

Vergaderjaar 2008–2009

31 791

Wijziging van de Wet inburgering (vrijwillige inburgering, persoonlijk inburgeringsbudget en harmoniseren handhavingstermijnen)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 30 maart 2009

1. Algemeen

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de algemene commissie voor Wonen, Wijken en Integratie naar aanleiding van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering. Ik dank de diverse fracties voor hun bijdragen en verwacht aan deze bijdragen recht te doen met de volgende beantwoording.

Het doet mij genoeg dat de leden van de CDA-fractie het wetsvoorstel steunen in het opnemen van handhavingstermijn en van de vrijwillige inburgering waardoor de administratieve lasten zullen verminderen. Ook het opnemen van het persoonlijk inburgeringsbudget (hierna: PIB) heeft de steun van de leden van de CDA-fractie omdat de inburgeraar hiermee beter in staat zal zijn zijn/haar eigen verantwoordelijkheid te nemen bij het vormgeven en invullen van een inburgeringsvoorziening. De voorstellen passen bij de visie en uitgangspunten van het CDA.

Tevens doet het mij genoeg dat de leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering en vragen wat de resultaten zijn van de tot op heden doorgevoerde wijzigingen zoals beschreven in het Deltaplan inburgering.

Tot slot doet het mij genoeg dat de leden van de VVD-fractie, de PVV-fractie en de ChristenUnie-fractie met belangstelling kennis hebben genomen van het voorliggende wetsvoorstel.

Hieronder zal ik ingaan op de specifieke vragen van de leden van de verscheidene fracties, waarbij de vragen zoveel mogelijk in onderlinge samenhang zullen worden behandeld volgens de indeling van het verslag van de commissie.

De leden van de SP-fractie vragen wat de resultaten zijn van de tot op heden doorgevoerde wijzigingen.

Het Deltaplan inburgering voorziet in enkele wijzigingen van de Wet inburgering om de kwaliteitsslag in de uitvoering te ondersteunen. De wijzigingen die reeds zijn ingevoerd betreffen:

- 1) de mogelijkheid voor gemeenten om vanaf 1 november 2007 aan alle inburgeringsplichtigen een aanbod te doen;

- 2) het direct kunnen opgaan voor het staatsexamen (met ingang van 1 januari 2008);
- 3) de invoering van het participatiebudget met ingang van 1 januari 2009, waarin de inburgerings- en educatiemiddelen en de middelen uit het W-deel van de Wet werk en bijstand zijn gebundeld.
Daarnaast is in de wet mogelijk gemaakt dat aan inburgeraars die een beroepsopleiding volgen een uit inburgeringsmiddelen gefinancierde ondersteunende taalkennisvoorziening kan worden aangeboden (met ingang van 1 september 2008) en dat gemeenten bij verordening er voor kunnen kiezen om inburgeringsplichtigen een inburgeringsvoorziening dwingend op te leggen (met ingang van 31 december 2008). Deze twee laatste wetswijzigingen waren in het Deltaplan inburgering nog niet voorzien.

Het resultaat van het verbreden van de groep inburgeringsplichtigen die voor een inburgeringsvoorziening in aanmerking kan komen, heeft ertoe geleid dat gemeenten aan meer inburgeringsplichtigen in 2008 een inburgeringsvoorziening hebben aangeboden. Een deel van de stijging van de inburgeringsvoorzieningen in 2008 zal hieraan zijn toe te schrijven. Op basis van de cijfers uit het Informatiesysteem Inburgering (ISI) is het niet meetbaar hoeveel voorzieningen dit exact zijn. Ook de resultaten van de overige wetswijzigingen zullen pas later tot uitdrukking komen gezien het feit de meeste wijzigingen nog maar zeer recent zijn ingevoerd.

Op grond van artikel 71 van de Wet inburgering zal de wet binnen 4 jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd. Deze evaluatie zal naar verwachting inzicht geven in de resultaten van deze wetswijzigingen. Ik zal u hierover te zijner tijd informeren.

2. Eén handhavingstermijn

De leden van de SP-fractie vragen hoe hoog de extra uitvoeringslasten van het toepassen van twee handhavingstermijnen zijn en waarom de gemeenten een handhavingstermijn van vijf jaar te lang vinden. Tevens vragen deze leden hoe hoog de huidige administratieve lasten voor de gemeenten zijn en hoe hoog deze na inwerkingtreding van één handhavingstermijn zullen zijn. Voorts willen deze leden weten of de administratieve lasten ook voor de inburgeraars zullen verminderen. Deze leden vragen daarnaast op welke wijze hier onderzoek naar is verricht en zij vragen of de regering de resultaten van dit onderzoek kan overleggen.

De leden van de SP-fractie vragen wat de Commissie Franssen concreet heeft geadviseerd over de tijdsduur van de handhavingstermijnen en welke argumenten aan haar advies ten grondslag lagen. De leden van de VVD-fractie vragen daarnaast of de regering kan aangeven waarom zij is afgeweken van het advies van de Commissie Franssen dat voor een gemiddelde inburgeringsplichtige het inburgeringsexamen behaald zou moeten kunnen worden binnen een termijn van drie jaar en waarom zij heeft gekozen voor een termijn van drieënhalf jaar. Tenslotte vinden de leden van de SP-fractie de keuze voor een termijn van drieënhalf jaar matig onderbouwd en vragen de regering op basis van welke argumenten en feiten voor een termijn van drieënhalf jaar wordt gekozen.

Deze leden willen ook weten of en hoe inburgeringsdocenten en cursisten hierover zijn geconsulteerd.

Informatie over de hoogte van de extra uitvoeringslasten is niet voorhanden. In het kader van het opstellen van het Deltaplan inburgering is veelvuldig met gemeenten gesproken over mogelijke vereenvoudigingen in wet- en regelgeving die een kwaliteitsslag in de uitvoering kunnen

ondersteunen. Gemeenten hebben de invoering van één handhavingstermijn in deze gesprekken aangevoerd, met de argumentatie dat daarmee de administratieve lasten zouden afnemen. Het aantal afwegingen tijdens de intake zou afnemen, de informatievoorziening richting de inburgeraar wordt gestroomlijnd en de administratieve belasting zou afnemen, omdat de verschillende termijnen niet meer per inburgeringsplichtige in brieven en/of geautomatiseerde systemen hoeven te worden verwerkt. Ook wordt de periode waarop de termijn bewaakt moet worden verkort.

Voorts wordt verondersteld dat de administratieve lasten van de inburgeraars nauwelijks zullen veranderen. In individuele gevallen zou het vaker kunnen leiden tot een verzoek tot verlenging van de handhavingstermijn en op grond daarvan tot een beschikking waarmee de handhavingstermijn wordt verlengd of een boete wordt opgelegd.

In het rapport «Normering inburgeringsexamen, Advies over het niveau van het nieuwe inburgeringsexamen» (juni 2004), geeft de Commissie Franssen een schatting in urenaantallen van een leerlast voor niveau A2 (alle vijf vaardigheden). Voor laagopgeleiden is het urenaantal 750 uur (250 voor A1 + 500 voor A2); voor hoogopgeleiden is het urenaantal 450 uur (150 voor A1 + 300 voor A2). Mede op grond van dit advies gaat de regering ervan uit dat het voor inburgeringsplichtigen haalbaar is om binnen drie jaar na het ontstaan van de inburgeringsplicht voor het inburgeringsexamen te slagen.

De termijn van vijf jaar is gekozen om een cumulatie van financiële prikkels na de periode van drie jaar te voorkomen. Het wetsvoorstel ging er in 2005 nog van uit dat veel inburgeringsplichtigen niet in aanmerking komen voor een inburgeringsvoorziening van de gemeente, maar via een lening en een vergoeding aan hun inburgeringsplicht zouden moeten voldoen. Deze inburgeringsplichtigen komen voor een vergoeding in aanmerking indien zij binnen drie jaar het inburgeringsexamen hebben behaald. Indien de handhavingstermijn ook drie jaar zou zijn, zou de inburgeringsplichtige, indien hij niet binnen drie jaar slaagt, behalve het mislopen van de vergoeding ook nog een boete opgelegd krijgen.

De termijn van drieënhalf jaar is gekozen voor die inburgeringsplichtigen die het basisexamen inburgering in het buitenland hebben afgelegd. De reden was dat zij een voorsprong hebben op andere inburgeringsplichtigen, op grond waarvan een kortere termijn voor de hand zou liggen. Daarnaast is voor drieënhalf jaar gekozen om ook voor deze categorie inburgeringsplichtigen een cumulatie van financiële prikkels, zoals hierboven is beschreven, na de periode van drie jaar te voorkomen.

In de memorie van toelichting is al aangegeven dat deze voorsprong betrekkelijk is daar asielgerechtigden die naar Nederland zijn gekomen in de opvang van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) een beperkt aanbod kunnen krijgen (voordat zij een inburgeringsvoorziening van de gemeente van uitplaatsing krijgen) dat ook opleidt tot het niveau van het basisexamen inburgering. Voorts kan in het algemeen wat betreft oudkomers worden gesteld dat zij al enige jaren in Nederland verblijven en op grond daarvan al in contact zijn gekomen met de Nederlandse taal en daarom niet meer tijd voor hun inburgering zouden moeten krijgen dan nieuwkomers. Bovendien geldt voor oudkomers dat zij het inburgeringsexamen voor wat betreft lezen en schrijven moeten halen op niveau A1 en niet op niveau A2. De termijn van drieënhalf jaar voor alle inburgeringsplichtigen is bovendien ook meer in lijn met het advies uit het genoemde rapport.

In het Deltaplan inburgering is het voornemen opgenomen om te komen tot harmonisatie van de handhavingstermijnen. Over het Deltaplan inburgering is met het Landelijk overleg minderheden (LOM) overleg gevoerd. Inburgeringsdocenten zijn niet geconsulteerd. Dit houdt verband met het feit dat cursussen vaak een kortere duur hebben dan de handhavingstermijn van drieënhalf jaar. Binnen de termijn van drieënhalf jaar kan een cursus worden aangeboden en nadat het inburgeringsexamen de eerste

keer niet is behaald kan een vervolgcursus worden aangeboden en gevolgd.

De leden van de SP-fractie willen weten hoe een handhavingstermijn van drieënhalve jaar zich verhoudt tot het leveren van maatwerk, bijvoorbeeld als het gaat om analfabeten.

Ook de leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom er niet voor gekozen wordt om een mogelijkheid te creëren voor individueel maatwerk voor analfabete inburgeringsplichtigen.

Ik wijs u hierbij op de mogelijkheid om inburgeringsplichtige oudkomers eerst te alfabetiseren alvorens de gemeente de handhavingstermijn laat ingaan. Veelal zetten gemeenten hiervoor middelen op grond van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB-middelen) in. De handhavingstermijn gaat dan gelden, nadat de alfabetiseringscursus is afgerond en begonnen wordt met de inburgeringscursus. Indien een inburgeringsplichtige niet in staat is om binnen de gestelde termijn van drieënhalve jaar in te burgeren, bestaat ook altijd nog de mogelijkheid voor gemeenten om de handhavingstermijn te verlengen.

Voorts geldt voor vrijwillige inburgeraars geen handhavingstermijn waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald. Gemeenten hebben bij vrijwillige inburgeraars de vrijheid om te bepalen binnen welke termijn aan het inburgeringsexamen moet zijn *deelgenomen*.

Met deze mogelijkheden zijn gemeenten in staat om voor individuele inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars een (handhavingstermijn) op maat te hanteren.

De leden van de SP-fractie vragen uit hoeveel personen de groep inburgeringsplichtige analfabeten bestaat.

Analfabeten zijn een moeilijk waarneembare groep. Er zijn weinig cijfers beschikbaar over de grootte van deze groep. Volgens de Stichting Lezen en Schrijven zijn er in Nederland naar schatting anderhalf miljoen personen laaggeletterd. Deze mensen hebben grote moeite met lezen en schrijven, waardoor zij in het dagelijks leven of op het werk minder goed kunnen functioneren. Van deze anderhalf miljoen personen is één miljoen autochtoon en een half miljoen allochtoon. De groep analfabeten of ongeletterden, personen die helemaal niet kunnen lezen en schrijven, wordt geraamd op 250 000 personen. Er zijn geen cijfers voorhanden van het aantal inburgeringsplichtigen binnen deze groep.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de genoemde mogelijkheden van verlenging en ontheffing gewaarborgd worden. Zij vragen of de regering kan beschrijven hoe dit er in de praktijk komt uit te zien.

Het is aan het college van burgemeester en wethouders om aan de hand van de omstandigheden van het individuele geval te bepalen of termijnverlenging (een of zelfs meerdere keren) geïndiceerd is omdat de inburgeringsplichtige geen verwijt treft over het niet behalen van het inburgeringsexamen, dan wel om – in evidente gevallen – tot ontheffing van de inburgeringsplicht te besluiten. Het college kan tevens in bijzondere gevallen uit eigen beweging tot verlenging of ontheffing besluiten. De inburgeringsplichtige kan niet eerder dan een half jaar voor het verstrijken van de handhavingstermijn om termijnverlenging of ontheffing verzoeken. Het is daarbij aan de inburgeringsplichtige om aannemelijk te maken dat hem geen verwijt treft terzake van het niet behalen van het inburgeringsexamen en bij ontheffing te onderbouwen dat hij wel voldoende inspanningen heeft geleverd maar dat het desondanks voor hem redelijkerwijs niet mogelijk is het inburgeringsexamen te behalen. Ook de in bijzondere gevallen ambtshalve beslissing tot verlenging of

onthefing kan niet eerder worden genomen dan een half jaar voor het verstrijken van de voor de inburgeringsplichtige geldende termijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of artikel 31, tweede lid, onder a, van de Wet inburgering in individuele gevallen waarbij aan de voorkant al duidelijk is dat zij het examen niet zullen behalen waardoor een langer traject gerechtvaardigd is, geen onnodige drempels en bureaucratie opwerpt.

Een besluit tot verlenging is pas mogelijk als de inburgeringsplichtige aannemelijk heeft kunnen maken dat hem geen verwijt treft. In het algemeen handelt een inburgeringsplichtige niet verwijtbaar als hij bijvoorbeeld:

- tijdig en voldoende heeft meegewerkt aan de intake; en
- een cursus heeft ingekocht of geaccepteerd; en
- een cursus heeft gevolgd en afgerond, tenzij er sprake was van goede redenen waardoor het volgen en afronden van de cursus niet mogelijk was (bijvoorbeeld langdurige ziekte); en
- minstens één keer het examen heeft afgelegd, tenzij er sprake was van goede redenen waardoor dit niet mogelijk was.

Een oordeel over de verwijtbaarheid inzake genoemde aspecten is niet op voorhand te geven. De opmerking dat in individuele gevallen «aan de voorkant al duidelijk is dat het examen niet binnen de gegeven termijn kan worden behaald», onderschrijf ik daarom niet. De commissie Franssen heeft aangegeven dat het voor de gemiddelde inburgeringsplichtige haalbaar is om het inburgeringsexamen binnen drie jaar te behalen. Het vooraf stellen van een langere termijn brengt het risico met zich dat de noodzakelijke inspanningen op de lange baan worden geschoven. Bovendien kan het college indien het dit nodig acht, een intensief traject aanbieden om de wettelijke termijn optimaal te benutten. Volledigheidshalve vermeld ik hierbij dat de genoemde criteria voor verwijtbaarheid geen limitatieve opsomming vormen en bovendien niet in alle gevallen relevant zijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom er niet voor gekozen wordt om een mogelijkheid te creëren voor individueel maatwerk voor analfabete inburgeringsplichtigen.

Deze vraag is beantwoord in § 2 «*Eén handhavingstermijn*».

3. Persoonlijk inburgeringsbudget

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering iets kan zeggen over de ervaringen die zijn opgedaan met het aanbieden van een inburgeringsvoorziening in de vorm van een PIB.

Tot nu toe is slechts in enkele gemeenten ervaring opgedaan met de inzet van het PIB. Ervaringen met het persoonlijk reïntegratiebudget, zijn dermate positief dat de verwachting is dat dit ook voor het PIB gaat gelden. Het PIB is een geschikt instrument om invulling te geven aan meer maatwerk en meer eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar bij de vormgeving en invulling van inburgeringsvoorzieningen. Juist om het gebruik van het PIB te bevorderen, is besloten om het expliciet in wet- en regelgeving op te nemen. Dat het tot nu toe weinig werd gebruikt hangt vooral samen met de onbekendheid van de mogelijkheden. Om deze onbekendheid weg te nemen wordt in het innovatietraject PIB ervaring opgedaan in zeven gemeenten. Over de ervaringen van deze gemeenten zullen de andere gemeenten te zijner tijd worden geïnformeerd.

Met het PersoonsVolgend Budget (PVB) is al ervaring opgedaan door personen die vallen onder de Regeling voor de Nalatenschap oude Vreemdelingenwet (zogenoemde Pardonregeling). Dit PVB kon door hen in de opvang worden aangevraagd tot 1 januari 2009. Voor deze categorie personen heet het een PVB, omdat dit budget ook kan worden gebruikt na uitplaatsing in de gemeente. De aanvragen voor het PVB werden door betrokkenen zelf ingediend bij de IB-Groep. Het COA informeerde hen over de procedure en over de eigen inkoop van een inburgeringscursus bij mogelijke taalaanbieders. Volgens de eerste berichten van het COA voldoet de voorziening goed voor degenen die niet snel kunnen worden uitgeplaatst. De voorziening zal nog worden geëvalueerd.

De leden van de SP-fractie vragen wat de oorzaak is dat van het aanbieden van een inburgeringsvoorziening in de vorm van een PIB in de praktijk nog nauwelijks gebruikt wordt gemaakt. Ook willen deze leden weten hoe vaak er tot nu toe gebruik is gemaakt van het PIB. Tenslotte vragen zij of er specifieke groepen inburgeraars zijn die hier wel of juist niet gebruik van maken.

Navraag bij gemeenten laat zien dat er slechts in enkele gevallen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om een inburgeraar een PIB aan te bieden. Dat hangt vooral samen met de onbekendheid van de mogelijkheden. Tot nu toe is het PIB vaak gebruikt om programma's te volgen bij scholingsaanbieders waar gemeenten geen contractafspraken mee hadden. Een goed voorbeeld daarvan is de inzet van het PIB door de gemeente Leiden, waar met behulp van het PIB specifieke programma's bij de universiteit gevolgd kunnen worden.

De leden van de SP-fractie willen weten of er criteria zijn waaraan voldaan moet worden alvorens een PIB te kunnen krijgen.

Alle inburgeraars (inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars) kunnen een verzoek aan de gemeente doen om in aanmerking te komen voor een PIB en de gemeente dient een afwijzing te kunnen motiveren. Juist omdat het PIB bedoeld is om meer maatwerk te kunnen toepassen bij de inburgering is ervoor gekozen om vanuit het Rijk geen voorwaarden vooraf te stellen. De gemeente is dus vrij in haar beoordelingskader. Ter bescherming van de inburgeraar (voorkomen van willekeur) verdient het aanbeveling dat de gemeente objectieve criteria opstelt waar de inburgeraar en zijn projectplan aan moeten voldoen, wil de gemeente een verzoek tot vaststelling van een PIB honoreren. In het innovatietraject PIB, waaraan zeven gemeenten deelnemen, wordt ook met dit aspect ervaring opgedaan.

Verder zijn de leden van de SP-fractie kritisch over de uitvoering van het PIB. Zij vragen in hoeverre dit tegemoet zal komen aan de terugdringing van de bureaucratie.

Allereerst merk ik op dat het PIB niet als doel heeft de bureaucratie terug te dringen. Het is anderzijds ook niet zo dat het gebruik van het PIB de bureaucratie verhoogt. Het PIB is in essentie slechts een andere manier om de inburgeringsvoorziening ten behoeve van een inburgeringsplichtige of vrijwillige inburgeraar vorm en inhoud te geven. Ik verwacht bovendien dat in ieder geval een deel van de inburgeraars dat met een PIB gaat inburgeren zo zelfstandig is dat het minder werk voor de gemeente oplevert. Voorts kan de gemeente de processen naar eigen goeddunken inrichten. Ook met dit aspect wordt in het innovatietraject PIB, waaraan zeven gemeenten deelnemen, ervaring opgedaan. Gemeenten kunnen dus van elkaars ervaringen leren.

Ook willen de leden van de SP-fractie weten hoe de regering wil voorkomen dat oneigenlijk gebruik zal worden gemaakt van het PIB.

Onderdeel van het proces om een PIB te verkrijgen is het indienen van een door de inburgeraar opgesteld plan, op basis waarvan de gemeente haar goedkeuring verstrekt. In het plan is het inburgeringstraject inhoudelijk beschreven en moet staan met welke partij(en) afspraken worden gemaakt over het te volgen programma. De gemeente blijft verder verantwoordelijk voor de financiële afhandeling van het PIB. De inburgeraar krijgt de financiële middelen voor het PIB niet in handen. De gemeente behoudt derhalve de regie op een tweetal essentiële aspecten. Op die manier zijn er voldoende waarborgen om oneigenlijk gebruik van het PIB te voorkomen.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of er een standaard beoordelingssysteem voor gemeenten zal worden opgezet dat gemeenten kunnen gebruiken bij de beoordeling van het door de vrijwillige of verplichte inburgeraar gekozen inburgeringsprogramma.

Aangezien de gemeenten verschillende accenten leggen in de uitvoering van de Wet inburgering ligt het opzetten van een dergelijk systeem door de regering niet voor de hand. Bovendien zou een centraal systeem de gemeentelijke beleidsvrijheid en de verantwoordelijkheid van gemeenten voor een passend inburgeringsprogramma doorkruisen.

4. Vrijwillige inburgering

De leden van de SP-fractie willen graag weten op welke punten de stelsels van de verplichte en vrijwillige inburgering op elkaar zullen worden afgestemd en hoe dit zal geschieden.

De stelsels van de verplichte en vrijwillige inburgering worden in hoofdlijnen op de volgende punten op elkaar afgestemd:

- Het aanbieden door de gemeente van een inburgeringsvoorziening die toeleidt naar het inburgeringsexamen of het Staatsexamen Nederlands als tweede taal I of II.
- Het aanbieden door de gemeente van een taalkennisvoorziening.
- Het aanbieden door de gemeente van een gecombineerde voorziening indien de inburgeraar uitkeringsgerechtigd is.
- Het aanbieden door de gemeente van duale inburgeringsvoorzieningen.
- Het aanbieden door de gemeente van een extra cursus voor geestelijke bedienaren.
- Het op verzoek aanbieden door de gemeente van de inburgeringsvoorziening, taalkennisvoorziening of inburgeringscomponent van de gecombineerde voorziening in de vorm van een persoonsgebonden inburgeringsbudget.
- Het vaststellen bij gemeentelijke verordening van regels met betrekking tot de inburgering.
- De samenwerking tussen het college van burgemeester en wethouders, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen of de door hem aangewezen deskundige, de desbetreffende eigenrisicodragers en de desbetreffende overheidswerkgever bij de aanbieding en uitvoering van een inburgeringsvoorziening.

Bedoelde afstemming brengt uiteraard geen wijziging in het principiële verschil tussen verplichte en vrijwillige inburgering.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering aan kan geven of er algemene richtlijnen komen die gemeenten dienen te gebruiken bij het opstellen van contracten met vrijwillige inburgeraars binnen het kader van de PIB.

De leden van de CDA-fractie vragen daarnaast hoe de regering zorg gaat dragen dat de regelingen die de diverse gemeenten hanteren niet dermate verschillen dat er serieuze rechtsongelijkheid bestaat.

Het uitgangspunt bij de Wet inburgering is maatwerk dat afgestemd is op de persoonlijke situatie van de inburgeringsplichtige of vrijwillige inburgeraar. Om maatwerk te kunnen leveren dienen gemeenten over een grote mate van beleidsvrijheid te beschikken waarbij binnen de kaders van de wet verschillende keuzes kunnen worden gemaakt. Algemene richtlijnen beperken de beleidsvrijheid van gemeenten. Uit de innovatietrajecten PIB die door een aantal gemeenten worden uitgevoerd, komt naar voren dat deze keuzevrijheid in de praktijk wenselijk wordt gevonden. In verschillende gemeenten kunnen daarom ook verschillende beleidsregels gelden. Van rechtsongelijkheid is geen sprake omdat er naar gestreefd wordt dat iedere inburgeringsplichtige of vrijwillige inburgeraar een op zijn persoonlijke omstandigheden afgestemd aanbod krijgt. Onderlinge verschillen komen voort uit verschillen in de persoonlijke situatie.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering het wenselijk acht dat er ook voor vrijwillige inburgeraars een bepaalde vorm van verplichtingen met daaraan gekoppelde sancties ontstaan bij het aangaan van een inburgeringstraject op basis van een PIB.

Ook bij aanvaarding van een inburgeringsvoorziening in de vorm van een PIB door een vrijwillige inburgeraar, wordt een overeenkomst tussen het college van burgemeester en wethouders en de vrijwillige inburgeraar gesloten. In deze overeenkomst dienen de rechten en de verplichtingen van de vrijwillige inburgeraar te worden opgenomen en de gevolgen bij niet-naleving van de overeenkomst. Het is aan het college om bij verordening regels te stellen over de aard van de gevolgen van niet-nakoming van de overeenkomst door de vrijwillige inburgeraar.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven op welke wijze zij het vrijwillige inburgeren onder deze groep expliciet zal gaan bevorderen.

Wat betreft de inburgering voor EU-burgers is het van belang om een onderscheid te maken tussen diegenen die voor een korte periode verblijven en diegenen die zich daadwerkelijk in Nederland vestigen. Voor degenen die voor een korte periode in Nederland verblijven, ligt een uitgebreid inburgeringsaanbod niet voor de hand. Om deze reden wordt momenteel de film «Naar Nederland», die in het kader van de Wet inburgering in het buitenland is gemaakt, naar het Pools, Bulgaars en Roemeens vertaald. De film zal eind maart klaar zijn en breed worden verspreid. De dvd heeft ten doel om EU-burgers een eerste duwtje te geven in de richting van inburgering en kennis van de Nederlandse samenleving.

Voor diegenen die zich voor langere tijd vestigen in Nederland, is het van belang zich breder te verdiepen in de Nederlandse taal en samenleving. Gemeenten hebben op grond van de huidige Regeling vrijwillige inburgering (en in de toekomst op grond van dit wetsvoorstel) (financiële) instrumenten om een inburgeringsprogramma aan te bieden aan EU-onderdanen en hun partners. Gemeenten worden actief benaderd om inburgerings- en taalcursussen aan te bieden aan EU-onderdanen en hun partners en deze doelgroep als prioriteit in het lokale inburgeringsbeleid aan te wijzen.

Bovendien worden momenteel gesprekken gevoerd met de betrokken partijen – werkgevers, woningcorporaties, gemeenten en de Poolse gemeenschap zelf – waarin zij worden aangespoord om hun verantwoordelijkheid te nemen en een klimaat te creëren waarin deze personen ook kunnen integreren in de Nederlandse samenleving. Een aantal gemeenten onderneemt reeds activiteiten om deze doelgroep voor te lichten en te informeren over de mogelijkheden voor inburgeringscursussen. Daarnaast zijn er lesmethodieken beschikbaar voor inburgering van genaturaliseerde Nederlanders op de werkvloer in het kader van het Deltaplan inburgering. Momenteel wordt bezien of deze lesmethodieken toepasbaar zijn of toepasbaar kunnen worden gemaakt voor EU-burgers. Deze kunnen dan beschikbaar worden gesteld aan werkgevers om in te zetten voor de inburgering van (tijdelijke) migranten.

Tot slot wordt momenteel de aard en omvang van tijdelijke migratie uit de Midden- en Oost-Europese landen onderzocht, waarbij tevens de inburgeringsbehoefte van deze migranten in beeld wordt gebracht. Op basis van de uitkomsten in het voorjaar 2009, zal ik opnieuw overwegen of een aanvullende aanpak voor inburgering voor deze groep nodig is.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het ontbreken van extra faciliteiten voor vrijwillige inburgeraars niet een drempel opwerpt. Zij vragen op welke manier het wetsvoorstel stimuleert dat inburgeraars zonder een inburgeringsverplichting vrijwillig deelnemen aan een inburgeringstraject.

Ik deel de mening van de leden van de ChristenUnie-fractie dat vrijwillige inburgeraars die hun verantwoordelijkheid willen nemen om de taal te leren daarin niet moeten worden belemmerd. In de brief over de ambities inburgering (Kamerstukken II 2008/09, 31 143, nr. 38), stelt het kabinet dan ook voor om gemeenten meer ruimte te bieden om geen financiële bijdrage van vrijwillige inburgeraars te vragen, indien dit als een obstakel om in te burgeren wordt ervaren.

Daarnaast stelt het kabinet in deze brief voor om ook de werking van het lening- en vergoedingsstelsel te onderzoeken. Er wordt immers op dit moment daarvan slechts in beperkte mate gebruik gemaakt. Deze faciliteiten zullen in het onderzoek ook in relatie tot de vrijwillige inburgering worden bezien.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waar de inburgeraar terecht kan voor verweer. Zij vragen waarom er geen beroeps- en bezwaarprocedure is opgenomen voor de vrijwillige inburgeraar.

Het afwijzen van een verzoek voor een PIB is een beschikking. Tegen deze beschikking staat bezwaar en beroep open op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Gelet hierop behoeft hiervoor geen aparte bezwaar- en beroepsprocedure in de Wet inburgering te worden geregeld.

5. Administratieve lasten en financiële effecten voor de begroting

De leden van de SP-fractie vragen hoe hoog de huidige administratieve lasten voor de gemeenten zijn en hoe hoog deze na inwerkingtreding van één handhavingstermijn zullen zijn. Verder willen deze leden weten of de administratieve lasten ook voor de inburgeraars zullen verminderen.

Deze vraag is beantwoord in § 2 «Eén handhavingstermijn».

6. Adviezen

De leden van de CDA-fractie begrijpen de redenering dat vrijwillige inburgeraars geen inburgeringsplicht hebben zodat er geen aanleiding is om, naast het gemeentelijk aanbod, extra faciliteiten ter beschikking te stellen, maar vragen of het bij nader inzien toch niet beter zou zijn om vrijwillige inburgeraars de mogelijkheid te bieden het geld voor de inburgeringsvoorziening te (laten) lenen.

In de brief van 30 januari jl. over de ambities inburgering (Kamerstukken II 2008/09, 31 143, nr. 38) heeft het kabinet aangegeven wijzigingen te overwegen indien een onderzoek naar de werking van het lening- en vergoedingsstelsel hiertoe aanleiding geeft. De overwegingen van de leden van de CDA-fractie zullen bij het onderzoek worden betrokken.

De leden van de SP-fractie vragen of het mogelijk is dat personen met een machtiging tot voorlopig verblijf, die vaak het basisexamen inburgering in het buitenland hebben afgelegd, direct na aankomst in Nederland met een inburgeringscursus beginnen indien zij dit wensen. Indien dit niet het geval is, vragen zij waarom niet.

Een ieder staat het vrij om te beginnen met het leren van de Nederlandse taal en kennis op te doen over de Nederlandse samenleving, nadat hij naar Nederland is gekomen.

De inburgeringsplicht geldt voor personen die tot Nederland zijn toegelaten om hier voor langere tijd te verblijven. Daarvoor is een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd nodig. Een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) is een document om naar Nederland te kunnen komen. Op basis van dat document is nog niet beslist of de vreemdeling voor langere tijd in Nederland mag verblijven. Daarom is een inburgeringsaanbod van de gemeente op grond van het hebben van een mvv prematuur. De inburgeringsplicht gaat dan ook pas in op het moment dat de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd is verkregen.

Voorts wijs ik u op het volgende. In het kader van het Project Modern Migratiebeleid van het ministerie van Justitie zullen de thans bestaande afzonderlijke aanvragen voor een mvv en een verblijfsvergunning worden geïntegreerd. Zij worden vervangen door één aanvraag om toegang en verblijf (TEV-aanvraag), waarmee zowel een beslissing op de aanvraag visum, als de aanvraag verblijfsvergunning kan worden verkregen.

Mvv-plichtige vreemdelingen zullen de beslissing op de toegang- en verblijfsaanvraag in het land van herkomst of bestendig verblijf moeten afwachten.

7. Overige opmerkingen naar aanleiding van het wetsvoorstel

De leden van de PVV-fractie zijn van mening dat de Wet inburgering op diverse punten te kort schiet. Zo dient, volgens deze leden, niet te worden ingezet op inburgering van immigranten hier te lande, maar op inburgering van vreemdelingen in het land van herkomst, vóór de komst naar Nederland. De leden van de PVV-fractie wijzen er op dat het niveau van inburgering en beheersing van de Nederlandse taal dat de regering voor ogen staat op grond van de Wet inburgering reeds in het land van herkomst van immigranten bereikt dient te zijn voor hun komst naar Nederland, waarmee inburgeringstrajecten in Nederland overbodig zullen worden. De leden van de PVV-fractie zijn voorts van mening dat de kosten van de inburgering volledig voor eigen rekening van potentiële immigranten dienen te komen. Desnoods kunnen vreemdelingen die naar Nederland wensen te komen hiertoe een lening afsluiten, die overigens te allen tijde volledig dient te worden terug betaald.

Door de Adviescommissie Normering Inburgeringseisen (Commissie Franssen) is in 2004 onderzocht welk niveau van taalbeheersing en welk kennisniveau van de Nederlandse samenleving als een redelijk niveau kan worden beschouwd voor zowel het examen in het land van herkomst als het inburgeringsexamen in Nederland. Zie ook § 2 «*Eén handhavingstermijn*». Voorts is door de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken en Integratie gekeken naar de juridische houdbaarheid van een inburgeringseis in het buitenland. Hieruit is onder meer gebleken dat een inburgeringseis in het buitenland een niet te hoge drempel mag opwerpen voor migranten die naar Nederland willen komen. Het voorstel om het inburgeringstraject in Nederland over te hevelen naar de landen van herkomst is in strijd met Europese- en internationaal-rechtelijke verdragen. Door het stellen van een inburgeringseis op niveau A2 in het buitenland worden grote groepen migranten op voorhand uitgesloten van komst naar Nederland, hetgeen de uitoefening van het recht op gezinsleven blijvend onmogelijk zou maken.

Bovendien staat het voorstel van de leden van de PVV-fractie haaks op het principe van het Nederlandse inburgeringsstelsel waarbij van nieuwe medeburgers in het land van herkomst wordt gevraagd basiskennis op te doen van de Nederlandse taal en samenleving en in Nederland deze kennis te verbreden en verdiepen door het volgen van een inburgeringsprogramma en het behalen van het inburgeringsexamen.

De kosten die nu voor de inburgering in het buitenland worden gemaakt, worden al geheel door de migrant betaald.

Voor zover inburgering in het land van herkomst niet mogelijk is, zoals bijvoorbeeld in het geval van asielzoekers, kan volgens de leden van de PVV-fractie de inburgering wel in Nederland plaatsvinden, echter ook in dat geval dient de immigrant zelf de kosten daarvan op zich te nemen.

Asielmigranten zijn een bijzondere groep in het inburgeringsstelsel, mede omdat zij veelal in een kwetsbare (financiële) positie verkeren. Daarom zijn gemeenten op grond van de Wet inburgering ook verplicht om een inburgeringsvoorziening aan asielmigranten aan te bieden. Dit verplichte aanbod moet mede gezien worden tegen de achtergrond van artikel 33 van de Richtlijn minimumnormen erkenning vluchtelingen, waarin de lidstaten worden aangespoord om te voorzien in integratieprogramma's om de integratie van vluchtelingen te bevorderen. Omdat in beginsel elke inburgeringsplichtige zelf verantwoordelijk is voor zijn eigen inburgering, ook in financiële zin, wordt van asielmigranten voor de inburgeringsvoorziening ook een eigen bijdrage van € 270,- gevraagd.

Door de leden van de PVV-fractie wordt de regering tevens gevraagd er op toe te zien dat nimmer sprake zal zijn van gescheiden inburgering van mannen en vrouwen.

In beginsel ben ik tegen gescheiden inburgering van mannen en vrouwen. Op grond van pragmatische overwegingen kan ik mij voorstellen dat er soms aparte klassen worden gemaakt. Met name daar waar het gaat om vrouwen die in een isolement zitten en op deze wijze een eerste stap zetten bij de inburgering.

Een aparte klas maakt het dan voor de partner acceptabel om zijn vrouw een perspectief te bieden op emancipatie in deze samenleving. Die vrouwen willen inburgeren en worden daardoor mondiger. Een eerste stap van gescheiden klassen is soms nodig om vervolgstappen te kunnen zetten.

Tot slot verzoeken de leden van de PVV-fractie de regering te bevorderen dat het verwijtbaar niet volgen of niet afmaken van de inburgeringscursus te allen tijde moet leiden tot het verlies van verblijfsrecht en dat de sanctie

niet beperkt blijft tot het niet kunnen verkrijgen van een reguliere verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Graag vernemen deze leden de reactie van de regering op deze standpunten.

De leden van de fractie van de PVV hebben deze vraag al diverse malen, zowel schriftelijk als mondeling, gesteld aan mijn ambtsvoorganger. In aansluiting op haar antwoorden ben ik eveneens van mening dat ik de consequentie van het verlies van het verblijfsrecht niet wil verbinden aan het verwijtbaar niet volgen of niet afmaken van de inburgeringscursus. Bovendien kan intrekking van een verblijfsvergunning in strijd komen met het Vluchtelingenverdrag en met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Het inburgeringsstelsel kent verschillende sancties. Allereerst geldt dat met name gezinsvormers en -herenigers die naar Nederland willen komen, maar niet het basisexamen inburgering willen afleggen of dat wel hebben afgelegd maar daarvoor niet zijn geslaagd, niet in aanmerking komen voor een machtiging tot voorlopig verblijf en op grond daarvan niet tot Nederland worden toegelaten. Vervolgens hebben gemeenten bij de inburgering in Nederland het instrument van de bestuurlijke boete, dat op verschillende momenten in het inburgeringsproces kan worden ingezet indien inburgeringsplichtigen verwijtbaar niet voldoen aan hun verplichtingen. Bovendien geldt met ingang van 1 januari 2010 dat inburgeringsplichtigen die het inburgeringsexamen in Nederland niet hebben behaald binnen de daarvoor gestelde termijn, in principe niet in aanmerking komen voor een zelfstandige verblijfsvergunning regulier voor voortgezet verblijf en voor een verblijfsvergunning regulier of asiel voor onbepaalde tijd.

De leden van de SP-fractie vragen hoeveel ruimte de wet biedt voor uitzonderingen. Bijvoorbeeld in het geval dat een vrijwillige inburgeraar in verband met ziekte of zwangerschap niet een inburgeringscursus kan afronden en daarom na een periode opnieuw een overeenkomst inzake een inburgeringsvoorziening zou willen afsluiten.

Deze restrictie in het wetsvoorstel is overgenomen uit de bestaande ministeriële regelingen met betrekking tot vrijwillige inburgering. De achtergrond ervan was dat aan de vrijwillige inburgeraar slechts éénmaal een door het Rijk bekostigde inburgeringsvoorziening kon worden aangeboden. Inmiddels is deze bepaling achterhaald daar gemeenten ingevolge de op 1 januari 2009 in werking getreden Wet participatiebudget aan personen uit de doelgroep meerdere keren een door het Rijk bekostigde inburgeringsvoorziening kunnen aanbieden. De definitie van vrijwillige inburgeraar zal daarom bij nota van wijziging dienovereenkomstig worden aangepast.

De leden van de CDA-fractie vragen of volstaan kan worden met de (tweede) zinsnede van artikel 24a, vierde lid van de Wet inburgering over de bevordering van de duurzame arbeidsinschakeling.

De leden van de CDA-fractie menen dat de kwetsbaarheid vermindert wanneer personen beter voorbereid en geëquipeerd toetreden tot de arbeidsmarkt en vragen de regering daarom nader toe te lichten waarom voor onderhavige formuleringen is gekozen.

Voorts vragen deze leden waarom het uitgangspunt niet is dat een inburgeringsvoorziening de arbeidsinschakeling moet versterken.

Voor beantwoording van deze vragen is overleg met de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid noodzakelijk. Nadat dit overleg heeft plaatsgevonden, zal ik u hierover zo spoedig mogelijk informeren.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering uiteen te zetten hoe de gemeenten worden ondersteund om in de verordening regels te stellen over in ieder geval de procedure die het college volgt voor het doen van een aanbod en de criteria die daarbij worden gehanteerd en de wijze waarop met de vrijwillige inburgeraar in overleg wordt getreden om te komen voor een passende voorziening voor de vrijwillige inburgeraar. Dit mede gelet op het feit dat diverse gemeenten aangegeven hebben dan wel hebben laten zien dat zij worstelen met de uitwerkingen van de hen opgelegde verplichtingen en verantwoordelijkheden.

Gemeenten die hun verordening willen aanpassen omdat zij de regels voor het doen van een aanbod en de desbetreffende criteria willen veranderen, kunnen gebruik maken van een modelverordening die mijn ministerie ter beschikking heeft gesteld. Indien zij vragen hebben over de inhoud kunnen zij zich via de geëigende kanalen tot mijn ministerie wenden en tot de procesmanagers inburgering van mijn ministerie.

De leden van de SP-fractie vragen wat de reden is dat in artikel 24a, eerste lid, van het wetsvoorstel de bepaling is weggelaten dat de inburgeringsvoorziening op de persoonlijke situatie van de inburgeraar is afgestemd.

Het wetsvoorstel heeft als uitgangspunt dat de stelsels van de verplichte en vrijwillige inburgering op zoveel mogelijk punten op elkaar worden afgestemd. Daarbij zijn de voorgestelde bepalingen over de vrijwillige inburgering zoveel mogelijk geformuleerd conform de huidige bepalingen die gelden voor de inburgeringsplichtigen. De huidige paragraaf 2 van hoofdstuk 5 van de wet – dat het gemeentelijk aanbod aan inburgeringsplichtigen regelt – kent niet het uitdrukkelijke voorschrift dat de aangeboden inburgeringsvoorziening op de persoonlijke situatie van de inburgeringsplichtige moet zijn afgestemd. Artikel 24a, eerste lid, sluit hierbij aan. Maatwerk is en blijft van groot belang. Zowel voor het gemeentelijk aanbod aan de vrijwillige inburgeraar als dat aan de inburgeringsplichtige geldt dat de aan te bieden voorziening zoveel mogelijk recht moet doen aan de individuele mogelijkheden en de persoonlijke omstandigheden van de inburgeringsplichtige of de vrijwillige inburgeraar, mits de inburgeringsvoorziening of de taalkennisvoorziening maar toeleidt naar het inburgeringsexamen of het staatsexamen NT2, dan wel ondersteunend is aan het behalen van het mbo-examen, niveau 1 of 2.

In het wetsvoorstel staat niet dat de (gecombineerde) inburgeringsvoorziening uiterlijk op 31 december van het tweede kalenderjaar na het jaar waarin de voorziening is vastgesteld wordt afgesloten door middel van deelname aan het inburgeringsexamen of het staatsexamen. De leden van de SP-fractie vragen waarom deze bepaling niet is opgenomen.

Om voor bekostiging van de voorziening in aanmerking te komen dient de gemeente er zorg voor te dragen dat de vrijwillige inburgeraar binnen twee kalenderjaren na de aanvang van zijn inburgering heeft deelgenomen aan het inburgeringsexamen of het staatsexamen NT2. De genoemde bepaling heeft derhalve een financiële achtergrond. De financiering van de Wet inburgering verloopt vanaf 1 januari 2009 echter niet meer via de Wet inburgering en de daarop gebaseerde bepalingen maar via de Wet participatiebudget, hetgeen betekent dat deze bepaling niet meer noodzakelijk is.

De leden van de SP-fractie willen weten waarom de regering voor de constructie heeft gekozen dat de gemeenteraad bij verordening regels stelt over de informatieverstrekking door gemeenten aan vrijwillige inburgeraars over hun rechten en plichten en dergelijke.

Artikel 24f van de Wet inburgering regelt dat de gemeenteraad bij verordening regels stelt over de informatieverstrekking aan vrijwillige inburgeraars en over hun rechten en plichten. In de artikelen 8 en 23, derde lid, van de Wet inburgering zijn dergelijke regels voor inburgeringsplichtigen opgenomen. Hiermee zijn de stelsels van de verplichte en vrijwillige inburgering zoveel mogelijk op elkaar afgestemd. Voorts is in artikel 24d, derde lid, van de Wet inburgering een delegatiebepaling opgenomen waarin staat dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld over de overeenkomst. Momenteel is een wijziging van het Besluit inburgering in voorbereiding. Daarin zal onder andere worden opgenomen dat de overeenkomst met de vrijwillige inburgeraar ten minste een omschrijving bevat van de overeengekomen voorziening, alsmede een omschrijving van de rechten en plichten ten aanzien van de termijn waarbinnen moet zijn deelgenomen aan het examen, de verschuldigdheid van de eigen bijdrage en de gevolgen van niet-nakoming van de overeenkomst. Deze bepalingen zijn overeenkomstig de bepalingen van artikel 5, derde lid, van de Regeling vrijwillige inburgering niet-G312007.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
E. E. van der Laan