.	Gemeente
Inburgeringsplichtige moet het PIP naleven: – deelnemen aan voortgangsgesprekken (alle inburgeraars); – deelnemen aan activiteiten in het kader van de MAP en het PVT (alle inburgeraars); – deelnemen aan inburgeringslessen (alleen asielstatushouders)	€ 800 NB: in lagere regelgeving worden er regels opgesteld voor het aantal keer dat deze boete per jaar kan worden opgelegd.	Gemeente
Inburgeringsplichtige moet binnen drie jaar het PVT afronden en de participatieverklaring ondertekenen	€ 340	DUO
Inburgeringsplichtige moet binnen drie jaar de MAP afronden	€ 340	DUO
Inburgeringsplichtige moet binnen drie jaar: – slagen voor het inburgeringsexamen (B1-route); óf – slagen voor het taalschakeltraject (onderwijsroute); óf – voldoen aan de Z-route	€ 1.000	DUO

Bij het vaststellen van deze bedragen is getracht te waarborgen dat calculerend gedrag zoveel mogelijk wordt voorkomen. Daarnaast is zoveel mogelijk aangesloten bij de maximale boetebedragen die gelden binnen de huidige Wet inburgering én de maximale boetebedragen die golden ten tijde van het inburgeringsstelsel van 2007. Er zijn namelijk geen signalen dat deze maximale boetebedragen moeten worden bijgesteld. Boetes kunnen een effectief middel zijn om de inburgeringsplichtige te stimuleren voortvarend met zijn inburgeringstraject aan de gang te gaan. Maar stapeling van boetes moet uiteraard niet leiden tot financiële problematiek bij inburgeringsplichtigen.

Als een inburgeraar verwijtbaar niet komt opdagen bij de brede intake of daaraan niet meewerkt, dan kan de gemeente een boete opleggen van € 250. Het bedrag van € 250 is een zogenaamde gefixeerde boete, een bij wettelijk voorschrift vastgestelde boete. De reden om te kiezen voor een gefixeerde boete bij het niet verschijnen dan wel het niet meewerken aan de brede intake, is dat bij de grote meerderheid van de gevallen deze vastgestelde hoogte van de boete passend wordt geacht, en dat door gemeenten niet steeds de omstandigheden van het geval in aanmerking hoeven te worden genomen. Dit laat overigens onverlet dat indien de inburgeringsplichtige aannemelijk maakt dat de vastgestelde boete wegens bijzondere omstandigheden (die bijvoorbeeld verband houden met zijn draagkracht) te hoog is, in neerwaartse zin kan worden afgeweken van de gefixeerde boete.

De brede intake is een cruciaal onderdeel van het inburgeringstraject. Het vormt de start van het traject op basis waarvan een leerroute wordt vastgesteld. De boete voor het niet verschijnen of het niet meewerken aan de brede intake moet daarom aanzienlijk zijn. Tegelijk moet worden voorkomen dat een hoge boete een te grote schaduw over de rest van het inburgeringstraject werpt, zeker aangezien de brede intake – voor bijstandsgerechtigde asielstatushouders – binnen de periode van ontzorgen valt. De boete van € 250 sluit aan bij de boete die inburgerings-

plichtigen in het stelsel van 2007 kregen als zij na een oproep van de gemeente niet verschenen om gegevens met betrekking tot de inburgeringsplicht te verstrekken. Bij of krachtens amvb zullen nadere regels worden gesteld over het aantal keer dat deze boete kan worden opgelegd. Indien een inburgeringsplichtige meermaals niet is verschenen bij of niet heeft meegewerkt aan de brede intake, dan heeft de gemeente de mogelijkheid om de brede intake zonder aanwezigheid van de inburgeringsplichtige af te ronden en het PIP eenzijdig vast te stellen (zie paragraaf 2.5.4).

Het maximale boetebedrag dat een gemeente kan opleggen als een inburgeraar zich niet houdt aan het PIP wordt vastgesteld op € 800 per overtreding en € 2.400 gedurende de inburgeringstermijn van drie jaar. Het kan hier gaan om het niet verschijnen bij de inburgeringslessen (in het geval van asielstatushouders), de voortgangsgesprekken met de gemeente, de activiteiten in het kader van de MAP en het PVT en het eindgesprek voor de Z-route. Deze boete moet hoog genoeg zijn dat het gedrag wordt ontmoedigd, maar tegelijk niet zo hoog dat inburgeringsplichtigen hierdoor in financiële problemen komen. Een maximale boete van € 800 per overtreding en € 2.400 gedurende het inburgeringstraject voor het niet meewerken aan de afspraken in het PIP is aanzienlijk. Vanwege het belang van het PIP is dit echter te rechtvaardigen. De elementen die in het PIP zijn vastgelegd vormen immers de kern van het inburgeringstraject. Als inburgeringsplichtigen zich hier niet voor inzetten zullen zij vrijwel zeker hun inburgeringstraject niet tijdig afronden. Gemeenten moeten daarom de mogelijkheid krijgen om hier stevig op te sturen, met als ultieme maatregel het opleggen van een boete. Het is echter niet de bedoeling dat een gemeente deze maximale boete meteen oplegt bij de eerste keer dat een inburgeringsplichtige zich niet houdt aan de afspraken uit zijn PIP. Veruit de meeste inburgeringsplichtigen zullen zich na een eerste (dreiging van een) boete weer gaan inspannen voor hun inburgering. Er is echter een kleine groep inburgeringsplichtigen die minder gevoelig is voor (de dreiging van) boetes. Door het maximale boetebedrag vast te stellen op € 800 per overtreding en € 2.400 gedurende het inburgeringstraject heeft de gemeente de ruimte om de boete voor het niet naleven van het PIP stapsgewijs te verhogen. Zo heeft de gemeente de mogelijkheid om een hogere boete op te leggen aan inburgeringsplichtigen die zich na een eerste boete nog niet gaan inspannen voor hun inburgering.

De handhavingstaak van gemeenten gedurende het inburgeringstraject, is een belangrijk instrument voor gemeenten om inburgeringsplichtigen die zich (willens en wetens) niet houden aan de afspraken in het PIP op andere gedachten te brengen. Op die manier kan immers zoveel mogelijk worden voorkomen dat inburgeringsplichtigen aan het einde van het inburgeringstraject niet tijdig aan hun inburgeringsplicht hebben voldaan. Het is dan ook belangrijk dat gemeenten een zekere mate van beleidsvrijheid krijgen om deze taak zodanig in te vullen dat dit het gewenste resultaat oplevert. Tegelijkertijd is het voor inburgeringsplichtigen van belang dat zij vooraf goed weten waar zij aan toe zijn, zeker als het gaat om boetes. Om die reden is in het wetsvoorstel bepaald, dat de gemeenteraad bij verordening de hoogte van de boete en de omstandigheden waaronder deze worden opgelegd vaststelt. Dat betekent onder andere dat alle gemeenten in een gemeentelijke verordening dienen vast te leggen, wanneer de gemeente overgaat tot het opleggen van een boete (procedure), de mate van verwijtbaarheid en de wijze waarop dit wordt meegenomen bij het vaststellen van de hoogte van de boete en op welke wijze zij de boete stapsgewijs zullen verhogen bij het herhaaldelijk niet nakomen van de afspraken uit het PIP.

Indien een inburgeringsplichtige (ondanks de begeleiding en eventuele handhaving door de gemeente) niet binnen de inburgeringstermijn van drie jaar voldoet aan de inburgeringsplicht, krijgt hij een boete en legt DUO een nieuwe inburgeringstermijn op van ten hoogste twee jaar. Als er sprake is van een verlenging van de inburgeringstermijn (zie paragraaf 2.7.3) of een situatie waarin DUO een nieuwe inburgeringstermijn heeft vastgesteld, dan kan de gemeente een boetebedrag van maximaal € 800 per jaar gedurende de verlengde termijn of de nieuwe termijn opleggen. Bij of krachtens amvb kunnen er nadere regels worden gesteld over de maximale boete die door gemeenten kan worden opgelegd bij een verlengde of een nieuwe termijn.

Overigens wordt alleen in het geval van asielstatushouders de intensiteit van de leerroute in het PIP vastgelegd. Voor gezinsmigranten en overige migranten geldt dit niet. Als gevolg daarvan zijn gezinsmigranten en overige migranten in beginsel ook niet verplicht om inburgeringslessen te volgen en kan aan hen ook geen boete worden opgelegd als zij dit niet doen. Alleen wanneer zij de Z-route volgen, zullen zij een minimaal aantal uren moeten deelnemen aan een traject (zie paragraaf 2.7.1.3). Als zij niet verschijnen bij de voortgangsgesprekken, of bij activiteiten in het kader van de MAP of het PVT kan wel een boete worden opgelegd, omdat dit verplicht is voor alle inburgeringsplichtigen.

De boetes voor het verwijtbaar niet tijdig afronden van het PVT of van de MAP worden beide vastgesteld op € 340 en kunnen worden opgelegd door DUO. Ook hierbij is gekozen voor een gefixeerde boete, omdat dit bedrag in de grote meerderheid van de gevallen passend wordt geacht. Gezien de relatief beperkte omvang van de MAP en het PVT vindt de regering het niet passend om bij de geleverde inspanning mee te wegen bij het vaststellen van de hoogte van de boete. Dit laat overigens onverlet dat indien de inburgeringsplichtige aannemelijk maakt dat de vastgestelde boete wegens bijzondere omstandigheden (die bijvoorbeeld verband houden met zijn draagkracht) te hoog is, DUO in neerwaartse zin kan afwijken van de gefixeerde boete.

Voor wat betreft het PVT betreft dit een bestendinging van de huidige situatie. De boete voor het verwijtbaar niet tijdig afronden van de MAP is nieuw: in de huidige situatie maakt ONA onderdeel uit van het inburgeringsexamen, terwijl de MAP in het nieuwe stelsel, net zoals het PVT, een apart onderdeel is van de inburgeringsplicht. Om die reden wordt voor wat betreft het maximale boetebedrag voor de MAP aangesloten bij het bestaande maximale boetebedrag voor het PVT.

De maximale boete voor het niet tijdig afronden van de vastgestelde leerroute wordt vastgesteld op € 1.000. In het huidige stelsel geldt voor het verwijtbaar niet tijdig slagen voor het inburgeringsexamen een maximale boete van € 1.250. Omdat de MAP niet langer onderdeel uitmaakt van het inburgeringsexamen wordt dit maximale bedrag verlaagd naar € 1.000. Daarmee komt de totale maximale boete die kan worden opgelegd voor het verwijtbaar niet tijdig afronden van de verschillende onderdelen van de inburgeringsplicht op € 1.680, iets hoger dan in het huidige stelsel (€ 1.590). Tot slot geldt voor inburgeringsplichtigen die de onderwijsroute volgen dat zij zijn vrijgesteld van de MAP. Voor de onderwijsroute is het dus niet mogelijk om een boete op te leggen voor het verwijtbaar niet tijdig afronden van de leerroute en van de MAP.

Wanneer een inburgeringsplichtige de leerroute, het PVT of de MAP niet tijdig afrondt, dan krijgt de inburgeringsplichtige een nieuwe termijn van ten hoogste twee jaar om aan de inburgeringsplicht te voldoen. Bij of

krachtens amvb zullen nadere regels worden gesteld op basis waarvan DUO deze nieuwe termijn vaststelt.

4.2.4 Gevolgen niet tijdig voldoen aan het PVT voor lening

In de huidige Wet inburgering is bepaald dat een inburgeringsplichtige niet of niet langer aanspraak maakt op een lening als hij verwijtbaar niet binnen de termijn de participatieverklaring heeft ondertekend.

Deze bepaling is in het wetsvoorstel geschrapt. De reden hiertoe is dat het leenstelsel voor een groot deel van de inburgeringsplichtigen in het nieuwe stelsel wordt geschrapt. Alleen gezinsmigranten en overige migranten kunnen in het nieuwe stelsel gebruik maken van een lening. Het PVT wordt in het nieuwe stelsel onderdeel van het aanbod door gemeenten. Het PVT hoeft door gezinsmigranten en overige migranten niet zelf – vanuit de lening – te worden bekostigd. Er is in het nieuwe stelsel dus niet langer een direct verband tussen het PVT en de lening. Verder zou met het behouden van deze bepaling een niet te rechtvaardigen onderscheid ontstaan tussen gezinsmigranten en overige migranten en asielstatushouders; de lening komt voor laatstgenoemde groep geheel te vervallen, waardoor deze (extra) sanctie voor het niet tijdig ondertekenen van het PVT niet op hen van toepassing zou zijn.

4.2.5 Samenloop Wet inburgering en Participatiewet

Van gemeenten wordt verwacht dat zij hun regierol op de uitvoering van inburgering mede zullen gebruiken om inburgering te verbinden met andere relevante onderdelen van het sociaal domein, met name de Participatiewet. Een aanzienlijk deel van de inburgeringsplichtigen, met name asielstatushouders, is tevens bijstandsgerechtigd. Om die reden is in het wetsvoorstel bepaald dat beschikkingen die de gemeente neemt op basis van de Participatiewet onderdeel uitmaken van het PIP. Als een inburgeringsplichtige bijstandsgerechtigd is en de verplichtingen op grond van de Participatiewet niet nakomt, beschikken gemeenten derhalve (ook) over het instrumentarium van de Participatiewet om te kunnen handhaven.

Het kan voorkomen dat met één gedraging twee wettelijke normen worden overtreden: een norm uit de Participatiewet en een norm uit de Wet inburgering. Gedacht kan worden aan de taaleis (artikel 18b van de Participatiewet)⁶⁹, op grond waarvan de bijstand dient te worden verlaagd als een bijstandsgerechtigde die de Nederlandse taal niet beheerst, weigert de taal te leren of onvoldoende voortgang laat zien bij het leren ervan. Deze gedraging leidt echter ook tot een overtreding van het PIP. In een dergelijke situatie schrijft artikel 18b van de Participatiewet voor dat de bijstand moet worden verlaagd. Bovendien schrijft het onderhavige wetsvoorstel voor dat een boete moet worden opgelegd. De regering vindt het onwenselijk om deze twee maatregelen naast elkaar te laten bestaan. Om dubbele sanctionering te voorkomen, wordt in dit wetsvoorstel geregeld dat wanneer gemeenten het PIP handhaven op basis van de Participatiewet, handhaving op grond van de Wet inburgering niet mogelijk is.

⁶⁹ Daarbij dient overigens wel rekening te worden gehouden met de omstandigheid dat het taalniveau dat minimaal dient te worden behaald op grond van genoemd artikel in de Participatiewet vergelijkbaar is met niveau A2 en daarmee dus lager ligt dan het niveau waarmee aan de inburgeringsplicht kan worden voldaan in de B1-route, tenzij er in het PIP is vastgesteld dat de inburgeringsplichtige één of meerdere examens op niveau A2 mag afleggen.

4.3 Voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik

Niet alleen bevat het huidige inburgeringsstelsel verschillende belemmeringen om inburgering goed te kunnen benutten als start van participatie in de Nederlandse samenleving, tevens moet worden geconstateerd dat het huidige inburgeringsstelsel gevoelig is voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Inburgeringsplichtigen die de Nederlandse taal nog niet spreken en hun weg nog niet weten te vinden, maar voor hun inburgeringscursus wel in aanmerking kunnen komen voor een lening tot maximaal € 10.000, zijn de afgelopen jaren een relatief eenvoudig doelwit gebleken voor malafide cursusinstellingen die profiteren van de kwetsbare positie van deze groep nieuwkomers. Ook komt het voor dat cursusinstellingen samenspannen met inburgeringsplichtigen, waarbij wordt aangestuurd op een ontheffing van de inburgeringsplicht en maximaal declareren van cursuskosten ten laste van de lening.

Mede om deze reden komt in het nieuwe inburgeringsstelsel voor asielstatushouders het huidige leensysteem te vervallen. Dit systeem, waarin asielstatushouders (standaard) in aanmerking komen voor het maximale leenbedrag én waarin deze lening wordt omgezet in een gift als zij tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht is een belangrijke, zo niet dé belangrijkste, oorzaak van de fraudegevoeligheid van het huidige stelsel. Met het vervallen van deze leenfaciliteit voor asielstatushouders in het nieuwe stelsel kunnen zij niet langer over een leenbedrag beschikken en zelf de cursusinstelling kiezen waar zij lessen gaan volgen: zij krijgen een inburgeringsaanbod van de gemeente. Dit maakt hen aanzienlijk minder kwetsbaar voor kwaadwillende cursusaanbieders. Gemeenten worden veel beter in staat geacht om eventuele misstanden bij cursusinstellingen te signaleren dan de individuele inburgeringsplichtige en in voorkomende gevallen de samenwerkingsrelatie met een specifieke instelling te beëindigen. De regering verwacht dan ook dat het vervallen van het leenstelsel voor asielstatushouders ertoe zal leiden dat fraude en misbruik door cursusinstellingen in het nieuwe inburgeringsstelsel aanzienlijk zal verminderen.

De regering voelt zich hierin gesteund door verschillende reacties naar aanleiding van de internetconsultatie van het onderhavige wetsvoorstel, waarbij expliciet de vraag is gesteld of het wetsvoorstel risico's bevat in het kader van misbruik en fraude (zie paragraaf 9.7). Verschillende respondenten hebben aangegeven dat het risico op fraude en misbruik in het nieuwe stelsel (aanzienlijk) kleiner zal zijn als gevolg van de nieuwe (regie)rol van gemeenten in het algemeen en hun rol bij de inkoop van inburgeringscursussen in het bijzonder. Wel is er op gewezen dat gezinsmigranten en overige migranten niet in aanmerking komen voor een inburgeringsaanbod en dat voor hen de leenfaciliteit blijft bestaan. Daardoor worden zij mogelijk kwetsbaarder dan asielstatushouders voor misbruik door malafide cursusinstellingen.

De situatie van gezinsmigranten en overige migranten is echter anders dan die van asielstatushouders. Zij komen namelijk niet zonder meer in aanmerking komen voor het maximale leenbedrag van € 10.000. Op basis van een inkomenstoets wordt de hoogte van het voor hen maximale te lenen bedrag bepaald. Verder moeten zij hun lening in beginsel altijd terugbetalen, ook als zij tijdig aan de inburgeringsplicht hebben voldaan. Dit maakt deze groep in het huidige stelsel al minder gevoelig voor misbruik. Verwacht wordt dat dit in het nieuwe stelsel niet anders zal zijn. Zeker nu ook gezinsmigranten en overige migranten in het nieuwe stelsel zullen worden begeleid door gemeenten. Hoewel zij geen inburgeringsaanbod ontvangen en zelf verantwoordelijk zijn voor de keuze van een cursusinstelling, zullen gemeenten hen wel adviseren over inburgeringscursussen. Daardoor zullen ook zij kunnen profiteren van de afspraken die

gemeenten op lokaal niveau met cursusinstellingen maken. Ook zullen gemeenten gedurende het inburgeringstraject voortgangsgesprekken met gezinsmigranten en overige migranten voeren. Deze contactmomenten geven gemeenten de mogelijkheid om beter zicht te houden op het verloop van de inburgering en de eventuele (door de inburgeringsplichtige zelf) ingekochte inburgeringslessen.

Verder blijft, zoals beschreven in paragraaf 2.5.6 en 2.6, het «keurmerk inburgering» van de stichting Blik op Werk een onderdeel van het nieuwe stelsel, om de kwaliteit van instellingen die inburgeringscursussen aanbieden zoveel mogelijk te borgen. In het wetsvoorstel is immers bepaald dat de cursusinstellingen die voor gemeenten het cursusaanbod verzorgen in het bezit dienen te zijn van het keurmerk Blik op Werk of een gelijkwaardig keurmerk. De afgelopen jaren zijn er verschillende maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat de keurmerkverstrekker beter in staat is om misstanden bij cursusinstellingen te signaleren en bij fraude zo snel mogelijk een keurmerk te schorsen, betalingen te stoppen en over te gaan tot het intrekken van het keurmerk.⁷⁰ Dit werkt uiteraard ook door in het nieuwe stelsel. In combinatie met de nieuwe rol van gemeenten genereren deze eisen met betrekking tot de kwaliteit van het aanbod een «dubbel slot» ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik door cursusinstellingen. Voor de onderwijsroute vormen de verplichte diploma-erkenning van taalschakeltrajecten en het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs daarop, in combinatie met de rol van gemeenten, een vergelijkbaar (dubbel) slot.

Een andere vorm van misbruik en oneigenlijk gebruik is aan de orde bij het lekken van examenvragen. In de afgelopen periode is dit meerdere malen gebeurd. Bij de taalexamens op niveau B1 is dit aanleiding geweest om over te gaan op het afnemen van massa-examens, waarbij per examen unieke vragen worden gesteld. Het illegaal kopiëren en verspreiden van vragen is daardoor zinloos. Bij de taalexamens op niveau A2 en het examen KNM is het risico op lekken geringer, omdat dit door de grotere omvang van de itembanken fraude minder lucratief is. Deze examens worden in 2020 opnieuw aanbesteed. Het voornemen is om bij deze aanbesteding over te gaan op openbare itembanken. Hierbij is de databank dusdanig groot dat het voor de kandidaten in de praktijk onmogelijk is (en/of zeer veel kennis of taalvaardigheid vraagt) om die te memoriseren. Een examen betreft een willekeurige trekking van een van tevoren bepaald aantal opgaven uit de omvangrijke itembank. In zekere zin is dit te vergelijken met het theorie-examen rijvaardigheid. Met een openbare itembank wordt voorkomen dat kandidaten profiteren van voorkennis opgedaan via gedeelde opgaven.⁷¹

Het nieuwe stelsel bevat verschillende nieuwe elementen die op zichzelf genomen gevoelig zouden kunnen zijn voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Met name de leerbaarheidstoets, de mogelijkheid om, onder bepaalde voorwaarden, binnen de B1-route af te schalen naar niveau A2 en de Z-route zonder examenverplichting zijn naar aanleiding van de consultatie van het wetsvoorstel als «fraudegevoelig» naar voren gebracht. De regering schat echter in, dat het nieuwe stelsel in zijn totaliteit voldoende waarborgen bevat om de fraudegevoeligheid van deze specifieke elementen tot een minimum te beperken. Net zoals bij andere toetsen bestaat altijd de mogelijkheid dat een inburgeringsplichtige, om wat voor reden dan ook, expres foute antwoorden geeft op de leerbaarheidstoets om op die manier «slecht» te scoren. Om die reden zal de detectie van eventuele fraude een belangrijk aspect vormen bij de verdere ontwikkeling van de leerbaarheidstoets.

⁷⁰ Kamerstukken II, 2017/18, 32 824, nr. 221; 2018/19, 32 824, nr. 244 en 289.

⁷¹ Kamerstukken II, 2017/18, 32 824, nr. 261.

Anders dan in het huidige stelsel is de leerbaarheidstoets echter geen toets op basis waarvan een ontheffing van de inburgeringsplicht kan worden verkregen. De leerbaarheidstoets maakt in het nieuwe stelsel integraal onderdeel uit van de brede intake. Op basis van de leerbaarheidstoets én de overige informatie over de inburgeringsplichtige die tijdens de brede intake wordt opgehaald, is het uiteindelijk de gemeente die bepaalt in welke leerroute de inburgeringsplichtige wordt geplaatst. De leerbaarheidstoets vormt dus wel een zeer belangrijke, maar niet de enige indicatie voor het vaststellen van de leerroute. En zowel de gemeente als de inburgeringsplichtige hebben er, met het oog op de toekomst van de inburgeringsplichtige in de Nederlandse samenleving, belang bij dat deze leerroute goed past bij de capaciteiten en vaardigheden van de inburgeringsplichtige: de leerroute moet immers uiteindelijk gaan leiden tot de meest passende werk- en/of studiekansen. Om die reden bevat het wetsvoorstel ook de mogelijkheid voor gemeenten om binnen een bepaalde termijn, op basis van de ontwikkeling en veranderingen van de inburgeringsplichtige, alsnog een andere leerroute vast te stellen als blijkt dat een andere leerroute toch beter bij de inburgeringsplichtige past. Een Z-route lijkt op het eerste gezicht wellicht «aanlokkelijker» dan de B1-route of de onderwijsroute omdat het behalen van examens in deze route niet verplicht is. De urennorm die voor deze route zal gaan gelden is echter aanzienlijk en daarnaast biedt deze route op de langere termijn minder werk- en/of studiekansen dan de overige routes. Als inburgeringsplichtigen over al deze aspecten goed worden geïnformeerd, wordt de kans op misbruik, in de vorm van expres slecht scoren voor de leerbaarheidstoets, naar verwachting aanzienlijk kleiner. Iets vergelijkbaars geldt (voor een deel) ook voor de mogelijkheid tot afschalen in de B1-route. Verder is in het wetsvoorstel bepaald, dat het afschalen alleen mogelijk is als na aanzienlijke inspanningen van de inburgeringsplichtige uit de relevante feiten en omstandigheden blijkt dat de inburgeringsplichtige niveau B1 niet (binnen de inburgeringstermijn) kan behalen.

Dat prestatiebekostiging voor gemeenten een perverse prikkel zou kunnen vormen om inburgeringsplichtigen sneller te laten afschalen of in de Z-route te plaatsen, een risico op misbruik en oneigenlijk gebruik dat eveneens een aantal malen naar voren is gebracht naar aanleiding van de (internet)consultatie, wordt dan ook niet aannemelijk geacht. Zeker nu prestatiebekostiging maar voor een beperkt deel van het inburgeringsbudget voor gemeenten zal gelden.

5. Doenvermogen

De WRR bracht begin 2017 het rapport «Weten is nog geen doen» uit. In dit rapport gaat de WRR in op het doenvermogen van burgers. De kernboodschap van het rapport richt zich op hoe de overheid rekening moet houden van het doenvermogen van burgers bij het inrichten van beleid en wetgeving. In deze paragraaf wordt beschreven hoe daarmee in dit wetsvoorstel rekening is gehouden. Hierbij wordt eerst ingegaan op de beperkingen in het huidige stelsel. Daarna wordt beschreven hoe tijdens de voorbereiding van het nieuwe stelsel aandacht is besteed aan het doenvermogen. Ten slotte wordt beschreven hoe het nieuwe stelsel beter rekening houdt met het doenvermogen van de specifieke doelgroep van het wetsvoorstel.

Uit verschillende onderzoeken naar de werking van het huidige inburgeringsstelsel komt naar voren dat een te groot beroep wordt gedaan op het doenvermogen van inburgeringsplichtigen. Zo heeft de Nationale ombudsman in 2018 gerapporteerd dat inburgeringsplichtigen een zeer kwetsbare groep zijn voor wie het complex is om in Nederland de weg te vinden bij alle instanties. Volgens de ombudsman vraagt de overheid veel

van inburgeringsplichtigen (onder andere het zoeken van een passende inburgeringscursus, het aanvragen van een lening, het op tijd aanvragen en afleggen van examens) en faciliteert de overheid hen te weinig. Uit de evaluatie van de huidige Wet inburgering komt een vergelijkbaar beeld naar voren: het principe van eigen verantwoordelijkheid is op zichzelf genomen positief en inburgeringsplichtigen verwachten niet dat de overheid alles voor hen regelt, maar veel inburgeringsplichtigen vinden het moeilijk zelfstandig hun weg in het complexe stelsel. Zij hebben daarom meer begeleiding nodig. In beide onderzoeken is uitgebreid gesproken met inburgeringsplichtigen. Ook door het Ministerie van SZW en DUO is afgelopen jaren kwalitatief en kwantitatief onderzoek gedaan onder inburgeringsplichtigen naar onder meer barrières in het inburgeringsproces⁷², de vraag waarom bepaalde groepen inburgeringsplichtigen niet slagen⁷³ en naar ervaringen met betrekking tot ONA en KNM. Uit deze onderzoeken is gebleken dat er een groep inburgeringsplichtigen is die niet over de vaardigheden beschikt om zelfstandig in te burgeren.

Dat sommige inburgeringsplichtigen tot een extra kwetsbare groep behoren, komt ook naar voren in de doenvermogenstoets die DUO desgevraagd heeft uitgevoerd ten aanzien van het onderhavige wetsvoorstel. Daarvoor heeft DUO onder andere gebruik gemaakt van de uitkomsten van webanalyse en kwalitatief onderzoek naar de eigenschappen van de doelgroep. DUO gebruikt deze vormen van onderzoek bij het ontwikkelen van de digitale loketten voor inburgeringsplichtigen, scholen en gemeenten. Op basis hiervan wijst DUO er op dat inburgeringsplichtigen, naast de reguliere eisen van mensen aan (digitale) overheidsloketten, een aantal extra eisen hebben. Dit komt doordat sommige inburgeringsplichtigen als gevolg van hun vlucht of verhuizing naar Nederland het overzicht kwijt zijn en niet altijd weten hoe de overheid in Nederland werkt. Daarnaast zijn sommige inburgeringsplichtigen (gedeeltelijk) minder bedreven in digitale communicatie.

Om in het nieuwe stelsel beter rekening te houden met het doenvermogen van inburgeringsplichtigen is in de aanloop naar het onderhavige wetsvoorstel gesproken met verschillende stakeholders. Daarnaast zijn meerdere expert- en themabijeenkomsten georganiseerd met taaldocenten, onderwijsexperts, medewerkers van VWN, gemeenten, COA, Divosa, DUO en vele andere organisaties. Zij hebben aangegeven waar zij, maar vooral ook inburgeringsplichtigen, in het huidige stelsel tegenaan lopen en hoe deze problemen het best kunnen worden aangepakt. Er is bij de uitwerking van het nieuwe stelsel gezocht naar een balans tussen enerzijds de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige en anderzijds de rol van gemeenten. Ook de pilots die in aanloop naar de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel worden uitgevoerd (zie paragraaf 1.4) vormen een extra check om te kunnen beoordelen of de voorgestelde maatregelen wel de bedoelde effecten gaan hebben voor inburgeringsplichtigen en andere betrokken partijen.

Om tegemoet te komen aan het doenvermogen van inburgeringsplichtigen zullen zij beter worden ondersteund bij het voldoen aan de inburgeringsplicht. Daarvoor krijgen gemeenten de regie over de uitvoering van inburgering. Vanuit deze rol kunnen gemeenten effectief inzetten op de samenhang tussen inburgering, werk en participatie zodat inburgeringsplichtigen sneller kunnen meedoen in de Nederlandse samenleving. De regierol van de gemeente start met een brede intake en het opstellen van het PIP. De brede intake, waartoe de inburgeringsplichtige door de gemeente wordt opgeroepen, zorgt ervoor dat de

⁷² Kamerstukken II 2016/17, 32 824 nr. 174, bijlage.

⁷³ Kamerstukken II 2017/18, 32 824 nr. 221.

inburgeringsplichtige direct bij de juiste instantie terecht komt en vervolgens de juiste richting op wordt gestuurd. De inburgeringsplichtige wordt, met name aan het begin van het inburgeringstraject, door de gemeente aan de hand genomen om zo snel mogelijk zelfstandig te kunnen functioneren. De meest kwetsbare groep inburgeringsplichtigen, namelijk de bijstandsgerechtigde asielstatushouders, worden gedurende de eerste zes maanden ontzorgd. De gemeente zal vanuit de bijstand de betalingen van vaste lasten verzorgen. In verschillende gemeenten is met het ontzorgen van deze doelgroep al ervaring opgedaan. Deze ervaringen zijn meegenomen in de uitwerking van dit wetsvoorstel. Verder krijgen asielstatushouders van de gemeente een inburgeringsaanbod op maat. Zij hoeven dus niet meer zelf op zoek naar een taalschool met het risico een verkeerde keuze te maken. Gezinsmigranten en overige inburgeringsplichtigen krijgen dit inburgeringsaanbod niet, maar kiezen zelf hoe en waar zij taallessen volgen. Wel zal de gemeente ook deze groep ondersteunen en adviseren gedurende het gehele inburgeringstraject.

Met lage leerbaarheid van (sommige) inburgeringsplichtigen, en daarmee waarschijnlijk ook een laag doenvermogen, wordt in het nieuwe stelsel eveneens rekening gehouden. Het nieuwe stelsel bevat drie leerroutes zodat niet alle inburgeringsplichtigen op hetzelfde (hoge) niveau hoeven in te burgeren. Met de Z-route krijgen de inburgeringsplichtigen van wie tijdens de brede intake wordt vastgesteld dat zij dusdanig veel moeite zullen hebben met het leren van de Nederlandse taal dat zij niveau B1 en ook niveau A2 naar verwachting niet zullen halen een waardevol programma dat op hun (leer)capaciteiten en behoeften is afgestemd en dat niet met examens wordt afgesloten. Zodoende worden zij ontlast van de druk om een prestatie te moeten leveren waartoe zij niet in staat zijn, maar wordt er tegelijkertijd wel voor gezorgd dat hun zelfredzaamheid een stevige basis krijgt. Verder bevat de B1-route een mogelijkheid tot afschalen naar niveau A2 en is de onderwijsroute erop gericht dat met name jonge inburgeringsplichtigen die daarvoor de capaciteiten en vaardigheden beter worden voorbereid op en daardoor naar verwachting vaker zullen doorstromen naar een MBO-, HBO-, of universitaire opleiding

De regering is van mening dat met de regierol van de gemeenten, de taken die daarbij horen (waaronder het ontzorgen) én de mogelijkheden die het nieuwe stelsel biedt om naar vermogen in te burgeren zodanig wordt aangesloten bij het doenvermogen van inburgeringsplichtigen dat men tijdig en op het hoogste bereikbare niveau kan inburgeren.

De regering voelt zich hierin gesteund door de uitkomsten van de doenvermogenstoets die door DUO is uitgevoerd. Naar aanleiding van de doenvermogenstoets heeft DUO aangegeven dat het nieuwe stelsel op het vlak van doenvermogen voor de inburgeringsplichtige een verbetering betekent. Daarbij wijst DUO onder andere op de maatschappelijke begeleiding en ontzorging van asielstatushouders in de beginfase van het inburgeringstraject en de omstandigheid dat deze groep een inburgeringsaanbod van de gemeente krijgt. Dit kan er volgens DUO voor zorgen dat de inburgering meer «doenbaar» wordt.

Wel heeft DUO opgemerkt dat tijdelijke ontzorging niet moet leiden tot het uitstellen van het probleem. Ook adviseert DUO in overweging te nemen om toeslagen onderdeel te laten zijn van de ontzorging. Verder wijst DUO in de doenvermogenstoets op de positie van gezinsmigranten en overige migranten die, net zoals in het huidige stelsel, op een lening blijven aangewezen en niet in aanmerking komen voor maatschappelijke begeleiding. Daarnaast geeft DUO aan dat een goede ketensamenwerking waar informatiedeling onderdeel van uit maakt van groot belang is: omdat het gehele inburgeringsproces ook in het nieuwe stelsel door verschillende (overheids)instanties wordt verzorgd, moet voorkomen worden dat

de inburgeringsplichtige zelf de communicatie tussen overheidsinstanties verzorgt. Ten slotte vindt DUO de handhaving in het nieuwe stelsel een aandachtspunt voor het doenvermogen. De taakverdeling op het gebied van handhaving tussen DUO en gemeenten zou kunnen leiden tot de situatie dat DUO en gemeente tot verschillende oordelen kunnen komen over de mate van verwijtbaarheid en persoonlijke omstandigheden. Dit moet volgens DUO zoveel mogelijk worden voorkomen.

Ook de VNG heeft desgevraagd aangegeven dat er met de regierol van gemeenten een verbetering plaatsvindt met betrekking tot het doenvermogen van inburgeringsplichtigen.

De VNG vreest echter dat de wijze waarop deze regierol in het wetsvoorstel is uitgewerkt een tegenovergesteld effect zal hebben. Zo maakt de hoeveelheid van betrokken partijen het volgens de VNG onduidelijk bij wie de inburgeringsplichtige moet zijn voor de verschillende onderdelen in het inburgeringstraject. Verder maakt de omstandigheid dat inburgering uit verschillende onderdelen bestaat het voor inburgeringsplichtigen moeilijk te begrijpen waar zij precies aan moeten voldoen. Daarom is het voor de inburgeringsplichtige van belang dat er tijdens het inburgeringstraject één duidelijk aanspreekpunt is. Daarnaast is het volgens de VNG maar de vraag of gemeenten voldoende begeleiding kunnen bieden en ziet de VNG een verminderd doenvermogen voor doelgroepen die in het nieuwe stelsel onvoldoende worden meegenomen, zoals analfabeten, jongeren en gezinsmigranten die minder zelfredzaam zijn.

De meeste partijen die naar aanleiding van de internetconsultatie hebben gereageerd op de vraag of er in het nieuwe inburgeringsstelsel voldoende rekening wordt gehouden met het doenvermogen van de inburgeringsplichtigen, hebben deze vraag in positieve zin beantwoord. Met name de nieuwe rol van gemeenten en de grotere mogelijkheden om maatwerk te kunnen toepassen zullen er volgens de respondenten aan zal bijdragen dat inburgeringsplichtigen in het nieuwe stelsel beter in staat zullen zijn om aan hun verplichtingen te voldoen. Net zoals DUO en de VNG wijzen verschillende respondenten wel op het verschil tussen asielstatushouders en gezins- en overige migranten als een kwetsbaar punt als het gaat om het doenvermogen.

De aandachtspunten die DUO, de VNG en overige respondenten naar voren hebben gebracht, geven geen aanleiding om tot een ander oordeel te komen over het doenvermogen van inburgeringsplichtigen: ook met deze punten wordt naar de mening van de regering voldoende rekening gehouden in het nieuwe stelsel.

Het gemaakte onderscheid tussen asielstatushouders en gezins- en overige migranten vloeit voort uit het verschil tussen deze doelgroepen bij aanvang van de inburgeringsplicht (zie paragraaf 2.3.1). Gezins- en overige migranten beschikken in de meeste gevallen over een netwerk in Nederland dat hen bij de inburgering kan helpen. Over het geheel genomen beschikt deze groep dan ook over een groter doenvermogen dan asielstatushouders. Dat neemt uiteraard niet weg dat ook gezinsmigranten en overige migranten in voorkomende gevallen in een kwetsbare positie kunnen verkeren. Daarmee is rekening gehouden doordat ook deze groep inburgeringsplichtigen in het nieuwe inburgeringsstelsel gedurende hun gehele inburgeringstraject door gemeenten worden begeleid. Doordat gemeenten de ruimte krijgen om, binnen het verplichte kader van ontzorgen, maatwerk te kunnen toepassen bij de begeleiding van de inburgeringsplichtige naar financiële zelfredzaamheid is de verwachting dat het verplicht ontzorgen er niet toe zal leiden dat inburgeringsplichtigen na het beëindigen ervan alsnog in financiële problemen zullen raken (zie paragraaf 2.5.2).

Uiteraard moet het voor inburgeringsplichtigen duidelijk zijn bij welke instantie ze gedurende het inburgeringstraject terecht kunnen met vragen en moet de communicatie richting de inburgeringsplichtige eenduidig zijn. Ook de gegevensuitwisseling tussen de verschillende partijen die bij de uitvoering van het stelsel betrokken zijn moet in dit kader op orde zijn. Het wetsvoorstel bevat hiervoor de benodigde grondslagen (zie paragraaf 4.1). Informatievoorziening en communicatie zijn belangrijke aspecten die ook bij de nadere uitwerking van het inburgeringsstelsel en de voorbereiding op de implementatie ervan zullen worden meegenomen.

6. Gevolgen voor de regeldruk

De administratieve lasten (het voldoen aan informatieplichten die voortvloeien uit de wet- en regelgeving) en de inhoudelijke nalevingskosten (de kosten om te voldoen aan deze informatieverplichtingen inhoudelijke verplichtingen) vormen de «regeldrukkosten» die gemaakt worden door burgers en bedrijven om aan deze wettelijke verplichtingen te voldoen. Het onderhavige wetsvoorstel heeft met name regeldruk-effecten voor burgers (inburgeringsplichtigen). Voor bedrijven (aanbieders van inburgeringsonderwijs, verder: cursusinstellingen) zullen naar verwachting de effecten beperkt zijn. De implementatie van het wetsvoorstel leidt tot beperkte aanpassingskosten voor cursusinstellingen. De totale regeldruk voor burgers is volumeafhankelijk; bij de inburgering kunnen externe invloeden van grote invloed zijn op de volumeontwikkeling.

6.1 Regeldruk burgers

Van burgers, in dit geval inburgeringsplichtigen, wordt in het nieuwe stelsel verwacht dat zij het voor hen hoogst haalbare (Nederlandse) taalniveau bereiken, waarbij niveau B1 als uitgangspunt geldt. Daarnaast wordt van hen verwacht dat het leren van de taal zoveel mogelijk wordt gecombineerd met participeren, bijvoorbeeld in de vorm van (vrijwilligers)werk en stages. Gemeenten gaan inburgeringsplichtigen, anders dan in het huidige stelsel, daarbij ondersteunen. Daarbij zijn er verschillen tussen asielmigranten en gezins- en overige migranten. Omdat het nieuwe stelsel en de daaruit voortvloeiende verplichtingen voor burgers aanzienlijk verschillen van het stelsel uit 2013 is er voor gekozen om de administratieve lasten (volledig) opnieuw te ramen. De raming uit 2013 vervalt daarmee.

Het nieuwe stelsel leidt tot meer regeldruk bij burgers. Zo zijn alle inburgeringsplichtigen verplicht om deel te nemen aan een brede intake bij de gemeente. Verder vinden er tijdens het inburgeringstraject ook verplichte voortgangsgesprekken plaats tussen de gemeente en inburgeringsplichtige, die in het huidige stelsel niet bestaan. Gemeenten worden voor deze taken gefinancierd (zie hoofdstuk 7). Voor inburgeringsplichtigen die de B1-route of de onderwijsroute volgen blijft, net zoals in het huidige stelsel, het behalen van een examen om de route succesvol te kunnen afronden verplicht. De Z-route omvat de verplichte deelname aan een traject gericht op het leren van de Nederlandse taal en zelfredzaam worden. Daarbij wordt voor het verplichte aantal uren een onderscheid gemaakt tussen asielstatushouders en gezinsmigranten. Verder zijn alle inburgeringsplichtigen, net zoals in het huidige stelsel, verplicht deel te nemen aan een PVT. Dit traject wordt aan alle inburgeringsplichtigen aangeboden door de gemeente. Het huidige ONA wordt vervangen door de MAP.

Voor de groep asielstatushouders vervalt een aantal taken en verantwoordelijkheden uit het huidige stelsel. Gemeenten zijn in het nieuwe stelsel verantwoordelijk voor het cursusaanbod aan asielstatushouders waaraan zij verplicht moeten deelnemen. Asielstatushouders hoeven hun dit dus niet langer zelf te financieren door middel van een lening. Gezinsmigranten en overige migranten blijven hiervoor zelf aan zet en voor hen geldt deze verplichte deelname aan cursussen dan ook niet. Vanwege de vele complexe zaken die inburgeringsplichtigen in het begin moeten regelen wordt er ook ingezet op het (verplicht) ontzorgen van asielstatushouders in de eerste zes maanden na verhuizing naar een gemeente. Hiermee worden de administratieve lasten, juist in de beginfase waarin inburgeringsplichtigen de taal niet of zeer beperkt machtig zijn, teruggedrongen.

De regeldruk voor burgers (inburgeringsplichtigen) worden structureel geraamd op € 153.790.750 en 8.996.450 uur structureel uitgaande van 9.100 asielstatushouders en 10.500 gezins- en overige migranten per jaar. Er is daarbij rekening gehouden met de te investeren uren (onder andere deelname aan de brede intake en voortgangsgesprekken bij de gemeente en, voor asielstatushouders, deelname aan lessen), reistijd (naar les en examens) en de out-of-pocket-kosten.

6.2 Regeldruk bedrijven

De regeldruk voor het bedrijfsleven die voortvloeien uit dit wetsvoorstel zullen beperkt zijn. De bedrijven die betrokken zijn bij het inburgeringsstelsel zijn, net zoals in het huidige stelsel, met name taalscholen en toetsontwikkelaars. Het keurmerk voor cursusinstellingen die inburgeringsonderwijs aanbieden blijft bestaan. Voor cursusinstellingen die taalschakeltrajecten in het kader van de onderwijsroute gaan aanbieden wordt dit keurmerk vervangen door diploma-erkenning. Aanbieders die voor het keurmerk en diploma-erkenning in aanmerking willen komen hebben een informatieplicht. Verder hebben cursusinstellingen in het nieuwe stelsel een rol in het leveren van informatie aan gemeenten over cursisten zodat gemeenten kunnen beoordelen of afspraken worden nagekomen, wat de voortgang is en om te bepalen of iemand op de juiste leerroute zit en op welk niveau examens worden afgelegd. Deze afspraken worden gemaakt tussen gemeenten en cursusinstellingen. Voor de concrete effecten van de wet voor deze bedrijven is op dit moment nog geen inschatting te maken.

6.3 Aanpassingskosten bedrijven

De invoering van het wetsvoorstel zorgt voor eenmalige regeldruk voor uitvoerders waaronder cursusinstellingen. Zij dienen zich voor te bereiden op hun nieuwe taken en zij dienen hun systemen aan te passen om de taken die ze krijgen goed te kunnen uitvoeren. Dat geldt voor alle partijen voor de informatie en gegevensuitwisseling die nodig is in het nieuwe stelsel. Taalaanbieders zullen kennis en hun aanbod moeten afstemmen op de leerroutes in het nieuwe stelsel. Daar waar cursussen nu zijn gericht op het behalen van het inburgeringsexamen op niveau A2, zal dit in het nieuwe stelsel vooral op niveau B1 gericht moeten zijn. Ook de aanpassingskosten voor bedrijven kunnen op dit moment nog niet worden geraamd.

7. Financiële gevolgen

7.1 Inburgeringsbudget

Het Rijk stelt jaarlijks een totaalbudget voor de inburgering vast. Het nieuwe inburgeringsstelsel wordt gefinancierd uit de middelen die binnen de begroting van SZW beschikbaar zijn voor inburgering, aangevuld met de middelen die bij het Regeerakkoord 2017 beschikbaar zijn gesteld voor inburgering (maatregel I93).

a. Budget ter financiering van inburgeringsvoorzieningen door gemeenten

Het totaalbudget dat verstrekt wordt aan gemeenten dient ter financiering van de kosten van inburgeringsvoorzieningen die bijdragen aan het voldoen aan de inburgeringsplicht en voor de kosten die verband houden met de uitvoering van deze wet.

Het budget ter financiering van de inburgeringsvoorzieningen zal aan gemeenten worden uitgekeerd door middel van een specifieke uitkering. Omdat aan de besteding van dit budget voorwaarden zijn verbonden, is een specifieke uitkering hiervoor het meest geëigende instrument. De bestedingsvoorwaarden van dit inburgeringsbudget zijn opgenomen in artikel 40, eerste lid, van dit wetsvoorstel. Het inburgeringsbudget mag worden besteed aan voorzieningen die bijdragen aan het voldoen aan de inburgeringsplicht. Het gaat daarbij in ieder geval om de kosten van de invulling van de leerroutes, maatschappelijke begeleiding, het PVT, de MAP en de inzet van tolken.

Voor de kosten bij gemeenten die verband houden met de uitvoering van deze wet ontvangen gemeenten een uitkering via het gemeentefonds. Deze middelen zijn bij meicirculaire 2020 structureel overgeboekt van de begroting van SZW naar het gemeentefonds. Deze middelen zullen verdeeld worden op basis van twee maatstaven, te weten het aantal inwoners en het aantal niet-westerse migranten. Het aantal inwoners is een goede voorspeller voor het aantal inburgeringsplichtige asielstatushouders in een gemeente en het aantal niet-westerse migranten is een goede voorspeller voor het aantal inburgeringsplichtige gezins- en overige migranten in een gemeente.

In een deel van de raming van het totaalbudget wordt een uitgavenpatroon van twee of drie jaar verondersteld, omdat de uitgaven aan een inburgeringstraject in de meeste gevallen verspreid is over twee of drie jaar. Om die reden is het geraamde budget in de eerste jaren lager dan het structurele budget. Met dit uitgavenpatroon wordt ook rekening gehouden met het feit dat de instroom van nieuwe inburgeringsplichtigen over het jaar verspreid is. Op basis van de huidige volumegegevens (begrotingsstand Voorjaarsnota 2020) is in 2021 (vanaf 1/7) een budget van € 68,1 mln. beschikbaar voor gemeenten om uitvoering te geven aan de verantwoordelijkheden zoals vastgelegd in dit wetsvoorstel. Het budget loopt op tot structureel € 193,6 mln. vanaf 2024, op basis van de huidige volumegegevens. Een deel van de beschikbare middelen voor gemeenten worden ter beschikking gesteld via het BTW-compensatiefonds.

Het budget ter financiering van inburgeringsvoorzieningen wordt jaarlijks bijgesteld op basis van actuele ramingsinformatie. Dat betekent dat de raming na afloop van uitvoeringsjaar wordt aangepast op basis van het werkelijk aantal inburgeringsplichtigen in jaar t. Hiermee sluit het budget aan bij de daadwerkelijke inburgeringsopgave van gemeenten. Op dit moment is het budget gebaseerd op een jaarlijkse instroom van 9.100 asielstatushouders en 10.500 gezins- en overige migranten. De raming is mede gebaseerd op expertmeetings met onder andere beleidsadviseurs, casemanagers en klantmanagers bij gemeenten en taaldocenten.

Een belangrijk uitgangspunt bij het ramen van de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel is een integrale aanpak van inburgering binnen het sociaal domein. De doelgroep die nu al in het sociaal domein door gemeenten wordt bediend overlapt deels met de doelgroep van dit wetsvoorstel. Een meer integrale benadering leidt tot een betere kwaliteit van de ondersteuning en een meer doelmatige uitvoering. Daarnaast wordt aangenomen dat gemeenten bij de inkoop van trajecten scherpere prijzen kunnen bedingen dan individuele inburgeringsplichtigen dat onder de huidige wet kunnen.

Tabel 7.1: geraamd budget voor gemeenten

bedragen x € 1 mln.	2021	2022	2023	2024	2025
Brede intake / PIP	9,0	24,0	30,0	30,0	30,0
Ontzorgen	5,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Overige uitvoeringskosten	13,4	26,8	26,8	26,8	26,8
Gemeentefonds	27,4	60,8	66,8	66,8	66,8
Leerroutes	22,8	63,7	86,5	91,0	91,0
Module Arbeidsmarkt en Participatie	1,8	3,6	3,6	3,6	3,6
Maatschappelijke begeleiding en Participatieverklaringstraject	12,7	25,4	25,4	25,4	25,4
Tolkvoorziening	3,4	6,9	6,9	6,9	6,9
Specifieke uitkering	40,7	99,6	122,3	126,9	126,9
Totaal beschikbaar budget voor gemeenten¹	68,1	160,3	189,1	193,6	193,6

¹ Een deel van het budget voor gemeenten wordt beschikbaar gesteld via het BTW-compensatiefonds

Tabel 7.1 geeft weer hoe de raming van de gemeentefondsuitkering en de specifieke uitkering zijn opgebouwd.

Het geraamde budget «brede intake / PIP» is bedoeld voor alle facetten van de brede intake, waaronder het opstellen van een PIP en het voeren van voortgangsgesprekken. De post «ontzorgen» is geraamd voor de activiteiten met betrekking tot het financieel ontzorgen en financieel zelfredzaam maken van asielstatushouders. Het geraamde budget «overige uitvoeringskosten» is onder meer bedoeld voor inkoopactiviteiten en voor de inzet van beleidsmedewerkers.

Het geraamde budget voor de leerroutes is bedoeld voor de B1-route, de onderwijsroute en de Z-route. De examens die inburgeringsplichtigen bij DUO afleggen hoeven niet uit dit budget te worden bekostigd. De financiering hiervan loopt rechtstreeks van SZW naar DUO. De budgetten voor de MAP, maatschappelijke begeleiding en het PVT zijn bedoeld voor de trajectkosten. Kosten voor de inkoop van deze trajecten kunnen worden gefinancierd uit het budget voor uitvoeringskosten in het gemeentefonds.

Op gezamenlijk verzoek van het kabinet en de VNG is de raming van het budget voor gemeenten getoetst door het Centraal Planbureau, met als input een veldonderzoek onder gemeenten. Met deze toets wordt voldaan aan de verplichting uit artikel 2 van de Financiële verhoudingswet. Daarnaast is met gemeenten afgesproken om drie jaar na inwerking-treding van de wet, de financiering van het stelsel te evalueren.

Het Rijk stelt in 2020 € 36,5 mln. beschikbaar aan gemeenten voor de implementatie van het nieuwe stelsel. Deze middelen worden via het gemeentefonds beschikbaar gesteld voor gemeenten en verdeeld op basis van inwoneraantallen.

b. Budgetten ter financiering van de uitvoeringskosten bij andere uitvoeringsorganisaties

Naast het budget voor gemeenten is er ook budget beschikbaar voor taken die bij andere uitvoerders zijn belegd. Dit betreft onder andere budget voor DUO, COA en de uitvoering van de onafhankelijke leerbaarheidstoets. Tabel 7.2 geeft weer hoeveel budget hiervoor vanaf 2021 beschikbaar is. Het budget is in het eerste jaar hoger omdat rekening is gehouden met kosten voor implementatie van onder andere ICT. Dit is exclusief de benodigde middelen voor de leningen (DUO) van degenen die nog inburgeringsplichtig zijn onder de Wet inburgering 2013.

Tabel 7.2: budget voor andere uitvoeringsorganisaties

bedragen x € 1 mln.	2021	2022	2023	2024	2025
Totaal	83,3	55,0	55,9	56,0	56,0

7.2 Verdeelsystematiek Specifieke Uitkering inburgeringsvoorzieningen

De regering is voornemens om het budget ter financiering van inburgeringsvoorzieningen grotendeels te verdelen op basis van inputfactoren en voor een relatief klein deel op basis van de door gemeenten geleverde prestaties. Vertrekpunt voor de verdeling op grond van inputfactoren is dat aan gemeenten die een grotere inburgeringsopgave hebben, relatief meer middelen worden toegekend. Er zal rekening worden gehouden met het aantal inburgeringsplichtigen per gemeente, waarbij onderscheid zal worden gemaakt tussen enerzijds asielmigranten en anderzijds gezins- en overige migranten.

Zodra dat praktisch mogelijk is wil de regering de verdeling van het totaalbudget deels baseren op de resultaten van gemeenten. Dit systeem belooft de gemeenten met goede prestaties. De invoering van een dergelijk systeem van prestatiebekostiging vergt een ingroeimodel. Dit ingroeimodel is onvermijdelijk, omdat de eerste resultaten van de uitvoering van de nieuwe wet pas na enkele jaren bekend zullen worden. Die ingroeiperiode zal worden gebruikt om de prestatiemeting te implementeren en het verdeelmodel definitief vorm te geven. De eerste representatieve prestatiemetingen worden verwacht na twee à drie jaar. Dit omdat een inburgeringstraject gemiddeld twee tot drie jaar duurt. De verwachting is dan ook dat resultaat-indicatoren niet eerder dan vanaf de verdeling van het totaalbudget over het jaar 2025 een rol kunnen gaan spelen.

Met de gedeeltelijke prestatiebekostiging wordt beoogd gemeenten te stimuleren om de randvoorwaarden te creëren voor het realiseren van de gewenste prestaties, omdat op deze wijze relatief goed presterende gemeenten financieel worden beloond met de toekenning van extra te besteden budget. Andersom, zullen aan relatief slecht presterende gemeenten relatief minder middelen worden toegekend. Via monitoring zullen de prestaties van gemeenten ook zichtbaar worden gemaakt.

Voor een resultaatindicator wordt gedacht aan het aantal inburgeringsplichtigen dat het inburgeringsdiploma heeft gehaald. Het niveau waarop wordt ingeburgerd, zal hierbij geen rol spelen. De regering is voornemens om het gewicht van deze indicator vast te stellen op 10% van de in de raming gehanteerde prijs van de leerroutes. Hoe meer inburgeringsplich-

tigen voldoen aan de inburgeringsplicht, hoe groter het gewicht hiervan wordt in de verdeling van het budget en hoe hoger de uitkering voor een gemeente.

De regering onderkent dat gemeenten niet volledig verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor het inburgeringsresultaat, omdat dit voor een deel ook wordt bepaald door de inzet en de (leer)mogelijkheden van de inburgeringsplichtige zelf. Deze vorm van prestatiebekostiging is voor asielstatushouders echter gerechtvaardigd, omdat gemeenten in het nieuwe stelsel instrumenten in handen hebben die het succes van inburgering voor deze groep inburgeringsplichtigen kunnen beïnvloeden en verhogen. Met het systeem van prestatiebekostiging worden gemeenten gestimuleerd deze instrumenten optimaal in te zetten. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om goede begeleiding van de asielstatushouder, handhaving van de verplichtingen en ook om het inkopen van kwalitatief hoogwaardige taalcursussen. Prestatiebekostiging draagt in die zin ook bij aan het principe kwaliteit.

Prestatiebekostiging zal niet worden toegepast voor gezinsmigranten en overige migranten, omdat de gemeente op de inburgeringsresultaten van deze groep minder invloed heeft.

Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat gemeenten niet alleen vanuit de nieuwe wet financieel worden geprikkeld tot het leveren van de gewenste inburgeringsprestaties. Ook de Participatiewet bevat financiële prikkels om gemeenten te stimuleren tot het leveren van deze inburgeringsprestaties. Een snelle en adequate inburgering verhoogt immers de kansen op betaald werk. Met een effectieve uitvoering van de Wet inburgering 20. kan een gemeente op termijn besparen op de kosten van bijstandsuitkeringen.

De verdeelsystematiek zal bij of krachtens amvb worden uitgewerkt en geregeld. Er zal sprake zijn van een voorlopige vaststelling van de verdeling voorafgaand aan het uitvoeringsjaar en een definitieve vaststelling van de verdeling na afloop van het uitvoeringsjaar. De verdeling van het budget zal eerst voorlopig worden vastgesteld op basis van het aantal te verwachten inburgeringsplichtige asielstatushouders, gezins- en overige migranten en daarbij zal in latere jaren rekening worden gehouden met de behaalde inburgeringsresultaten. Na afloop van het uitvoeringsjaar zal de verdeling van het totaal beschikbare budget nog worden aangepast om rekening te houden met de werkelijke volumes inburgeringsplichtigen in een gemeente. Hierbij sluit de verdeling van het budget aan bij de daadwerkelijke verdeling van inburgeringsplichtigen over gemeenten. Het streven is om de aangepaste budgetten per gemeente zo vroeg mogelijk en uiterlijk zes maanden na afloop van het uitvoeringsjaar bekend te maken. De aanpassing kan voor gemeenten zowel positief als negatief uitpakken afhankelijk van de werkelijke realisaties.

Op grond van artikel 18 van dit wetsvoorstel worden de inburgeringsbudgetten uitsluitend toegekend aan individuele gemeenten, ook in de situatie waarin de uitvoering van de wet volledig is overgedragen aan een openbaar lichaam op grond van de Wgr. Artikel 18 staat er overigens niet aan in de weg dat een individuele gemeente haar inburgeringsbudget zelf inbrengt in een samenwerkingsverband.

Ook de verdeelsystematiek zal uitsluitend worden toegepast voor individuele gemeenten, ook in de situatie van samenwerking in een Wgr-verband. Dit betekent ook dat bij de invoering van een systeem van prestatiebekostiging uitsluitend aan individuele gemeenten budget wordt toegekend op basis van hun individuele prestaties.

7.3 Besteding van het budget ter financiering van inburgeringsvoorzieningen

De besteding van het aan de gemeente toegekende budget ter financiering van inburgeringsvoorzieningen is via deze wet gereguleerd en mag alleen worden gebruikt voor de bekostiging van inburgeringsvoorzieningen ten behoeve van inburgeringsplichtigen. Zo kunnen de middelen niet worden aangewend voor de financiering van uitvoeringskosten bij gemeenten.

Gemeenten dienen zich jaarlijks via de SiSa-bijlage (Single information, Single audit) aan het Rijk te verantwoorden over de rechtmatige besteding van het toegekende budget ter financiering van de inburgeringsvoorzieningen. Voor zover op basis van de verantwoording van de gemeenten aan het Rijk wordt vastgesteld dat de inburgeringsmiddelen onrechtmatig zijn besteed, worden deze door het Rijk van de gemeente teruggevorderd.

Omdat de beleidsinspanningen van gemeenten en de daarmee gepaard gaande kosten kunnen variëren tussen de jaren, is het wenselijk enige flexibiliteit te betrachten bij de terugvordering van niet-bestede middelen. Om die reden is de mogelijkheid gecreëerd om bij of krachtens amvb te bepalen dat in de situatie van onderbesteding een deel van het toegekende budget kan worden gereserveerd ter besteding in het daarop volgende jaar.

Op grond van artikel 18 van dit wetsvoorstel zal er uitsluitend op het niveau van individuele gemeenten worden vastgesteld of er sprake is van onrechtmatige of onvolledige besteding van het inburgeringsbudget, en of er uitkering dient te worden teruggevorderd, ook in de situatie van samenwerking in een Wgr-verband.

8. Monitoring en evaluatie

Het is het streven van de regering om te komen tot verbetering van het inburgeringsstelsel ten opzichte van het huidige stelsel. Het nieuwe inburgeringsstelsel moet er aan bijdragen dat inburgeringsplichtigen snel en volwaardig gaan meedoen in de maatschappij, het liefst via betaald werk. Vele stakeholders en experts zijn bij de voorbereiding van het wetsvoorstel betrokken om er zoveel mogelijk voor te zorgen dat het nieuwe inburgeringsstelsel robuust is en daadwerkelijk gaat werken zoals het is bedoeld (zie paragraaf 1.4). Omdat dit vooraf nooit volledig kan worden gewaarborgd, is tevens beoogd een adaptief stelsel te creëren om tijdig te kunnen bijsturen indien de maatregelen in de praktijk anders blijken uit te werken dan voorzien. Met andere woorden: het nieuwe stelsel moet niet alleen een solide basis vormen voor gedegen samenwerking in de keten om de inburgering optimaal vorm te kunnen geven, maar moet ook voldoende flexibel zijn om waar verbeterpotentie ligt in nieuwe aanpakken, daarop te kunnen inspringen. Een gedegen monitoring en evaluatie moet aan deze ambities bijdragen.

Ook de periode vóór inwerkingtreding van de wet zal worden gebruikt om monitoring en evaluatie vorm te geven. Lessen die getrokken kunnen worden uit evaluaties van lopende initiatieven van gemeenten en andere partijen die vooruitlopen op het nieuwe stelsel, worden hiervoor benut. Daarnaast vinden er in aanloop naar de implementatie van het wetsvoorstel ook pilots plaats waarin nieuwe instrumenten en werkwijzen worden uitgetest en geëvalueerd. De informatie die op deze manier wordt gekregen en de ervaring die op deze manier wordt opgedaan kan vervolgens breed worden gedeeld en worden betrokken bij de (verdere)

voorbereidingen op de inwerkingtreding en implementatie van het nieuwe inburgeringsstelsel.

Het onderhavige wetsvoorstel betekent een ingrijpende wijziging in ons inburgeringsstelsel. De regering vindt het daarom noodzakelijk om inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Daarom bevat dit wetsvoorstel de bepaling dat de Minister binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet een verslag over de effecten en doeltreffendheid van deze wet aan de Staten-Generaal zendt. De regering heeft voor deze periode gekozen, mede op basis van de ervaringen van de evaluatie van de huidige Wet inburgering. Zij vindt dat de wet voldoende tijd moet krijgen om zich in de praktijk te bewijzen. Vanwege de inburgeringstermijn van drie jaar kunnen bij een evaluatie na vijf jaar van de eerste twee jaarcohorten de resultaten wat betreft inburgering en participatie worden meegenomen. De basis voor de evaluatie van de wet na vijf jaar zal worden gevormd door de onderliggende beleidstheorie (zie paragraaf 1.3.1). De regering werkt op basis van het maatschappelijke doel en de beleidsdoelstellingen van de wet indicatoren uit aan de hand waarvan inzicht kan worden verkregen in het doelbereik en de doeltreffendheid van de wet. Deze indicatoren hebben in ieder geval betrekking op de deelname en afronding van de onderdelen van de inburgeringsplicht, de gevolgde leerroutes, het behaalde taalniveau en arbeidsparticipatie.

Voorafgaand aan de evaluatie van de wet na vijf jaar, zal de werking van het stelsel en de voortgang van het inburgeringsproces worden gevolgd. Hierbij worden de subdoelen van het inburgeringsstelsel, een tijdige start, de snelheid van het traject, maatwerk, dualiteit en kwaliteit betrokken. Daarnaast wordt de regie op de uitvoering door gemeenten gemonitord. Voor de monitoring gelden de uitgangspunten dat gemeenten niet onnodig administratief belast zullen worden en er zoveel mogelijk aansluiting gezocht wordt bij gegevens die gemeenten al verzamelen vanuit hun eigen sturingsbehoefte. Bij de nadere uitwerking hiervan zullen de VNG en gemeenten worden betrokken. De monitoring vervult een belangrijke functie in de ambitie van een lerend en adaptief stelsel. De uitkomsten van de periodieke monitoring worden gebruikt om zo nodig bij te sturen.

Er zal een plan van aanpak voor monitoring en evaluatie van deze wet worden gemaakt op basis van de beleidstheorie. In dit plan van aanpak worden verder onder meer beschrijvingen en een planning opgenomen van de verschillende deelonderzoeken die in het kader van de monitoring en evaluatie van de wet uitgevoerd worden.

9. Advies en consultatie

Dit wetsvoorstel is ter consultatie voorgelegd aan de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR), het CvTE, Divosa, de MBO Raad, de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO), de Raad voor de Rechtspraak, de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), de Stichting voor Vluchteling-Studenten (UAF), de VNG, VWN, de Vereniging Hogescholen (VH) en de Vereniging van Universiteiten (VSNU)⁷⁴. Verder zijn DUO en de Inspectie van het Onderwijs gevraagd om een uitvoerings-toets uit te voeren⁷⁵.

De VH en VSNU hebben geen aparte reactie ingediend maar hebben aangegeven zich aan te sluiten bij de reactie van UAF.

⁷⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁷⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Daarnaast heeft het wetsvoorstel opengestaan voor internetconsultatie. Het aantal ontvangen reacties op de internetconsultatie bedroeg in totaal 77, waaronder ook de reacties van de ATR en UAF. Vooral veel gemeenten hebben via de internetconsultatie (uitgebreid) op het wetsvoorstel gereageerd. Ook verschillende natuurlijke personen, onderwijsinstellingen en taalscholen hebben een reactie op het wetsvoorstel gegeven. Daarnaast zijn via de internetconsultatie reacties ontvangen van het COA, de stichting CIVIC, de Organisatie voor Vitaliteit, Activering en Loopbaan (OVAL), het expertisecentrum Pharos, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), het Kennisinstituut voor Taalontwikkeling (ITTA), het Comité NT2 en enkele andere organisaties. Al deze reacties zijn, voor zover de indieners instemden met de openbaarmaking ervan, voor iedereen te raadplegen.⁷⁶

Parallel aan de consultatie van het wetsvoorstel heeft een onderzoek plaatsgevonden naar het financiële kader dat aan het nieuwe inburgeringsstelsel ten grondslag ligt, naar aanleiding van zorgen van de VNG en gemeenten over de houdbaarheid daarvan. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek hebben zowel tijdens als na de consultatieperiode verschillende gesprekken met de VNG plaatsgevonden, op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau. Deze gesprekken hebben geleid tot bestuurlijke afspraken met de VNG, waarover de Tweede Kamer op 28 april 2020 is geïnformeerd. Deze afspraken hebben betrekking op de regierol van gemeenten en de balans tussen taken en middelen.⁷⁷

Hieronder wordt op de ontvangen reacties ingegaan. Waar relevant zijn hierin ook de bestuurlijke afspraken met de VNG verwerkt, evenals relevante aanpassingen van het wetsvoorstel naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.⁷⁸ Opmerkingen die zijn gemaakt over onderwerpen die buiten het bereik van het wetsvoorstel vallen, zijn hierbij buiten beschouwing gelaten.

9.1 Adviescollege Toetsing Regeldruk, Raad voor de Rechtspraak en College voor Toetsen en Examens

De ATR heeft geadviseerd het wetsvoorstel in te dienen. Volgens de ATR is de beschrijving, in de toelichting, van het nut en de noodzaak van de voorgestelde maatregelen en de minder belastende alternatieven toereikend. De regeldrukparagraaf is volgens de ATR zeer inzichtelijk en geeft geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

De Raad voor de Rechtspraak heeft laten weten dat het wetsvoorstel geen aanleiding geeft tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. Op basis van de inschatting van het Ministerie van SZW van het jaarlijkse aantal beroepszaken, waarbij de Raad zich aansluit, verwacht de Raad dat het wetsvoorstel zal leiden tot een structurele toename van het aantal beroepen dat bij de bestuursrechter zal worden ingediend. Dit betreft beroepszaken gericht tegen het PIP, beroepszaken gericht tegen een door de gemeente opgelegde boete en beroepszaken gericht tegen een door DUO opgelegde boete. Over de precieze aantallen vindt nog nader overleg plaats met het Ministerie van J&V en de Raad.

Het CvTE verwacht dat er met de invoering van het wetsvoorstel een verschuiving zal plaatsvinden van het aantal kandidaten dat examen doet op niveau A2 naar niveau B1. Het aantal kandidaten voor de staats-examens B1, die door het CvTE worden uitgevoerd, zal daardoor

⁷⁶ https://www.internetconsultatie.nl/veranderopgave_inburgering

⁷⁷ Kamerstukken II, 2019/20, 32 824, nr. 297

⁷⁸ Afdeling advisering Raad van State, No.W12.20.0019/III, 30 april 2020.

toenemen. Het CvTE ziet mogelijkheden om de examencapaciteit uit te breiden.

De reacties van de ATR, de Raad voor de Rechtspraak en het CvTE hebben niet geleid tot aanpassingen aan het wetsvoorstel of de toelichting.

9.2 DUO en Inspectie van het Onderwijs

DUO heeft het wetsvoorstel beoordeeld op uitvoerbaarheid en haalbaarheid. Daarbij heeft DUO, conform eerder gemaakte afspraken met het Ministerie van SZW, de gevolgen voor ICT en financiën grotendeels buiten beschouwing gelaten, omdat de uitwerking van het wetsvoorstel in lagere regelgeving daarvoor zeer bepalend zal zijn.

DUO heeft geconcludeerd dat het wetsvoorstel aansluit bij taken die DUO ook al in de huidige situatie uitvoert rondom inburgering. Omdat er sprake is van een (serieuze) wijziging van ketenprocessen en systemen heeft DUO voorgesteld om samen met het Ministerie van SZW vorm en inhoud gaan geven aan een in te richten programma-eenheid met bijbehorende governance-structuur. Deze programmaorganisatie beschouwt DUO als een zwaarwegende randvoorwaarde voor een goede transitie en tijdige realisatie.

Inmiddels zijn gesprekken gaande tussen het Ministerie van SZW en DUO over de verdere inrichting van de programmaorganisatie.

Meer inhoudelijk heeft DUO aangegeven dat een deel van de reeds bestaande processen inzetbaar blijven in het nieuwe stelsel. Nieuw is wel dat de gemeenten een grotere rol krijgen en daarmee een belangrijke ketenpartner voor DUO worden. Omdat zowel DUO als gemeenten handhavingstaken krijgen, voorziet DUO bij sanctionering het risico van een samenloop van boetes voor hetzelfde «vergrijp». DUO voorziet daarnaast problemen als gevolg van de keuze om niet in een overgangsregeling te voorzien: dit betekent dat drie verschillende regimes naast elkaar uitgevoerd moeten gaan worden.

De opmerkingen van DUO met betrekking tot handhaving en overgangsrecht sluiten aan bij de reacties van verschillende andere partijen over deze onderwerpen. In respectievelijk paragraaf 9.3.2 en 9.3.6 wordt hier nader op ingegaan.

DUO heeft verder aangegeven dat het huidige informatiesysteem (ISI) al lange tijd operationeel en aan vervanging toe is. Hoewel het opnieuw inzetten van het bestaande systeem daarom op bezwaren stuit, voorziet DUO dat voor een tijdige implementatie in eerste instantie met het huidige systeem moet worden verder gegaan. DUO vraagt daarnaast aandacht voor ketenkoppelingen die ontwikkeld moeten worden.

Ten slotte heeft DUO desgevraagd een (uitgebreide) doenvermogenstoets uitgevoerd. De uitkomsten van deze toets zijn verwerkt in hoofdstuk 5 van deze toelichting.

Met het oog op de rol die de Inspectie van het Onderwijs zal krijgen ten aanzien van het toezicht op de kwaliteit van het taalschakeltraject in de onderwijsroute, heeft de Inspectie een inschatting gemaakt van de benodigde tijdelijke en structurele capaciteit voor deze nieuwe taak. Ten aanzien van de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel heeft de Inspectie onder andere opgemerkt het een slechte zaak te vinden dat het taalschakeltraject in de onderwijsroute geen garantie biedt dat de inburgeringsplichtige wordt toegelaten tot de gewenste vervolgopleiding. Op deze reactie zal nader worden ingegaan in paragraaf 9.5.3.

9.3 Raad voor Openbaar Bestuur, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Divosa en gemeenten

De reacties van de VNG, Divosa en de gemeenten die via de internetconsultatie op het wetsvoorstel hebben gereageerd, komen in grote lijnen overeen, met name daar waar het de regierol én de bekostiging van taken van gemeenten in het nieuwe stelsel betreft.

Volgens de ROB zet het wetsvoorstel een aantal stappen in de goede richting. Dat gemeenten het dichtst bij de burger staan en een integrale aanpak kunnen vormgeven komt de kwaliteit en doelmatigheid van het beleid en uitvoering ten goede. Door de belangrijke plaats die voor monitoring en evaluatie is ingeruimd kan een gezamenlijk leerproces op gang komen. De integrale bekostiging voor alle stappen in het proces is in lijn met eerdere adviezen van de ROB en zijn voorganger. Tegelijkertijd vraagt de ROB zich af of er wel rekening is gehouden met de lessen uit het verleden van het inburgeringsbeleid en van andere decentralisaties. De ROB stelt in dat kader vragen over de sturingsfilosofie van het nieuwe inburgeringsstelsel, over de complexiteit die er uit voortvloeit en over de bekostiging ervan.

De reactie van de VNG op het wetsvoorstel is kritisch. Hoewel gemeenten het doel van het nieuwe inburgeringsstelsel toejuichen en de regie graag willen pakken, vindt de VNG het een gemiste kans dat in het wetsvoorstel wordt gekozen voor een complex stelsel met een groot aantal partijen en sterke sturing van het Rijk in plaats van een (echte) regierol voor gemeenten. Ook over de vraag of de financiering wel in evenwicht wordt gebracht met de ambities heeft de VNG ernstige zorgen. Daarbij wijst de VNG ook naar het advies van de ROB. Dit tezamen maakt de wet volgens de VNG onuitvoerbaar. Verder wijst de VNG erop dat het ondenkbaar is dat gemeenten nieuwe taken op zich gaan nemen zonder voldoende dekking vanuit het Rijk.

Divosa geeft aan dat door de regie over de inburgering bij gemeenten te beleggen de inburgering wordt ingebed in de dienstverlening vanuit het brede sociaal domein. Volgens Divosa biedt dit meer mogelijkheden om nieuwkomers te begeleiden en sluit dit aan bij de visie van gemeenten. Divosa wil dan ook graag dat het nieuwe inburgeringsstelsel een succes wordt. Randvoorwaarden daarvoor zijn volgens Divosa wel dat gemeenten daarvoor een toereikend financieel arrangement krijgen en dat de invulling van de regierol gemeenten in staat stelt om maatwerk toe te passen en integraal te kunnen werken. In dat kader ziet Divosa verschillende knelpunten die aansluiten bij de kritiek van de VNG.

Hieronder zal, per onderwerp, op de belangrijkste kritiek- en knelpunten van de ROB, de VNG, Divosa en gemeenten worden ingegaan. De reacties van de ACVZ en VWN zijn, voor zover deze zien op de regierol van gemeenten, hierin meegenomen. Op de overige kritiekpunten van de ACVZ en VWN zal dieper worden ingegaan in paragraaf 9.4.

De VNG is, net zoals DUO, desgevraagd uitgebreid ingegaan op het verzoek om een advies uit te brengen over doenvermogen. Dit advies is verwerkt in hoofdstuk 5 van deze toelichting.

Verder heeft de VNG gehoor gegeven aan het verzoek om aan te geven welke onderdelen van het nieuwe stelsel zij graag in een eventueel «experimenteerartikel» in de nieuwe wet zou willen opnemen. De onderdelen die de VNG in haar reactie naar voren heeft gebracht, zijn veelal onderdelen waarop het wetsvoorstel al (beleids)ruimte biedt, die niet in het wetsvoorstel vastliggen, of die in lagere regelgeving zullen

worden uitgewerkt. Een experimenteerartikel is voor die gevallen niet nodig of mogelijk. Dit gaat bijvoorbeeld om het bieden van maatwerk en de brede intake, het opstellen en begeleiden van het PIP, het vormgeven van integrale begeleiding en dienstverlening, het vormgeven van de vroege start en doorlopende leerlijn vanuit het AZC. Verder vindt de regering het onwenselijk om experimenteerruimte te creëren op de onderdelen ontzorgen, handhaving en bekostigingssystematiek vanwege de ingrijpendheid hiervan. Om die reden is besloten geen experimenteerartikel in het wetsvoorstel op te nemen.

9.3.1 Regierol gemeenten algemeen

Anders dan de ROB lijkt te suggereren, zijn de ervaringen met eerdere inburgeringsstelsels en de decentralisaties in het sociaal domein nadrukkelijk betrokken bij de keuze rondom de aansturing van het nieuwe inburgeringsstelsel. In de dagelijkse praktijk blijkt dat in dit gedecentraliseerde beleidsterrein de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van partijen nog niet zijn uitgekristalliseerd en duidelijk zijn vastgelegd. Dit wordt voor wat betreft inburgering, waarbij de regie over de uitvoering een taak wordt van gemeenten, met dit wetsvoorstel grotendeels ondervangen. Gelet op genoemde ervaringen met andere decentralisaties is er dus bewust voor gekozen om het inburgeringsbeleid niet geheel te decentraliseren. Hoewel gemeenten het beste in staat worden geacht om het benodigde maatwerk te bieden en inburgering te verbinden met andere relevante onderdelen van het sociale domein, waarbij de Participatiewet het meeste in het oog springt, wordt het voor de rechtszekerheid van de inburgeringsplichtige van belang geacht dat de invulling van inburgeringstrajecten door gemeenten in de praktijk niet teveel afhankelijk is van de lokale context. Dit geldt des te meer voor asielstatushouders, nu zij niet vrij zijn in hun keuze voor de gemeente waar zij worden gehuisvest. Daarom blijft de Minister van SZW in de nieuwe situatie verantwoordelijk voor de inrichting van de werking van het stelsel als geheel en krijgen gemeenten geen volledige (beleids)vrijheid bij de uitvoering van hun inburgeringstaken. Verder zullen er, naast gemeenten, ook een aantal andere partijen betrokken zijn bij de uitvoering van het inburgeringsstelsel. De sturingsfilosofie van het nieuwe inburgeringsstelsel is daarmee, zoals de ROB heeft opgemerkt, inderdaad anders dan die van de verschillende andere deelgebieden binnen het sociale domein die wel volledig zijn gedecentraliseerd. Bij deze afweging is waar mogelijk aangesloten bij de afspraken uit de Code interbestuurlijke verhoudingen⁷⁹, maar op sommige onderdelen is naar aanleiding van boven genoemde ervaringen rondom decentralisaties een andere keuze gemaakt. Dit laatste geldt bijvoorbeeld (ten dele) voor artikel 1 van deze Code waarin een zo groot mogelijke beleidsvrijheid van decentrale overheden, financiering via de algemene uitkering en verantwoording en vermindering van regels als uitgangspunt geldt. Voor wat betreft artikel 2, waarin wordt aangegeven dat bij nieuwe taken wordt overlegd waar een taak het beste belegd kan worden («decentraal wat kan, centraal wat moet»), geldt dat dit wel in lijn is met de wijze waarop het nieuwe inburgeringsstelsel tot stand is gekomen.

De regering is van mening dat het wetsvoorstel aan gemeenten echter voldoende (beleids)ruimte laat om hun regierol over de uitvoering van inburgering goed te kunnen invullen en de bijbehorende taken naar behoren te kunnen uitvoeren. Daarbij is tevens van belang dat monitoring en evaluatie een belangrijke plaats krijgen in het nieuwe stelsel, als

⁷⁹ De Code Interbestuurlijke Verhoudingen (2013) bevat afspraken tussen het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen die eraan bijdragen dat er een goed samenspel ontstaat tussen de verschillende medeoverheden, zodat ieder zijn verantwoordelijkheid in het bestel waar kan maken.

instrument om tijdig te kunnen bijsturen als in de praktijk blijkt dat bepaalde maatregelen niet het gewenste effect hebben.

De ROB en de VNG hebben in hun reacties terecht aangegeven dat de wijze waarop de regierol van gemeenten is vormgegeven, anders dan oorspronkelijk in paragraaf 2.2 van deze toelichting stond vermeld, betekent dat gemeenten op grond van artikel 108, tweede lid van de Gemeentewet, hun taken op het gebied van inburgering in medebewind uitvoeren. Dit is dan ook aangepast in de betreffende paragraaf. Gelet op het vorenstaande staat dit echter, anders dan de ROB en VNG stellen, niet per definitie op gespannen voet met de voorziene regierol van gemeenten. Ook hoeft dit in de uitvoeringspraktijk niet te schuren met de logica van de rest van het sociale domein.

9.3.1.1 Verhouding tussen taken van gemeenten en taken van andere partijen

Zowel de VNG, Divosa als verschillende gemeenten hebben bezwaren tegen het (wettelijk) verankeren van de voorbereiding op de inburgering bij het COA. De VNG ziet dit programma slechts als een tussenoplossing totdat de regionale koppeling is gerealiseerd binnen het programma «Flexibilisering van de asielketen» van het Ministerie van J&V. Volgens Divosa staat het verplicht stellen van een voorinburgeringstraject door het COA op gespannen voet met de ambitie om inburgering onder gemeentelijke regie vanaf dag één te kunnen starten.

Om te benadrukken dat de regie over het inburgeringstraject van asielstatushouders die in afwachting van huisvesting in een gemeente in een AZC verblijven bij gemeenten ligt, is paragraaf 2.4 van de toelichting aangepast. Er is aan deze paragraaf toegevoegd dat de start van een regulier inburgeringstraject in de gekoppelde gemeente in alle gevallen voorrang heeft op een voorbereidend programma in het AZC. De regering acht het niet wenselijk om het aanbieden van een voorbereidend programma als (extra) taak bij gemeenten te beleggen. Een aanzienlijk aantal gemeenten, waaronder veel middelgrote en kleine gemeenten, heeft namelijk tijdens de consultatie aangegeven géén rol voor zichzelf te zien op het gebied van voorbereiding op de inburgering. Het risico dat er, als deze taak bij gemeenten wordt belegd, voor een deel van de asielstatushouders die nog in het AZC verblijven geen programma beschikbaar is en het evenmin mogelijk is om tijdens die periode al met het inburgeringstraject in de gemeente te starten, is daarmee te groot. In het wetsvoorstel is overigens, anders dan de VNG suggereert, rekening gehouden met de omstandigheid dat het Ministerie van J&V in het kader van de flexibilisering van de asielketen werkt aan de ontwikkeling van regionale opvanglocaties verspreid door het land. Als deze ontwikkeling ertoe leidt dat het op termijn niet langer nodig is om een voorbereidend programma in opvanglocaties aan te bieden in afwachting van de start van het inburgeringstraject in de gemeente, dan hoeft de Wet inburgering hiervoor niet te worden aangepast. De aanwijzing van een instelling die belast is met de voorbereiding op inburgering zal bij ministeriële regeling plaatsvinden en is bewust facultatief geformuleerd. Het is dus niet noodzakelijk om dit te doen als daar in de uitvoeringspraktijk geen behoefte (meer) aan bestaat. Het COA, gemeenten, het Ministerie van SZW en het Ministerie van J&V zullen voorafgaand aan de inwerking-treding van het nieuwe inburgeringsstelsel nadere afspraken maken over de samenwerking in dit kader.

De VNG, Divosa en gemeenten hebben terecht aangegeven dat het bij de regierol van gemeenten past, dat gemeenten zélf het moment dat de leerbaarheidstoets wordt afgenomen moeten kunnen bepalen. Door

gemeenten de regie over de logistiek van de leerbaarheidstoets te geven, kunnen gemeenten deze toets beter inbedden als integraal onderdeel van de brede intake en hun regierol met betrekking tot dit specifieke onderdeel van het nieuwe stelsel ten volle uitvoeren. Paragraaf 2.5.3 is om deze reden aangepast.

Dit laat overigens onverlet dat de leerbaarheidstoets initieel niet door de gemeente, maar door een andere (door de Minister van SZW aan te wijzen) partij zal worden uitgevoerd om te garanderen dat deze toets uniform en onafhankelijk wordt afgenomen. Wel is met de VNG de afspraak gemaakt dat gemeenten op termijn en onder voorwaarden de leerbaarheidstoets zelf kunnen afnemen, nadat de werking van deze toets als onderdeel van de brede intake is onderzocht. Ook dit is verwerkt in genoemde paragraaf.

De VNG, Divosa, gemeenten en verschillende andere partijen, zoals de ACVZ en VWN, zijn van mening dat alle taken op het gebied van handhaving in het nieuwe stelsel bij gemeenten zouden moeten liggen. De regering ziet echter geen aanleiding om het wetsvoorstel op dit punt aan te passen. Dat ervoor gekozen is om de taken op het gebied van handhaving te verdelen tussen gemeenten en (via mandaatverlening door de Minister van SZW) DUO, hangt samen met de keuze om het inburgeringsbeleid niet te decentraliseren. Voor inburgeringsplichtigen is het van belang dat zo eenduidig mogelijk wordt vastgesteld dat zij inburgeringsplichtig zijn, binnen welke termijn zij aan deze plicht moeten voldoen en of en wanneer zij aan deze plicht hebben voldaan. Ook het beboeten van degenen die hier niet aan hebben voldaan moet zo consequent en eenduidig mogelijk gebeuren. Binnen het huidige inburgeringsstelsel voert DUO deze taken uit, namens de Minister van SZW. Het past bij de verantwoordelijkheid van de Minister van SZW voor het gehele inburgeringsstelsel dat DUO deze taken ook in het nieuwe stelsel blijft uitvoeren. Gemeenten worden verantwoordelijk voor de handhaving van de verplichtingen in het PIP gedurende het inburgeringstraject. Anders dan in het huidige stelsel, betreft DUO ook informatie van de gemeente bij de beslissing om inburgeringsplichtigen te beboeten die niet aan hun inburgeringsplicht hebben voldaan.

De regering voelt zich in deze keuze om de handhavingstaken te verdelen gesteund door het onderzoek wat door het CPB is uitgevoerd, en waarin een vergelijking is gemaakt tussen het huidige inburgeringsstelsel en het inburgeringsstelsel in de periode 2007 – 2012.⁸⁰ Hieruit blijkt dat inburgeringsplichtigen binnen het huidige stelsel later op gang komen dan inburgeringsplichtigen onder het stelsel uit 2007 maar uiteindelijk wel vaker slagen voor hun inburgeringsexamen, ook na het verstrijken van de inburgeringstermijn. Het later op gang komen lijkt, volgens de notitie, het best verklaarbaar doordat gemeenten inburgeringsplichtigen binnen het huidige stelsel niet op weg helpen. De «eindsprint» wordt verklaard door een verschil in handhaving, een taak die in het huidige stelsel niet bij gemeenten, maar bij DUO ligt.

De verschillende partijen die hier (zeer) kritisch tegenover staan, hebben aangegeven dat het voor de inburgeringsplichtige verwarrend kan zijn als er twee organisaties zijn die vergelijkbare taken uitvoeren. Deze zorgen zijn terecht, maar niet onoverkomelijk.

Voor de inburgeringsplichtige moet het inderdaad volstrekt helder zijn waar hij tijdens zijn inburgeringstraject terecht kan met vragen over dat traject. Verder moet worden voorkomen dat er situaties ontstaan waarin de inburgeringsplichtige tegenstrijdige boodschappen ontvangt van de gemeente en DUO (zie ook hoofdstuk 5). Dit kan worden gewaarborgd door goede afspraken te maken over de wijze waarop DUO en gemeenten gedurende het inburgeringstraject met de inburgeringsplichtige zullen

⁸⁰ CPB-notitie *Een nieuwe kijk op de Wet Inburgering 2013*, februari 2020.

communiceren en door, bovenop de mogelijkheid die het wetsvoorstel biedt om gegevens uit te wisselen tussen DUO en gemeenten, goede afspraken te maken over de samenwerking tussen DUO en gemeenten tijdens het traject. Bij de nadere uitwerking van het inburgeringsstelsel zal hier uitdrukkelijk aandacht voor zijn.

De kritiek dat het in de praktijk kan voorkomen dat een inburgeringsplichtige tijdens zijn inburgeringstraject tegelijkertijd boetes van de gemeente én van DUO ontvangt omdat er verschillende termijnen gelden voor de verschillende onderdelen van de inburgeringsplicht (leerroute, PVT en MAP), heeft wél tot een aanpassing van het wetsvoorstel (artikel 11, 15, 23 en 24) geleid. Ook is deze aanpassing verwerkt in paragrafen 2.7.3, 2.5.4 en 4.2 van de toelichting.

Om gemeenten beter te positioneren als de partij die gedurende het inburgeringstraject de regie voert over de uitvoering ervan, inclusief het beboeten van inburgeringsplichtigen die zich tussentijds niet aan hun verplichtingen (het PIP) houden, gaat voor alle onderdelen van de inburgeringsplicht een termijn van drie jaar gelden. Ook wordt met deze aanpassing tegemoet gekomen aan de wens van onder andere de VNG en gemeenten om (meer) maatwerk te kunnen toepassen bij het uitvoeren van activiteiten in het kader van PVT en MAP, hetgeen zou worden bemoeilijkt door een termijn van achttien maanden. Door de verlengde termijn van PVT en MAP kunnen gemeenten bij het plannen van deze activiteiten bijvoorbeeld beter rekening houden met het taalniveau van de inburgeringsplichtige, waardoor de opgedane kennis en ervaring uiteindelijk beter beklijft. Ook biedt het verlengen van de termijn ruimte voor gemeenten die hebben aangegeven de ondertekening van het PVT meer aan het einde van het inburgeringstraject als «finale van inburgering» willen positioneren.

Dat voor alle onderdelen van de inburgeringsplicht een termijn van drie jaar gaat gelden laat overigens onverlet dat het uiteraard de voorkeur heeft dat gemeenten sturen op kortere trajecten, in gevallen waarin zij de inburgeringsplichtige in staat achten om sneller aan zijn verplichtingen te voldoen.

9.3.1.2 (Beleids)ruimte voor gemeenten

De mogelijkheden voor gemeenten om maatwerk toe te passen en integraal de verbinding te leggen met andere wetten uit het sociaal domein, zijn volgens de VNG te beperkt vanwege verschillende gedetailleerde bepalingen. Daarbij wijst de VNG onder andere op de termijn om het PIP vast te stellen en de termijn om tussen leerroutes te kunnen schakelen. Met een verwijzing naar de reactie van de ROB, stelt de VNG zich op het standpunt dat de mate van beleidsvrijheid in het wetsvoorstel onvoldoende aansluit bij de vrijheid die gemeenten op andere gebieden binnen het sociale domein heeft. Daarnaast zouden de voorgenomen termijnen niet realistisch zijn en tot problemen in de uitvoering kunnen leiden. Ook Divosa heeft bezwaren tegen vaststaande (tussentijdse) termijnen.

Het wetsvoorstel bevat verschillende grondslagen om bij of krachtens amvb nadere regels over de taken van gemeenten te stellen. Dit betreft bijvoorbeeld grondslagen voor de termijn waarbinnen het PIP moet zijn opgesteld (artikel 15) en de termijn waarbinnen tussen leerroutes kan worden geschakeld (artikel 16). Ook dit hangt nauw samen met de gewenste rechtszekerheid voor inburgeringsplichtigen: het gaat hier om dusdanig essentiële elementen uit het nieuwe stelsel dat het van belang is dat dit zoveel mogelijk uniform wordt uitgevoerd.

Ten aanzien van andere taken voor gemeenten is er juist voor gekozen om gemeenten meer (beleids)vrijheid te gunnen: zo zijn gemeenten vrij om te

bepalen hoe zij zorgen voor een passend inburgeringsaanbod, hebben gemeenten veel beleidsvrijheid bij de invulling van hun taak om inburgeringsplichtigen gedurende hun inburgeringstraject te begeleiden en ondersteunen om de voortgang van het traject te bewaken. Ook zullen er, anders dan bijvoorbeeld VWN, de NRTO en de NOvA in hun reacties hebben geadviseerd, geen kwaliteitseisen worden gesteld aan de medewerkers van gemeenten die zijn betrokken bij de uitvoering van de brede intake en het opstellen van het PIP. Verder wordt aan gemeenten de ruimte gelaten om de inhoud en duur van maatschappelijke begeleiding, binnen de gegeven kaders, verder uit te werken.

Door de taken van gemeenten op sommige onderdelen in te kaderen en op andere onderdelen niet nader te omschrijven, is de regering van oordeel dat het wetsvoorstel een goede balans biedt tussen uniformiteit en het bieden van maatwerk.

Daar waar taken van gemeenten door middel van het stellen van nadere regels zullen worden ingekaderd, moeten die kaders er uiteraard niet toe leiden dat gemeenten hun taak niet naar behoren kunnen uitvoeren. Gelet op de bezwaren van de VNG, Divosa en gemeenten, zal de termijn voor het opstellen van het PIP worden vastgesteld op tien weken in plaats van zes weken waar eerder aan werd gedacht. Geen termijn vaststellen voor het opstellen van het PIP acht de regering niet wenselijk. Voor de inburgeringsplichtige is het van belang dat er zo snel mogelijk kan worden gestart met het volgen van lessen en daarvoor is het opstellen van het PIP cruciaal.

De termijn waarbinnen tussen leerroutes zal worden vastgesteld op anderhalf jaar in plaats van een jaar.⁸¹ Op die manier ontstaat een betere balans tussen de wens voor meer flexibiliteit om inburgeringsplichtigen naar het passende niveau te kunnen begeleiden en het voorkomen van situaties waarin een inburgeringsplichtige te lang lessen volgt op een niet passend niveau.

9.3.2 Financiering

Al voordat het wetsvoorstel in consultatie werd gebracht, heeft de VNG haar zorgen geuit over de financiële raming die op dat moment aan het nieuwe inburgeringsstelsel ten grondslag lag. Naar aanleiding hiervan, heeft de Minister van SZW ingestemd met een financiële toets van het Centraal Planbureau (CPB) en een veldonderzoek onder gemeenten door onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix (AEF) in gezamenlijk opdrachtgeverschap met de VNG.

Het veldonderzoek onder gemeenten van AEF heeft in de zomer van 2019 plaatsgevonden, parallel aan de consultatie van het wetsvoorstel. Op basis van input van gemeenten is in beeld gebracht wat de financiële gevolgen voor gemeenten zijn van het wetsvoorstel, zowel op het gebied van incidentele invoeringskosten als de structurele uitvoeringskosten. De uitkomsten van het onderzoek van AEF hebben geleid tot enkele aanpassingen van de financiële raming, die vervolgens voor certificering aan het CPB is voorgelegd.

De uitkomsten van het onderzoek door AEF en het oordeel van het CPB zijn betrokken bij het maken van bestuurlijke afspraken met de VNG over onder andere de financiering van taken van gemeenten in het nieuwe stelsel. In deze afspraken is vastgelegd dat gemeenten structureel € 35,2 mln. extra krijgen voor de taken die zij in het nieuwe inburgeringsstelsel zullen uitvoeren. Dit bedrag komt bovenop de middelen die het kabinet bij het regeerakkoord beschikbaar heeft gesteld en het budget dat in het huidige stelsel al beschikbaar is voor de uitvoering van het nieuwe inburgeringstelsel. Naast de structurele middelen wordt ook eenmalig

⁸¹ Kamerstukken II, 2018/19, 32 824, nr. 283, p. 5.

€ 36,5 mln. beschikbaar gesteld voor de invoeringskosten van gemeenten voor het nieuwe stelsel.

Met in achtneming van bovenstaand proces is paragraaf 8 aangevuld, om deze paragraaf, mede gelet op de opmerkingen van de ROB en de VNG hierover, in lijn te brengen met artikel 2 van de Financiële verhoudingswet.

9.3.2.1 Prestatiebekostiging

De VNG, de ROB, Divosa, gemeenten en verschillende andere partijen hebben aangegeven (principiële) bezwaren te hebben tegen prestatiebekostiging omdat dit betekent dat gemeenten worden afgerekend op iets waarop ze weinig invloed hebben.

Anders dan genoemde partijen is de regering echter van mening dat gemeenten wel degelijk (voldoende) mogelijkheden hebben om inburgeringsresultaten te beïnvloeden. Met hun regierol en de taken die zij in dit kader gaan uitvoeren, hebben gemeenten belangrijke instrumenten in handen om het succes van inburgeringstrajecten te verhogen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om goede begeleiding van de inburgeringsplichtige tijdens het inburgeringstraject, handhaving van de verplichtingen in het PIP en ook om het inkopen van kwalitatief hoogwaardige inburgeringscursussen. Kortom: een vorm van prestatiebekostiging, voor een overigens beperkt deel van het inburgeringsbudget, is gerechtvaardigd. Met dit systeem van prestatiebekostiging worden gemeenten gestimuleerd de instrumenten die zij in het nieuwe stelsel krijgen optimaal in te zetten. De regering acht de mengvorm van input- en procesbekostiging, waarvoor de ROB pleit, minder geschikt, omdat hier de gewenste extra prestatieprikkel ontbreekt. Een bekostigingswijze met daarin enkel een financiële prikkel op het aanbieden van trajecten, acht de regering onvoldoende stimulans voor gemeenten om de beoogde prestaties te behalen. Prestatiebekostiging houdt ook in, dat gemeenten met hogere slagingspercentages daarvoor worden beloond.

In paragraaf 7.2 is verduidelijkt dat prestatiebekostiging slechts voor asielstatushouders en voor een deel van het inburgeringsbudget zal gelden. Anders dan de VNG en gemeenten verwacht de regering dan ook niet dat prestatiebekostiging zal leiden tot een «race to the bottom» bij het inkopen van inburgeringscursussen.

De ROB heeft voorgesteld om eerst de resultaten van monitoring en evaluatie af te wachten, zodat duidelijk is welke prestaties gemeenten wél kunnen beïnvloeden, alvorens tot de invoering van prestatiebekostiging over te gaan. De regering heeft het voornemen om drie jaar na invoering van het nieuwe stelsel de financiering van het stelsel te evalueren. In deze evaluatie zal ook worden onderzocht op welke wijze prestatiebekostiging het beste kan worden vormgegeven. De ervaringen van gemeenten in de eerste twee jaar kunnen hierin dan worden meegenomen.

De extra administratieve last voor gemeenten als gevolg van de prestatiebekostiging is beperkt. Gemeenten leveren in het kader van de prestatiebekostiging dezelfde informatie aan het Rijk die gemeenten ook zouden moeten leveren in het kader van de monitoring en evaluatie.

9.3.3 Maatschappelijke begeleiding

Maatschappelijke begeleiding binnen het huidige inburgeringsstelsel bestaat uit verschillende componenten: (1) praktische hulp bij het regelen van basisvoorzieningen, (2) hulp bij het starten van de inburgering en (3) het stimuleren van participatie en integratie door begeleiding en coaching en kennismaken met maatschappelijke organisaties. Anders dan de VNG, gemeenten en VWN in hun reacties op het wetsvoorstel hebben aangegeven, is de regering van mening dat een aantal van deze componenten

overlapt met andere taken van gemeenten die in het nieuwe stelsel zijn voorzien. Om die reden wordt de maatschappelijke begeleiding in het nieuwe stelsel gewijzigd ten opzichte van de huidige situatie. In het nieuwe stelsel zal maatschappelijke begeleiding bestaan uit (1) praktische hulp bij het regelen van basisvoorzieningen en (2) voorlichting over basisvoorzieningen in de Nederlandse samenleving. Praktische hulp kan bijvoorbeeld bestaan uit het regelen van deze basisvoorzieningen zoals wonen, zorg, werk, inkomen, verzekeringen en onderwijs. Tevens valt hieronder de kennismaking met de lokale woonomgeving. De hulp bij het starten van de inburgering, die in de huidige situatie bestaat uit bijvoorbeeld het bieden van hulp bij het vinden van een inburgeringscursus, wordt onderdeel van de taken die de gemeente uitvoert in het kader van de brede intake en het PIP. Op basis van de brede intake, zal in het PIP worden vastgelegd via welke leerroute de inburgeringsplichtige aan de inburgeringsplicht moet voldoen en, in het geval van inburgeringsplichtige asielstatushouders, welke cursus, opleiding of andere activiteiten daarvoor gevolgd dienen te worden en hoe de gemeente begeleiding en ondersteuning biedt gedurende het traject. Voor de component «stimuleren van participatie en integratie» geldt grotendeels hetzelfde: het inburgeringstraject zoals dat in het PIP wordt vastgelegd zal, afhankelijk van de individuele situatie van de inburgeringsplichtige, naast het volgen van een taalcursus ook uit activiteiten gericht op participatie bestaan. Verder maken de relevante beschikkingen op basis van de Participatiewet onderdeel uit van het PIP. Een kennismaking met maatschappelijke organisaties, in het huidige stelsel onderdeel van «stimuleren van participatie en integratie» wordt onderdeel van de voorlichting over basisvoorzieningen en blijft als zodanig onderdeel van maatschappelijke begeleiding.

Voor wat betreft de bekostiging van deze taak van gemeenten geldt dat dit is meegenomen in de bestuurlijke afspraken die hierover met de VNG zijn gemaakt. In deze afspraken is vastgelegd dat gemeenten structureel € 35,2 mln. extra krijgen voor de taken die zij in het nieuwe inburgeringsstelsel zullen uitvoeren (zie paragraaf 9.3.2). De uitvoering van de maatschappelijke begeleiding is één van die taken. Op die manier is voldoende is geborgd dat gemeenten inburgeringsplichtigen goed bij hun inburgering kunnen begeleiden.

9.3.4 Ontzorgen

Met betrekking tot ontzorgen is bewust gekozen voor een uniforme invulling waarin voor bijstandsgerechtigde asielstatushouders door de gemeente zes maanden de huur, de premie voor de verplichte zorgverzekering en de voorschotten voor de rekeningen van gas, water en licht worden betaald vanuit de bijstandsuitkering. De reden hiervoor is tweeledig: de regering wil voorkomen dat er schulden ontstaan op de vaste lasten en tegelijkertijd moet het ontzorgen bijdragen aan snelle start van inburgering en integratie in onze samenleving. De (verplichte) periode van zes maanden sluit daar goed bij aan, wetende dat het inkomen van inburgeringsplichtigen in de eerste maanden vaak nog niet stabiel is en er juist in die maanden veel moet worden geregeld. De regering ziet in de reacties van de VNG, Divosa, gemeenten en VWN op het wetsvoorstel dan ook geen aanleiding om de invulling aan te passen door gemeenten zelf de periode van het ontzorgen te laten vaststellen. De periode van zes maanden is kort genoeg voor de inburgeringsplichtigen die met minimale begeleiding financieel zelfredzaam kunnen worden. En in de gevallen dat langdurige ondersteuning noodzakelijk is, kan ontzorgen worden voortgezet op grond van artikel 57 van de Participatiewet. De regering ziet, anders dan de VNG en gemeenten hebben bepleit, geen reden om het aanvragen van toeslagen en ondersteuningsmaatregelen onderdeel te maken van het verplicht ontzorgen. Een categoriale

toepassing hiervan zou voor een deel van de bijstandsgerechtigde asielstatushouders te ver gaan. Daar waar gemeenten in individuele gevallen een verdergaande vorm van budgetbeheer nodig achten, kunnen ze dit in overleg met de inburgeringsplichtige doen.

Wel deelt de regering het standpunt van de VNG, Divosa, gemeenten en VWN dat ontzorgen samen dient te gaan met begeleiding van de inburgeringsplichtige naar financiële zelfredzaamheid. Omdat juist dit element van ontzorgen maatwerk behoeft, is in het wetsvoorstel niet nader omschreven hoe deze begeleiding naar financiële zelfredzaamheid dient te worden vormgegeven. Het opleggen van een begeleidingsverplichting, zou aan het benodigde maatwerk voorbij gaan. Door dit niet te verplichten kunnen gemeenten hierin hun eigen keuzes maken.

Om te verduidelijken hoe gemeenten binnen het verplichte kader de gewenste begeleiding en het maatwerk hierin kunnen invullen, is paragraaf 2.5.2 aangepast.

9.3.5 Doelgroepen

Dat gemeenten in het nieuwe stelsel ook een rol krijgen bij de inburgering van gezinsmigranten en overige migranten, wordt door de meeste partijen die op het wetsvoorstel hebben gereageerd positief gewaardeerd. Volgens onder andere de VNG, Divosa, gemeenten, VWN, de ACVZ, de MBO Raad en de stichting CIVIC zou die rol echter niet moeten verschillen van die van asielstatushouders. Één inburgeringssysteem waarin alle inburgeraars dezelfde rechten en plichten hebben heeft de voorkeur van de meeste partijen. Het gemaakte onderscheid zou namelijk zorgen voor een onacceptabele tweedeling binnen de groep inburgeringsplichtigen in een gemeente en kan leiden tot onwenselijke verschillen in resultaten en tot complicaties in de uitvoering.

Hier tegenover staan enkele partijen die juist graag zouden zien dat gezinsmigranten geheel, of in ieder geval gedeeltelijk (voor de onderdelen MAP en PVT) worden vrijgesteld van de inburgeringsplicht omdat zij in Nederland al een partner hebben die voor hen kan zorgen en hen de taal kan leren.

Verder is in het kader van het doenvermogen (zie hoofdstuk 5) door veel partijen aangegeven dat er een onjuist beeld bestaat van gezinsmigranten: ook gezinsmigranten kunnen in een kwetsbare positie verkeren en te maken krijgen met schuldenproblematiek. Daarnaast is er niet altijd sprake van een hoogopgeleide referent met goede baan en netwerk die de nodige ondersteuning kan bieden bij het leren van de taal of het kiezen van een passend taaltraject.

Zoals in paragraaf 2.3.1 is beschreven, hecht de regering er aan dat ook gezinsmigranten en overige migranten inburgeren. De diversiteit binnen de groep gezinsmigranten is zeer groot. Maatschappelijk gezien is het wenselijk dat alle nieuwkomers zo goed en snel mogelijk hun weg weten te vinden in Nederland en de Nederlandse taal op een zo hoog mogelijk niveau beheersen en zelfredzaam zijn. De regering ziet in de reacties op het wetsvoorstel dan ook geen aanleiding om deze groep geheel of gedeeltelijk vrij te stellen van de inburgeringsplicht.

De regering ziet in de commentaren evenmin aanleiding om het gemaakte onderscheid ongedaan te maken. De verschillen tussen asielstatushouders en gezins- en overige migranten, en dan met name de wezenlijke verschillen in hun startpositie bij aanvang van de inburgeringsplicht, maken dat dit onderscheid gerechtvaardigd is. Met de omstandigheid dat ook gezinsmigranten en overige migranten in een kwetsbare positie kunnen verkeren is rekening gehouden, doordat zij in het nieuwe inburgeringsstelsel op meer begeleiding (van gemeenten) bij hun inburgeringstraject kunnen rekenen dan in het huidige stelsel het geval is. Verder blijft voor hen de mogelijkheid om, op basis van een inkomens-

toets, gebruik te maken van een lening bij DUO bestaan. Het nieuwe stelsel bevat, kortom, ook voor gezins- en overige migranten voldoende waarborgen om aan alle verplichtingen te kunnen voldoen. De regering deelt dan ook niet de vrees van genoemde partijen dat het onderscheid tussen asielstatushouders en gezins- en overige migranten tot onwenselijke verschillen in resultaten en tot complicaties in de uitvoering zal leiden.

Door VWN is overigens terecht opgemerkt dat houders van een verblijfsvergunning voor een niet-tijdelijk humanitair verblijfsdoel vaak, net zoals asielstatushouders, als asielzoeker naar Nederland zijn gekomen.

Desondanks geldt ook voor deze groep dat zij bij aanvang van hun inburgeringsplicht veelal een andere startpositie hebben dan asielstatushouders. Meestal hebben zij al langere tijd in Nederland verbleven op grond van een verblijfsvergunning voor een tijdelijk doel en hebben zij in die periode al kennis kunnen maken met de Nederlandse taal en samenleving. Om die reden is de regering van mening dat ook zij, net zoals gezinsmigranten, terecht niet in aanmerking komen voor maatschappelijke begeleiding en een inburgeringsaanbod door de gemeente. Dit is verduidelijkt in paragraaf 2.3.1.

De regering ziet geen aanleiding om de leeftijdsgrens voor de inburgeringsplicht aan te passen naar aanleiding van de reacties van VNG en verschillende gemeenten die zich op het standpunt stellen dat (voormalig) alleenstaande minderjarige vreemdelingen onvoldoende zijn geïntegreerd in het nieuwe stelsel. Voor (alleenstaande) minderjarige vreemdelingen die zich in Nederland vestigen, geldt dat zij leerplichtig zijn tot het zestiende en kwalificatieplichtig tot hun achttiende levensjaar. Van alleenstaande minderjarige vreemdelingen die op jonge leeftijd naar Nederland komen, kan worden verwacht dat zij op grond van de leer- en kwalificatieplicht (voldoende) kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse maatschappij opdoen. Degenen die, bijvoorbeeld omdat zij op latere leeftijd naar Nederland zijn gekomen, bij het bereiken van de inburgeringsplichtige leeftijd niet in het bezit zijn van een diploma waarmee zij van de inburgeringsplicht zijn vrijgesteld en op dat moment ook geen opleiding volgen die tot een dergelijk diploma zou kunnen leiden, worden op dat moment inburgeringsplichtig met alle rechten en plichten van dien.

Verschiedende partijen, waaronder de ACVZ, vinden het een gemiste kans dat in het wetsvoorstel geen aandacht wordt besteed aan grote groepen migranten, zoals bijvoorbeeld Turkse onderdanen en EU-migranten, die niet inburgeringsplichtig zijn.

Turkse asielstatushouders zijn onverkort inburgeringsplichtig, zoals uit recente rechtspraak volgt.⁸² Tot 1 mei 2020 hadden zij de mogelijkheid om op vrijwillige basis in te burgeren op grond van de bestaande Wet inburgering («opt in»)⁸³. Per 1 mei 2020 is de inburgeringsplicht voor Turkse asielstatushouders (her)ingevoerd en is de opt-in regeling komen te vervallen.⁸⁴ Turkse gezinsmigranten en overige migranten zijn thans niet inburgeringsplichtig, maar met de inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringsstelsel zal de inburgeringsplicht voor hen opnieuw worden ingevoerd.⁸⁵

EU-onderdanen kunnen vrijwillig inburgeren indien zij daar prijs op stellen. Net zoals in het huidige inburgeringsstelsel kunnen zij ten

⁸² De Rechtbank Midden-Nederland heeft op 11 juli 2019 in haar uitspraak overwogen dat niet valt in te zien dat de inburgeringsplicht niet zou gelden voor Turkse asielstatushouders. Rechtbank Midden-Nederland, zittingsplaats Utrecht, 11 juli 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:3510.

⁸³ Kamerstukken II, 2019/20, 32 824, nr. 288.

⁸⁴ Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 2457.

⁸⁵ Kamerstukken II, 2019/20, 32 824, nr. 290.

behoefte van het volgen van een inburgeringscursus of het doen van examens een lening aanvragen bij DUO. Om te verduidelijken dat deze mogelijkheid ook in het nieuwe inburgeringsstelsel blijft bestaan, is paragraaf 2.3 van de toelichting aangevuld.

9.3.6 Overgangsrecht

De VNG, Divosa, gemeenten, de ACVZ, DUO en verschillende partijen die via de internetconsultatie op het wetsvoorstel hebben gereageerd, hebben allemaal aandacht gevraagd voor het ontbreken van een overgangsgeregeling. Daarbij is met name gewezen op de belemmeringen die het huidige stelsel kent.

Zoals beschreven in hoofdstuk 10 zijn er bij de totstandkoming van het wetsvoorstel verschillende vormen van overgangsrecht onderzocht, maar stuiten al deze vormen van overgangsrecht op bezwaren van rechtsongelijkheid en rechtszekerheid. Om die reden is er voor gekozen om de huidige Wet inburgering van toepassing te laten blijven op personen op wie de wet van toepassing was, voorafgaande aan de inwerkingtreding van deze wet. De reacties op het wetsvoorstel geven geen aanleiding om dit standpunt te herzien. Wel is in het wetsvoorstel verduidelijkt dat de huidige Wet inburgering na intrekking van toepassing blijft op de personen op wie deze wet van toepassing was, en niet enkel op degenen die op grond van de wet inburgeringsplichtigen waren. Verder is de toelichting in hoofdstuk 10 op dit onderdeel aangevuld.

Daarbij is allereerst van belang dat er aan gemeenten middelen beschikbaar zijn gesteld om te waarborgen dat zij de groep inburgeringsplichtigen die onder het huidige stelsel vallen zo goed mogelijk te kunnen ondersteunen en begeleiden. Daarnaast wordt, samen met Divosa, verschillende gemeenten en DUO, extra inzet gepleegd op inburgeringsplichtigen die al een groot deel van hun lening hebben uitgeput, maar nog steeds inburgeringsplichtig zijn.

Het veel genoemde risico dat er na inwerkingtreding van het nieuwe stelsel steeds minder inburgeringscursussen zullen zijn die zijn gericht op de eisen van het huidige stelsel waardoor inburgeringsplichtigen gedupeerd kunnen raken, deelt de regering niet. Ook binnen het nieuwe inburgeringsstelsel blijft het mogelijk om, onder bepaalde voorwaarden, (enkele onderdelen van) het inburgeringsexamen te doen op niveau A2. Inburgeringscursussen die tot dat niveau opleiden blijven dus noodzakelijk.

Daarnaast wordt onderzocht of er mogelijkheden zijn om de inburgeringsplichtigen die nog onder het inburgeringsstelsel uit de periode 2007 – 2012 vallen op één of andere manier aan de inburgeringsplicht te laten voldoen of hen van deze plicht te ontheffen.⁸⁶

9.4 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken en VluchtelingenWerk Nederland

De ACVZ waardeert de intentie om het inburgeringsstelsel grondig te herzien, maar vindt dat er nog onvoldoende lering is getrokken uit de negatieve ervaringen met het huidige stelsel. Volgens de ACVZ wordt er met het wetsvoorstel voorgesorteerd op nieuwe grote problemen in de praktijk onder andere als gevolg van een gebrekkige invulling van de systeemverantwoordelijkheid, met name elkaar doorkruisende rollen van Rijk en gemeenten. Verder bevat het wetsvoorstel volgens de ACVZ een onvoldoende – en onvoldoende toetsbare – onderbouwing van gekozen

⁸⁶ Kamerstukken II, 2018/19, 32 824, nr. 283, p. 17.

uitgangspunten. De ACVZ doet daarom veertien aanbevelingen die voor een deel aansluiten bij kritiekpunten die ook door andere partijen naar voren zijn gebracht.

VWN is van mening dat er op hoofdlijnen een goed en ambitieus voorstel ligt en waardeert de intentie om een echt goed werkend inburgeringsstelsel te maken. VWN betwijfelt echter of het wetsvoorstel wel voldoende garanties biedt voor gemeenten om van het nieuwe stelsel een succes te maken: in ieder geval is voldoende financiering van de gemeentelijke taken volgens VWN essentieel voor het slagen van het nieuwe stelsel.

De aanbevelingen van de ACVZ en de adviezen van VWN komen op een aantal onderwerpen overeen. Hieronder zal nader op de reacties van de ACVZ en VWN worden ingegaan, voor zover de aanbevelingen en adviezen niet in andere paragrafen zijn meegenomen.

De reacties van de MBO Raad en UAF zijn, voor zover deze zien op het onderwerp dualiteit, hierin meegenomen. Op de overige kritiekpunten van de MBO Raad en UAF zal dieper worden ingegaan in paragraaf 9.5.

9.4.1 Verhoging taaleis naar niveau B1

De ACVZ heeft aanbevolen om in de toelichting te onderbouwen hoe de verhoging van het taalniveau van niveau A2 naar B1 zal worden bevorderd. Volgens de ACVZ worden de verwachtingen ten aanzien van nieuwkomers, gelet op de huidige praktijkcijfers, onverantwoord hoog opgeschroefd zonder dat daar een hoge inzet vanuit de overheid tegenover lijkt te staan.

Verder bestaat volgens de ACVZ het risico dat het verhogen van het taalniveau naar niveau B1 strijdig is met het EU-recht als de inburgeringstermijn van drie jaar niet wijzigt. Ook andere partijen die op het wetsvoorstel hebben gereageerd, zoals bijvoorbeeld de stichting CIVIC en prof. mr. C.A. Groenendijk, hebben vergelijkbare kritiek op de verhoging van het taalniveau van niveau A2 naar B1 van het ERK.

Zoals beschreven in de beleidstheorie (paragraaf 1.3.1), beoogt het nieuwe inburgeringsstelsel er aan bij te dragen dat inburgeringsplichtigen snel en volwaardig gaan meedoen aan de Nederlandse maatschappij, het liefst via betaald werk. Omdat uit verschillende onderzoeken is gebleken dat het huidige taalniveau na het inburgeringsexamen voor veel mensen onvoldoende is om te kunnen participeren op de arbeidsmarkt, wordt in het nieuwe stelsel het taalniveau verhoogd naar niveau B1. Anders dan de ACVZ in haar advies lijkt te suggereren, staat daar van de zijde van de overheid wel degelijk een flinke inzet tegenover. Om ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk inburgeringsplichtigen daadwerkelijk op dit niveau gaan inburgeren, zullen inburgeringsplichtigen immers – veel meer dan in het huidige stelsel het geval is – worden begeleid gedurende hun gehele inburgeringstraject. De brede intake moet ervoor zorgen dat inburgeringsplichtigen taaltrajecten volgen die passen bij hun potentieel. Het kost gemiddeld meer les- en oefeningen om een taal te beheersen op niveau B1 dan op niveau A2. Daar is in de budgetten voor gemeenten ook rekening mee gehouden. Het ontbreken van de begeleiding in het huidige stelsel is immers een van de redenen waarom veel inburgeringsplichtigen het lastig vinden om zich in het huidige stelsel te redden. Gemeenten krijgen hierin een belangrijke rol en bijbehorende taken zoals het ontzorgen en aanbieden van maatschappelijke begeleiding (asielstatushouders), het afnemen van de brede intake, het vaststellen van een PIP, het aanbieden van inburgeringscursussen (asielstatushouders) of het adviseren hierover (gezinsmigranten en overige migranten) en de begeleiding en ondersteuning van de inburgeringsplichtigen gedurende het gehele traject. De verwachting is, dat deze begeleiding door gemeenten vanaf het aller-eerste moment van het inburgeringstraject ertoe zal leiden dat inburge-

ringsplichtigen (veel) eerder zullen starten met het leren van de Nederlandse taal en het opdoen van kennis over de Nederlandse maatschappij, alsmede met participeren in die maatschappij. Daarnaast wordt verwacht dat inburgeringsplichtigen hierdoor ook meer gestimuleerd worden op een voor hen zo hoog mogelijk niveau in te burgeren en dat een aanzienlijk deel van de inburgeringsplichtigen dit niveau ook daadwerkelijk zal bereiken. Om die reden is ervoor gekozen de inburgeringstermijn niet te wijzigen ten opzichte van de huidige situatie. Uiteraard blijft het wel mogelijk om deze termijn in voorkomende gevallen te verlengen als het niet aan de inburgeringsplichtige te wijten is dat hij niet tijdig aan de inburgeringsplicht heeft voldaan. Ook wordt het onder voorwaarden mogelijk om de inburgeringstermijn te verlengen indien er sprake is van een situatie waarin de inburgeringsplichtige aanzienlijke inspanningen heeft verricht om aan de inburgeringsplicht te voldoen en verlenging van de termijn ertoe leidt dat betrokkene hier alsnog aan kan voldoen (zie paragraaf 2.7.3).

Het stelsel kent drie leerroutes. Slagen voor de examens op niveau B1 is het doel binnen de onderwijroute en de B1 route. Omdat niveau B1 niet voor alle inburgeringsplichtigen haalbaar zal zijn, is er de Z-route voor degenen voor wie niveau B1 en zelfs A2 buiten het bereik liggen. Binnen deze route ligt de focus ook op het leren van de taal in combinatie met zelfredzaamheid. Binnen de B1-route is er onder voorwaarden een mogelijkheid om te schalen naar de examens op niveau A2. Het voordeel van deze methodiek richting niveau A2, boven een rechtstreekse route naar niveau A2, is dat inburgeringsplichtigen worden gemotiveerd om op het hoogst mogelijke niveau in te burgeren. Daarbij is in het oog gehouden dat een inburgeringsplichtige geen taallessen boven het bij hem passende niveau hoeft te volgen, een inburgeringsplichtige begint immers niet bij taallessen op niveau B1. Verder blijft het (in beperkte mate) mogelijk om inburgeringsplichtigen geheel of gedeeltelijk van de plicht te ontheffen, namelijk vanwege medische redenen en op grond van bijzondere individuele omstandigheden. Gelet op al deze mogelijkheden om rekening te houden met het leervermogen en de persoonlijke omstandigheden van de inburgeringsplichtige, ziet de regering geen aanleiding om een aparte A2-route te creëren en is de regering van mening dat het nieuwe inburgeringsstelsel voldoet aan de relevante EU-regelgeving (zie paragraaf 3.2).

Zowel paragraaf 3.2 en paragraaf 2.7.1 van de toelichting zijn, conform het vorenstaande, aangevuld.

9.4.3 Gevolgen verkorten verblijfsduur voor integratie

De ACVZ beveelt in haar reactie op het wetsvoorstel aan om te onderzoeken en toe te lichten wat de effecten zijn op integratie van het wetsvoorstel van de Staatssecretaris van J&V om de Vreemdelingenwet 2000 aan te passen om te voorzien in aanpassing van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd van vijf naar drie jaar. Daarbij verwijst de ACVZ naar het advies wat zij over dit wetsontwerp heeft uitgebracht.⁸⁷ Ook VWN vraagt aandacht voor de samenloop van beide wetsvoorstellen.

Het bedoelde wetsvoorstel van de Staatssecretaris van J&V brengt geen verandering in het gegeven dat een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd een tijdelijk verblijfsrecht geeft. Ook als nog niet zeker is dat het verblijf permanent wordt, wordt van een asielstatushouder die inburgeringsplichtig is verwacht dat hij zich inzet om aan deze verplichting te voldoen. Dit geldt in het huidige inburgeringsstelsel en zal niet wijzigen in het nieuwe inburgeringsstelsel.

⁸⁷ <https://acvz.org/pubs/wetsadvies-over-wijziging-van-de-verblijfsduur-van-5-naar-3-jaar/>

Wat wél zal veranderen als genoemd wetsvoorstel in werking treedt, is dat dat de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd afloopt en zal moeten worden verlengd op een moment dat de asielstatushouder nog niet aan de inburgeringsplicht heeft voldaan. De inburgeringstermijn (van drie jaar) zal in het nieuwe inburgeringsstelsel immers pas starten op het moment dat de asielstatushouder zich heeft ingeschreven in de BRP van de gemeente waar betrokkene wordt gehuisvest aansluitend aan het verblijf in een AZC, terwijl de (nieuwe) geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd (van drie jaar) met terugwerkende kracht wordt verleend met ingang van de datum van de asielaanvraag.

Met het Ministerie van J&V en andere partijen die zijn betrokken bij de implementatie van zowel het wetsvoorstel van de Staatssecretaris van J&V als het onderhavige wetsvoorstel is om die reden afgesproken dat in het oog zal worden gehouden dat de door het wetsvoorstel van de Staatssecretaris van J&V geïntroduceerde procedure op grond waarvan eerder om verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning moet worden gevraagd, geen ongewenste effecten heeft op de huidige en toekomstige verplichtingen onder de Wet inburgering. Onder meer zal worden gezien in hoeverre het mogelijk is om het proces (bij de IND) rond de verlenging van de verblijfsvergunning zo goed mogelijk te laten aansluiten op het inburgeringstraject dat na implementatie van het nieuwe inburgeringsstelsel door gemeenten zal worden uitgevoerd. Ook zal worden gezien in hoeverre de informatievoorziening richting de vreemdeling omtrent de verlengingsprocedure hieraan een bijdrage zou kunnen leveren.

9.4.4 Dualiteit en (arbeids)participatie

Verschillende partijen, waaronder de ACVZ en VWN, hebben in hun reacties op het wetsvoorstel aandacht gevraagd voor de inzet van duale trajecten. Zo is de ACVZ van mening dat dualiteit en participatie en hoe dit te bevorderen in de toelichting te weinig aan bod komt en beveelt de ACVZ daarom aan om meer op duale trajecten in te zetten. VWN vraagt zich af of het wetsvoorstel wel voldoende garanties biedt voor maatwerktrajecten waarbij taal en praktijk elkaar versterken. Het UAF wijst in het kader van dualiteit op de maatwerktrajecten die UAF de afgelopen jaren heeft ontwikkeld waarin leren en werken worden gecombineerd en geeft aan de kennis die is opgedaan graag te delen met gemeenten die vergelijkbare trajecten willen opzetten.

Dualiteit, het combineren van het leren van de taal en participeren, is een belangrijk subdoel van het nieuwe stelsel. Zoals beschreven in paragraaf 1.3.5 maken beide componenten onderdeel uit van alle leerroutes en wordt dit nog verder versterkt door het PVT en de MAP. De rol van gemeenten in het nieuwe stelsel, om inburgeringsplichtigen zowel bij inburgering als bij participatie te begeleiden, is hierbij cruciaal. Het is immers de taak van gemeenten om, samen met de inburgeringsplichtige, vorm te geven aan de invulling van inburgeringstrajecten (leerroute, MAP, PVT) en daarin het leren van de taal zoveel mogelijk te combineren met participatie. Zeker wanneer de inburgeringsplichtige afhankelijk is van een bijstandsuitkering, is de gemeente – als uitvoerder van de Participatiewet – bij uitstek de partij die het beste in staat wordt geacht om deze verbinding zo goed mogelijk te leggen.

Om dit te verduidelijken is genoemde paragraaf op dit punt aangevuld.

Om te borgen dat het nieuwe inburgeringsstelsel zo goed mogelijk aansluit op de gemeentelijke uitvoeringspraktijk en om gemeenten tegelijkertijd zo goed mogelijk voor te bereiden op hun nieuwe rol en taken, is binnen het programma Veranderopgave inburgering een

pilotprogramma ingericht.⁸⁸ Het pilotprogramma financiert 39 pilots verdeeld over zes thema's die gebaseerd zijn op een aantal onderdelen in het nieuwe stelsel. Eén van de pilotthema's binnen dit pilotprogramma, is het thema «duale trajecten». In negen pilots voeren in totaal 24 gemeenten duale (maatwerk)trajecten uit, die zijn afgestemd op de individuele deelnemers (inburgeringsplichtigen) en waarin taalverwerving wordt gecombineerd met toeleiding naar participatie. Door middel van deze specifieke pilots wordt ervaring opgedaan met en kennis verkregen over de inzet van duale trajecten door gemeenten (wat werkt wel en wat werkt niet?) bij inburgeringsplichtigen, die in het nieuwe stelsel kan worden gebruikt. Naast de specifieke aandacht voor dualiteit in de negen pilots duale trajecten is er bij het beoordelen van de plannen van aanpak van de andere pilotthema's ook rekening gehouden met de participatie-component in de beoogde werkwijze. Activering en participatie zijn bijvoorbeeld een expliciet doel van de Z-route en dit komt dan ook terug in de zes Z-route pilots.

Zoals de stichting CIVIC terecht heeft opgemerkt in de reactie op het wetsvoorstel, is onderlinge kennisuitwisseling tussen gemeenten onmisbaar om hun rol in dit kader goed te kunnen uitvoeren. De ervaringen die worden opgedaan met alle pilots worden daartoe beschikbaar gesteld aan alle gemeenten. Ook zullen gemeenten in aanloop naar het nieuwe stelsel geattendeerd worden op kennis en informatie die bij andere partijen aanwezig is, zoals het UAF, in het kader van hun ervaringen met duale (maatwerk) trajecten. Paragraaf 1.4 van de toelichting is aangevuld met nadere informatie over de pilots en voorziene kennisuitwisseling ter voorbereiding op de implementatie van het nieuwe stelsel.

Het programma Veranderopgave inburgering werkt verder nauw samen met een ander programma binnen het Ministerie van SZW, namelijk het programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA).⁸⁹ Dit programma is in maart 2018 gestart met als doel om de arbeidsmarktpositie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond te verbeteren. Binnen dit programma wordt in acht pilots onderzocht welke maatregelen hierbij kunnen helpen. Binnen één van de pilots, de pilot Leren en Werken, wordt de effectiviteit en toepassing van combinaties van leren en werken onderzocht. In dit kader wordt samengewerkt met gemeenten, onderwijsinstellingen en werkgevers. Vanwege de aandacht voor de betrokkenheid van werkgevers (bij leerwerktrajecten) bieden de resultaten die uit het programma VIA worden verwacht met name vanuit dit perspectief meerwaarde. De inzichten die op basis van deze pilot (en de overige pilots) worden verkregen kunnen derhalve relevant zijn voor de inzet van duale trajecten in het nieuwe inburgeringsstelsel. Ook voor programma VIA geldt dat de lessen die uit de pilots worden opgedaan breed worden verspreid.

Gelet op al het vorenstaande is de regering, anders dan de ACVZ en VWN, van mening dat het wetsvoorstel en de bijbehorende toelichting voldoende garanties en aanknopingspunten bieden voor het gewenste duale karakter van inburgeringstrajecten en de inzet daarop in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk na implementatie van het nieuwe inburgeringsstelsel.

De ACVZ lijkt te suggereren dat de participatie van ouderen en vrouwen die een grotere afstand hebben tot de arbeidsmarkt, meer aandacht verdient in het nieuwe inburgeringsstelsel. Er is met de positie van deze groepen echter nadrukkelijk rekening gehouden.

⁸⁸ Kamerstukken II, 2018/19, 32 824, nr. 263

⁸⁹ Kamerstukken II, 2018/19, 29 544, nr. 960

Dit komt onder andere tot uiting in het feit dat alle inburgeringsplichtigen, ook gezins- en overige migranten, (verplicht) een brede intake én een eigen PIP krijgen waarin wordt vastgelegd hoe zij aan de inburgeringsplicht moeten voldoen. Het PIP is een individueel plan, waarin met de inburgeraar eigen doelen worden gesteld. Voorts is binnen de inburgeringsplicht ruime aandacht voor het onderdeel participatie. In het bijzonder de MAP, waarvan de invulling eveneens in het PIP zal worden vastgelegd, is erop gericht om inburgeringsplichtigen bekend te laten raken met de Nederlandse arbeidsmarkt en hen de vaardigheden aan te leren die benodigd zijn om daaraan deel te nemen. Met de brede intake, het PIP en de MAP krijgen gemeenten nieuwe mogelijkheden om te sturen op de economische zelfstandigheid van groepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt en wordt voorkomen dat deze groepen buiten beeld raken. Dat is in het huidige stelsel met name bij vrouwelijke gezinsmigranten een risico omdat de rol van gemeenten in hun geval nu zeer beperkt is wanneer zij niet afhankelijk zijn van de bijstand. Dit is verduidelijkt in paragraaf 2.3.1.

Verder worden binnen het genoemde pilotprogramma ter voorbereiding op de implementatie van het nieuwe inburgeringsstelsel pilots «Integratie vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten» uitgevoerd. De bedoeling van dit pilotthema is gemeenten ervaringen op te laten doen en zo best practices te ontwikkelen voor de integratie en inburgering van vrouwen. Er lopen op dit moment zes pilots binnen dit thema, die door in totaal veertien gemeenten worden uitgevoerd. De ervaringen en best practices worden breed gedeeld en verspreid naar andere gemeenten.

9.4.5 Handhaving: sancties versus positieve prikkels

Naast de kritiek op de verdeling van handhavingstaken tussen gemeenten en DUO (zie paragraaf 9.3.1.1, is er ook kritiek op het voorgestelde boetestelsel als zodanig. Veel partijen, zoals de ACVZ, VWN, de stichting CIVIC, de NOvA en ook verschillende gemeenten pleiten voor een stelsel waarin boetes worden vervangen door positieve prikkels om inburgeringsplichtigen te stimuleren om het voor hen naar leervermogen hoogst haalbare taalniveau te bereiken. Daarbij denkt de ACVZ bijvoorbeeld aan de toelating tot gefinancierde opleidingen en leerwerktrajecten. Een veelgebruikt argument tegen de verschillende boetes is de omstandigheid dat het stapelen van boetes zou kunnen leiden tot onwenselijke schuldenproblematiek. Verder hebben verschillende partijen aangegeven dat boetes in ieder geval niet moeten worden opgelegd als er sprake is van overmacht en vooraf moeten worden gegaan door een waarschuwing.

De kritiek dat het wetsvoorstel geen of (te) weinig positieve prikkels zou bevatten om inburgeringsplichtigen te stimuleren om voortvarend en op een zo hoog mogelijk niveau met hun inburgering aan de slag te gaan, miskent het feit dat het nieuwe stelsel ten opzichte van het huidige stelsel al veel meer mogelijkheden voor inburgeringsplichtigen bevat om van hun inburgering een succes te maken. De belemmeringen die het huidige stelsel bevat en die maken dat het inburgeringsplichtigen vaak niet goed lukt om zelfstandig invulling te geven aan hun inburgering worden met het nieuwe stelsel immers zo veel mogelijk weggenomen. Anders dan in het huidige stelsel, zullen alle inburgeringsplichtigen in het nieuwe stelsel gedurende hun gehele inburgeringstraject worden begeleid door gemeenten. Verder worden asielstatushouders ontzorgd, krijgen zij inburgeringscursussen van gemeenten en ontvangen alle inburgeringsplichtigen de MAP en het PVT. Verwacht wordt dat al deze maatregelen ervoor zorgen dat inburgeringsplichtigen zich veel meer gestimuleerd voelen om voortvarend met hun inburgering aan de slag te gaan en volwaardig te gaan meedoen aan de Nederlandse samenleving. De regering acht het dan ook niet nodig om inburgeringsplichtigen die zich (extra) inzetten tijdens hun inburgeringsplicht daarvoor te «belonen». Dat

neemt niet weg dat het gemeenten vrij staat om dit in voorkomende gevallen alsnog te doen. Om het vorenstaande te verduidelijken is paragraaf 4.2 van de toelichting aangepast.

Het schrappen van (één of meerdere) boetemogelijkheden uit het wetsvoorstel vindt de regering niet wenselijk. Uit gesprekken die ter voorbereiding op de totstandkoming van het wetsvoorstel zijn gevoerd met onder andere de VNG en verschillende gemeenten, is gebleken dat de mogelijkheid om in sommige situaties boetes te kunnen opleggen zeer effectief kan zijn om inburgeringsplichtigen die geen of te weinig inzet tonen alsnog aan de slag te laten gaan. Zelfs een waarschuwing voorafgaand aan het daadwerkelijk opleggen van een boete blijkt in sommige gevallen in de praktijk al voldoende stimulans om de inburgeringsplichtige weer op weg te helpen.

De verwachting is dan ook dat het niet vaak nodig zal zijn om een inburgeringsplichtige een boete op te leggen omdat hij of zij te weinig inzet toont gedurende het inburgeringstraject. Boetes voor het (verwijtbaar) niet tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht, zullen naar verwachting nóg minder vaak voorkomen. Een inburgeringsplichtige krijgt in het nieuwe stelsel immers een op maat gesneden traject. Als de inburgeringsplichtige zich hiervoor inspant zal hij hoogstwaarschijnlijk ook tijdig aan zijn inburgeringsplicht voldoen.

Bij het uitwerken van de bepalingen in het wetsvoorstel met betrekking tot het vaststellen van de hoogte van boetes en het verlengen van de inburgeringstermijn in lagere regelgeving, zullen elementen zoals bijvoorbeeld (de mate van) verwijtbaarheid worden meegenomen.

9.4.6 Doorwerking wetsvoorstel naar sterker verblijfsrecht en naturalisatie
De ACVZ, VWN en enkele andere partijen, waaronder de stichting CIVIC en prof. mr. Groenendijk, gaan in hun adviezen in op de doorwerking van de inburgeringsplicht naar sterker verblijfsrecht en naturalisatie. Onder andere pleiten zij ervoor om wettelijk vast te leggen dat het voldoen aan de inburgeringsplicht ingevolge de Wet inburgering zou moeten volstaan voor het verkrijgen van een sterker verblijfsrecht en het Nederlander-schap, zodat voor inburgeringsplichtigen op voorhand duidelijk is dat als zij aan de inburgeringsplicht onder de Wet inburgering hebben voldaan, zij ook voldoen aan de inburgeringsvoorwaarden in de Vreemdelingenwet 2000 en de Rijkswet op het Nederlandschap.

De voorgestelde wijzigingen in het inburgeringsstelsel hebben uiteraard gevolgen voor het inburgeringsvereiste dat thans geldt op grond van de Vreemdelingenwet 2000 en de Rijkswet op het Nederlandschap. De regering heeft begrip voor de in de consultatie geopperde wens om het inburgeringsstelsel zoals dat wordt vormgegeven in de nieuwe Wet inburgering een-op-een te laten doorwerken in de inburgeringseisen die gelden voor het verkrijgen van een sterker verblijfsrecht en voor het verkrijgen van het Nederlandschap. Niettemin is een dergelijke een-op-eendoorwerking niet vanzelfsprekend, alleen al omdat het nieuwe stelsel niet zonder meer kan worden toegepast op de categorieën vreemdelingen die niet inburgeringsplichtig zijn op grond van de Wet inburgering. Daarnaast acht de regering het wenselijk en gerechtvaardigd om aan het verkrijgen van het Nederlandschap door middel van naturalisatie hogere, voor een ieder gelijke eisen te stellen met betrekking tot de kennis van de Nederlandse taal.

De besluitvorming over de inburgeringseisen die zullen gaan gelden voor vreemdelingen die een sterker verblijfsrecht wensen, is nog niet afgerond. De regering streeft ernaar deze besluitvorming voor de zomer van dit jaar af te ronden, waarna de Tweede Kamer zo snel mogelijk over de uitkomst hiervan zal worden geïnformeerd en daardoor in de gelegenheid zal zijn de door regering gemaakte keuzes te betrekken bij de parlementaire

behandeling van de nieuwe Wet inburgering. Ook de adviesorganen zullen dan vanzelfsprekend in de gelegenheid worden gesteld om hierover te adviseren.

Gelet op het regeerakkoord zal voor het verkrijgen van het Nederlander-schap in de toekomst taalniveau B1 van het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader Moderne Vreemde Talen van de Raad van Europa zijn vereist. Dat is een niveau hoger dan het huidige taalniveau bij naturalisatie (A2). Aan deze toelichting is een paragraaf toegevoegd (paragraaf 3.1.1) waarin hier nader op in wordt gegaan.

9.5 MBO Raad, Stichting voor Vluchteling-Studenten en Nederlandse Raad voor Training en Opleiding

De MBO Raad verwacht dat de wetswijziging meer kansen biedt aan nieuwkomers om zich tijdens hun inburgering te kwalificeren voor de arbeidsmarkt. Omdat MBO-scholen al jaren ervaring hebben met verschillende soorten gecombineerde trajecten binnen het sociaal domein, is de MBO-structuur volgens de MBO Raad zeer geschikt om inburgering en beroepskwalificatie te combineren. Daarvoor is het wel nodig dat er langdurige en werkbare afspraken met gemeenten kunnen worden gemaakt. Het wetsvoorstel biedt mogelijkheden om geïntegreerde trajecten aan te bieden, maar bevat wel een aantal voornemen die dergelijke trajecten bemoeilijkt.

UAF is positief over het ambitieniveau van de nieuwe Wet inburgering en dan met name waar het de focus op inburgeren op het eigen niveau, de hogere taalvaardigheid, de onderwijsroute, de focus op taalonderwijs in combinatie met werk en de regierol voor gemeenten betreft. Wel wijst het UAF op een aantal punten die extra aandacht verdienen bij de uitvoering van de wet en de uitwerking van de wet in lagere regelgeving.

De NRTO is in het algemeen positief over de voorgenomen nieuwe wet omdat de nadruk ligt op maatwerk en snelle, duurzame participatie aan de samenleving. Door de drie voorgestelde leerroutes wordt volgens de NRTO rekening gehouden met de verschillende niveaus van inburgeraars en kan maatwerk worden geboden. De NRTO pleit wel voor stevige en duidelijke landelijke kaders die borgen dat bij overdracht tussen gemeenten, inburgeringsplichtigen het inburgeringstraject efficiënt kunnen voortzetten.

De opmerkingen van de MBO Raad, UAF, de NRTO en de Inspectie van het Onderwijs sluiten, met name daar waar het gaat om gemeentelijke samenwerking, het toezicht op de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs en de onderwijsroute, op elkaar aan. Hieronder zal nader op de reacties van de MBO Raad, UAF en NRTO worden ingegaan, voor zover de aanbevelingen en adviezen niet al in andere paragrafen zijn meegenomen.

9.5.1 Gemeentelijke samenwerking

De MBO Raad en UAF vragen beiden aandacht voor de (regionale) samenwerking tussen gemeenten. Voldoende schaalgrootte per regio is volgens hen een belangrijke randvoorwaarde om voldoende passend aanbod te kunnen realiseren. UAF vreest dat gemeenten met kleine aantallen inburgeringsplichtigen onvoldoende passend aanbod kunnen bieden als die samenwerking niet tot stand komt en adviseert dat centrumgemeenten in de arbeidsmarktregio's het voortouw nemen bij de aanbesteding van inburgeringstrajecten. Zowel de MBO Raad als UAF lijken, zonder dit expliciet te stellen, hiermee te suggereren dat het wetsvoorstel onvoldoende waarborgen biedt om de noodzakelijke samenwerking tussen gemeenten daadwerkelijk tot stand te laten komen.

Ook VWN zou graag zien dat gemeentelijke samenwerking verplicht wordt voorgeschreven omdat het volgens VWN onmogelijk is om in alle gemeenten individueel maatwerk te bieden zonder samenwerking.

Zoals is beschreven in paragraaf 2.5.7 is er bewust voor gekozen om de samenwerking tussen gemeenten niet bij voorbaat verplicht op te leggen. De regering gaat er namelijk vanuit dat het nieuwe inburgeringsstelsel voldoende prikkels voor gemeenten bevat om ook zonder deze verplichting te gaan samenwerken. De regering voelt zich in deze keuze en aanname gesteund door de reactie van de VNG op het wetsvoorstel, waarin de VNG onder andere aangeeft het belang van (een vorm van) regionale samenwerking te delen.

De opmerkingen van de VNG met betrekking tot regionale samenwerking tussen gemeenten, hebben wél geleid tot een aantal aanpassingen van artikel 18 en paragraaf 2.5.7. De VNG heeft namelijk terecht opgemerkt dat het onnodig is om de bevoegdheid tot samenwerking tussen gemeenten in de Wet inburgering op te nemen, nu gemeenten die bevoegdheid al hebben op grond van de Wgr. In het wetsvoorstel is daarom een verwijzing gemaakt naar deze wet en is tevens bepaald wat het betekent als gemeenten besluiten om de uitvoering van de Wet inburgering op grond van deze wet over te dragen aan het bestuur van een openbaar lichaam. Daarnaast is de mogelijkheid geschrapt om bij amvb geografische gebieden aan te wijzen waarbinnen gemeenten voor bepaalde taken samenwerken indien deze samenwerking niet vanzelf tot stand komt en inburgeringsplichtigen hiervan de dupe worden. Om te waarborgen dat de Minister van SZW ondanks het schrappen van deze aanwijzingsbevoegdheid de mogelijkheid heeft om interbestuurlijk te interveniëren wanneer gemeenten hun taken verwaarlozen, is het mogelijk gemaakt dat de Minister op grond van artikel 124 en verder van de Gemeentewet kan ingrijpen in dergelijke situaties.

9.5.2 Toezicht op de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs

Ondanks de kritiek op de bestendinging van het keurmerk Blik op Werk, ziet de regering geen aanleiding om, zoals voorgesteld door onder andere de MBO Raad, de NRTO, gemeenten, de OVAL, de stichting CIVIC en verschillende taalscholen, het toezicht op de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs in de B1- en de Z-route, net zoals in de onderwijsroute, bij de Inspectie van het Onderwijs te beleggen.

In de private markt van het inburgeringsonderwijs is het toezicht op de kwaliteit van het taalonderwijs middels een keurmerk passend. Zoals in paragrafen 2.6 en 4.3 is aangegeven, is het keurmerk Blik op Werk voortdurend in ontwikkeling op het gebied van kwaliteitsborging en het bestrijden van fraude. Er zijn de afgelopen jaren op dit gebied al verschillende maatregelen getroffen. Naast de voorwaarden die Blik op Werk al stelde aan keurmerkhouders ten aanzien van bedrijfsvoering, financiën en kwaliteit van personeel vindt er sinds 2017 «Toezicht in de klas» plaats waarbij de kwaliteit van het taalonderwijs, didactiek en lesmateriaal wordt beoordeeld. Ook is het toezicht door Blik op Werk in het kader van fraude uitgebreid met financieel toezicht (financiële audit) en kan een forensische audit ingezet worden indien daartoe aanleiding bestaat.

Voor nieuwe toetreders bestaan inmiddels aanvullende eisen. Een aspirant keurmerkhouders doorloopt het zelfde beoordelingstraject als reguliere keurmerkhouders met uitzondering van outputindicatoren (slagingspercentages en klanttevredenheidsonderzoek). Binnen de eerste drie maanden nadat het aspirant-keurmerk is toegekend vindt een bezoek door Blik op Werk aan de taalschool plaats, waarbij wordt gekeken of de locatie geschikt is voor inburgeringsonderwijs en of de aangeleverde documenten ook gebruikt worden. Binnen negen maanden vindt een inspectie door ITTA plaats (toezicht in de klas) en in het eerste meetjaar

vindt een financiële inspectie plaats. Anders dan verschillende partijen in hun reacties lijken te suggereren, wordt bij grote taalscholen in het kader van het toezicht in de klas niet alleen de hoofdvestiging bezocht, maar ook plaatselijke vestigingen.

Gemeenten zijn in het nieuwe stelsel verplicht om inburgeringscursussen in te kopen bij cursusinstituten met het keurmerk Blik op Werk of een gelijkwaardig keurmerk (zie paragraaf 2.5.6). Bij de inkoop van inburgeringstrajecten hebben gemeenten daarnaast de mogelijkheid om aanvullend te sturen op specifieke extra elementen van de kwaliteit van het taalonderwijs die voor hen van belang zijn. Dit alles tezamen maakt dat de regering van mening is, dat het toezicht op de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs voldoende is gewaarborgd en dat het risico op fraude aanzienlijk zal verminderen als gevolg van de invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel.

9.5.3 Onderwijsroute

UAF vreest dat aanbieders van taalschakeltrajecten niet in staat zullen zijn deze economisch rendabel uit te voeren als gemeenten afzonderlijk verschillende keuzes maken ten aanzien van deze trajecten. Volgens de MBO Raad staat of valt het succes van de onderwijsroute met een optimale samenwerking tussen de partijen die het taalschakeltraject aanbieden en de reguliere beroepsopleiding. Volgens de MBO Raad zou de onderwijsroute nog meer vlieghoogte krijgen als deze in zijn geheel door het onderwijs in de regio kan worden uitgevoerd. Dit standpunt van de MBO Raad sluit aan bij de wens van onder andere de VNG, Divosa, gemeenten en VWN om taalschakeltrajecten in te bedden in het onderwijsveld.

De regering ziet geen mogelijkheid om aan deze wens tegemoet te komen. Tijdens de voorbereiding van onderhavig wetsvoorstel is, samen met het Ministerie van OCW, uitgebreid onderzocht of het taalschakeltraject zou kunnen worden vormgegeven als een publieke voorziening, die alleen door publiek bekostigde onderwijsinstellingen kan worden aangeboden. Daartoe zou bij wet een publiekrechtelijke taak gecreëerd moeten worden. Het aanwijzen van partijen bij wet zou betekenen dat de huidige private markt de (reeds bestaande) taalschakeltrajecten niet langer kan aanbieden. Het nemen van een dergelijke ingrijpende maatregel is alleen mogelijk als aangetoond kan worden dat de huidige markt niet goed werkt, of dat het beoogde aanbod van taalschakeltrajecten zou verbeteren als dit door middel van een wettelijke taak zou worden georganiseerd. Dit is echter niet het geval. Om die redenen is ervoor gekozen het taalschakeltraject niet in te bedden in het publiek bekostigde onderwijs.

Gelet op de zorgen van genoemde partijen, zal in het verdere (implementatie)traject extra aandacht worden geschonken aan de (gezamenlijke) inkoop van taalschakeltrajecten door gemeenten en de samenwerking met onderwijsinstellingen op dat vlak. Veel van de bestaande taalschakeltrajecten worden overigens al aangeboden als private activiteit door onderwijsinstellingen en door private aanbieders. Het is goed denkbaar dat deze trajecten ook onder het nieuwe inburgeringsstelsel zullen blijven bestaan.

Verschiede partijen, waaronder het UAF, zijn kritisch over de leeftijdsgrens in de onderwijsroute. Ook professionals, die nog tientallen jaren aan de Nederlandse samenleving kunnen bijdragen zijn immers gebaat bij de mogelijkheid om een diploma of certificaat te halen. De ACVZ vraagt zich in dit kader zelfs af of de leeftijdsgrens in de onderwijsroute geen leeftijdsdiscriminatie oplevert en beveelt daarom aan deze grens te schrappen uit het wetsvoorstel. Nu ook de Afdeling advisering van de Raad van State heeft geadviseerd af te zien van de leeftijdsgrens in de

onderwijsroute, heeft de regering besloten om de onderwijsroute toegankelijk te maken voor alle inburgeringsplichtigen, met dien verstande dat deze route primair bedoeld is voor jonge inburgeringsplichtigen tot de leeftijd van 28 jaar.

Artikel 8 van het wetsvoorstel en de toelichting in paragraaf 2.7.1.2 zijn hiertoe aangepast.

Naar aanleiding van opmerkingen van onder andere de MBO Raad, UAF, NRTO en de VNG die betwijfelen of veel inburgeringsplichtigen in de onderwijsroute in staat zullen zijn om binnen anderhalf jaar op het juiste (taal)niveau te komen, is in paragraaf 2.7.1.2 verduidelijkt dat het om een verwachting gaat en niet om een wettelijk vereiste. In genoemde paragraaf is, naar aanleiding van vragen van onder andere de MBO Raad en iTTA, tevens een passage toegevoegd die ingaat op inburgeringsplichtigen die eerder ISK-onderwijs hebben gevolgd.

De regering ziet geen mogelijkheid om tegemoet te komen aan de kritiek van onder andere de Inspectie van het Onderwijs, dat het diploma van het taalschakeltraject geen automatische toegang biedt tot de gewenste vervolgopleiding. Daarvoor zou dit diploma wettelijk gelijk moeten worden gesteld met een diploma van het voortgezet onderwijs, hetgeen geen recht zou doen aan alle eisen waaraan voldaan moet worden om een dergelijk diploma te behalen. Daarnaast wordt verwacht dat het diploma van het taalschakeltraject, gelet de inhoudelijke invulling ervan, in combinatie met de eventuele opleidingen en/of werkervaring die de inburgeringsplichtige al in het land van herkomst heeft opgedaan, tezamen voldoende zullen zijn om toegang tot het vervolgonderwijs zoveel mogelijk te borgen. Ook hieraan zal tijdens het verdere (implementatie)traject extra aandacht worden geschonken. Het is immers van belang dat hier goede afspraken over worden gemaakt tussen gemeenten, de instellingen die taalschakeltrajecten gaan aanbieden en de onderwijsinstellingen.

Het vorenstaande maakt ook dat er geen aanleiding bestaat om de gehele onderwijsroute kosteloos aan te bieden. Het gegeven dat het taalniveau dat inburgeringsplichtigen aan het einde van het taalschakeltraject moeten behalen (minimaal niveau B1) vergelijkbaar is met het taalniveau dat wordt bereikt aan het einde van het VMBO en MBO niveau 2, betekent nog niet dat het gelijk te stellen is met (verplicht) primair onderwijs. Bovendien is de onderwijsroute primair bedoeld voor jonge inburgeringsplichtigen die voldoende gemotiveerd zijn om deze route te volgen (zie paragraaf 2.7.1.2). Als een inburgeringsplichtige wel de capaciteiten heeft om deze route te volgen, maar dit om hem of haar moverende redenen niet wil, dan zal dit niet worden verplicht. Betrokkene zal in dat geval in de B1-route worden geplaatst. De verwijzing van de ACVZ naar artikel 13 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten gaat volgens de regering dan ook niet op.

Ten slotte ziet de regering geen aanleiding om extra middelen beschikbaar te stellen voor de ondersteuning en begeleiding van (voormalig) inburgeringsplichtigen tijdens hun vervolgopleiding. Inburgeringsplichtigen die de onderwijsroute gaan volgen, worden in het nieuwe stelsel tijdens het taalschakeltraject goed voorbereid op hun vervolgopleiding en voldoen, met het behalen van het diploma van het taalschakeltraject en de afronding van het PVT, aan hun inburgeringsplicht. Het ligt dan ook niet in de rede om extra kosten voor begeleiding gedurende het onderwijstraject vanuit het inburgeringsbudget te bekostigen. Daar komt nog bij dat er ook op andere manieren extra (taal)ondersteuning gedurende de opleiding kan worden georganiseerd, bijvoorbeeld door middel van de inzet van een taalvrijwilliger (non-formeel onderwijs).

9.6 Autoriteit Persoonsgegevens

De AP adviseert de (wetgevings)procedure niet voort te zetten, tenzij de bezwaren van de AP, die zich met name richten op de voorgestelde artikelen 33 en 40, zijn weggenomen.

Het voorgestelde artikel 33 bevatte een algemene grondslag voor de uitwisseling tussen de Minister van SZW (DUO), het college van B&W (gemeenten) en andere betrokken instanties van gegevens «die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van deze wet». De AP heeft er terecht op gewezen dat deze grondslag te algemeen was geformuleerd en dat er sprake was van een (onduidelijke) samenloop tussen dit artikel en artikelen 34, 35 en 37. Om deze reden is het oorspronkelijke artikel 33 geheel geschrapt en zijn de overige artikelen opnieuw genummerd, aangevuld en nader gespecificeerd.

Ook het oorspronkelijke artikel 40 is aangepast naar aanleiding van de reactie van de AP. Conform de reactie van de AP is de algemene grondslag in het artikel, om bij amvb bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard aan te kunnen wijzen die door de Minister van SZW en het college worden verwerkt, geschrapt. In plaats daarvan is in het artikel zelf neergelegd welke bijzondere categorieën van persoonsgegevens verwerkt kunnen worden en voor welke doeleinden.

Naar aanleiding van vragen van de AP over artikel 35, eerste lid, van het wetsvoorstel, is dit artikel aangepast en is paragraaf 4.1 aangevuld. In deze paragraaf wordt uitgelegd dat en waarom er ten behoeve van de statistiek, monitoring en evaluatie persoonsgegevens worden verwerkt maar dat het rapporteren hierover altijd op geaggregeerd niveau zal gebeuren, waarbij gegevens niet naar specifieke personen zijn terug te herleiden. Daarnaast is naar aanleiding van de opmerking van de AP in de toelichting bij artikel 34, tweede lid, verduidelijkt dat de belastingdienst de inkomensgegevens van de inburgeringsplichtige aan de Minister van SZW verstrekt in verband met het inkomensafhankelijke recht op lening van de inburgeringsplichtige. Voorts is in artikel 35, tweede lid toegevoegd met welk doel de instantie die belast is met de voorbereiding op de inburgering persoonsgegevens verstrekt aan het college. Verschillende partijen hebben er verder op gewezen dat in het wetsvoorstel en de toelichting de samenwerking tussen gemeenten en cursusinstellingen onvoldoende aan de orde komt. Dit heeft er onder andere toe geleid dat aan het wetsvoorstel een extra grondslag voor de gegevensverstrekking van cursusinstellingen over de inspanningen van inburgeringsplichtigen aan gemeenten is toegevoegd (artikel 35, derde lid).

9.7 Internetconsultatie

De reacties van de gemeenten die naar aanleiding van de internetconsultatie op het wetsvoorstel hebben gereageerd sluiten vrijwel geheel aan bij de reacties van de VNG en Divosa. Ook de andere reacties bevatten veel standpunten die aansluiten bij de adviezen van de partijen die individueel zijn geconsulteerd. Waar relevant, zijn deze reacties genoemd en verwerkt in bovenstaande (sub)paragrafen.

Tijdens de internetconsultatie zijn tevens twee specifieke vragen gesteld:

- In het wetsvoorstel is op verschillende manieren rekening gehouden met het «doenvermogen» van de inburgeringsplichtigen. Is dit in uw beleving voldoende gelukt? Worden de bestaande belemmeringen om

in het huidige stelsel vorm te geven aan hun inburgering met het wetsvoorstel voldoende weggenomen?

- Bevat het wetsvoorstel risico's in het kader van misbruik/fraude waarvoor, in uw beleving, onvoldoende beheersmaatregelen worden genomen? Zo ja, welke risico's zijn dit en welke aanvullende beheersmaatregelen stelt u voor?

Veel van de partijen die op het wetsvoorstel hebben gereageerd, hebben tevens de moeite genomen om deze twee vragen te beantwoorden. Van de input die op deze wijze is verkregen is dankbaar gebruik gemaakt bij het aanvullen, verduidelijken en aanpassen van het wetsvoorstel en de toelichting, met name in hoofdstuk 5 en paragraaf 4.3.

Hieronder zal nader worden ingegaan op een aantal onderwerpen die met name in internetconsultatie naar voren zijn gebracht en die nog niet in de voorgaande paragrafen aan de orde zijn gekomen.

9.7.1 Persoonlijk plan inburgering en participatie

Zowel de VNG als verschillende gemeenten, zijn in hun reactie ingegaan op de keuze om het PIP de vorm van een beschikking te geven. Hoewel het PIP in de vorm van een beschikking helderheid geeft over de rechten en plichten van de inburgeringsplichtige, zouden veel gemeenten graag zien dat het mogelijk is om het PIP in de vorm van een trajectbeschikking af te geven. In een onderliggend document (een «groeidossier», een «plan van aanpak») zouden dan meer specifieke afspraken kunnen worden gemaakt die aangepast kunnen worden aan de meest recente ontwikkelingen, zonder dat het PIP daarvoor telkens opnieuw hoeft te worden gewijzigd.

Naar aanleiding van deze commentaren is in paragraaf 2.5.4 verduidelijkt dat het mogelijk is om, naast de elementen die op grond van artikel 15, eerste lid, verplicht in de beschikking dienen te worden vastgelegd, in een bijlage bij de beschikking meer gedetailleerde afspraken vast te leggen. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid van de inburgeringsplichtige, maakt dit document echter wel onderdeel uit van de beschikking. Daarmee heeft de inburgeringsplichtige de mogelijkheid om hiertegen in bezwaar en eventueel beroep te gaan als hij zich niet in deze afspraken kan vinden en heeft de gemeente de mogelijkheid om de inburgeringsplichtige die zich (verwijtbaar) niet aan de afspraken houdt een boete op te leggen.

9.7.2 Inburgeringsaanbod en reële prijs

Verschiedende partijen, waaronder VWN, Comité NT2 en taalscholen, hebben aangegeven te vrezen dat er in het nieuwe inburgeringsstelsel een «race to the bottom» zal ontstaan als er niet vooraf een richtlijn over de reële prijs van inburgeringscursussen wordt vastgesteld.

De regering ziet echter geen aanleiding om dit al op voorhand vast te stellen. Zoals is beschreven in paragraaf 2.5.6, heeft de regering er vertrouwen in dat de budgettaire kaders voor de bekostiging van gemeenten dusdanig zijn, dat het voor gemeenten mogelijk is om aanbieders van inburgeringscursussen een reële prijs te bieden voor hun diensten.

Als extra waarborg om ervoor te zorgen dat dit ook daadwerkelijk gebeurt, zal in het traject ter voorbereiding op de implementatie van het nieuwe inburgeringsstelsel uitgebreid aandacht worden besteed goed opdrachtgeverschap vanuit gemeenten. Daartoe is in ieder geval de handreiking «Van beleid naar inkoop in de inburgering» opgesteld, waarin een

paragraaf is gewijd aan dit onderwerp.⁹⁰ Een eerste versie van deze handreiking is inmiddels beschikbaar gesteld aan gemeenten.

9.7.3 Participatieverklaringstraject

Verschillende partijen hebben kritiek geuit op de invulling van het PVT. In de reacties is onder andere naar voren gebracht dat de waarde en betekenis van het PVT in het nieuwe stelsel onduidelijk is, dat het PVT op gespannen voet staat met de vrijheid van gedachten, geweten en godsdienst en dat het PVT veel overlap heeft met KNM en MAP. Verder is opgemerkt dat integratie een tweezijdig proces is terwijl in de huidige verklaring de inspanning slechts van één kant, namelijk die van de inburgeringsplichtige wordt gevraagd.

De regering ziet in deze kritiek geen aanleiding om het wetsvoorstel aan te passen.

De Nederlandse samenleving kan alleen functioneren als iedereen die zich hier wil vestigen meedoet en de kernwaarden van de Nederlandse samenleving kent en respecteert. Dit is een belangrijke voorwaarde om zo snel mogelijk in de samenleving te kunnen participeren. Door middel van het PVT maken inburgeringsplichtigen kennis met deze kernwaarden en daarmee is het een belangrijk element van de inburgering.

KNM en de MAP hebben allebei een andere focus dan het PVT. Het PVT spitst zich toe op de Nederlandse kernwaarden, daar waar in de MAP de participatie op de arbeidsmarkt centraal staat. Voor het examenonderdeel KNM dient de inburgeringsplichtige naast kennis over waarden over bredere kennis van de Nederlandse maatschappij te beschikken, zoals bijvoorbeeld de geschiedenis, het onderwijsstelsel en de gezondheidszorg. Voor wat betreft de aandacht voor de kernwaarden versterken het PVT, de MAP en KNM elkaar. Herhaling en het geven van betekenis aan de verschillende begrippen vergroot de kennis over de waarden en bewustwording hiervan.

Met de opzet van het traject en ondertekening van de verklaring wordt geen inbreuk gemaakt op de genoemde (grond)rechten: inburgeringsplichtigen behouden het recht om, al dan niet vanuit een levensbeschouwing, een bepaalde mening te zijn toegedaan. Zoals aangegeven, beoogt het PVT met een kennismaking met de Nederlandse kernwaarden een basis te leggen voor het respecteren van deze waarden. De tekst van de participatieverklaring is hier dan ook op toegesneden.⁹¹

Verder is er bewust voor gekozen om de participatieverklaring enkel door de inburgeringsplichtige te laten ondertekenen en niet tevens door de gemeente. De verklaring is namelijk geen overeenkomst waarin beide partijen verklaren de Nederlandse kernwaarden te onderschrijven. Het gaat er om dat de inburgeringsplichtige verklaart kennis te hebben genomen van de Nederlandse kernwaarden en deze te respecteren.

Gezien de nadruk op de overdracht van deze normen en waarden in het traject voorafgaand aan de ondertekening, functioneert de ondertekening als een

sluitstuk van dit traject.⁹²

9.7.4 Inburgeringstermijn

Uit veel reacties van gemeenten blijkt dat er onduidelijkheid is over de verhouding tussen de (aanvang van de) inburgeringsplicht en de start van de inburgeringstermijn. Om die reden is paragraaf 2.7.3 aangevuld om het onderscheid tussen de inburgeringsplicht en de inburgeringstermijn te verduidelijken. In dezelfde paragraaf is eveneens verduidelijkt dat het ook

⁹⁰ <https://www.piano.nl/sites/default/files/media/documents/Handreiking-Inkoop-in-de-inburgering-november2019.pdf>

⁹¹ Kamerstukken II, 2016/17, 34 585, nr. 3, p. 13.

⁹² Kamerstukken II, 2016/17, 34 585, nr. 3, p. 22.

het nieuwe stelsel mogelijk blijft om in voorkomende gevallen de inburgeringstermijn te verlengen, naar aanleiding van verschillende kritische reacties ten aanzien van het voorstel om de standaard verlenging van de inburgeringstermijn voor analfabeten af te schaffen. In paragraaf 2.7.1.3 is daarnaast verduidelijkt dat de uren die een inburgeringsplichtige in de Z-route spendeert aan het volgen van een alfabetiseringstraject, meetellen voor de urennorm die in deze route geldt.

De ACVZ heeft de aanbeveling gedaan om de inburgeringstermijn te laten starten op het moment dat het PIP is vastgesteld en niet met de inschrijving van de inburgeringsplichtige in de Brp om eventuele vertraging aan de zijde van de gemeente niet voor risico van de inburgeringsplichtige te laten komen. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State heeft dit geadviseerd. Op grond hiervan is artikel 11 van het wetsvoorstel aangepast. Hierin is bepaald dat de inburgeringstermijn aanvangt op de dag na die van dagtekening van het PIP. Ook de toelichting is op dit punt aangepast (paragraaf 2.7.3).

9.7.5 Informatievoorziening en gegevensuitwisseling

Informatievoorziening en gegevensuitwisseling zijn door meerdere partijen als aandachtspunt naar voren gebracht. De VNG heeft in dit kader bijvoorbeeld opgemerkt dat het nieuwe inburgeringsstelsel in de praktijk geen vorm kan krijgen als de gegevensuitwisseling tussen de verschillende partijen die in het stelsel een rol krijgen niet goed is geregeld. Ook DUO heeft aandacht gevraagd voor de ketenkoppelingen die gerealiseerd zullen moeten worden.

Verschillende organisaties, en met name de gemeenten, krijgen een belangrijke rol krijgen in het nieuwe stelsel. Het is van essentieel belang dat al deze organisaties kunnen beschikken over de informatie die zij nodig hebben voor het uitvoeren van hun taken. Binnen het programma Veranderopgave inburgering is informatie- en gegevensuitwisseling daarom een belangrijk thema. De ambities op het gebied van informatievoorziening worden ontwikkeld samen met de betrokken partijen, om te waarborgen dat de processen van gegevensuitwisseling in de «inburgeringsketen» in de nieuwe situatie optimaal op elkaar aansluiten. Bij de vormgeving van de voorzieningen zal steeds rekening worden gehouden met de noodzaak om gegevens te kunnen ontsluiten met de verschillende partijen en de inburgeringsplichtige zelf. Het wetsvoorstel bevat hiervoor de benodigde grondslagen.

In het kader van gegevensuitwisseling hebben met name veel gemeenten tevens aandacht gevraagd voor de situatie waarin inburgeringsplichtigen verhuizen van de ene naar de andere gemeente. Een veel gestelde vraag in dit kader is wat dit precies betekent voor het PIP van de inburgeringsplichtige en de gegevensuitwisseling tussen de gemeenten.

Naar aanleiding van deze vragen is artikel 15 van het wetsvoorstel aangevuld. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid voor de inburgeringsplichtige, is in dit artikel bepaald dat in het geval van een verhuizing, de gemeente van de nieuwe woonplaats van de inburgeringsplichtige in het PIP de leerroute overneemt die de vorige gemeente reeds had vastgesteld. De toelichting in paragraaf 2.5.4 is op dit punt aangevuld. Ook is extra aandacht besteed aan de gevolgen van verhuizingen in paragrafen 2.5.2 en 2.5.3. Verder is in artikel 35 een grondslag voor gegevensuitwisseling tussen gemeenten onderling gecreëerd. Daarmee wordt het mogelijk gemaakt dat gemeenten de informatie over een inburgeringsplichtige, zoals bijvoorbeeld de uitkomst van de leerbaarheidstoets, (overige) informatie die is verzameld in het kader van de brede intake en het PIP, aan elkaar kunnen overdragen in het geval van een verhuizing. Deze mogelijkheid ontbrak ten onrechte in het oorspronkelijke wetsvoorstel.

9.7.5 Overige onderwerpen

Ten slotte zijn er naar aanleiding van de internetconsultatie vragen gesteld over vele onderwerpen, zoals bijvoorbeeld het vaststellen van de leerroute, hoe MAP zich verhoudt tot de verschillende leerroutes en de voorgestelde wijziging van de Wet kinderopvang. Waar relevant zijn de betreffende paragrafen in de toelichting op deze onderdelen verder verduidelijkt.

10. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Zoals beschreven in paragraaf 1.2 bevat het huidige stelsel een aantal belemmeringen. Daarom zijn tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel verschillende vormen van overgangsrecht onderzocht waardoor inburgeringsplichtigen ook zouden kunnen profiteren van het nieuwe stelsel.

Zo is onderzocht of het mogelijk is om inburgeringsplichtigen die onder het huidige stelsel vallen (vrijwillig of verplicht) over te laten stappen naar het nieuwe stelsel. Het voordeel van een dergelijke overstap is dat de gemeenten en de inburgeringsplichtigen gebruik kunnen maken van de voorzieningen van het nieuwe stelsel. Het belangrijkste nadeel van deze optie is echter dat er onduidelijkheid ontstaat over de verschillende regimes, zoals bijvoorbeeld de verhouding tussen de routes in het nieuwe stelsel en de ontheffingen van het huidige stelsel, de verhouding van de nieuwe en de huidige taaleis (niveau B1 respectievelijk A2), de verhouding tussen de financiële regimes en de doorwerking in en aansluiting op de Vreemdelingenwet 2000 en de Rijkswet op het Nederlanderschap. Daarnaast zou een verplichte overstap ook in strijd zijn met het beginsel van rechtszekerheid: de inburgeringsplichtige wordt daardoor geconfronteerd met een nieuw stelsel met andere verplichtingen.

Daarnaast is ook de mogelijkheid van het kwijtschelden van de lening onderzocht voor inburgeringsplichtigen die aan het eind van hun inburgeringstermijn zijn als ze binnen een nader te bepalen (verlengde) termijn aan de inburgeringsplicht voldoen. Het voordeel van een dergelijke regeling is dat inburgeringsplichtige niet blijft zitten met een schuld. Het nadeel van deze optie is echter dat de mogelijkheid van het kwijtschelden van de lening voor asielstatushouders al bestaat in het huidige stelsel, waardoor deze regeling zich zou beperken tot gezinsmigranten en overige migranten. Verdere afbakening van de groep inburgeringsplichtigen voor wie deze regeling zou gelden leidt tot willekeur en tot rechtsongelijkheid voor degenen die al aan de inburgeringsplicht hebben voldaan en de lening al hebben terugbetaald.

Verder is nagedacht over een periode van opschorting van de inburgeringsplicht voorafgaand aan inwerkingtreding van de nieuwe wet. Bijvoorbeeld voor een aantal maanden of een half jaar. In deze situatie zou de groep die gedurende deze periode in het bezit wordt gesteld van een verblijfsvergunning op grond waarvan de inburgeringsplicht normaal gesproken direct ontstaat, pas inburgeringsplichtig worden op het moment van inwerkingtreding van de nieuwe wet. De belangrijkste nadelen van deze optie zijn echter de ongewenste vertraging in de start van de inburgering en willekeur in afbakening.

Tot slot is de mogelijkheid van ontheffing van de inburgeringsplicht van alle inburgeringsplichtigen op het moment inwerkingtreding van de wet verkend. Voordeel van deze optie is dat deze groep geen inburgeringsverplichting meer heeft en een financieel voordeel (leningen minder uitgeput). Maar ook hiervoor geldt dat dat de rechtsgelijkheid van voormalig inburgeringsplichtigen die wel aan hun inburgeringsplicht moesten voldoen in het geding is. Daarnaast ontstaat er een groep nieuwkomers die, doordat zij van hun inburgeringsplicht zijn ontheven, onvoldoende kennis van de Nederlandse taal en samenleving hebben.

Ook leidt dit tot onduidelijkheid over de doorwerking in en aansluiting op de Vreemdelingenwet 2000 en de Rijkswet op het Nederlanderschap.

Gelet op genoemde bezwaren van rechtsongelijkheid, willekeur, ingewikkelde financiële trajecten en verschillende eisen waarmee inburgeringsplichtigen worden geconfronteerd (bijvoorbeeld de verhoging van het niveau van A2 naar B1), wordt in het wetsvoorstel voorgesteld de verplichtingen en rechten die voortvloeien uit deze wet zoals deze luidde voor de dag van inwerking van dit wetsvoorstel van toepassing te laten blijven op personen van wie de wet van toepassing was, voorafgaande aan de inwerkingtreding van deze wet. Daarnaast wordt de (huidige) Wet inburgering ingetrokken.

Dat betekent concreet dat de huidige wet van toepassing blijft op zowel personen die onder deze wet inburgeringsplichtig zijn geworden en dat nog steeds zijn als deze wet in werking treedt, als op degenen die inmiddels niet meer inburgeringsplichtig zijn maar die nog boetes dienen te voldoen en/of de gebruikte lening dienen af te lossen. Ook blijft de huidige wet van toepassing op de personen die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om een lening af te sluiten om vrijwillig in te burgeren.

Om gemeenten in staat te stellen om inburgeringsplichtige asielstatushouders die niet kunnen profiteren van het nieuwe stelsel te ondersteunen en te activeren richting passend inburgeringsonderwijs, heeft de regering in 2019 en 2020 aan gemeenten € 20 miljoen beschikbaar gesteld. Deze (financiële) impuls is ook bedoeld voor gemeenten om alvast te groeien naar hun regierol op de uitvoering van inburgering in het nieuwe stelsel, dat naar verwachting op 1 juli 2021 in werking zal treden.⁹³ Verder wordt aan gemeenten voor deze groep vanaf 2021 incidenteel een totaalbedrag van € 25,5 miljoen beschikbaar gesteld.⁹⁴

Al dit tezamen heeft er toe geleid dat er gekozen is voor een heldere scheidslijn tussen het huidige en nieuwe stelsel.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Hoofdstuk 1. Inleidende bepalingen

Artikel 1. Begripsbepalingen

Dit artikel is grotendeels gelijk aan artikel 1 van de huidige Wet inburgering. Wel is er een aantal technische wijzigingen doorgevoerd en zijn nieuwe verkorte aanduidingen opgenomen van een aantal veelvoorkomende begrippen. De termen *leerplichtige leeftijd* en *kwalificatieplicht* komen in het voorgestelde artikel 1 niet voor. Uit de formulering van het voorgestelde artikel 4, eerste lid, onderdelen a en c, blijkt al dat het om de leer- en kwalificatieplicht, bedoeld in de Leerplichtwet 1969 gaat. Tot slot is aan de definitiebepaling van het begrip *college* toegevoegd dat het telkens gaat om het college waar de asielstatushouder op grond van artikel 28 van de Huisvestingswet 2014 gehuisvest is. Hiermee wordt verduidelijkt dat het college van de gemeente waar de asielstatushouder verblijf houdt in het AZC geen rol heeft bij de inburgering van die persoon. Alleen het college waar de asielstatushouder op grond van artikel 28 van de Huisvestingswet 2014 wordt gehuisvest heeft een rol bij de inburgering.

⁹³ Kamerstukken II 2018/19, 32 824, nr. 245, p. 8 en Kamerstukken II 2019/20, 32 824, nr. 294.

⁹⁴ Kamerstukken II, 2019/20, 32 824, nr. 297.

Daarnaast is een definitie van de cursusinstelling opgenomen. Het gaat hierbij om de instelling die onderwijs aanbiedt dat gericht is op het voldoen aan de inburgeringsplicht.

Artikel 2. Rechtshandelingen door minderjarigen

Het voorgestelde artikel 2 is overgenomen van het huidige artikel 2 van de Wet inburgering. Ook in het nieuwe stelsel kunnen minderjarigen inburgeringsplichtig zijn en moeten zij rechtshandelingen kunnen verrichten in het kader van hun inburgeringsplicht.

In de praktijk is de groep minderjarige inburgeringsplichtigen zeer beperkt.⁹⁵ Op grond van het voorgestelde artikel 3, eerste lid, (gelijk aan het huidige artikel 5, eerste lid, onderdeel a) kan de inburgeringsplicht aanvangen op zestienjarige leeftijd. De meeste vreemdelingen worden echter pas daadwerkelijk inburgeringsplichtig op achttienjarige leeftijd. Dit komt doordat jongeren van zestien en zeventien jaar kwalificatieplichtig zijn. Wie kwalificatieplichtig is, is vrijgesteld van de inburgeringsplicht. De kwalificatieplicht geldt echter niet voor jongeren die in het bezit zijn van een diploma of getuigschrift praktijkonderwijs als bedoeld in artikel 29a van de Wet op het voortgezet onderwijs en jongeren die voortgezet speciaal onderwijs hebben gevolgd in het arbeidsgerichte uitstroomprofiel of het uitstroomprofiel dagbesteding als bedoeld in artikel 14 van de Wet op de expertisecentra. De inburgeringsplicht kan voor deze groep dus aanvangen voor de achttienjarige leeftijd.

Hoofdstuk 2. Inburgeringsplichtig

Artikel 3. Inburgeringsplichtig

Dit artikel is grotendeels overgenomen van artikel 3 van de huidige Wet inburgering. De volgorde van de leden is aangepast en er zijn tekstuele aanpassingen gedaan. Daarnaast is aan het eerste lid toegevoegd dat alleen degene die 16 jaar of ouder is en de pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt, inburgeringsplichtig is. Op dit moment staat dit in artikel 5, eerste lid, onderdeel a, van de huidige Wet inburgering. Het eerste lid van artikel 3 is een logischere plek. De vrijstellingen in artikel 4 zijn namelijk aan een beoordeling gebonden, terwijl de leeftijdsgrenzen vast staan. Dit geldt ook voor het tweede lid waarin is geregeld dat onder meer EU-burgers niet inburgeringsplichtig zijn. Op dit moment is dit geregeld in artikel 5, tweede lid, van de huidige Wet inburgering.

Artikel 4. Vrijstelling van de inburgeringsplicht

Het voorgestelde artikel 4 is grotendeels overgenomen van het huidige artikel 5 van de Wet inburgering. Er is een aantal wijzigingen doorgevoerd. Deze wijzigingen worden hieronder nader toegelicht.

De aanhef van het eerste lid is aangepast ten opzichte van de aanhef van artikel 5, eerste lid, van de huidige Wet inburgering. Het onderhavige artikel onderscheidt zich als volgt van het voorgestelde artikel 3. De personen die vallen onder het bepaalde in artikel 4 worden in eerste instantie inburgeringsplichtig. Als vervolgens blijkt dat sprake is van een grond tot vrijstelling krijgt de inburgeringsplichtige een beschikking tot vrijstelling van de inburgeringsplicht. Dat sprake is van een grond tot vrijstelling kan in verschillende fases van het inburgeringsproces aan de orde komen. Bijvoorbeeld bij de aanvang van de inburgeringsplicht of pas

⁹⁵ In de periode van 1 januari 2013 tot en met 31 december 2018 zijn slechts 27 jongeren onder de achttien jaar inburgeringsplichtig geworden.

tijdens de brede intake. In dat laatste geval is het aan het college om de inburgeringsplichtige hierover te informeren en te adviseren een aanvraag om vrijstelling in te dienen. De personen die op grond van artikel 3 niet inburgeringsplichtig zijn worden echter nooit inburgeringsplichtig en ontvangen daarom geen kennisgeving voor de inburgeringsplicht noch een beschikking tot vrijstelling.

Het huidige eerste lid, onderdeel a, en het tweede lid komen in het voorgestelde artikel 4 niet terug. Zie hiervoor die toelichting bij artikel 3.

In het huidige eerste lid, onderdeel b, is bepaald dat niet inburgeringsplichtig is degene die ten minste acht jaren tijdens de leerplichtige leeftijd in Nederland heeft verbleven. Hieraan wordt toegevoegd dat ook de jaren tijdens de kwalificatieplicht meetellen voor deze vrijstelling. Dit past bij de argumentatie dat degene die acht jaar onderwijs heeft gevolgd in Nederland over het algemeen beschikt over het niveau dat van de inburgeringsplichtige wordt verlangd. Het voorgestelde eerste lid, onderdeel a, wordt daarom zo geformuleerd dat degene die acht jaar leer- of kwalificatieplichtig is geweest op grond van de Leerplichtwet 1969 niet inburgeringsplichtig is. De toevoeging «in Nederland» is in het voorgestelde artikel weggelaten. De verwijzing naar de Leerplichtwet 1969 maakt al duidelijk dat het om de leer- of kwalificatieplicht in Nederland gaat.

Het huidige eerste lid, onderdeel c, regelt dat degene die beschikt over een bij ministeriële regeling aangewezen diploma, certificaat of ander document is vrijgesteld van de inburgeringsplicht. Deze vrijstelling komt in het voorgestelde eerste lid, onderdeel b, terug. In dit artikel wordt geregeld dat de diploma's worden aangewezen bij ministeriële regeling en dat het moet gaan om diploma's waaruit blijkt dat degene beschikt over de kennis en vaardigheden die in de inburgering van hem worden verlangd.

In het voorgestelde eerste lid, onderdeel d, wordt de vrijstelling van de inburgeringsplicht tijdens het volgen van een opleiding dat leidt tot een vrijstellend diploma geregeld. Ten opzichte van het huidige eerste lid, onderdeel e, komt de zinsnede «aansluitend op de leerplicht of kwalificatieplicht» in de voorgestelde opzet niet terug. Zodoende geldt de vrijstelling ook voor degene die op een later moment een opleiding gaat volgen. De vrijstelling geldt voor zover en zolang de opleiding wordt gevolgd. Als de opleiding wordt beëindigd zonder dat het vrijstellende diploma is behaald, start de inburgeringsplicht op dat moment alsnog. De termijnen, bedoeld in artikel 11, zijn gedurende de periode van de vrijstelling opgeschort en gaan weer lopen op het moment dat de inburgeringsplicht weer aanvangt.

In het voorgestelde eerste lid, onderdeel e, is opgenomen dat de inburgeringsplichtige kan worden vrijgesteld als hij heeft aangetoond al voldoende te zijn ingeburgerd. Deze ontheffingsgrond staat op dit moment in artikel 2.8a van het huidige Besluit inburgering en is nader uitgewerkt in artikel 2.4a van de huidige Regeling inburgering. In de voorgestelde situatie wordt de vrijstelling geregeld op het niveau van de wet en worden de voorwaarden waaronder de ontheffing wordt verleend uitgewerkt bij of krachtens amvb, op grond van het tweede lid.

Het huidige derde lid komt niet terug in het voorgestelde artikel 4, maar in het voorgestelde artikel 7. De achtergrond hiervan is dat in hoofdstuk 2 wordt bepaald wie inburgeringsplichtig is. In artikel 4 staat wie in afwijking van artikel 3 in het geheel niet inburgeringsplichtig is. Het derde lid van het huidige artikel 5 gaat echter over een vrijstelling van een gedeelte van de inburgeringsplicht. De personen die onder dit lid vallen

zijn inburgeringsplichtig, maar hoeven niet alle onderdelen van het inburgeringsexamen af te leggen. Daarom wordt dit huidige derde lid verplaatst naar een meer logische plek, namelijk naar artikel 7. Dat artikel staat in het hoofdstuk dat gaat over de inhoud van de inburgeringsplicht.

Het voorgestelde tweede lid is in aangepaste vorm overgenomen van het huidige vierde lid. Ten opzichte van het huidige lid vervalt onderdeel b, omdat deze grondslag gezien de voorgestelde nieuwe formulering van het huidige eerste lid, onderdeel b, niet meer nodig is. Het huidige onderdeel a komt terug in het voorgestelde tweede lid. Evenals nu het geval is kan deze grondslag gebruikt worden om ook andere groepen vrij te stellen van de inburgeringsplicht.

Het huidige vijfde lid komt in de voorgestelde opzet van artikel 4 niet meer terug. Het huidige tweede lid, onderdeel d, (voorgestelde artikel 3, tweede lid, onderdeel d) bevat immers geen beleidsruimte. Daarnaast is er tot op heden geen gebruik gemaakt van de bevoegdheid.

Artikel 5. Ontheffing van de inburgeringsplicht

Het voorgestelde artikel 5 is grotendeels gebaseerd op artikel 6 van de huidige Wet inburgering.

De ontheffing bij een psychische of lichamelijke belemmering, of een verstandelijke handicap blijft bestaan. Deze ontheffing staat in artikel 6, eerste lid, van de huidige Wet inburgering en komt terug in het eerste lid, van het voorgestelde artikel 5. Ten opzichte van de huidige tekst zijn enkele wijzigingen doorgevoerd. In het huidige artikel staat dat de ontheffing wordt verleend als de inburgeringsplichtige door een psychische of lichamelijke belemmering of een verstandelijke handicap (in het wetsvoorstel is dit vervangen door de term «verstandelijke beperking»), blijvend niet in staat is het inburgeringsexamen te behalen. In de nieuwe opzet wordt bepaald dat hij blijvend niet in staat is om aan de inburgerings*plicht* te voldoen. Dit betekent dat de ontheffing alleen kan worden verleend als de inburgeringsplichtige zowel de B1-route als de onderwijsroute of Z-route niet kan doorlopen. Het kan immers voorkomen dat iemand door een psychische of lichamelijke belemmering, of verstandelijke beperking niet in staat is om het inburgeringsexamen af te leggen, maar wel in staat is om een op maat gemaakte Z-route te doorlopen. Deze persoon komt niet in aanmerking voor de ontheffing. Daarnaast is het ook mogelijk dat een inburgeringsplichtige niet kan voldoen aan een gedeelte van de inburgeringsplicht. In zo'n geval kan er ontheffing worden verleend van een gedeelte van de inburgeringsplicht.

Er wordt voorgesteld de ontheffing op grond van aangetoonde geleverde inspanningen (het huidige tweede lid) te laten vervallen. Zie voor een nadere motivering paragraaf 2.7.4 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

Het voorgestelde tweede lid betreft de ontheffingsgrond bij bijzondere individuele omstandigheden van de inburgeringsplichtige. Zie voor een nadere motivering paragraaf 2.7.4 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

Het voorgestelde derde lid komt overeen met de eerste zin van het huidige artikel 6, vierde lid. Dit lid biedt de grondslag om bij ministeriële regeling bedragen vast te stellen die voor het in behandeling nemen van een aanvraag tot ontheffing of voor het medisch advies ten behoeve van de ontheffing verschuldigd zijn. In paragraaf 2.7.4 van het algemene deel van de memorie van toelichting is aangegeven hoe deze grondslag zal

worden ingevuld. De tweede zin van het huidige artikel 6, vierde lid, komt in de nieuwe opzet niet terug. Het wetsvoorstel ziet alleen op personen die op of na inwerkingtreding van deze wet inburgeringsplichtig worden.

Het voorgestelde vierde lid komt deels overeen met het huidige derde lid. Voorts is opgenomen dat in ieder geval regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop aangetoond kan worden dat de inburgeringsplichtige blijvend niet in staat is te voldoen aan de inburgeringsplicht. Het gaat daarbij om een medisch advies, afgegeven door een door de Minister aangewezen arts. Daarnaast wordt in de amvb bepaald onder welke omstandigheden de kosten voor het advies vergoed kunnen worden. De grondslag om bij amvb te voorzien in «verdere ontheffing van de inburgeringsplicht» komt in de voorgestelde opzet niet terug. De verwachting is dat iedere inburgeringsplichtige aan zijn inburgeringsplicht kan voldoen. In het nieuwe stelsel met drie leerroutes kan maatwerk worden geleverd op basis van de individuele omstandigheden van de inburgeringsplichtige. Voor de zeer schrijnende gevallen die op dit moment niet kunnen worden voorzien kan de ontheffingsgrond bij bijzondere individuele omstandigheden van de inburgeringsplichtige (het voorgestelde tweede lid) uitkomst bieden. In het voorgestelde vijfde lid is de grondslag opgenomen om te kunnen voorzien in nadere regels over de toepassing van deze ontheffing.

Hoofdstuk 3. De inburgeringsplicht

Artikel 6. De inburgeringsplicht

Het voorgestelde artikel 6 is gebaseerd op onderdelen van de artikelen 7, 7a en 8 van de huidige Wet inburgering. In het eerste lid wordt tot uitdrukking gebracht dat de inburgeringsplicht bestaat uit het afronden van het PVT, het afronden van de MAP (zie ook artikel 8, derde lid, waarin een vrijstelling van de MAP is geregeld voor inburgeringsplichtigen in de onderwijroute) én het behalen van het inburgeringsexamen (de B1-route), het taalschakeltraject (de onderwijroute) of de zelfredzaamheidsroute (de Z-route). Anders dan in het huidige stelsel wordt het PVT niet langer gepresenteerd als onderdeel van het inburgeringsexamen, maar als onderdeel van de totale inburgeringsplicht. Op deze manier kan geen verwarring bestaan over het feit dat het PVT ook moet worden afgerond als de inburgeringsplichtige de onderwijroute of de Z-route doorloopt. Ook anders dan in het huidige stelsel is dat de MAP als zelfstandig onderdeel van de inburgeringsplicht wordt benoemd. In het eerste lid, onderdeel c, staat dat de inburgeringsplichtige naast het PVT en de MAP één van de leerroutes moet behalen. Deze routes worden in de artikelen 7, 8 en 9 nader uitgewerkt.

In het tweede lid is opgenomen dat de inburgeringsplichtige, na het voldoen aan de inburgeringsplicht, een diploma (in het geval van de inburgeringsplichtige die heeft voldaan aan de inburgeringsplicht en daartoe het inburgeringsexamen of de onderwijroute heeft behaald) of certificaat (in het geval van de inburgeringsplichtige die de zelfredzaamheidsroute heeft behaald) ontvangt. Op grond van het zevende lid worden er bij of krachtens amvb regels gesteld omtrent het diploma en het certificaat.

In het derde lid is opgenomen dat het college verantwoordelijk is voor het aanbieden van het PVT en de MAP.

In het vierde lid is opgenomen waar het PVT uit bestaat: een inleiding in de kernwaarden van de Nederlandse samenleving en de ondertekening van de participatieverklaring. Voor een verdere toelichting van het PVT zij

verwezen naar paragraaf 2.7.2.1 van het algemeen deel van deze toelichting. In het vijfde lid is opgenomen dat de participatieverklaring een wettelijk vastgestelde slotformule bevat. Deze slotformule is overgenomen uit de huidige artikel 7a. In het achtste lid is de grondslag neergelegd voor de overige tekst van de participatieverklaring. Deze tekst wordt bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld, na een voorhangprocedure. Nu de slotformule in de wet is vastgelegd, kan deze derhalve niet bij deze algemene maatregel van bestuur worden gewijzigd. De slotformule vormt daarmee ook geen onderwerp van de voorhangprocedure.

In het zesde lid is opgenomen uit welke componenten de module Arbeidsmarkt en Participatie in ieder geval bestaat. Het gaat daarbij om een eerste kennismaking met en voorbereiding op de Nederlandse arbeidsmarkt. Bij dat laatste gaat het onder meer om het in beeld brengen van de competenties en arbeidskansen van de inburgeringsplichtige, zodat deze een realistisch beeld kan krijgen van zijn kansen op de Nederlandse arbeidsmarkt.

Het zevende lid bevat de grondslag om bij of krachtens amvb regels te stellen over de inhoud en vormgeving van het PVT en de MAP (naast het eerder genoemde diploma en certificaat).

Artikel 7. De B1-route

Het onderhavige artikel gaat over de B1-route. In deze route moet het inburgeringsexamen worden behaald. In het eerste lid is de inhoud van het inburgeringsexamen opgenomen. Zoals gezegd wordt het PVT niet langer gepresenteerd als onderdeel van het inburgeringsexamen. Dit onderdeel komt daarom in dit artikel niet terug, maar staat nu in het voorgestelde artikel 6, eerste lid, onderdeel a. De overige onderdelen van het inburgeringsexamen blijven de examinering van de Nederlandse taal en KNM. In het voorgestelde eerste lid, onderdeel a, wordt echter voorgesteld dat de examinering van mondelinge en schriftelijke vaardigheden van de Nederlandse taal op het niveau B1 gebeurt. Daarbij wordt opgemerkt dat het gaat om *ten minste* het niveau B1. Dit betekent dat de inburgeringsplichtige die in staat is om examen op het niveau B2 te behalen, daartoe ook in de gelegenheid kan worden gesteld. Dit is echter geen verplichting voor het college. Een andere wijziging ten opzichte van het huidige artikel 7, tweede lid, onderdeel c, is dat nu gesproken wordt van examinering van KNM. Dit onderdeel van KNS is door het decentraal worden van de MAP nog het enige onderdeel van KNS.

In paragraaf 2.7.1.1 van het algemene deel van de memorie van toelichting is beschreven dat mogelijk niet iedereen in staat zal zijn om de taalonderdelen op het niveau B1 te behalen. Daarom wordt de mogelijkheid opgenomen om af te schalen naar het niveau A2. Deze mogelijkheid is opgenomen in artikel 17, vierde lid, en wordt in de toelichting bij dat artikel toegelicht.

Het tweede lid bepaalt dat de Minister van SZW of de Minister van OCW, het inburgeringsexamen aanbiedt, waarbij de Minister van SZW het inburgeringsexamen op niveau A2 en KNM aanbiedt, en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap verantwoordelijk is voor staatsexamens op B1- en B2-niveau.

Het voorgestelde derde lid is overgenomen uit artikel 5, derde lid, van de huidige Wet inburgering. Zie hiervoor de toelichting bij artikel 4. Daarnaast zij opgemerkt dat in dit onderdeel slechts wordt verwezen naar het eerste lid. Dit betekent dat de vrijstelling alleen geldt als het examen

op het niveau B1 wordt afgelegd. Wie geheel of gedeeltelijk afschaalt naar het niveau A2 wordt geacht het gehele examen te behalen.

Het vierde en vijfde lid bevatten de grondslagen om regels te kunnen stellen over het inburgeringsexamen en over de vrijstelling, bedoeld in het derde lid. In het vierde lid, onderdeel b, is ter verduidelijking toegevoegd dat ook regels worden gesteld over de beoordeling van het examen. Op grond van het vijfde lid kunnen regels worden gesteld over het indienen van een aanvraag voor de vrijstelling.

Artikel 8. De onderwijsroute

In dit artikel wordt de onderwijsroute uitgewerkt. Het eerste lid bepaalt de doelgroep van deze route. Het gaat om de inburgeringsplichtige die aangeeft een opleiding in het beroeps- of wetenschappelijk onderwijs te willen volgen, en bij wie er, naar het oordeel van het college, een grote kans bestaat dat de inburgeringsplichtige na het volgen van het taalschakeltraject in staat is om direct daarna in het beroeps – of wetenschappelijk onderwijs een diploma te behalen. Allereerst dient daarbij aannemelijk te zijn dat de inburgeringsplichtige voldoende gemotiveerd is om de onderwijsroute te volgen. Dit moet blijken uit de brede intake waarbij de inburgeringsplichtige kan aangeven het onderwijs te willen volgen. Als de inburgeringsplichtige onvoldoende gemotiveerd is kan het college niet besluiten dat de inburgeringsplichtige de onderwijsroute moet volgen. Voorts moet er sprake zijn van voldoende leerpotentieel. Het taalschakeltraject kan alleen worden ingezet als er naar het oordeel van het college grote kans is dat de inburgeringsplichtige na het volgen van dat traject in staat zal zijn om een diploma te behalen. De onderwijsroute is in beginsel gericht op jonge inburgeringsplichtigen in de leeftijd tot 28 jaar. De toelating tot het reguliere onderwijs valt buiten het kader van de Wet inburgering 20. en is daarmee geen noodzakelijke voorwaarde voor het voldoen aan de inburgeringsplicht. Het behalen van het taalschakeltraject en het afronden van het PVT is voldoende om te voldoen aan de inburgeringsplicht.

Het tweede lid bevat de definitie van het taalschakeltraject. Dit betreft een nieuw vorm te geven opleiding educatie als bedoeld in artikel 7.3.1, eerste lid, onderdeel f, van de WEB. De eindtermen van dat taalschakeltraject zullen worden neergelegd in een ministeriële regeling van de Minister van OCW. Het gaat om educatie die erop gericht is om personen met een andere moedertaal dan de Nederlandse taal klaar te stomen voor het Nederlandse onderwijs. Verder van belang is dat in het kader van de Wet inburgering 20. een opleiding educatie zoals hiervoor omschreven alleen wordt aangemerkt als het taalschakeltraject, indien de opleiding wordt verzorgd aan een instelling met diploma-erkenning. Deze erkenning wordt slechts verleend door de Minister van OCW als aan de voorwaarden van artikel 1.4a.1 van de WEB wordt voldaan. Als blijkt dat niet meer aan die voorwaarden wordt voldaan, kan een (voorgenomen) besluit tot intrekking van de erkenning worden genomen. Het is voor het behalen van de inburgeringsplicht immers van belang dat bewezen wordt dat het gewenste niveau is bereikt. Dit kan in geval van de onderwijsroute slechts door middel van een diploma voor het behalen van het taalschakeltraject dat is verzorgd door een erkende aanbieder. Deze toevoeging is noodzakelijk, omdat het vanuit de WEB ook mogelijk is om opleidingen educatie te verzorgen zonder diploma-erkenning. Indien de opleiding wordt verzorgd aan een instelling zonder diploma-erkenning, kan het behalen van de opleiding niet leiden tot het behalen van het taalschakeltraject in het kader van de inburgeringsplicht.

In het derde lid wordt geregeld dat degene die het taalschakeltraject volgt, de MAP niet hoeft af te ronden. In plaats van aandacht voor het onderwerp MAP in het taalschakeltraject wordt er aandacht besteed aan leervaardigheden. Deze leervaardigheden zijn belangrijk bij de doorstroom naar een vervolgopleiding die de inburgeringsplichtige voorbereidt op de arbeidsmarkt. Het PVT moet wel worden afgerond. Met de woorden «volgt of heeft gevolgd» wordt bedoeld dat degene die het taalschakeltraject volgt *gedurende* dat traject is vrijgesteld van de MAP. Dit kan worden gezien als een tijdelijke vrijstelling. Als het taalschakeltraject is afgerond door middel van het behalen van het diploma is die inburgeringsplichtige volledig vrijgesteld van de MAP. Als de inburgeringsplichtige ook het PVT heeft afgerond is voldaan aan de inburgeringsplicht. Als tijdens het taalschakeltraject blijkt dat de onderwijsroute toch te hoog gegrepen is, of als het de inburgeringsplichtige om andere redenen niet lukt om alle onderdelen van het taalschakeltraject te behalen, dan zal de inburgeringsplichtige via een andere leerroute aan de inburgeringsplicht moeten voldoen. De B1-route ligt daarbij voor de hand met eventueel de mogelijkheid om op niveau A2 examens te halen. In geval een nieuwe leerroute wordt vastgesteld vervalt de tijdelijke vrijstelling voor de MAP en zal de MAP alsnog moeten worden afgerond om aan de inburgeringsplicht te voldoen. De termijn, bedoeld in artikel 11, eerste lid, is gedurende de periode van de vrijstelling opgeschort en gaat weer lopen op het moment dat de tijdelijke vrijstelling vervalt.

In het vierde lid is bepaald dat de inburgeringsplichtige die niet heeft voldaan aan alle onderdelen van het taalschakeltraject, heeft voldaan aan het inburgeringsexamen (de B1-route uit artikel 7), indien hij binnen het taalschakeltraject wel heeft voldaan aan de onderdelen van het inburgeringsexamen. Het gaat daarbij om de examinering van de Nederlandse taal op ten minste niveau A2 (vergelijk artikel 17, vierde lid) en kennis van de Nederlandse maatschappij (artikel 7, eerste lid, onderdeel b). Zoals bij de toelichting bij het derde lid is toegelicht, dient de inburgeringsplichtige in deze situatie alsnog voldoen aan het MAP (naast het PVT) om te voldoen aan de inburgeringsplicht. De onderwijsroute is in dit geval immers niet afgerond.

Artikel 9. De zelfredzaamheidsroute

In dit artikel wordt de Z-route uitgewerkt. In het eerste lid komt allereerst de doelgroep van de Z-route tot uitdrukking. Het gaat om de inburgeringsplichtige die redelijkerwijs niet in staat is om de B1-route of de onderwijsroute binnen de inburgeringstermijn van drie jaar te behalen. Bij het niet kunnen behalen van de B1-route wordt zowel het niveau B1 als het niveau A2 bedoeld. De beide niveaus moeten buiten de mogelijkheden van de inburgeringsplichtige liggen. Degene die in staat is om het niveau A2 te behalen komt niet in aanmerking voor de Z-route. Daarnaast komt in het lid tot uitdrukking wat de Z-route inhoudt. Het gaat om een intensief, praktijkgericht traject, aansluitend op de persoonlijke capaciteiten van de inburgeringsplichtige, waarbij vier onderdelen centraal staan, te weten de Nederlandse taal, zelfredzaamheid, activering en participatie in de Nederlandse maatschappij. Anders dan in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, wordt bij de Nederlandse taal geen niveau van het Europees Raamwerk voor Moderne Talen benoemd. Bovendien wordt geen examinering van de taal voorgeschreven.

Het tweede lid biedt de mogelijkheid om bij of krachtens amvb regels te stellen over de inhoud en vormgeving van het traject. In paragraaf 2.7.1.3 van het algemene deel van de memorie van toelichting is aangegeven dat er in ieder geval een urennorm wordt opgenomen en dat het traject wordt afgesloten met een eindgesprek.

Artikel 10. Voorbereiding op de inburgering

In paragraaf 2.4 van het algemene deel van de memorie van toelichting is voorgesteld het programma Voorbereiding op de inburgering in het nieuwe stelsel een prominenter rol te geven. Het onderhavige artikel voorziet in de grondslag om bij of krachtens amvb regels te stellen over dit programma. Tevens kan bij ministeriële regeling een instelling worden aangewezen die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het programma. De Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (Rva) wordt hierop aangepast.

In het voorgestelde artikel komt de doelgroep van het programma tot uitdrukking. De doelgroep is gelijk aan de doelgroep, als bedoeld in artikel 9a, eerste lid, van het Rva. Het gaat daar om de vreemdeling, bedoeld in artikel 3, derde lid, onderdelen c, e, k en l. Het betreft – kort gezegd – de vreemdeling die een verblijfsvergunning asiel of regulier voor bepaalde tijd heeft verkregen en recht heeft op opvang in het AZC in afwachting van het betrekken van woonruimte in een gemeente. In het voorgestelde artikel 10 is dit vertaald naar «de inburgeringsplichtige die nog niet is gehuisvest in de gemeente waar hij op grond van artikel 28 van de Huisvestingswet aan is gekoppeld. Uit het gebruik van de term «inburgeringsplichtige» volgt dat het gaat om een vreemdeling die een verblijfsvergunning asiel of regulier voor bepaalde tijd heeft verkregen. Pas bij het verkrijgen van een vergunning ontstaat immers de inburgeringsplicht. De verwijzing naar artikel 28 van de Huisvestingswet betekent dat het inderdaad gaat om een inburgeringsplichtige die nog in het AZC verblijft of recht heeft op opvangvoorzieningen. Bovendien verduidelijkt deze verwijzing dat het gaat om vreemdelingen die een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd hebben aangevraagd (artikel 28 juncto artikel 1, eerste lid, onderdeel h, van de Huisvestingswet).

Hoofdstuk 4. De inburgeringstermijn

Artikel 11. Duur en aanvang van de termijn

In dit artikel zijn de termijnen opgenomen waarbinnen de inburgeringsplichtige aan de inburgeringsplicht moet voldoen. Het artikel komt wat betreft de inhoud grotendeels overeen met de artikelen 7a, eerste en tweede lid, en 7b, eerste en tweede lid, van de huidige Wet inburgering.

Het eerste lid bepaalt de termijn voor het behalen van de inburgeringsplicht. De termijn is vastgesteld op drie jaar. De termijn van drie jaar is ten opzichte van het huidige stelsel niet gewijzigd. Dat het PVT en de MAP ook binnen drie jaar moeten worden afgerond is nieuw. In paragraaf 2.7.2.1 en 2.7.2.2 van het algemene deel van de memorie van toelichting wordt uitgelegd waarom ook hier voor een termijn van drie jaar is gekozen.

Het tweede lid bepaalt dat de termijn aanvangt op de dag na die van de dagtekening van het persoonlijk plan inburgering en participatie, bedoeld in artikel 15. Hiermee is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de bepalingen uit de Awb waarin de start van een termijn is verbonden aan een beschikking (de artikelen 3:40, 3:41 en 6:8, eerste lid, Awb). Om geen twijfel te doen bestaan over het aanvangsmoment van de inburgeringstermijn, is gekozen voor de dag na de dagtekening van de beschikking. Zoals in de toelichting bij artikel 15 is aangegeven, is het mogelijk dat onderdelen van het PIP, zoals de onderdelen die zien op de rechten en verplichtingen op grond van de Participatiewet, op een later moment worden vastgesteld. In dat geval is het van belang om te benadrukken, dat de dagtekening van het eerste PIP leidend is. Wijzigingen van het PIP of

latere beschikkingen hebben geen wijziging van de aanvang van de inburgeringstermijn tot gevolg. Met het derde lid wordt geregeld dat een eventuele bezwaar- en beroepsprocedure tegen het PIP die als gevolg heeft dat het PIP geheel of gedeeltelijk opnieuw wordt vastgesteld, niet leidt tot een wijziging van de aanvang van de termijn.

Artikel 12. Verlenging van de termijn

Dit artikel regelt de verlenging van de termijn van drie jaar voor het behalen van de inburgeringsplicht. Het artikel komt wat betreft de inhoud grotendeels overeen met de artikelen 7a, derde lid, en 7b, derde lid, van de huidige Wet inburgering.

Het eerste lid, onderdeel a bepaalt dat de termijn wordt verlengd als de inburgeringsplichtige aannemelijk maakt dat het overschrijden van die termijn hem niet te verwijten valt. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om overschrijding van de termijn in verband met een langdurige ziekte van de inburgeringsplichtige of diens partner, zwangerschap van de inburgeringsplichtige. De verlenging van de termijn in verband met het volgen van een alfabetiseringscursus, zoals nu opgenomen in artikel 7b, derde lid, onderdeel b, van de huidige Wet inburgering, komt in het onderhavige artikel niet terug. In het nieuwe stelsel wordt een alfabetiseringscursus onderdeel van het inburgeringstraject zelf.

In het eerste lid, onderdeel b, is een verleningsmogelijkheid opgenomen die ziet op de situatie waarin een inburgeringsplichtige in staat wordt geacht te voldoen aan de inburgeringsplicht op het voor hem vastgestelde niveau, wanneer de inburgeringstermijn wordt verlengd met een beperkte periode. Het gaat daarbij om de situatie dat de verlenging op grond van niet verwijtbaarheid uit het eerste lid niet direct in de rede ligt, maar er wel sprake is van aanzienlijke inspanningen door de inburgeringsplichtige. De zinsnede «conform de op grond van artikel 15 vastgestelde leerroute» is opgenomen om duidelijk te maken dat de verlengingsmogelijkheid mede tot doel heeft te voorkomen dat er afgeschaald wordt om te voorkomen dat de inburgeringstermijn wordt overschreden. Zie voor een nadere de toelichting paragraaf 2.7.3 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

Het tweede lid bevat de grondslag om bij of krachtens amvb regels te kunnen stellen over de verlenging van de termijn. Onderdeel a bevat de grondslag om regels te stellen over de toepassing van het eerste lid. Hierbij kan worden gedacht aan regels over een aanvraag voor de verlenging, waaronder de omstandigheden waaronder een verlenging aan de orde is, en de wijze waarop de inburgeringsplichtige aannemelijk kan maken dat de overschrijding van de termijn niet te verwijten valt, evenals een invulling van het begrip «aanzienlijke inspanningen» uit onderdeel b. Het tweede lid, onderdeel b bevat de grondslag om regels te stellen over de verdere verlenging van de termijn. Deze grondslag kan worden gebruikt in aanvulling op de grondslag in artikel 3, vierde lid. Op grond van die bepaling worden bij amvb regels gesteld over het voortduren van de inburgeringsplicht in geval van tijdelijke beëindiging van de in artikel 3, eerste lid, genoemde voorwaarden. In de gevallen waarin de inburgeringsplicht geacht wordt niet te zijn geëindigd kan verlenging van de termijn zijn aangewezen. Die verlenging kan worden geregeld op basis van de grondslag in onderdeel b.

Hoofdstuk 5. De taak van het college

Artikel 13. Maatschappelijke begeleiding

De maatschappelijke begeleiding voor asielstatushouders en hun gezinsleden blijft bestaan. Het voorgestelde artikel is grotendeels overgenomen van artikel 18 van de huidige Wet inburgering. In de leden is een aantal technische wijzigingen doorgevoerd. In het tweede lid is daarnaast toegevoegd waar de maatschappelijke begeleiding ten minste uit bestaat: praktische hulp bij het regelen van basisvoorzieningen en voorlichting over die voorzieningen in de Nederlandse samenleving. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om hulp bij het regelen van en voorlichting over voorzieningen zoals wonen, zorg, werk, inkomen, gezondheid, verzekeringen en onderwijs. Verwezen zij naar de algemene toelichting in paragraaf 2.5.1. Op grond van het derde lid vangt de maatschappelijke begeleiding aan op het moment dat de inburgeringsplichtige in de BRP is ingeschreven. Ook hierbij geldt dat het bij asielstatushouders gaat om de inschrijving bij de gemeente waar zij op grond van artikel 28 van de Huisvestingswet 2014 gehuisvest zijn. Dit is ongewijzigd ten opzichte van het huidige stelsel.

Artikel 14. De brede intake

Het eerste lid van het voorgestelde artikel bepaalt dat het college de inburgeringsplichtige oproept voor de afname van de brede intake. Het college kan de inburgeringsplichtige oproepen vanaf het moment dat de inburgeringsplichtige bij het college in beeld is. In het geval van een gezinsmigrant is dat het moment van inschrijving in de gemeente en voor een asielstatushouder het moment van koppeling aan de gemeente. Het artikel stelt geen termijn voor het doen van de oproep. Het ligt echter voor de hand dat het college de oproep voor de afname van de brede intake zo spoedig mogelijk doet. Als de inburgeringsplichtige binnen de gestelde termijn niet verschijnt of onvoldoende medewerking verleent, geeft het college een schriftelijke waarschuwing en doet daarbij een herhaalde oproep. Er geldt immers een meewerkplicht voor de inburgeringsplichtige om voldoende in te burgeren, en daarvoor zijn de brede intake met als onderdeel daarvan de leerbaarheidstoets essentiële voorwaarden.

Het niet voldoen aan de herhaalde oproep binnen de gestelde termijn wordt bestraft met een bestuurlijke boete op grond van de artikelen 22 en 26 van het wetsvoorstel. Bij de boetebeschikking zal een derde en laatste oproep worden gedaan, en opnieuw een termijn worden vastgesteld. Wanneer de inburgeringsplichtige ook in dit geval niet verschijnt of onvoldoende medewerking verleent, wordt er opnieuw een bestuurlijke boete opgelegd. In dit geval volgt er echter geen nieuwe oproep, maar voltooit het college het onderzoek in het kader van de brede intake buiten de inburgeringsplichtige om. Het laten plaatsvinden van de brede intake buiten de inburgeringsplichtige om, heeft tot gevolg, dat het PIP in deze situatie wordt vastgesteld zonder medewerking van de inburgeringsplichtige, en dat de inburgeringstermijn aanvangt. Voor de handhaving van de inburgeringsplicht heeft de voltooiing van de brede intake en vaststelling van het PIP tot gevolg dat, wanneer de inburgeringsplichtige geen medewerking verleent, boetes worden opgelegd op grond van artikel 23 van de wet.

Oproep	Gevolg bij niet verschijnen	Artikel
Eerste oproep	Waarschuwing, herhaalde oproep en nieuwe termijn	14, eerste lid

Oproep	Gevolg bij niet verschijnen	Artikel
Tweede oproep	Boete, herhaalde oproep en nieuwe termijn	Artikel 22, eerste en tweede lid
Derde oproep	Boete en voltooiing brede intake in afwezigheid inburgeringsplichtige	Artikel 22, derde lid, artikel 14, tweede lid

Het derde lid bepaalt wat de brede intake is. Het betreft een onderzoek naar de mogelijkheden die de inburgeringsplichtige heeft om aan de inburgeringsplicht te voldoen. Het gaat daarbij in ieder geval om een leerbaarheidstoets, een onderzoek omtrent gevolgd onderwijs en werkervaring in het land van herkomst, en, indien van toepassing, een onderzoek naar fysieke en mentale gezondheid van de inburgeringsplichtige, met het oog op het bieden van maatwerk tijdens het inburgeringstraject, bijvoorbeeld door de inburgeringsplichtige (al dan niet tijdelijk) minder intensief cursus of activiteiten te laten volgen.

Het vierde lid biedt de grondslag om bij of krachtens amvb regels te stellen over de vorm en verslaglegging van de brede intake. Daarbij wordt vastgesteld welke onderwerpen in ieder geval onderdeel van de brede intake moet zijn. De verslaglegging is met name relevant wanneer een dossier overgedragen moet worden aan een ander college in verband met de verhuizing van de inburgeringsplichtige. Het vijfde lid bepaalt daarnaast dat bij ministeriële regeling wordt bepaald door welke instantie of instanties de leerbaarheidstoets wordt afgenomen. Het college kan eveneens op grond van deze ministeriële regeling worden aangewezen om de leerbaarheidstoets af te nemen. Indien er een instantie adviseert, brengt dit met zich mee, dat de bepalingen uit de Awb die zien op adviezen van toepassing zijn op dit advies (onder meer artikel 3:49 en 3:50 Awb in verband met de vaststelling van het advies).

Artikel 15. Het persoonlijk plan inburgering en participatie

Het onderhavige artikel ziet op de vaststelling van het PIP. Het eerste lid bepaalt dat het college de door de inburgeringsplichtige te volgen leerroute en de daarvoor nodige ondersteuning en begeleiding vaststelt. Het college stelt dit vast *op basis van* de brede intake. Dit impliceert dat de brede intake moet zijn afgerond voordat het college toekomt aan de vaststelling van de genoemde onderdelen.

De onderdelen die het college moet vaststellen zijn de leerroute, de ondersteuning en begeleiding tijdens de inburgering, en de intensiteit van het participatieverklaringstraject en de module Arbeidsmarkt en Participatie. Daarnaast stelt het college voor de asielstatushouder de intensiteit van de leerroute vast. De vaststelling van de leerroute houdt in dat het college vast stelt of de inburgeringsplichtige de B1-route (artikel 7), de onderwijsroute (artikel 8) of de Z-route (artikel 9) volgt. Deze intensiteit wordt, zoveel mogelijk in samenspraak met de inburgeringsplichtige, vastgesteld op basis van de opgehaalde informatie uit de brede intake, waarbij onder andere wordt verkend wat de wensen wat betreft werk zijn, hoe de gezinssituatie van de inburgeringsplichtige eruit ziet, en hoe zelfredzaam de inburgeringsplichtige is. Op grond van het tweede lid stelt het college voor de asielstatushouder en de gezinsleden van asielstatushouders de intensiteit van de leerroute vast. Het college kan bijvoorbeeld vaststellen hoeveel cursussen de inburgeringsplichtige moet volgen om het traject succesvol te doorlopen. Tegelijk is de vaststelling van de intensiteit van invloed op het doen van een inburgeringsaanbod door het college aan de asielstatushouder.

Het derde lid bepaalt dat het college bij de beschikking waarin de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit het nieuwe inburgeringstelsel worden opgenomen, de beschikkingen op grond van de Participatiewet bijvoegt. Het gaat om de beschikkingen waarin rechten zijn toegekend of plichten zijn opgelegd met het oog op de bevordering van participatie (bijvoorbeeld een tegenprestatie als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel c, van de Participatiewet) en de beschikking waarin de verplichting bedoeld in artikel 56a van de Participatiewet (het ontzorgen) is vastgesteld. Deze beschikkingen tezamen vormen het PIP. In de praktijk kan het voorkomen dat de beschikkingen op grond van de Participatiewet op het moment van de vaststelling van de leerroute nog niet zijn genomen. In dat geval worden de beschikkingen later bij het PIP gevoegd. Uiteraard komt het ook voor dat een inburgeringsplichtige geen bijstandsuitkering ontvangt. In dat geval zijn er geen beschikkingen aanwezig op grond van de Participatiewet en kan het college deze logischerwijs niet bij het PIP voegen. Kortom: het college voegt de beschikkingen toe als deze aanwezig zijn.

In het vierde lid is bepaald dat wanneer de inburgeringsplichtige, voor wie de leerroute is vastgesteld, zijn woonplaats verplaatst naar een andere gemeente, het college van die andere gemeente de leerroute vaststelt conform de eerder vastgestelde leerroute. Dit betekent dat de nieuwe gemeente verplicht is de eerder vastgestelde leerroute over te nemen, zodat de inburgeringsplichtige zonder vertraging voortgang kan maken ten aanzien van zijn taalverwerving. De termijnen voor het schakelen tussen de leerroutes, of het afschalen binnen de B1-route blijven ook voor deze inburgeringsplichtigen gelden.

De specifieke invulling van de leerroute, waaronder de keuze voor de cursusinstelling en het aantal lessen per week, kan door de nieuwe gemeente wel worden aangepast. De gemeente waar de inburgeringsplichtige naartoe is verhuisd, dient op basis van deze informatie, in combinatie met gesprekken met de inburgeringsplichtige zelf, een nieuwe PIP op te stellen. Indien de verhuizing plaatsvindt binnen de op grond van artikel 17, derde lid, bedoelde termijn, is het wel mogelijk om de leerroute op grond van dat artikel opnieuw vast te stellen.

Op grond van het vijfde lid wordt bij of krachtens amvb bepaald binnen welke termijn het college het PIP moet hebben opgesteld. Op dit moment wordt gedacht aan een termijn van zes weken. Daarnaast kan worden bepaald dat het college die termijn kan verlengen en onder welke voorwaarden. Het zesde lid biedt de mogelijkheid om nadere regels te stellen over de vaststelling, bedoeld in het eerste lid, en het PIP.

Artikel 16. Het inburgeringsaanbod voor asielstatushouders

In dit artikel wordt geregeld dat het college de inburgeringsplichtige asielstatushouder een aanbod aan een cursus of opleiding doet waarmee aan de vastgestelde leerroute kan worden voldaan. Dat het college het PVT, de MAP en de maatschappelijke begeleiding aanbiedt en aan wie, is geregeld in artikel 6, derde lid, respectievelijk in artikel 13, eerste lid.

In het eerste lid is bepaald dat het college tijdig een cursus of opleiding aanbiedt. Het gaat hier concreet om een inburgeringscursus die opleidt tot het inburgeringsexamen of het behalen van de Z-route en om het taalschakeltraject waarmee de onderwijsroute kan worden behaald. Het artikel schrijft voor dat het aanbod tijdig moet gebeuren. De inburgeringsplichtige kan immers pas met de inburgering beginnen zodra het aanbod is aangedaan.

In het tweede lid wordt bepaald dat de gemeente bij de inkoop van het aanbod rekening moet houden met een goede prijs-kwaliteitverhouding. Dit ter voorkomen van een race naar de bodem wat de prijs betreft. Hierover kunnen bij of krachtens amvb nog nadere regels worden gesteld. Zie ook paragraaf 2.5.6 van het algemene deel van de memorie van toelichting. Bovendien is bepaald dat het college zorg draagt voor de continuïteit van het aanbod. Dit om te voorkomen dat bijvoorbeeld bij een nieuwe aanbesteding een gat ontstaat in het inburgeringstraject. Het college moet voorkomen dat dit invloed heeft om het inburgeringstraject van de inburgeringsplichtige.

In het derde lid is bepaald dat de cursusinstelling die de cursus, bedoeld in het eerste lid, aanbiedt, in het bezit dient te zijn van een certificaat op grond van artikel 28 of een keurmerk op grond van artikel 32. Naast dit keurmerk dienen, op grond van artikel 2.78a van de Aanbestedingswet 2012, ook gelijkwaardige keurmerken (artikel 2.78a, derde lid,) en andere bewijsmiddelen dan een keurmerk (artikel 2.78a, vierde lid,) aanvaard te worden (in dit laatste geval dient een cursusinstelling aan te tonen dat deze voldoet aan het keurmerk of aan specifieke eisen, wanneer deze niet de mogelijkheid heeft gehad het aangewezen of daaraan gelijkwaardig keurmerk binnen de gestelde termijnen te verwerven, om redenen die hem niet aangerekend kunnen worden (zie hiervoor ook paragraaf 2.6 van het algemeen deel van deze toelichting en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 32). Op grond van het vierde lid kunnen regels worden gesteld omtrent de eisen, bedoeld in het tweede lid.

Artikel 17. Ondersteuning en begeleiding en wijzigen leerroute

In het PIP wordt neergelegd welke ondersteuning en begeleiding gedurende het inburgeringstraject door het college wordt geboden. Dit heeft een tweeledig doel. In de eerste plaats heeft het tot doel de inburgeringsplichtige in staat te stellen om binnen de gestelde termijn aan de inburgeringsplicht te voldoen. In de tweede plaats wordt het college zo de mogelijkheid geboden om een vinger aan de pols te houden om te zien of de inburgeringsplichtige op een verantwoorde manier bezig is met het inburgeringstraject. Om deze reden is het meewerken aan de ondersteuning en begeleiding, bijvoorbeeld het voeren van voortgangsgesprekken, verplicht gesteld. Het niet meewerken daaraan wordt bestraft met een bestuurlijke boete. Het staat het college vrij om te bepalen hoeveel ondersteuning en begeleiding nodig is. Dit hangt af van de vastgestelde leerroute en de persoonlijke omstandigheden van de inburgeringsplichtige. Het gaat hier dus om maatwerk.

In het tweede lid is geregeld dat, wanneer uit de voortgangsgesprekken die in het kader van de ondersteuning en begeleiding gevoerd worden blijkt dat iemand op een verkeerde route zit, een wijziging van het PIP plaatsvindt. Het zal in de praktijk met name gaan om het wisselen tussen de B1- en de Z-route. Het wisselen van de leerroute heeft geen directe gevolgen voor de inburgeringstermijn. Dit laat onverlet dat de inburgeringstermijn kan worden verlengd, indien wordt vastgesteld dat het verstrijken van die termijn de inburgeringsplichtige niet te verwijten valt.

In het derde lid is de mogelijkheid om af te schalen naar het niveau A2 geregeld. Het vermoeden dat de inburgeringsplichtige niet in staat is om het niveau B1 te behalen, kan aan het licht komen tijdens de voortgangsgesprekken. Het is vervolgens aan het college om in het kader van een zorgvuldige voorbereiding de feiten en omstandigheden te vergaren die nodig zijn om tot een goede beoordeling te komen. Onder de relevante feiten en omstandigheden wordt in ieder geval verstaan de informatie die

de cursusinstelling met het college deelt met betrekking tot de voortgang van het inburgeringstraject.

Het afschalen is slechts mogelijk nadat de inburgeringsplichtige aanzienlijke inspanningen heeft verricht om de Nederlandse taal te leren. Wat onder aanzienlijke inspanning wordt verstaan wordt bij of krachtens amvb uitgewerkt. Het vierde lid bevat hiertoe de grondslag. Gedacht wordt aan een urennorm of een vastgesteld aantal maanden na aanvang van de inburgeringstermijn. Als na die aanzienlijke inspanningen uit de relevante feiten en omstandigheden blijkt dat de inburgeringsplichtige niet in staat is om het niveau B1 te behalen binnen de termijn, genoemd in artikel 11, eerste lid, of de verlengde termijn, bedoeld in artikel 12, eerste lid, kan beslist worden tot afschalen.

Het afschalen tot niveau A2 leidt ertoe dat de inburgeringsplichtige die het inburgeringsexamen op dit niveau heeft behaald, heeft voldaan aan de inburgeringsplicht. Wanneer er afgeschaald wordt, is examinering op A2 niveau daarmee voldoende. Uiteraard staat niets er echter aan in de weg dat de inburgeringsplichtige op onderdelen wordt geëxamineerd op B1 niveau. Om die reden is in het artikel opgenomen dat het afschalen geheel of gedeeltelijke kan gebeuren. Het kan immers voorkomen dat de inburgeringsplichtige niet in staat is de schriftelijke vaardigheden op B1 niveau te behalen, maar de mondelinge vaardigheden wel. Voor dat onderdeel kan dan worden vastgehouden aan examinering op B1 niveau.

Het wijzigen van de leerroute, de beslissing tot het al dan niet afschalen naar het niveau A2 en het vaststellen van het nieuwe PIP zijn vatbaar voor bezwaar en beroep.

Artikel 18. Gemeentelijke samenwerking

Er is in dit wetsvoorstel in eerste instantie voor gekozen om de samenwerking voor de taken op het terrein van inburgering niet expliciet te regelen. De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) voorziet in de mogelijkheid voor gemeenten om samen te werken wanneer zij dat wenselijk achten. In artikel 18 is daarom een regeling getroffen voor de situatie dat de uitvoering van de Wet inburgering volledig is overgedragen aan een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8 van de Wgr. Analoog aan artikel 8c van de Participatiewet wordt in deze bepaling geregeld dat, om de betrokkenheid van individuele gemeenten bij een gemeenschappelijke uitvoering te waarborgen, de bepalingen uit deze wet die zien op de financiering van toepassing blijven op de individuele gemeenten. Verwezen zij naar paragraaf 2.5.7 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Om de betrokkenheid van de individuele gemeenten bij de gemeenschappelijke uitvoering te waarborgen is in artikel 18 van dit wetsvoorstel geregeld dat ook in de situatie waarin de uitvoering van de wet volledig is overgedragen van een openbaar lichaam op grond van de Wgr, het inburgeringsbudget wordt verstrekt aan de individuele gemeenten. Door het inburgeringsbudget aan de gemeente te geven, wordt bevorderd dat het college, de verantwoordelijke wethouder en de gemeenteraad betrokken zijn bij de uitvoering van de wet en daarop invloed en controle blijven uitoefenen. Uiteraard kan een individuele gemeente haar budget wel zelf inbrengen in het samenwerkingsverband.

Hoofdstuk 6. Sociale lening

Artikel 19. Doelgroep

Het inburgeringsaanbod, bedoeld in het voorgestelde artikel 16, wordt vanuit het college alleen gedaan aan de inburgeringsplichtige die verblijf heeft op grond van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd en de

inburgeringsplichtige, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onderdeel b. De inburgeringsplichtige die verblijf heeft op grond van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd (gezinsmigranten, geestelijk bedienaren en overige migranten) blijven in het nieuwe stelsel zelf verantwoordelijk voor hun inburgeringstraject. Zij kunnen net als in het huidige stelsel zelf een cursusinstelling uitzoeken waar zij een cursus volgen om aan de inburgeringsplicht te kunnen voldoen. Het leenstelsel blijft voor deze groep in stand. In het voorgestelde artikel 19 wordt duidelijk gemaakt dat de artikelen over de lening slechts van toepassing zijn op de hiervoor bedoelde doelgroep.

Artikel 20. Het recht op de lening

In het eerste lid is bepaald dat de lening wordt verstrekt aan de inburgeringsplichtige die voldoet aan de bij of krachtens amvb gestelde voorwaarden. Ten opzichte van het huidige artikel 16 vervalt de zinsnede «en over het volgen bij een cursusinstelling van een cursus die opleidt tot het inburgeringsexamen, of een diploma, certificaat of ander document, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel c». Deze zin is per 1 januari 2013 toegevoegd.⁹⁶ Blijkens de toelichting kan op basis van deze grondslag als voorwaarde voor een lening worden gesteld dat de cursus moet worden gevolgd bij een cursusinstelling met een Blik op Werk Keurmerk.⁹⁷ Deze voorwaarde kan echter worden gesteld op basis van de grondslag om bij of krachtens amvb regels te stellen over de voorwaarden waaronder een lening wordt verstrekt. In het eerste lid is toegevoegd dat de lening bedoeld is voor de kosten die de inburgeringsplichtige maakt om aan de vastgestelde leerroute te voldoen. Het gaat daarmee om de kosten voor de cursus of opleiding die daartoe gevolgd wordt en de kosten voor examens. Als voor de inburgeringsplichtige de B1-route als leerroute is vastgesteld, kan de lening dus niet worden gebruikt voor de kosten van een vrijwillig gestart taalschakeltraject.

Het tweede lid, onderdeel a bepaalt dat het recht op een lening niet of niet langer bestaat zes jaar na het verstrijken van de reguliere of verlengde termijn. In het huidige stelsel is tevens bepaald dat de aanspraak op een lening niet of niet langer bestaat als de inburgeringsplichtige de participatieverklaring niet tijdig heeft ondertekend. Dit komt in de opzet van het onderhavige artikel niet terug. In paragraaf 4.2.3 van het algemene deel van de memorie van toelichting is gemotiveerd waarom deze maatregel vervalt.

In het tweede lid, onderdeel b, is geregeld dat het recht op lening vervalt bij het vervallen van de inburgeringsplicht. Dit is onder meer het geval bij het wijzigen van het verblijfsdoel of het vervallen van het verblijfsrecht, of het verkrijgen van het Nederlanderschap.

Op grond van het derde lid kan bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat de lening ook aan anderen dan inburgeringsplichtigen kan worden verstrekt. Dit is ten opzichte van het huidige stelsel niet gewijzigd.

De hoogte van de lening is evenals nu het geval is afhankelijk van het toetsingsinkomen van de inburgeringsplichtige en diens partner. Dit is thans geregeld in het huidige artikel 4.1a van het Besluit inburgering en krijgt nu een prominentere rol in het vierde lid.

⁹⁶ Wet van 13 september 2012 tot wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige, artikel I, onderdeel K.

⁹⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33 086, nr. 3, p. 20.

Het vijfde lid bepaalt dat het bedrag van de lening rechtstreeks wordt betaald aan de cursusinstelling of de exameninstelling waar de inburgeringsplichtige de cursus heeft gevolgd of het examen heeft afgelegd. Dit is ten opzichte van het huidige stelsel niet gewijzigd.

Artikel 21. Terugbetaling van de lening

Dit artikel is overgenomen van artikel 17 van de huidige Wet inburgering. Een aantal wijzigingen is in het artikel aangebracht. Zo komt in het eerste lid nu tot uitdrukking dat het artikel ook ziet op de terugbetaling van de lening die aan anderen dan inburgeringsplichtigen is verleend op grond van artikel 20, vierde lid. Daarnaast bepaalt het tweede lid dat de terugbetaling geschiedt in maandelijkse termijnen. Het termijnbedrag kan, evenals de hoogte van de lening, worden vastgesteld aan de hand van het toetsingsinkomen van de inburgeringsplichtige en dienst partner. Dit is thans geregeld in de huidige artikelen 4.9 en 4.10 van het Besluit inburgering. Het derde lid bepaalt wanneer de terugbetalingsperiode start. Dit is ongewijzigd ten opzichte van het huidige stelsel. Op grond van het vijfde lid kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over kwijtschelding van de lening.

Hoofdstuk 7. Handhaving

Artikel 22. Boete niet verschijnen brede intake en meewerkplichtig

Zoals bij de toelichting bij artikel 14 is aangegeven heeft het niet verschijnen bij de brede intake en het niet meewerken aan de brede intake (inclusief leerbaarheidstoets) tot consequentie dat een bestuurlijke boete wordt opgelegd. De bevoegdheid voor het college om een bestuurlijke boete op te leggen wordt in het onderhavige artikel geregeld.

Het eerste lid bepaalt wanneer het college een bestuurlijke boete oplegt, namelijk wanneer de inburgeringsplichtige ook na een tweede oproep niet verschijnt voor de afname van de brede intake of als deze geen of onvoldoende medewerking verleent aan de afname van de brede intake (inclusief leerbaarheidstoets). Bij niet verschijnen voor de afname van de brede intake is een boete dus pas aan de orde als de inburgeringsplichtige geen gehoor heeft gegeven aan ten minste twee oproepen om te verschijnen. Bij het opleggen van de boete stelt het college een nieuwe termijn waarbinnen de inburgeringsplichtige alsnog moeten verschijnen of medewerking moet verlenen (tweede lid). Die nieuwe termijn kan op ten hoogste twee maanden worden vastgesteld. Met dit maximum wordt beoogd te stimuleren dat alsnog met het inburgeringstraject kan worden gestart zonder al te veel tijd te verliezen. Als de inburgeringsplichtige ook binnen de nieuwe vastgestelde termijn niet verschijnt of geen of onvoldoende medewerking verleent, wordt opnieuw een boete opgelegd, en wordt de brede intake voltooid in afwezigheid van de inburgeringsplichtige (zie artikel 14, tweede lid, en de artikelsgewijze toelichting bij dat artikel).

Artikel 23. Boete tijdens het inburgeringstraject

In dit artikel wordt geregeld dat het college boetes kan opleggen als de inburgeringsplichtige zich niet houdt aan het PIP. Het gaat concreet om het opleggen van boetes als de inburgeringsplichtige niet verschijnt bij de voortgangsgesprekken of als de inburgeringsplichtige niet verschijnt bij de door het college aangeboden participatieverklaringstraject, de module Arbeidsmarkt en Participatie, de inburgeringscursus of taalschakeltraject.

In het tweede lid is de grondslag neergelegd om bij amvb nadere regels te stellen ten aanzien van de omstandigheden waaronder en de frequentie waarmee een boete als bedoeld in het eerste lid kan worden opgelegd.

Artikel 24. Boete participatieverklaringstraject en module Arbeidsmarkt en Participatie

Dit artikel is een samenvoeging van de artikelen 28, 29 en 30 van de huidige Wet inburgering. De boete voor het niet tijdig afronden van de MAP is nieuw ten opzichte van het huidige stelsel. Ook is nieuw dat artikel 12, eerste lid, onderdeel a, ook van toepassing is ten aanzien van de nieuwe termijn die wordt opgelegd in de boetebeslissing. Dit betekent dat als iemand de nieuwe termijn overschrijdt en dit hem niet te verwijten valt, die nieuwe termijn verlengd wordt. Het kan zich bijvoorbeeld voordoen dat iemand een nieuwe termijn opgelegd krijgt van één jaar en in die nieuwe termijn ernstig ziek wordt. Als de nieuwe termijn van één jaar verstrijkt en de inburgeringsplichtige wegens de ziekte nog steeds de inburgeringsplicht niet heeft weten te behalen, dan wordt de termijn verlengd. Er volgt dan dus niet automatisch nogmaals een boete. De systematiek van de boete oplegging werkt verder hetzelfde als beschreven in de toelichting bij artikel 22.

Artikel 25. Boete leerroute

Dit artikel is een samenvoeging van de artikelen 31, 32 en 33 van de huidige Wet inburgering. Het artikel bevat geen inhoudelijke wijzigingen, maar is technisch en taalkundig aangepast. Zo zijn de juiste verwijzingen naar de leerroutes en de termijn opgenomen. De systematiek van de boete oplegging werkt hetzelfde als beschreven in de toelichting bij artikel 22. Ook hier geldt dat artikel 12, eerste lid, onderdeel a, van overeenkomstige toepassing is ten aanzien van de nieuwe termijn. Zie hiervoor de toelichting bij artikel 24.

Artikel 26. Hoogte boete

In het eerste lid zijn de maximale hoogtes van de bestuurlijke boete vastgelegd (zie artikel 5:46 van de Awb). Daarbij is aangesloten bij de boetecategorieën uit artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. De maximale boetehoogte voor het niet verschijnen of meewerken aan de brede intake (artikel 22) en voor het niet of niet tijdig afronden van het PVT en MAP (artikel 24) betreft het boetebedrag van de eerste categorie. De maximale boetehoogte voor de inburgeringsplichtige die zich niet houdt aan het PIP (artikel 23) of die niet tijdig voldoet aan de leerroute (artikel 25) betreft het boetebedrag van de tweede categorie. Op grond van de eerste zin van het eerste lid worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld over de hoogte van de op te leggen boete, waarbij rekening zal worden gehouden met de ernst van de overtreding, de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten en de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Bij deze algemene maatregel van bestuur zullen de boetehogtes verder worden gemaximeerd volgens onderstaand schema:

Boetebepaling	Boetecategorie WvSr	Boetehoogte
Artikel 22	Eerste categorie	€ 250,00
Artikel 23	Tweede categorie	€ 800,00
Artikel 24	Eerste categorie	€ 340,00
Artikel 25	Tweede categorie	€ 1.000,0

De maximale boetehoogtes zien op zowel de boete die wordt opgelegd na de eerste overtreding als op de boetes die vervolgens telkens opnieuw kunnen worden opgelegd als sprake is van herhaaldelijke overtreding (artikel 22, derde en vierde lid).

Op grond van het derde lid stelt de gemeenteraad bij gemeentelijke verordening, binnen de grenzen die het eerste en het tweede lid van dit artikel stellen, nadere regels omtrent de boetes, bedoeld in de artikelen 22 en 23 van deze wet. Het gaat daarbij om een invulling van de boetes in relatie tot de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd, evenals de verwijtbaarheid, en het herhaaldelijk niet nakomen van de verplichtingen die uit deze wet volgen.

Artikel 27. Geen boete als de bijstand is verlaagd

Zoals in paragraaf 4.2.4 van het algemene deel van de memorie van toelichting is aangegeven wil de regering dubbel sanctioneren voorkomen. Om dat te bewerkstelligen regelt het voorgestelde artikel 27 dat geen boete op grond van de Wet inburgering 20. wordt opgelegd als het college voor dezelfde gedraging de bijstand van de inburgeringsplichtige heeft verlaagd. Een dergelijke situatie kan zich voordoen als de inburgeringsplichtige niet verschijnt bij de aangeboden cursus. In dat geval wordt zowel het PIP overtreden als de taaleis in de bijstand (artikel 18b van de Participatiewet).⁹⁸ Als het college de bijstand op grond van artikel 18b van de Participatiewet heeft verlaagd, mag het college een boete op grond van de Wet inburgering opleggen. Hoewel de verlaging van de bijstand geen punitieve sanctie betreft (dat is de bestuurlijke boete op grond van de Wet inburgering wel), vindt de regering het niet wenselijk dat naast de verlaging van de bijstand ook een boete wordt opgelegd.

Hoofdstuk 8. Overheidscertificering en keurmerk

De artikelen in dit hoofdstuk zijn zonder inhoudelijke aanpassingen overgenomen van de artikelen 9 tot en met 12a van de huidige Wet inburgering (zie Kamerstukken II, 2005/06, 30 308, nr. 3, blz. 9 en 80 – 81. Het gaat hier om een facultatief systeem van certificering, aanvullend op het keurmerk Blik op Werk. Zolang het keurmerk voldoende waarborgen biedt, bestaat geen behoefte aan certificering van overheidswege. Een certificaat kan worden ingevoerd wanneer het keurmerk niet in voldoende mate voorziet in deze waarborgen.

Artikel 28. Certificering

In artikel 28 is de grondslag opgenomen voor het bij amvb stellen van regels omtrent de afgifte van een certificaat aan rechtspersonen of natuurlijke personen die zich richten op de toeleiding van inburgeringsplichtigen naar het inburgeringsexamen of de zelfredzaamheidsroute. Wanneer niet aan de kwaliteitseisen wordt voldaan, zal de aanvraag worden afgewezen of het certificaat worden ingetrokken. Aan het certificaat kunnen bovendien regels worden verbonden. Ook omtrent de procedure van de aanvraag, afgifte of weigering en intrekking kunnen op grond van de amvb voorwaarden worden verbonden.

⁹⁸ Daarbij dient overigens wel rekening te worden gehouden met de omstandigheid dat het taalniveau dat minimaal dient te worden behaald op grond van genoemd artikel in de Participatiewet vergelijkbaar is met niveau A2 en daarmee dus lager ligt dan het niveau waarmee aan de inburgeringsplicht kan worden voldaan in de B1-route, tenzij er in het PIP is vastgesteld dat de inburgeringsplichtige één of meerdere examens op niveau A2 mag afleggen.

Artikelen 28 tot en met 31

Op grond van artikel 29 kan de Minister een instelling aanwijzen voor de afgifte van het certificaat.

Daarbij is bovendien voorzien in de mogelijkheid om bij amvb nadere regels te stellen over de wijze waarop door de Minister toezicht kan worden gehouden op de certificerende instelling. Op grond van artikel 30 kan de Minister aanwijzingen van algemene aard geven aan de instelling. Artikel 31 voorziet in de mogelijkheid om noodzakelijke voorzieningen te treffen in het geval van ernstige taakverwaarlozing.

Artikel 32. Keurmerk

Artikel 32 is deels overgenomen van artikel 12a van de huidige Wet inburgering. In artikel 32 is bepaald dat, zolang er geen gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid uit artikel 28 tot en met 31 tot certificering, aan cursusinstellingen een keurmerk wordt afgegeven. Daarbij is bovendien bepaald dat het gaat om een keurmerk als bedoeld in artikel 2.78a van de Aanbestedingswet. Dit betekent, dat de voorwaarden uit dat artikel van toepassing zijn op het keurmerk. In het derde lid is een grondslag opgenomen, op grond waarvan bij of krachtens amvb voorwaarden kunnen worden gesteld met betrekking tot de instelling die een specifiek keurmerk verleent, het verlenen van het keurmerk aan de instellingen en de invulling van de eisen van het keurmerk. Het zijn ook deze eisen waar een vergelijkbaar keurmerk, of een cursusinstelling zonder keurmerk aan kan voldoen onder de voorwaarden van artikel 2.78a, derde, dan wel vierde lid van de Aanbestedingswet in het geval van een aanbesteding door het college, zoals beschreven is in de toelichting bij artikel 16, derde lid. Zie voor een nadere toelichting paragraaf 2.6 van het algemeen deel van deze toelichting.

Hoofdstuk 9. Informatiebepalingen

Artikel 33. Gegevensverstrekking door de Minister van SZW

Dit artikel voorziet in de bevoegdheid van de Minister om gegevens over inburgeringsplichtigen te verstrekken aan de partijen waarvoor die gegevens noodzakelijk zijn om uitvoering te geven aan een hen opgelegde wettelijke taak. De Minister doet dit uit eigen beweging of op verzoek. De verstrekking van gegevens aan het college gebeurt in het kader van de taken die het college op grond van deze wet heeft. Die taken zien op de aanbod van het PVT en het MAP (artikel 6, derde lid) de maatschappelijke begeleiding (artikel 13), het afnemen van de brede intake (artikel 14), het opstellen van het PIP (artikel 15), het aanbieden van het inburgeringsaanbod (artikel 16), het bieden van ondersteuning en begeleiding (artikel 17) en handhaving (de artikelen 22 en 23). Deze taken zijn samengebracht onder de omschrijving «voorbereiding, ondersteuning en begeleiding, en handhaving van de inburgeringsplicht». Bij de verstrekkingen, bedoeld in onderdeel b, zal dit op verzoek zijn op het moment dat de Minister van J&V een aanvraag om naturalisatie of sterker verblijfsrecht heeft ontvangen. Bij de verstrekking, bedoeld in onderdeel c, zal dit uit eigen beweging van de Minister zijn zodat in het register wordt opgenomen dat het diploma is behaald. De verstrekking, bedoeld in de onderdeel d gebeurt uit eigen beweging. De Minister weet wanneer iemand inburgeringsplichtig wordt en zal op dat moment de bedoelde instanties de informatie verstrekken die nodig zijn voor de uitvoering van hun taak. Op grond van onderdeel e verstrekt de Minister gegevens aan cursusinstellingen die zien op de prestaties van de inburgeringsplichtigen, zoals de uitslagen van examens, zodat deze instellingen in staat worden gesteld de inburgeringsplichtige zo goed mogelijk te begeleiden bij het voldoen aan de inburgeringsplicht.

Artikel 34. Gegevensverstrekking aan de Minister van SZW

In dit artikel is opgenomen welke partijen gegevens verstrekken aan de Minister. In het eerste lid is een grondslag neergelegd voor de gegevensverstrekking van het college aan de Minister. Het gaat daarbij om gegevens die de Minister gebruikt in het kader van de vaststelling (de artikelen 3 tot en met 5), de examinering (artikel 7), de verlenging van de termijn (artikel 12), het verstrekken van leningen (de artikelen 20 tot en met 21) en de handhaving van de inburgeringsplicht (de artikelen 24 en 25). Het tweede lid ziet eveneens op de verstrekking van gegevens die noodzakelijk zijn voor het vaststellen van het recht op en de hoogte van de lening, maar door de rijksbelastingdienst. De verstrekking van die gegevens gebeurt op verzoek van de Minister, zodra een aanvraag om een lening wordt ingediend. Deze gegevens zijn noodzakelijk, nu de hoogte van de lening, gelet op artikel 20, vierde lid, afhankelijk is van het toetsingsinkomen van de inburgeringsplichtige. Het derde lid ziet op de gegevensverstrekking van cursusinstellingen aan de Minister van SZW in verband met diens taken op het gebied van handhaving en het verlengen van de inburgeringstermijn, en de op grond van artikel 20, vijfde lid aan de inburgeringsplichtige aangewezen cursusinstelling aan de Minister, eveneens in verband met het verstrekken van de lening. Het vierde lid legt de grondslag voor de verwerking van gegevens die zien op internationale diplomawaardering door instellingen die door de Minister van SZW zijn belast met deze taak. Nu de examinering van inburgeringsexamens voor een deel bij de Minister van OCW ligt (vergelijk artikel 7, tweede lid) voorziet het vijfde lid in de verstrekking van gegevens die betrekking hebben op de door de inburgeringsplichtige geleverde inspanningen, zoals het aantal examenpogingen, aan de Minister van SZW.

Artikel 35. Gegevensverstrekking aan het college

In het eerste en tweede lid van dit artikel wordt aangegeven welke partijen gegevens verstrekken aan het college, naast de verstrekking door de Minister aan het college, waar artikel 33, onderdeel a in voorziet. In artikel 35, eerste lid gaat het om de uitkomsten van de leerbaarheidstoets die door een externe partij wordt afgenomen. De uitkomsten van de leerbaarheidstoets heeft het college nodig voor het afnemen van de brede intake op basis waarvan de leerroute wordt bepaald. Ten tweede gaat het om de gegevens die bij de voorbereiding op de inburgering zijn verkregen. Ook deze informatie is nodig voor de brede intake. De informatie over de voorbereiding op de inburgering zegt iets over de vorderingen en capaciteiten van de inburgeringsplichtigen en hebben invloed op het bepalen van de leerroute.

Ten behoeve van de het toezicht op de voortgang van het voldoen aan de inburgeringsplichtige, en de handhaving op grond van artikel 23, is in het derde lid geregeld dat cursusinstellingen en de instelling, bedoeld in artikel 8, tweede lid, het college gegevens verstrekken over de door de inburgeringsplichtige geleverde inspanningen.

Het vierde lid maakt het mogelijk in voorkomende gevallen aan dossieroverdracht binnen de gemeente te doen om een goede integrale aanpak te kunnen verrichten. De gegevens vanuit de Participatiewet kunnen noodzakelijk zijn om te komen tot een volledig beeld van de capaciteiten en mogelijkheden van de inburgeringsplichtige zodat de juiste leerroute kan worden bepaald.

Artikel 36. Gebruik burgerservicenummer

Op grond van artikel 46, eerste lid, van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (UAVG) mag het burgerservice-nummer alleen worden verwerkt als dat bij wet is bepaald. Het onderhavige artikel voorziet hierin.

Artikel 37. Verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens

Op grond van artikel 9, eerste lid, van de AVG is het verboden om bijzondere categorieën van persoonsgegevens te verwerken. Het verbod om bijzondere categorieën van persoonsgegevens te verwerken is niet van toepassing als een van de uitzonderingsgronden, bedoeld in paragraaf 3.1 van de UAVG van toepassing is. In het kader van de uitvoering van het nieuwe inburgeringsstelsel zullen bijzondere categorieën van persoonsgegevens verwerkt worden. Daar waar de UAVG niet in een uitzonderingsgrond voorziet op het verbod om deze gegevens te verwerken, kan voor de verwerking een grondslag worden gecreëerd. De grondslag ziet op de verwerking van bijzondere persoonsgegevens door de Minister en het college. De bijzondere persoonsgegevens mogen alleen worden verwerkt als dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de wet. In het eerste lid is een uitzondering opgenomen met betrekking tot gegevens over religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen. De gegevens over religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen zijn de gegevens die nodig zijn om vast te stellen dat iemand geestelijk bedienaar is. In het tweede lid is een uitzondering opgenomen met betrekking tot gegevens over gezondheid. In het tweede lid, onderdeel a, gaat het om gegevens die nodig zijn om vast te stellen of de inburgeringsplichtige in aanmerking komt voor de medische ontheffing (artikel 5, eerste lid) en om vast te stellen dat de inburgeringsplichtige het examen slechts kan afleggen op een wijze die is aangepast aan zijn mogelijkheden. Daarnaast kunnen bijzondere persoonsgegevens een rol spelen bij het afnemen van de brede intake, en het daarmee samenhangende opstellen van het PIP. Bij het afnemen van de brede intake en het opstellen van het PIP is het immers van belang om voor de verdere invulling van het inburgerings-traject maatwerk toe te kunnen passen, juist ook met betrekking tot de fysieke en mentale gezondheid van de inburgeringsplichtige, bijvoorbeeld door de inburgeringsplichtige (al dan niet tijdelijk) minder intensief cursus of activiteiten te laten volgen. In een uitzondering voor deze gegevensverwerking is voorzien in onderdeel b van het tweede lid.

Artikel 38. Wijze van gegevensuitwisseling

Dit artikel maakt het mogelijk om bij amvb de wijze van gegevensuitwisseling te kunnen bepalen. Mogelijke denkrichtingen lopen uiteen van een centraal informatiesysteem tot een routeervoorziening, inclusief varianten hierop. Eén informatiesysteem houdt grofweg in dat de gegevensuitwisseling via één centraal systeem loopt; de betrokken partijen moeten gegevens aanleveren ter opname in het systeem en vanuit het systeem worden gegevens geleverd aan partijen die de gegevens nodig hebben voor een goede uitoefening van hun wettelijke taak. Een routeervoorziening houdt in dat de gegevensuitwisseling loopt via een aangewezen weg. De betrokken partijen worden dan verplicht om de gegevens via een bepaald systeem te laten verlopen, maar de gegevens worden (anders dan bij één informatiesysteem) niet op één centrale plek opgeslagen. Belangrijk is dat de oplossingsrichting rekening houdt met het goed en efficiënt kunnen oefenen van de wettelijke taken en de rechten van betrokkenen omtrent privacy. De wijze van gegevensuitwisseling is nog onderdeel van nadere uitwerking. Bij de amvb zullen ook eisen worden gesteld over de gegevens die worden verstrekt, de

informatiebeveiliging, technische eisen en de borging van de privacy van betrokkenen.

Artikel 39. Gegevens ten behoeve van statistiek, monitoring en evaluatie

In dit artikel is de grondslag gelegd voor de verwerking van (persoons)gegevens die noodzakelijk is voor monitoring en evaluatie van deze wet. Om deze gegevensverzameling bruikbaar te maken voor monitoring & evaluatie moeten de gegevens juist gekoppeld worden door middel van een identificerend kenmerk (BSN). Deze koppeling vindt centraal plaats bij een nader aan te wijzen instantie. Vervolgens worden de gegevens geanonimiseerd of gepseudonimiseerd verstrekt aan de Minister van SZW. Voor een verdere toelichting zij verwezen naar paragraaf 4.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Op grond van artikel 18 van het wetsvoorstel zal de gegevensverzameling uitsluitend plaatsvinden op het niveau van individuele gemeenten, ook in de situatie dat er sprake is van samenwerking tussen gemeenten in een Wgr-verband.

Hoofdstuk 10. Financiële bepalingen

Artikel 40. Uitkering en verdeling over gemeenten

In paragraaf 8.1 van het algemene deel van de memorie van toelichting is aangegeven dat het budget ter financiering van inburgeringsvoorzieningen aan gemeenten wordt uitgekeerd door middel van een specifieke uitkering. Deze specifieke uitkering wordt in dit artikel geregeld.

In het eerste lid is bepaald dat de Minister jaarlijks een uitkering aan gemeenten verstrekt voor de kosten van voorzieningen die bijdragen aan het voldoen aan de inburgeringsplicht. Het gaat daarbij in ieder geval om de kosten van de invulling van de leerroutes, maatschappelijke begeleiding, het PVT, de MAP en de inzet van tolken.

Voor de uitvoeringskosten ontvangen gemeenten een uitkering via het gemeentefonds. Om die reden is in het eerste lid tevens aangegeven dat uitvoeringskosten niet ten laste kunnen worden gebracht van het inburgeringsbudget. Het gaat daarbij in ieder geval om de kosten van de brede intake, het PIP, het ontzorgen en het inkopen van trajecten en leerroutes. Daarnaast gaat om het alle overige apparaatskosten, waaronder de kosten van administratie, monitoring en verantwoording.

Het jaarlijks beschikbare totaalbudget wordt jaarlijks verdeeld over de gemeenten op basis van een bij of krachtens amvb vastgesteld verdeelmodel (vierde lid). De prestatiebekostiging wordt in dat verdeelmodel verwerkt. Bij de amvb wordt ook bepaald welke gegevens noodzakelijk zijn voor het vaststellen van deze verdeling. Bij ministeriële regeling kan vervolgens worden bepaald op welke wijze de verdeling plaatsvindt, als het college de gegevens die nodig zijn voor het vaststellen van de verdeling niet, niet volledig of niet tijdig verstrekt of als de kwaliteit van de gegevens tekortschiet (zesde lid).

In het zevende lid is, ten behoeve van de rechtszekerheid van de gemeenten, bepaald dat het betalingsritme van de uitkering bij of krachtens amvb zal worden vastgesteld.

Artikel 41. Aanpassing van de uitkering

In het voorgestelde artikel 41 is bepaald dat de uitkering, bedoeld in artikel 40, na afloop van het jaar waarop het bedrag betrekking heeft wordt bijgesteld op basis van het werkelijke volume van het aantal inburgeringsplichtigen in Nederland in dat jaar. Na afloop van het uitvoeringsjaar zal de verdeling van het totaal beschikbare budget nog worden aangepast om rekening te houden met de werkelijke volumes inburgeringsplichtigen asielinstroom in een gemeente. Hierbij sluit de verdeling van het budget aan bij de daadwerkelijke verdeling van inburgeringsplichtigen over gemeenten. Het streven is om de aangepaste budgetten per gemeente zo vroeg mogelijk en uiterlijk zes maanden na afloop van het uitvoeringsjaar bekend te maken. De aanpassing kan voor gemeenten zowel positief als negatief uitpakken afhankelijk van de werkelijke realisaties.

Artikel 42. Verantwoording en terugvordering uitkering

In het eerste lid is bepaald dat het college zich jaarlijks aan de Minister dient te verantwoorden over de uitvoering van de wet via de SiSa-bijlage.

Het tweede lid bepaalt wanneer de Minister de uitkering van het college terugvordert. Als blijkt dat de uitkering niet volledig is besteed wordt de uitkering teruggevorderd, tenzij bij amvb is bepaald dat de uitkering niet wordt teruggevorderd. In paragraaf 7.3 van het algemene deel van de memorie van toelichting is aangegeven dat het wenselijk kan zijn enige flexibiliteit te betrachten bij de terugvordering van niet-bestede middelen. Als blijkt dat de uitkering onrechtmatig is besteed wordt het onrechtmatig bestede deel ten alle tijden teruggevorderd. Hiervan kan bij amvb niet worden afgeweken. Een onrechtmatige besteding leidt dus altijd tot een terugvordering van de uitkering.

Hoofdstuk 11. Wijziging van andere wetten

Artikel 43. Wijziging van Bijlage I van de Gemeentewet

Met deze wijziging van de bij de Gemeentewet behorende Bijlage I, bedoeld in artikel 124b, eerste lid, van de Gemeentewet, wordt de Wet inburgering 20. aan deze bijlage toegevoegd. Aangezien de provincie geen specifieke rol vervult op het terrein van inburgering, is het wenselijk dat het toezicht op gemeenten wordt uitgeoefend door de Minister van SZW.

Artikel 44. Wijziging van de Participatiewet

A

Dit betreft de aanpassing van een verwijzing naar het diploma voor het inburgeringsexamen en de onderwijsroute. De inburgeringsplichtige die heeft voldaan aan de inburgeringsplicht en daarbij het inburgeringsexamen of de onderwijsroute heeft behaald, voldoet aan het op grond van de Participatiewet vereiste taalniveau.

B

In het voorgestelde artikel 56a van de Participatiewet wordt het ontzorgen van asielstatushouders met een uitkering op grond van die wet geregeld. Zie paragraaf 2.5.2 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

In het eerste lid wordt geregeld dat het artikel slechts van toepassing is op de belanghebbende die inburgeringsplichtig is en verblijf heeft op grond van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 van de Vreemdelingenwet 2000. Uit de verwijzing naar de nieuwe inburgeringswet volgt dat de verplichting alleen geldt voor de belanghebbende die na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel inburgeringsplichtig worden.

Het tweede lid bepaalt de inhoud van het ontzorgen. Aan het college wordt opgedragen om aan de bijstand van de belanghebbende de verplichting te verbinden om mee te werken aan het door het college uit naam van de belanghebbende verrichten van betalingen uit de toegekende bijstand van huur, gas, water en stroom en de verplichte zorgverzekering. De verplichting aan de belanghebbende om mee te werken aan het ontzorgen door het college houdt in ieder geval in dat de belanghebbende het college machtigt om de genoemde betalingen te verrichten. Deze machtiging is ook nodig in het licht van het bepaalde in artikel 45 van de Participatiewet. Zonder de machtiging kan het college de bijstand aan belanghebbende niet tot een lager bedrag uitbetalen dan het bedrag waarop het recht is vastgesteld. Uit het voorgestelde artikel blijkt voorts een tweetal verplichtingen aan de zijde van het college. Het gaat allereerst om de verplichting om aan de bijstand te verbinden dat de belanghebbende mee werkt aan het mogelijk maken van het verrichten van de betaling. Daarnaast is het college vervolgens verplicht om de betalingen vanuit de toegekende bijstand daadwerkelijk te verrichten.

Het zou kunnen voorkomen dat de toegekende bijstand niet toereikend is om de betalingen vanuit de bijstand te verrichten. Dit kan het geval zijn als het bedrag aan toegekende (aanvullende) bijstand lager is dan het bedrag aan huur, gas, water en stroom of de verplichte zorgverzekering. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn in het geval van dat de belanghebbende een kostendelende medebewoner heeft, als bedoeld in artikel 19a van de Participatiewet, dat belanghebbende een deeltijdbaan heeft en dat de belanghebbende jonger is dan 21 jaar en geen ten laste komende kinderen heeft, als bedoeld in artikel 20 van de Participatiewet. In dat geval kan het college de betalingen vanuit de toegekende bijstand slechts verrichten voor zover dat mogelijk is. Als het mogelijk is om één of meer van de betalingen vanuit de bijstand te verrichten dan verricht het college die betalingen wel vanuit de bijstand en de overige betalingen niet.

Het ontzorgen start vanaf het moment waarop het recht op bijstand is ontstaan. De duur van het ontzorgen is zes maanden. Het ontzorgen eindigt dus in ieder geval na zes maanden en is daarmee beperkt in duur. Daarnaast eindigt het ontzorgen zodra er geen recht meer op bijstand bestaat.

C

Dit betreft een technisch aanpassing van een verwijzing naar de Wet inburgering.

D

Dit artikel maakt het mogelijk om in voorkomende gevallen aan dossieroverdracht binnen de gemeente te doen om een goede integrale aanpak te kunnen verrichten. De gegevens die bij de uitvoering van de Wet inburgering 20. zijn verkregen kunnen ook noodzakelijk zijn voor een goede uitvoering van de Participatiewet. Zo geeft de brede intake inzicht in kennis, kunde, leerbaarheid en wellicht zelfs de ambities van de inburgeringsplichtige. Deze informatie kan relevant zijn voor een

eventuele re-integratievoorziening (artikel 9 van de Participatiewet) of tegenprestatie (artikel 9, eerste lid, onderdeel c, van de Participatiewet). Het college beschikt zodoende over informatie die noodzakelijk is om een passende re-integratievoorziening of tegenprestatie vast te stellen in aanvulling op en in afstemming met het inburgeringstraject. Dezelfde informatie is ook relevant in het kader van de inspanningen die de bijstandsgerechtigde moet doen om de Nederlandse taal te beheersen (de taaleis). Als blijkt dat de bijstandsgerechtigde een opleiding volgt is er blijk van een inspanning. Vanuit de Wet inburgering 20. heeft het college de taak om toe te zien om de voortgang die de inburgeringsplichtige maakt. Als dan blijkt dat er sprake is van onvoldoende voortgang, bijvoorbeeld doordat de inburgeringsplichtige verzuimt naar de cursus te gaan, kan deze informatie gebruikt worden om de taaleis vanuit de Participatiewet te handhaven.

Het mogelijk maken van de dossieroverdracht zorgt ervoor dat de informatie beschikbaar is voor het college voor de uitvoering van de Participatiewet en zorgt er tevens voor dat informatie niet tweemaal hoeft te worden aangevraagd bij de inburgeringsplichtige bijstandsgerechtigde.

Artikel 45. Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs

A

Artikel 1.4a.1, eerste lid, WEB bevat voorwaarden voor een niet-bekostigde opleiding educatie om in aanmerking te komen voor erkenning door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Zo is voor erkenning van een opleiding onder andere vereist dat de instelling naleeft hetgeen in hoofdstuk 7 WEB is bepaald, met uitzondering van – als het gaat om titel 4 van dat hoofdstuk – de artikelen 7.4.3, 7.4.4 en 7.4.7. Nu artikel 7.4.3 WEB opnieuw wordt vastgesteld met dit wetsvoorstel, kan deze bepaling niet meer worden uitgezonderd. Daarom wordt het eerste lid van artikel 1.4a.1 WEB gewijzigd. Op grond van het nieuwe artikel 7.4.3 WEB krijgt de regering de bevoegdheid regels te stellen omtrent de inrichting van het examen en een eventuele verdeling in centraal of staatsexamen en instellingsexamen en kan de Minister van OCW zo nodig examenstandaarden vaststellen in verband met het toezicht op de examens, gelijk in het beroepsonderwijs het geval is overeenkomstig artikel 7.4.4. WEB.

B

Het is de bedoeling het bestaande aanbod aan opleidingen educatie uit te breiden met een nieuwe opleiding educatie bij ministeriele regeling aan te wijzen op grond van artikel 7.3.1, eerste lid, onderdeel f, van de WEB. Het gaat hier om een taalschakeltraject dat dient als een leerroute waarmee kan worden voldaan aan de inburgeringsplicht, bedoeld in artikel 6 van de Wet inburgering 20... Voor de toepassing van die wet zal deze nieuwe opleiding van belang zijn voor volwassen vreemdelingen waarvan het college van burgemeester en wethouders de inschatting heeft dat de betrokkene in staat is om direct daarna Nederlands beroeps- of hoger onderwijs te gaan volgen.

De specifieke uitkering van de Minister van OCW voor opleidingen educatie is nu reeds uitsluitend bestemd voor inwoners van de gemeente die niet (meer) inburgeringsplichtig zijn, maar wel behoefte hebben aan een opleiding educatie als bedoeld in artikel 7.3.1, eerste lid, onderdelen b tot en met f, van de WEB.

Deze wijziging verduidelijkt de bedoeling van de wetgever. Opleidingen educatie staan in beginsel open voor alle volwassenen in een gemeente die binnen de doelgroep vallen. De doelgroep is aangeduid in artikel 1.2.1, eerste lid, van de WEB. De specifieke uitkering van de Minister van OCW is echter niet bestemd voor volwassenen die nog inburgeringsplichtig zijn. Dit laatste is tot nu toe slechts af te leiden uit artikel 7.3.1, vierde lid, van de WEB. Omdat het hier nadrukkelijk gaat om de rechtmatige besteding door het college van de specifieke uitkering van de Minister van OCW, is het bij nader inzien logischer dit voorschrift te verplaatsen naar hoofdstuk 2 van de WEB inzake bekostiging en planning.

Voor inburgeringsplichtigen staan namelijk eigen vormingsroutes open op grond van de Wet inburgering 20... De enige uitzondering is het hierboven genoemde taalschakeltraject, dat zowel onderdeel is van artikel 8 van de Wet inburgering 20. maar is vormgegeven als opleiding educatie in de zin van artikel 7.3.1, eerste lid, onderdeel f, van de WEB. Deze opleiding educatie zal worden gefinancierd door de Minister van SZW als zij de functie van taalschakeltraject voor inburgeringsplichtigen heeft.

C

De Minister van OCW is beheerder van het register van instellingen met diploma-erkenning voor niet door de Minister van OCW bekostigde opleidingen educatie. Veelal zal het gaan om opleidingen vavo. Deze opleidingen kennen een studiejaar, dat begint en eindigt op 1 augustus. De overige opleidingen educatie waarvoor diploma-erkenning mogelijk is, kennen geen studiejaar met een formeel begin en einde zoals het vavo of het beroepsonderwijs.

Teneinde sneller te kunnen inspelen op de actuele stand van zaken van erkende opleidingen is artikel 6a.1.1 van de WEB opnieuw vastgesteld. Daarbij is bepaald dat er sprake is van een elektronisch register. Hiermee kunnen de jaarlijkse DUO-publicaties in de Staatscourant van erkende opleidingen educatie achterwege blijven. Inhoudelijk is er niet veel gewijzigd. Het register bevat niet alleen informatie over erkende opleidingen en de naam en locatie van de aanbiedende instelling, maar ook of een voornemen kenbaar is gemaakt om de erkenning in te trekken (waarschuwing in de zin van artikel 6a.1.3 van de WEB) dan wel het besluit tot intrekking is genomen.

Met het voorgestelde artikel wordt bereikt dat sneller mededeling wordt gedaan van iedere wijziging die van belang kan zijn voor studenten en andere belanghebbenden. Te denken valt aan colleges van burgemeester en wethouders die uitsluitend opleidingen educatie willen inkopen of financieren, waarvan het diploma is erkend door de Minister van OCW. Hierdoor is het onder andere voor die colleges van burgemeester en wethouders die opleidingen educatie doen aanbieden aan inburgeringsplichtigen sneller duidelijk of zo'n opleiding nog aan de wettelijke eisen voldoet. Tot nu toe bestaat er namelijk slechts de verplichting om eenmaal per jaar een geactualiseerd register van erkende opleidingen educatie en eventuele waarschuwingen of intrekkingen als bedoeld in artikel 6a.1.3 van de WEB bekend te maken.

D

Het vierde lid van artikel 7.3.1 van de WEB kan vervallen. Dit lid bepaalt dat opleidingen educatie zijn gericht op volwassenen, voor zover zij niet inburgeringsplichtig zijn op grond van de Wet inburgering. Met de invoering van een taalschakeltraject op grond van artikel 8 van de Wet inburgering 20. in samenhang met artikel 7.3.1, eerste lid, onderdeel f, van

de WEB gaat de tweeledige bedoeling van deze regel niet meer volledig op of komt zij elders in de wet (beter) tot uiting.

Reeds in de artikelen 1.2.1, eerste lid, en 2.3.3, eerste lid, van de WEB is bepaald dat de opleidingen educatie uitsluitend zijn bedoeld voor volwassenen. Voor het college van burgemeester en wethouders is het van belang te weten dat de uitkering van de Minister van OCW voor een aanbod aan opleidingen educatie in beginsel niet voor inburgeringsplichtigen is bestemd, omdat zij een eigen vormingstraject kennen, dat wordt gefinancierd vanuit de SZW-begroting. Dit geldt ook voor het zogenoemde taalschakeltraject in de zin van artikel 8 van de Wet inburgering 20. dat als opleiding educatie op grond van artikel 7.3.1, eerste lid, onderdeel f, WEB zal worden vastgesteld.

Nu in artikel 2.3.2, eerste lid, van de WEB met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat de specifieke uitkering van de Minister van OCW aan het college van burgemeester en wethouders uitsluitend is bestemd voor inwoners van een gemeente die niet of niet meer inburgeringsplichtig zijn in de zin van de Wet inburgering 20., is het vierde lid overbodig geworden.

E

Artikel 7.4.3 wordt opnieuw vastgesteld. Aangezien de eis dat het examen van een beroepsopleiding zich ten minste uitstrekt over de kwalificatie en een of meer keuzedelen reeds is geborgd in artikel 7.4.2, tweede lid, van de WEB, kan het bestaande artikel zonder problemen vervallen. Het voorgestelde artikel 7.4.3 van de WEB heeft voortaan uitsluitend betrekking op examens voor opleidingen educatie. Gegeven de reikwijdtebepaling van paragraaf 1, artikel 7.4.1 van de WEB, gaat het hier uitsluitend om opleidingen educatie als bedoeld in artikel 7.3.1, eerste lid, onderdelen b en d tot en met f, van de WEB. Voortaan kunnen dus ook voor dergelijke opleidingen educatie voorschriften worden gesteld omtrent de examens van die opleidingen educatie. Het gaat hier alleen om opleidingen educatie waarvan het diploma door de Minister van OCW is erkend overeenkomstig artikel 1.4a.1 van de WEB. Uitgezonderd zijn dus de opleidingen vavo en Nederlands als tweede taal in de zin van het gelijknamige Staatsexamenbesluit. Dit betreft immers onderdelen a respectievelijk c, van artikel 7.3.1, eerste lid, van de WEB. Voor die opleidingen zijn al regels gesteld omtrent de examens.

Met het tweede lid krijgt de regering de bevoegdheid regels te stellen omtrent de inrichting van het examen en een eventuele verdeling in centraal of staatsexamen en instellingsexamen en kan de Minister van OCW zo nodig examenstandaarden vaststellen in verband met het toezicht op de examens, gelijk in het beroepsonderwijs het geval is.

De aanleiding voor de introductie van deze bevoegdheden om regels te stellen omtrent examens overige opleidingen educatie is het taalschakeltraject in de zin van artikel 8 van de Wet inburgering 20... Zonder deze bevoegdheid kunnen er geen centrale of staatsexamens verplicht worden gesteld om een opleiding educatie met goed gevolg te kunnen afsluiten. Dat is wel gewenst als het gaat om voornoemd taalschakeltraject.

F

Het eerste lid van artikel 7.4.6 is algemeen geldend. Dit betekent dat het zowel betrekking heeft op beroepsonderwijs als op een opleiding educatie waarvoor diploma-erkenning als bedoeld in artikel 1.4a.1 WEB is gegeven.

Het tweede lid heeft uitsluitend betrekking op beroepsopleidingen. Om het verschil in reikwijdte tussen beide leden te benadrukken wordt dat in het tweede lid tot uitdrukking gebracht door daar de term beroepsopleiding te gebruiken in plaats van de algemene term *opleiding*.

Het vierde lid wordt toegevoegd om in voorkomend geval de betrouwbaarheid van een diploma, uitgereikt na het met goed gevolg afsluiten van een opleiding educatie met diploma-erkenning, te kunnen waarborgen. Dit is met name van belang vanwege het bewaken van het civiel effect voor een opleiding educatie, bestemd voor volwassen inburgeraars in de zin van artikel 8 van de Wet inburgering 20...

Artikel 46. Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000

Naast de inburgeringsplicht voor nieuwkomers, geregeld in de huidige Wet inburgering, kent de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) het zogenaamde inburgeringsvereiste. Het inburgeringsvereiste geldt, behoudens eventuele vrijstellingen, voor alle vreemdelingen die een sterker verblijfsrecht wensen, ook voor diegenen die krachtens de Wet inburgering 20. niet inburgeringsplichtig zijn.

Indien een rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling in aanmerking wenst te komen voor een sterker verblijfsrecht (voortgezet verblijf, een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd, een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd dan wel een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezeten) moet hij het inburgeringsexamen behaald hebben dan wel beschikken over een ander diploma of certificaat dat daartoe is aangewezen in het Besluit inburgering. Onder de huidige wetgeving wordt derhalve voor wat het inburgeringsvereiste betreft zoveel mogelijk aangesloten bij de Wet inburgering.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt het inburgeringsstelsel voor nieuwkomers ingrijpend gewijzigd. Dit heeft uiteraard ook gevolgen voor de doorwerking naar het inburgeringsvereiste zoals dat geldt krachtens de Vw 2000. Hierover moet nog nadere besluitvorming plaatsvinden. De Vw 2000 wordt zodanig aangepast dat het inburgeringsvereiste bij algemene maatregel van bestuur kan worden uitgewerkt. Dat zal gebeuren in het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000). Over de invulling van het inburgeringsvereiste zal de Tweede Kamer nog afzonderlijk worden geïnformeerd door de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

A

Artikel 16, eerste lid, onderdeel h, van de Vw 2000 betreft de inburgering in het buitenland. Dit onderdeel behoeft uitsluitend redactionele wijziging.

B

In artikel 16a van de Vw 2000 is het inburgeringsvereiste voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning in het kader van voortgezet verblijf na verblijf als familie- of gezinslid vastgelegd. De wijziging van dit artikel maakt het mogelijk het inburgeringsvereiste op het niveau van amvb uit te werken, zoals hiervoor beschreven. Omwille van de leesbaarheid is het artikel opnieuw geformuleerd.

C

Artikel 18, eerste lid, onderdeel i, van de Vw 2000, gelezen in samenhang met artikel 19 van die wet, maakt het mogelijk in bepaalde gevallen een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd in te trekken dan wel een

verlengingsaanvraag af te wijzen, indien niet aan de inburgeringsplicht is voldaan. Dit onderdeel behoeft uitsluitend redactionele wijziging.

D

In artikel 21 van de Vw 2000 is het inburgeringsvereiste voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd vastgelegd. De wijziging van dit artikel maakt het mogelijk het inburgeringsvereiste op het niveau van algemene maatregel van bestuur uit te werken, zoals hiervoor beschreven.

E

In artikel 34 van de Vw 2000 is het inburgeringsvereiste voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd vastgelegd. De wijziging van dit artikel maakt het mogelijk het inburgeringsvereiste op het niveau van algemene maatregel van bestuur uit te werken, zoals hiervoor beschreven. Omwille van de leesbaarheid is het artikel opnieuw geformuleerd.

F

In artikel 45b van de Vw 2000 is het inburgeringsvereiste voor het verkrijgen van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen vastgelegd. De wijziging van dit artikel maakt het mogelijk het inburgeringsvereiste op het niveau van algemene maatregel van bestuur uit te werken, zoals hiervoor beschreven.

Artikel 47. Wijziging van de Wet kinderopvang

A

Op grond van het voorgestelde artikel 1.6, eerste lid, onderdeel g, van de Wet kinderopvang heeft degene die inburgeringsplichtig is en bezig is met de voor hem vastgestelde leerroute recht op kinderopvangtoeslag. In de formulering ontbreekt ten opzichte van de huidige formulering de zinsnede «of een diploma, certificaat of ander document, bedoeld in artikel 5, eerste lid, onderdeel c, van die wet». Op grond van deze bepaling heeft de inburgeringsplichtige die een opleiding volgt op het niveau van wetenschappelijk onderwijs, hoger beroepsonderwijs, hoger algemeen voortgezet onderwijs, voortgezet wetenschappelijk onderwijs of middelbaar beroepsonderwijs niveau 2 of hoger, recht op kinderopvangtoeslag. In deze wet wordt voorgesteld dat degene die een dergelijk opleiding volgt of een diploma heeft behaald is vrijgesteld van de inburgeringsplicht. Deze personen zijn dus niet langer inburgeringsplichtig in het nieuwe stelsel. Zij hebben op grond van artikel 1.6, eerste lid, onderdeel j, wel recht op kinderopvangtoeslag.

Het criterium dat de inburgering moet plaatsvinden bij een instelling met keurmerk of, in het geval van de inburgeringsplichtige als bedoeld in artikel 13, eerste lid, een door het college aangeboden cursus of opleiding (dit omdat het kan voorkomen dat een door het college aangeboden cursus of opleiding niet over een keurmerk beschikt, maar voldoet aan vergelijkbare voorwaarden – zie in dit verband de toelichting bij de artikelen 16 en 32 van deze artikelsgewijze toelichting), volgt uit de laatste zinsnede van het voorgestelde artikel. De cursusinstelling die de B1-route of de Z-route aanbiedt moet in het bezit zijn van een certificaat of keurmerk (of dient aan gelijkwaardige eisen te voldoen). Als het een asielstatushouder betreft zal dat altijd het geval zijn. Het college kan namelijk alleen een cursus aanbieden bij een cursusinstelling die in het

bezit is van een certificaat of keurmerk, of die voldoet aan gelijkwaardige eisen (artikel 16, derde lid). Als het gezinsmigranten of overige migranten betreft kan een cursus gevolgd worden bij een instelling met of zonder certificaat of keurmerk. Als de instelling geen certificaat of keurmerk heeft bestaat echter geen recht op een lening en ook geen recht op kinderopvangtoeslag. Wat betreft de onderwijsroute wordt opgemerkt dat uit de definitie van de taalschakelvoorziening (artikel 9, tweede lid) volgt dat deze diploma-erkenning moet hebben en daarmee onder toezicht van de Inspectie van het Onderwijs staat. Ook daar is kwaliteit dus gewaarborgd.

B

Degene die op dit moment inburgeringsplichtig is op grond van de huidige Wet inburgering blijft ook na inwerkingtreding van deze wet inburgeringsplichtig onder die wet. Zij behouden onder dezelfde voorwaarden als nu recht op kinderopvang toeslag. Het voorgestelde overgangsrecht voorziet daarin.

De artikelen 48 tot en met 52

Dit betreffen technische aanpassingen van verwijzingen naar de Wet inburgering.

Hoofdstuk 12. Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 53. Evaluatie

In paragraaf 9 van het algemene deel van de memorie van toelichting is uitgebreid ingegaan op monitoring en evaluatie. In het wetsvoorstel is net zoals in de huidige Wet inburgering een evaluatiebepaling opgenomen. Ten opzichte van artikel 71 van de huidige Wet inburgering vindt de eerste evaluatie plaats binnen vijf jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. In de algemene toelichting is aangegeven waarom voor een periode van vijf jaar is gekozen. Bovendien sluit deze periode aan bij Aanwijzing 5.58 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Artikel 54. Intrekking van de Wet inburgering

Dit artikel voorziet in de intrekking van de huidige Wet inburgering. Daarbij wordt bepaald dat die wet van toepassing blijft op de personen op wie de wet van toepassing was, voorafgaande aan de inwerkingtreding van deze wet. De huidige Wet inburgering blijft daarmee van toepassing op bestaande gevallen. Het gaat daarbij allereerst om diegenen die op grond van de huidige wet inburgeringsplichtig waren. Daarnaast betreft het personen die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om vrijwillig in te burgeren. Wanneer zij hiertoe een lening hebben afgesloten, blijven de rechten en plichten die hiermee samenhangen bestaan. Daarnaast betreft het financiële verplichtingen of aanspraken die ontstaan zijn op grond van hoofdstuk 5 en 6 van de huidige wet. Het gaat daarbij om leningen of boetes van (gewezen) inburgeringsplichtigen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees