

Vergaderjaar 2019–2020

35 483

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

Nr. 13

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 29 juni 2020

Inhoud	blz.
I. ALGEMEEN	2
1.1 Inleiding	3
1.2 Historie Wet inburgering	18
1.3 Aanleiding en doel van het wetsvoorstel	23
1.4 Voorbereiding van de stelselwijziging	27
2.1 Hoofdlijnen van het wetsvoorstel	27
2.2 Stelselverantwoordelijkheid en regierol gemeenten	33
2.3 Doelgroepen van de Wet inburgering	35
2.4 Voorbereiding op inburgering en doorlopende lijn	38
2.5 De taken van gemeenten	40
2.6 Toezicht op de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs	54
2.7 De inburgeringsplicht	55
3. Verhouding tot andere wet- en regelgeving	70
3.1 Nationale regelgeving	72
4. Uitvoerings- en handavingsaspecten	74
4.1 Informatievoorziening	78
4.2 Handhaving	78
5. Doenvermogen	81
6. Gevolgen voor regeldruk	82
7. Financiële gevolgen	82
7.1 Verdeelsystematiek Specifieke Uitkering inburgeringsvoorzieningen	85
8. Monitoring en evaluatie	85
9. Advies en consultatie	85
9.1 Raad voor Openbaar Bestuur, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Divosa en gemeenten	85
9.4 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken en VluchtelingenWerk Nederland	93
10. Overgangsrecht en inwerkingtreding	94
11. Overige vragen	96
II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	96

I. ALGEMEEN

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid over haar bevindingen van het wetsvoorstel voor een nieuw inburgeringsstelsel (Wet inburgering 20..). De regering is de leden van de fracties erkentelijk voor de snelle ontvangst van het verslag en de snelle agendering van het wetsvoorstel voor een wetgevingsoverleg.

Hieronder gaat de regering in op de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties. De reactie van de regering is *cursief* weergegeven. Daarbij is zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Voor zover de vragen een grote onderlinge samenhang vertonen, worden deze in samenhang beantwoord. In het geval van (vrijwel) identieke vragen wordt in een aantal gevallen verwezen naar een eerder antwoord.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat het systeem van inburgering zoals beoogd in het regeerakkoord fors moet verbeteren en inburgeraars moet activeren volwaardig mee te doen in de samenleving. Deze leden zijn dan ook positief over de constatering van de Raad van State dat het fundamentele wetsvoorstel een aantal aanzienlijke verbeteringen bevat.

De leden van de VVD-fractie zijn evenwel teleurgesteld dat het indienen van het wetsvoorstel dusdanig veel vertraging heeft opgelopen dat de voorziene implementatie in 2020 niet is gehaald, terwijl de noodzaak voor een minder vrijblijvend inburgeringsstelsel dat meer gericht is op een combinatie van een hoger taalniveau en sneller werkervaring opdoen hard nodig is voor een snellere en betere integratie van statushouders, die nu te vaak nog aan de kant staan, ook nadat ze zijn ingeburgerd. Deze leden hopen dan ook dat het wetsvoorstel na parlementaire behandeling snel kan worden geïmplementeerd zodat per 1 juli 2021 inburgeraars in het nieuwe stelsel kunnen inburgeren.

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben daarbij enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Deze leden vinden het van groot belang dat inburgeringsplichtigen snel mee kunnen doen in onze samenleving. Daarbij is het vinden van werk een belangrijke voorwaarde. Ook is het belangrijk dat er meer maatwerk vanuit de gemeente komt. Deze leden vinden het dan ook positief dat gemeenten, conform de afspraken in het regeerakkoord, meer de regie krijgen bij de inburgering.

De leden van de CDA-fractie hopen en verwachten dat met dit wetsvoorstel inburgeraars de bomen van het bos weer gaan zien en er een einde komt aan het versnipperde aanbod van cursussen voor inburgeraars en dat de inburgering onder regie van de gemeenten effectiever en sneller zal gaan verlopen. Daarbij is het van groot belang dat de dienstverlenende instellingen, zoals taalscholen, écht dienstverlenend worden en minder fraudegevoelig zijn.

De leden van de D66-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het voorstel voor de nieuwe Wet inburgering. Gezien de vele problemen die de huidige inburgeringspraktijk kent keken deze leden reikhalzend uit naar het wetsvoorstel, en verwachten zij een forse verbetering van de inburgering in Nederland. Deze leden willen de regering nog enkele vragen voorleggen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggend wetsvoorstel. Deze leden delen de mening van de regering dat verandering van het huidige inburgeringsstelsel noodzakelijk is en zien op belangrijke punten verbeteringen in de voorgestelde wet in vergelijking met de thans geldende wet. Toch menen deze leden dat dit wetsvoorstel op onderdelen onvoldoende tegemoetkomt aan de in de evaluatie gesignaleerde problemen ten

aanzien van de werking van het huidige stelsel. Op enkele cruciale punten ontbreekt nog (volledige) informatie.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Inburgering van nieuwkomers is ongelooflijk belangrijk, het voorkomt segregatie en uitsluiting. Deze leden vinden inburgering net als onderwijs bij voorkeur een publieke taak. Dat gemeenten meer regie krijgen is een stap in de goede richting. De afgelopen jaren werd pijnlijk duidelijk dat het huidige inburgeringsbeleid failliet is. Fraude bij taalscholen stak veelvuldig de kop op en inburgeraars eindigden hun traject maar al te vaak met hoge schulden. Kwaliteit kon onvoldoende gegarandeerd worden.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben daarover nog een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden constateren helaas dat met betrekking tot inburgering sprake is van jobbeleid dat heen en weer gaat tussen het eenzijdig leggen van accent op eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar dan wel de ondersteuning door de overheid. Deze leden vrezen dat ook dit wetsvoorstel onderdeel is van die beweging. Het lijkt deze leden in plaats daarvan verstandiger om altijd uit te gaan van zowel de primaire eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar als de ondersteuning van de overheid waar dat nodig blijkt. Hoewel deze leden een extra accent op ondersteuning in het wetsvoorstel kunnen begrijpen, vinden zij het geen verbetering dat daarvoor een toren aan termen en trajecten wordt opgestapeld. Deze leden zijn er ook beducht voor dat de gekozen benadering de eigen verantwoordelijkheid van inburgeraars te veel kan overnemen.

1.1 Inleiding

Het is de leden van de VVD-fractie wel opgevallen dat een aantal cruciale onderdelen van de wet nog moeten worden uitgewerkt in nadere regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (AMvB). Kan de regering een overzicht verstrekken van de uit deze wet voort te vloeien AMvB's en daarbij steeds aangeven of hier een voorhang is voorzien en wat de planning is van gereedheid?

De op basis van het wetsvoorstel (nader) uit te werken onderwerpen zullen worden vastgelegd in een nieuw Besluit inburgering 20.. (algemene maatregel van bestuur, amvb) en een nieuwe Regeling inburgering 20.. Het is de verwachting dat die conceptregelgeving op 1 september 2020 in (internet)consultatie gaat. Het besluit en de regeling zullen gelijktijdig met het Wetsvoorstel inburgering 20.. in werking treden, op 1 juli 2021. Het betreft grotendeels onderwerpen die ook nu op lager niveau zijn vastgelegd. De tekst van de participatieverklaring wordt bij AMvB vastgesteld en voor dit onderdeel is, zoals in de huidige wet, in voorhang voorzien (art. 6, achtste lid, wetsvoorstel).

De onderstaande onderwerpen zullen (nader) worden uitgewerkt in een nieuw Besluit inburgering 20.. en een nieuwe Regeling inburgering 20.. Mogelijk dat naar aanleiding van de verdere uitwerking van de lagere regelgeving en de (internet)consultatie aanvullende onderwerpen vragen om uitwerking in de lagere regelgeving, indien deze onder de reikwijdte van de grondslagen in het wetsvoorstel vallen. Daarnaast zullen in een ministeriële regeling van de Minister van OCW de eindtermen van het taalschakeltraject in de onderwijsroute worden vastgelegd.

Uitwerking in Besluit inburgering 20..

Grondslag in wetsvoorstel	Onderwerp
Artikel 3, inburgeringsplicht Artikel 4, vrijstelling	uitwerking tijdelijke verblijfsdoelen voorwaarden aantoonbaar voldoende ingeburgerd
Artikel 5, ontheffing	voorwaarden gehele/gedeeltelijke medische ontheffing en ontheffing bijzondere indivi- duele omstandigheden
Artikel 6, inburgeringsplicht	uitwerking inhoud en vormgeving PVT (waaronder tekst participatieverklaring) en MAP, inburgeringsdiploma en certificaat
Artikel 7, B1-route Artikel 9, Z-route	uitwerking examinering uitwerking urennorm
Artikel 10, voorbereiding op inburgering Artikel 12, verlenging inburgeringstermijn	uitwerking van de aanbodplicht uitwerking voorwaarden geen verwijtbaarheid en aanzienlijke inspanningen, aanvraagproce- dure
Artikel 13, maatschappelijke begeleiding	uitwerking inhoud maatschappelijke begelei- ding
Artikel 14, brede intake Artikel 15, PIP Artikel 17, ondersteuning en begeleiding	uitwerking inhoud brede intake termijn vaststellen PIP (tien weken) termijn wijzigen leerroute (anderhalf jaar) en afschalen naar A2 (aanzienlijke inspanningen)
Artikel 20 & 21, sociale lening	uitwerking hoogte lening, betaling, terugbeta- ling
Artikel 23 en 26, handhaving Artikel 32, keurmerk	uitwerking maximale boetes uitwerking aan te wijzen instelling, eisen keurmerk
Artikel 38, gegevensuitwisseling	uitwerking gegevens die verschillende partijen uitwisselen, waarborgen
Artikel 39, monitoring en evaluatie	aanwijzen instanties die gegevens verstrekken t.b.v. monitoring en evaluatie
Artikel 40, 41 & 42, financiën	uitwerking van berekening voorlopige en definitieve uitkering gemeenten

Uitwerking in Regeling inburgering 20..

Grondslag in wetsvoorstel	Onderwerp
Artikel 1, inburgeringsplichtig Artikel 4, vrijstelling	omschrijving geestelijk bedienaar aanvraagprocedure, overzicht vrijstellende diploma's
Artikel 5, ontheffing Artikel 6, inburgeringsplicht	aanvraagprocedure nadere uitwerking onderdelen MAP, uitwerking model inburgeringsdiploma en certificaat
Artikel 7, B1-route Artikel 9, Z-route Artikel 10, voorbereiding op inburgering Artikel 12, verlenging	nadere uitwerking examinering nadere uitwerking taalonderdeel aanwijzen COA nadere uitwerking gronden voor verlenging niet verwijtbaar
Artikel 14, brede intake Artikel 20 & 21, sociale lening Artikel 23 & 26, handhaving	aanwijzen instelling leerbaarheidstoets nadere uitwerking draagkracht, terugbetaling nadere uitwerking vaststelling hoogte boetes DUO
Artikel 32, keurmerk	aanwijzen <i>Blik op Werk</i> , nadere uitwerking eisen keurmerk
Artikel 38, gegevensuitwisseling	nadere uitwerking soort gegevens die verschillende partijen uitwisselen, waarborgen
Artikel 39, monitoring & evaluatie	uitwerking gegevens die worden verstrekt t.b.v. monitoring en evaluatie

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om aan te geven hoe de regering met dit wetsvoorstel fraude van taalscholen denkt te voorkomen. Hoe is de handhaving precies geregeld en hoe wordt naast het uitgeven van certificaten aan taalscholen door «Blik op Werk» toezicht gehouden op fraude? In hoeverre ziet de regering hier ook een rol voor de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) weggelegd?

Het keurmerk van Blik op Werk stelt eisen aan de taalscholen. Taalscholen dienen een aanvraag in voor het keurmerk bij Blik op Werk en dienen voor

het verkrijgen van dit keurmerk te voldoen aan alle eisen. Een keurmerk kan dus worden geweigerd, maar ook worden ingetrokken als niet langer aan alle vereisten wordt voldaan. Daarnaast hebben gemeenten een rol. Door het goed inrichten van de inkoopvoorwaarden en het stellen van aanvullende voorwaarden in het contract beheersen zij de contractuele relatie. De voortgangsgesprekken die gemeenten in het nieuwe stelsel periodiek voeren met alle inburgeraars kunnen relevante signalen over de kwaliteit van het onderwijs en mogelijke misstanden opleveren. Wanneer wordt vastgesteld dat er sprake is van fraude kan de overeenkomst met een (frauderende) taalschool kan worden opgezegd. In zo'n geval kan een gemeente ook op basis van privaatrechtelijke procedures een terugbetaling vorderen voor het niet nakomen van het contract.

In het wetsvoorstel is geen rol voor de Inspectie SZW opgenomen. Het toezicht is in handen van Blik op Werk. Dit toezicht is gericht op het behoud van het keurmerk en wordt gecombineerd met een regierol en inkoopverantwoordelijkheid voor gemeenten. De gemeente kan bij het vermoeden van misstanden signalen doorgeven aan Blik op Werk. Bij ernstige misstanden kan een gemeente natuurlijk aangifte doen van eventuele strafbare feiten. Ook kan dit aanleiding zijn voor de gemeente om de financiering stop te zetten. Bij de invoering van het nieuwe stelsel zal bovendien gevolgd worden of het voldoende verbetering biedt. Indien uit signalen blijkt dat dit in onvoldoende mate blijkt te werken, zal ik aanvullende maatregelen nemen ter voorkoming van fraude.

De leden van de CDA-fractie steunen van harte het voorstel om te gaan werken met duale trajecten. Voor het leren van de taal is naast een opleiding/cursus, ook werk heel belangrijk. Deze leden zijn dan ook verheugd dat het met dit wetsvoorstel makkelijker wordt om snel aan het werk te gaan, ook als de inburgeraar de taal nog niet spreekt. De praktijk helpt om de geleerde theorie goed toe te passen. Deze leden zien hier een belangrijke rol voor de sociaal ontwikkelbedrijven. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering deze belangrijke rol van de sociaal ontwikkelbedrijven bij inburgering kan bevestigen. Kan de regering duidelijk aangeven hoe en in hoeverre dit wetsvoorstel de kansen van de inburgeraars op werk versterkt en hoe de regering precies de rol van de sociaal ontwikkelbedrijven ziet?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader in te gaan op de mogelijkheid voor inburgeraars om tijdens het werk, een middelbaarberoepsonderwijsdiploma (mbo), mbo-certificaat of praktijkverklaring te behalen. In hoeverre wordt het praktijkleren met dit wetsvoorstel makkelijker/toegankelijker gemaakt voor de inburgeraar? Wat is hierbij de rol van de gemeenten en van de mbo-instellingen?

Met het nieuwe stelsel wordt het mogelijk om het volgen van (een deel van een) mbo-opleiding gericht op het behalen van een diploma, een certificaat of een praktijkverklaring te combineren met een inburgeringstraject. Deze vormen van praktijkleren in het mbo, met veel aandacht voor het leren op de werkplek, vergroten de kansen op de arbeidsmarkt van nieuwkomers.

gemeente hebben de ruimte om integrale/gecombineerde trajecten van inburgering en participatie op maat aan te bieden en hierbij te kijken naar wat iemand kan en wil en hierbij eerdere opleidingen en werk dat iemand in het land van herkomst heeft gedaan te betrekken. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat iemand het volgen van een B1-route combineert met een praktijkleerroute, waarin hij of zij in een leerbedrijf werkprocessen leert gericht op het behalen van een praktijkverklaring en hierdoor al op korte termijn aan de slag kan op de arbeidsmarkt. Een vorm van praktijkleren in het mbo kan ook onderdeel zijn van het participatiedeel van de Z-route. Gemeenten kunnen hierover afspraken maken met bijvoorbeeld mbo-instellingen. Het Rijk zal met betrokken organisaties inzetten op kennisdeling over deze trajecten met gemeenten. Voor jonge mensen die

nog een studie willen volgen ligt de onderwijsroute meer voor de hand, waarin zij naast het leren van de Nederlandse taal op ten minste niveau B1, zo snel mogelijk worden voorbereid op instroom in een voltijdsopleiding in het mbo of hoger onderwijs.

De leden van de CDA-fractie lezen dat in de voorstellen onderscheid wordt gemaakt tussen asielstatushouders en gezinsmigranten. Waarom is dit onderscheid gemaakt? Het is toch voor zowel asielstatushouders als voor gezinsmigranten even belangrijk om snel in onze Nederlandse samenleving te integreren. Kan de regering hier nader op ingaan?

Met de leden van de CDA-fractie vindt de regering het van groot belang dat niet alleen asielstatushouders, maar ook gezinsmigranten en overige migranten inburgeren en gaan meedoen in de Nederlandse samenleving. Tegelijkertijd is er een duidelijk onderscheid tussen beide groepen: gezinsmigranten en overige migranten hebben, wanneer zij inburgeringsplichtig worden, een wezenlijk andere startpositie dan asielstatushouders. Gezinsmigranten en overige migranten hebben veelal weloverwogen de keuze gemaakt om zich in Nederland te vestigen en hebben zich daarop voorbereid, onder andere door het examen inburgering in het buitenland af te leggen. Verder hebben gezinsmigranten een partner (referent) in Nederland die beschikt over voldoende inkomen en van wiens netwerk zij gebruik kunnen maken bij het wegwijs worden in Nederland. Van hen wordt daarom gevraagd hun eigen inburgeringstraject te organiseren, ook in financiële zin. Daarbij worden zij, net zoals asielstatushouders, gedurende het gehele inburgeringstraject door de gemeente begeleid en ondersteund. Uit de evaluatie van de huidige Wet inburgering¹ is immers gebleken dat, hoewel de eigen verantwoordelijkheid voor gezinsmigranten met een partner in Nederland makkelijker in te vullen is, ook deze inburgeringsplichtigen behoefte hebben aan meer begeleiding. De situatie van asielstatushouders is wezenlijk anders. Zij zijn naar Nederland gevlucht vanuit een onveilige situatie en zijn, anders dan gezinsmigranten en overige migranten, bij de start van hun inburgeringstraject over het algemeen aangewezen op een bijstandsuitkering. Om deze redenen kiest de regering ervoor om het inburgeringstraject van gezinsmigranten en overige migranten op onderdelen anders in te richten dan dat van asielstatushouders.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het voornemen om gemeenten de regie te geven bij het inkopen van taalonderwijs voor statushouders. Daarmee wordt de doorgeslagen marktwerking deels beteugeld. Deze leden hadden graag gezien dat de marktwerking helemaal uit het inburgeringsonderwijs was gegaan, maar deze wet zet in elk geval een goede stap. Marktwerking heeft geleid tot lagere slagingspercentages en tot een hele diverse markt van aanbieders, wiens kwaliteit sterk uiteenloopt. Naast de kwalitatief hoogwaardige en betrokken taalaanbieders, zijn er ook veel malafide cowboys op de markt. Nieuwkomers zijn daar het slachtoffer van geworden.

Hoe kijkt de regering terug op het invoeren van marktwerking in het inburgeringsonderwijs? Deelt de regering de mening dat dit achteraf gezien onverstandig is geweest? En waarom heeft de regering er niet voor gekozen om dezelfde mate van gemeentelijke regie ook van toepassing te laten zijn voor inburgeringsonderwijs aan gezinsmigranten?

De regering deelt de opvatting van de leden van de GroenLinks-fractie dat de ingrepen die hebben geleid tot het huidige inburgeringstelsel niet hebben gebracht wat daar vooraf van werd verwacht. Daaraan liggen verschillende oorzaken ten grondslag. Zo doen veel inburgeringsplichtigen er (te) lang over om in te burgeren en wordt een aanzienlijk deel van

¹ Kamerstukken II 2017/18, 32 824, nr. 222, bijlage 847443.

de inburgeraars van de inburgeringsplicht ontheven omdat het hen niet lukt voor de examens te slagen. Daardoor slagen zij er onvoldoende in om mee te doen in de Nederlandse samenleving. Verder blijkt het voor met name asielstatushouders niet eenvoudig om invulling te geven aan het inburgeringstraject omdat zij, met name bij de start van dit traject, hun weg in Nederland nog onvoldoende weten te vinden en daardoor niet in staat zijn om de juiste taal cursus te kiezen. De marktwerking heeft daarbij geleid tot een snelgroeiende vraag naar inburgeringslessen als gevolg van de verhoogde asielinstroom en het toenemende aantal inburgeringsplichtigen in 2015 en 2016. Dit had een prijsopdrijvend effect en maakte dat profiteurs op de markt actief konden worden. Dit ging gepaard met misstanden en zelfs fraude. Met name asielstatushouders zijn extra kwetsbaar voor deze profiteurs.

Om die reden is gekozen om gemeenten in het nieuwe stelsel een regierol te geven en alle inburgeringsplichtigen gedurende hun gehele traject te ondersteunen en begeleiden, waarbij specifiek voor asielstatushouders geldt dat zij een inburgeringsaanbod van gemeenten krijgen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom de regering in de memorie van toelichting geen vergelijkingen trekt met inburgeringsstelsels in andere lidstaten van de Europese Unie. Het zou wat deze leden betreft met name interessant zijn om te leren van lidstaten die intensievere en langdurigere maatschappelijke begeleidingstrajecten aanbieden dan Nederland. Kan de regering aangeven wat intensievere en langdurigere maatschappelijke begeleidingstrajecten in andere lidstaten van de Europese Unie (EU), zoals Zweden en Denemarken, opleveren in termen van maatschappelijke en economische participatie? Welke lidstaten van de Europese Unie ziet de regering als voorbeeld op het gebied van succesvolle inburgering? De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering kan aangeven of er andere lidstaten zijn die eisen dat nieuwkomers van buiten de Europese Unie binnen drie jaar slagen voor een inburgeringsexamen met taalkennis op niveau B1? Zijn er andere lidstaten van de Europese Unie die eisen dat nieuwkomers door het doen van examens aantonen dat zij beschikken over kennis van de taal van dat land op niveau B1 als voorwaarde voor de permanente verblijfsvergunning of voor naturalisatie? Zijn er andere landen waarin van nieuwkomers verlangd wordt dat ze binnen vijf jaar slagen voor een taalexamen op niveau B1? Zo nee, waarom heeft de regering hier wel voor gekozen?

Zoals ook beschreven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (paragraaf 1.4), is goed gekeken naar ontwikkelingen in ons omringende landen. Ervaringen en goede voorbeelden over de grens zijn gebruikt in de vormgeving van het nieuwe stelsel.

De Raad van Europa heeft in 2019 een studie opgeleverd waarin inburgeringsstelsels uit de lidstaten zijn vergeleken. Er is gekeken naar de eisen en voorzieningen en met welk doel de eisen werden gesteld (pre entry, tijdelijk verblijf, permanent verblijf en naturalisatie). Er zijn grote verschillen bijvoorbeeld in hoe taallessen worden aangeboden, de wijze van examinering en de voorzieningen die er zijn om de taal te leren. Dit onderzoek is nu vier keer uitgevoerd. Dat was voor het eerst in 2007 zodat ook inzicht is ontstaan over de ontwikkelingen in de lidstaten. Verder is er onder meer intensief contact geweest met België (Vlaanderen en is er ook in breder internationaal verband gesproken over inburgering van nieuwkomers (met Europese landen maar ook met de VS, Canada en Nieuw Zeeland).

We zien dat landen verschillende keuzes maken, die sterk bepaald worden door politieke ontwikkelingen of door voorzieningen die al langere tijd bestaan in bepaalde landen.

Er zijn meer landen die het B1 niveau examineren zeker als het gaat om permanent verblijf of naturalisatie. In deze studie (peildatum 2018) waren

er drie lidstaten van de Raad van Europa die B1 niveau of hoger vroegen voor permanent verblijf en 12 lidstaten waar B1 niveau of hoger vereist was voor naturalisatie waaronder Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk. Verder bestaan in de bekostiging grote verschillen tussen Nederland en buurlanden. Momenteel wordt door Regioplan een onderzoek uitgevoerd naar best practices voor hoogopgeleide statushouders waarbij expliciet wordt onderzocht hoe buurlanden kijken naar deze doelgroep en wat zij ondernemen om ze op hun niveau te laten participeren op de arbeidsmarkt. Er is momenteel bij het Ministerie van SZW geen ander vergelijkend onderzoek bekend in dit verband.

Deze leden vinden het positief om nieuwkomers te verleiden en uit te dagen om een zo hoog mogelijk taalniveau te behalen, maar zij vragen zich wel af of we dit moeten verplichten.

Om goed mee te kunnen doen op de arbeidsmarkt is beheersing van de Nederlandse taal belangrijk. Niveau B1 staat voor «onafhankelijk gebruiker»: daarmee is iemand in staat om bijvoorbeeld op de werkvloer te communiceren over situaties of ervaringen. Op de lagere niveaus (basisgebruiker van een taal, niveau A1 en A2) is de taalvaardigheid meer basaal: het beantwoorden van vragen en beschrijven van alledaagse handelingen. Om die reden ambieert de regering met deze wet het taalniveau B1. Alle inburgeringsplichtigen die in staat zijn dit niveau te halen binnen de inburgeringstermijn, worden geacht om het inburgeringsexamen op dit niveau af te leggen. Het huidige inburgeringsstelsel stimuleert onvoldoende om naar vermogen de Nederlandse taal te leren, zo blijkt uit de inburgeringsresultaten van het huidige stelsel. Maar weinig inburgeringsplichtigen kiezen ervoor om op dit niveau examen te doen en dat laat veel potentieel onbenut.

Hoewel het uitgangspunt is dat op niveau B1 inburgeringsexamen wordt gedaan, kan het voor sommige inburgeringsplichtigen anders zijn: op grond van de brede intake, inclusief de leerbaarheidstoets, wordt aan het begin van het inburgeringstraject vastgesteld welke leerroute het beste past bij de inburgeringsplichtige. Voor degenen van wie op voorhand vaststaat dat zij niet hoger dan niveau A1 zullen uitkomen, zal dit de Z-route zijn. Verder bestaat in de B1-route de mogelijkheid om, indien gedurende het traject blijkt dat niveau B1 toch niet haalbaar is, af te schalen naar niveau A2.

De verhoging van het vereiste taalniveau van A2 naar B1 betekent dat nieuwkomers taalexamens af moeten leggen op een niveau dat hoger ligt dan de Basisniveaus voorzien in het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen. Hoe is dat te rijmen met de rechtspraak van het Hof van Justitie, met name het arrest C&A en het arrest K, beiden gedateerd op 7 november 2018?²

De regering is van oordeel dat het voorgestelde inburgeringsstelsel voldoet aan het kader zoals dit volgt uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie. In het nieuwe stelsel wordt meer dan voorheen rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de inburgeringsplichtige, met name door middel van de brede intake, die dient als basis om vast te stellen op welke wijze de inburgeringsplichtige aan zijn inburgeringsplicht kan voldoen. Bij de verschillende leerroutes wordt daarnaast rekening gehouden met de inspanningen die de inburgeringsplichtige heeft geleverd om aan de integratievoorwaarden te voldoen. In de B1-route is het bovendien 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. Indien vooraf vast staat

² HvJ EU 7 november 2018, C-257/17, ECLI:EU:C:2018:876 (C&A); HvJ EU 7 november 2018, C-484/17, ECLI:EU:C:2018:878 (K).

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 om het verrichten van inspanningen gericht op integratie. Hiermee wordt nog gerichter ingezet op de vergemakkelijking van integratie van de betrokkene. De verwachting is daarmee 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.³

De leden van de GroenLinks-fractie vrezen dat de verhoging van het vereiste taalniveau in combinatie met de slagingsplicht er onbedoeld toe kan leiden dat het onnodig lang duurt voordat nieuwkomers toegang krijgen tot de arbeidsmarkt. Hoe ziet de regering dit?

De reden om binnen het nieuwe inburgeringsstelsel in te zetten op een hoger taalniveau (niveau B1), is het gegeven dat de beheersing van de Nederlandse taal op dit niveau nodig is om goed mee te kunnen doen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Daarnaast worden inburgeringsplichtigen door gemeenten begeleid tijdens het inburgeringstraject. Dit moet ervoor zorgen dat inburgeringsplichtigen sneller starten met inburgeren. Van gemeenten wordt verder verwacht dat ze de inburgeringstrajecten zodanig organiseren, dat het leren van de taal zoveel mogelijk wordt gecombineerd met participatie-activiteiten zoals bijvoorbeeld (vrijwilligers)werk of stages. Dit zorgt er naar verwachting niet alleen voor dat meer inburgeringsplichtigen het beoogde B1 niveau ook daadwerkelijk binnen de inburgeringstermijn halen, maar maakt ook dat inburgeringsplichtigen beter zijn voorbereid op hun deelname aan de Nederlandse arbeidsmarkt.

De regering ziet geen aanleiding om de inburgeringstermijn in het nieuwe stelsel te wijzigen. De termijn blijft dan ook drie jaar. De regering verwacht dat de snelle start van het inburgeringstraject en de combinatie van het leren van de taal met participatie-activiteiten eraan bijdragen dat inburgeringsplichtigen eerder dan in het huidige stelsel toegerust zijn om hun plek te vinden op de Nederlandse arbeidsmarkt.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het klopt dat nieuwkomers uit landen buiten de Europese Unie in Duitsland alleen verplicht zijn om serieus deel te nemen aan het inburgeringsonderwijs en aan de afsluitende toets, maar niet hoeven te slagen voor een inburgeringsexamen? Kan de regering een algemeen beeld geven van hoe de integratie van nieuwkomers in Duitsland verloopt? Doen zij er langer over om de taal te leren dan nieuwkomers in Nederland? Met andere woorden, is er empirisch bewijs, dat het Nederlandse op verplichtingen en prestatiedruk geënte inburgeringsstelsel, tot succesvollere integratie en maatschappelijke participatie leidt, dan het meer op verleiding gebaseerde Duitse stelsel? Klopt het dat een significant deel van de nieuwkomer in de Duitsland de afsluitende toets op basis van niveau B1 aflegt? Kan de regering aangeven wat de uitvoeringskosten zijn per nieuwkomer van de Duitse wet in vergelijking met de kosten per nieuwkomer van het nu voorliggende wetsvoorstel?

³ ABRvS 26 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1382.

In Duitsland wordt er, net als in Nederland, een onderscheid gemaakt tussen het leren van de taal en kennis van de samenleving. Beide worden ook geëxamineerd. Duitsland heeft niveau B1 al eerder als doel opgenomen en, net zoals in Nederland, bestaat ook daar de mogelijkheid om de taalvaardigheid op een lager niveau af te ronden en daarmee toch te voldoen aan de inburgering. Ook in Duitsland wordt een intake afgenomen zodat iemand op de juiste cursus kan worden geplaatst. Een algemene cursus heeft 600 leseenheden voor taal en 100 voor kennis van de samenleving. Voor bepaalde doelgroepen bestaat de taalles uit 900 leseenheden, bijvoorbeeld voor analfabeten. Voor naturalisatie is het B1 niveau vereist. In principe doet iemand die de algemene cursus volgt in Duitsland B1 examen na 600 uur taalles.

Deelname aan inburgeringslessen kan worden verplicht voor mensen die kort in Duitsland zijn en de taal nog niet beheersen en mensen die een uitkering ontvangen (mensen die kort of al langer in Duitsland verblijven waaronder asielstatushouders). De kosten worden deels door de overheid en deels door de inburgeraar zelf gedragen met een eigen bijdrage per lesuur, de eigen bijdrage voor een algemene inburgeringscursus (700 uur) is 1.365 euro. Mensen met een uitkering kunnen worden vrijgesteld van deze eigen bijdrage.

Ongeveer de helft van de mensen behaalt het examen op B1 niveau of hoger.⁴ Een belangrijke kanttekening is dat daar ook een groep deelnemers bij zit die op grond van hun etniciteit (Duitse voorouders) al een sterke binding met Duitsland heeft en de taal al (deels) beheerst bij binnenkomst. Het examen is geschaald en kan per vaardigheid aangeven op welk niveau iemand de taal beheerst.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom ervoor gekozen is om in de vergoeding van de kosten van taalcursussen onderscheid te maken tussen asielmigranten en gezinsmigranten? Wordt een dergelijk onderscheid in andere EU-landen ook gemaakt? Zo ja, in welke lidstaten wordt eenzelfde onderscheid gemaakt en moet daar de ene groep wel en de andere niet de kosten van het taalonderwijs zelf betalen? De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het klopt dat de Duitse overheid de kosten van het inburgeringsonderwijs en de afsluitende toets voor gezinsmigranten die een minimuminkomen hebben of bijstand ontvangen, geheel voor haar rekening neemt? Waarom kiest de regering daar niet voor? De leden van de GroenLinks-fractie vragen of er naast Nederland andere EU-lidstaten, die gebonden zijn aan de Gezinsherenigingsrichtlijn 2003/86/EU en eisen dat gezinsmigranten de kosten van het inburgeringsonderwijs en de examenkosten geheel zelf betalen en binnen drie jaar slagen voor een inburgeringsexamen? Hoe verhoudt deze betalings-eisen zich tot de bepalingen in de richtlijn en tot artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)?

De regering acht het niet noodzakelijk om het cursusaanbod voor asielstatushouders wat door gemeenten wordt gefinancierd uit het aan hen toegekende budget voor inburgeringsvoorzieningen ook voor gezinsmigranten toegankelijk te maken. Gezins- en overige migranten hebben, zoals blijkt uit bovenstaande antwoorden op vragen over het gemaakte onderscheid tussen beide groepen, immers een andere startpositie dan asielstatushouders.

Wanneer wordt gekeken naar de landen om Nederland heen valt op dat de bekostigingsstructuur sterk verschilt per land. Net zoals in Nederland worden er in toenemende mate worden ook door andere landen pre-entry eisen gesteld aan gezinsmigranten. Uit onderzoek van de Raad van

⁴ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: www.wir-sind-bund.de.

Europa uit 2018 blijkt dat dit geldt voor elf van de lidstaten landen waaronder Nederland.⁵

In elk geval Oostenrijk, Frankrijk en Zwitserland maakten in 2015 net als Nederland ook onderscheid tussen gezinsmigranten en asielstatushouders in hun inburgeringsbeleid.⁶ Net als in Nederland wordt er in Duitsland bij de bekostiging van een inburgeringscursus gekeken naar uitkeringsafhankelijkheid. In Duitsland geldt een eigen bijdrage per lesuur die wordt kwijtgescholden indien iemand een uitkering heeft. De examendeelname wordt in Duitsland voor alle deelnemers vergoed. In Vlaanderen zijn gezinsmigranten ook doelgroep van de inburgering, zij hoeven de kosten niet zelf te dragen. Vlaanderen kent nog geen centrale inburgeringsexamens. Het Ministerie van SZW beschikt momenteel niet over een recent overzicht met gedetailleerde gegevens over meer Europese landen. Artikel 7, tweede lid, van Richtlijn 2003/86 schrijft voor dat de lidstaten van onderdanen van derde landen kunnen verlangen dat zij overeenkomstig hun nationale recht aan integratievoorwaarden voldoen, en ook uit artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens volgt geen onvoorwaardelijk recht op gezinshereniging. Ook gelet op het antwoord op andere vragen van de leden van GroenLinks over gezinsmigranten, is de regering van mening dat de kosten van het inburgeringsonderwijs niet in de weg staat aan gezinshereniging. In Nederland is gekozen voor een sociaal leenstelsel voor gezinsmigranten waarbij het leenbedrag wordt bepaald op basis van het gezinsinkomen. Het uitgangspunt bij die keuze is dat er een partner is die inkomsten heeft, een vereiste dat wordt gesteld bij een aanvraag voor gezinshereniging of gezinsvorming. Gezinsmigranten kunnen ook in het nieuwe stelsel een lening afsluiten bij DUO als zij aan de ten aanzien van draagkracht gestelde voorwaarden voldoen. Momenteel maakt ongeveer een derde van de gezinsmigranten gebruik van die mogelijkheid. Het leenstelsel voorziet daarmee in een behoefte maar is zeker niet voor alle gezinsmigranten noodzakelijk. Daarbij is er een vangnet, indien terugbetaling van de lening na verloop van tijd niet mogelijk is kan dit leenbedrag net als bij de studiefinanciering worden kwijtgescholden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe groot het aandeel was van burgers van andere lidstaten van de Europese Unie en derdelanders die voor arbeid werden toegelaten in de immigratie van niet-Nederlanders in de periode 2015–2019?

Er zijn in de periode 2015 tot en met 2019 333.900 reguliere aanvragen⁷ ingewilligd. Hiervan betrof het 11.110 keer een aanvraag voor arbeid. Het percentage toegelaten arbeidsmigranten is dan 3,3%. Het betreft hier echter alleen derdelanders. Inwoners van de EU hoeven geen verblijfsvergunning aan te vragen om arbeid te mogen verrichten.

Klopt het dat in Duitsland tienduizenden burgers van andere lidstaten van de Europese Unie vrijwillig hebben deelgenomen aan de grotendeels door de overheid betaalde inburgeringscursussen?

EU burgers kunnen in Duitsland op vrijwillige basis deelnemen aan een inburgeringscursus. Op basis van informatie van de Duitse overheid die via internet te raadplegen is, blijkt dat in 2018 ruim 23% van de cursusdeelnemers EU burger was, met name Bulgaren en Roemenen.⁸ Er zijn in 2018 in Duitsland ruim 200.000 mensen gestart met een inburgerings-

⁵ Oostenrijk, Frankrijk, Duitsland, Hongarije, Litouwen, Nederland, Noord-Macedonië, Polen, Roemenië, Turkije en het VK.

⁶ <http://www.mipex.eu/family-reunion> Mipex 2015.

⁷ Het betreft aanvragen om een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) een verblijfsvergunning in de gecombineerde procedure Toegang en Verblijf en aanvragen om een verblijfsvergunning zonder MVV.

⁸ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: www.wir-sind-bund.de.

cursus. Voor EU burgers geldt dat zij in principe een eigen bijdrage betalen volgens het in Duitsland geldende systeem.

Hoeveel burgers van andere lidstaten van de Europese Unie nemen in Nederland vrijwillig deel aan inburgeringscursussen?
Het informatie systeem inburgering (ISI) heeft geen aparte registratie van vrijwillige inburgeraars. Wel kan dit worden afgeleid door een selectie te maken op personen zonder opgelegde inburgeringsplicht met nationaliteit «EU» (dit is inclusief Nederland en het Verenigd Koninkrijk) en herkomstland EU (dit is inclusief Verenigd Koninkrijk en exclusief Nederland). Hieronder is per startjaar het aantal personen weergegeven die aan bovengenoemde selectiecriteria voldoen. Onder het startjaar wordt het jaar van eerste activiteit op basis van datum toekenning lening of datum deexamens verstaan.

Startjaar	Aantal personen
2013	69
2014	119
2015	148
2016	201
2017	303
2018	275
2019	422
Totaal	1.537

Bron DUO, peildatum 1 juni 2020.

Vrijwillige inburgeraars die geen gebruik maken van een sociale lengen van DUO die (nog) geen examenpogingen hebben ondernomen zijn niet in beeld bij DUO. In aanvulling op bovenstaande, gemeenten kunnen niet-inburgeringsplichtigen (zoals EU-burgers) met behulp van WEB-middelen een taal cursus aanbieden. EU-burgers kunnen gebruik maken van taalcoaches die hen kunnen helpen met oefenen. Daarnaast zijn er op internet allerlei mogelijkheden voor gratis of betaalde zelfstudie. Verschillende werkgevers, al dan niet aangesloten bij het Taalakkoord, geven taal cursussen aan hun werknemers.

Zijn er naast Nederland andere lidstaten van de Europese Unie die de inburgeringswetgeving expliciet niet van toepassing laten zijn op arbeidsmigranten uit landen buiten de Europese Unie?
Nederland is niet het enige land waarvoor geldt dat arbeidsmigranten niet inburgeringsplichtig zijn. Voor zover binnen dit korte tijdsbestek is na te gaan, is van onder andere van de volgende landen te stellen dat arbeidsmigranten er niet hoeven in te burgeren: België, Denemarken, Portugal, IJsland, Noorwegen, Tsjechië en Estland. Deze landen stellen inburgeringseisen voor permanent verblijfsrecht, maar geen eisen voor personen die tijdelijk in Nederland verblijven, zoals in principe ook het geval is in Nederland.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of reeds behaalde examens onder de huidige inburgeringswet ook na invoering van de nieuwe wet voldoende blijven voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of voor naturalisatie, of moeten nieuwkomers straks voor een tweede keer het inburgeringsexamen afleggen en daarvoor opnieuw onderwijs gaan volgen?

Om in aanmerking te komen voor een sterker verblijfsrecht (voortgezet verblijf of een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd) moet op grond van de Vreemdelingenwet 2000 worden voldaan aan het inburgeringsver-eiste. Uitgangspunt is en blijft dat een vreemdeling die heeft voldaan aan

zijn inburgeringsplicht, daarmee is vrijgesteld van het inburgeringsver-eiste voor het verkrijgen van een sterker verblijfsrecht. De regering verhoogt volgens de afspraak in het regeerakkoord het voor een naturalisatie vereiste beheersingsniveau van het Nederlands. Het streven is om tegelijkertijd of kort voorafgaand aan het inwerkingtreden van de nieuwe wet inburgering de verhoging bij naturalisatie in te voeren. Vanaf dat moment geldt voor het kunnen naturaliseren dat de verzoeker het Nederlands beheerst op ten minste niveau B1 van het Gemeenschap-pelijk Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen. Voor naturalisatieverzoeken die op dat moment reeds zijn ingediend en in behandeling zijn, blijft het huidige taalniveau A2 gelden. Na het verhogen van het taalbeheersingsniveau worden bewijsstukken waaruit een lager niveau dan B1 blijkt niet aanvaard in een naturalisatieprocedure. Onder omstandigheden zal het jaren na het inburgeringstraject en met het oog op het kunnen naturaliseren voor een vreemdeling nodig zijn om een apart taalexamen Nederlands op B1-niveau te halen. Is dat taalniveau al behaald tijdens een inburgeringstraject, dan geldt dat uiteraard ook in de naturalisatieprocedure.

De leden van de GroenLinks-fractie vinden het in beginsel positief dat nieuwkomers voor wie de reguliere trajecten niet geschikt zijn, bij uitzondering in aanmerking kunnen komen voor de zelfredzaamheids-route. Maar kan de regering wel garanderen dat gemeenten voldoende middelen hebben om dit zoveel mogelijk te voorkomen?
Op 24 april jl. zijn met de VNG bestuurlijke afspraken gemaakt, onder meer over de structurele verhoging van het benodigde structurele budget voor gemeenten.⁹ Met deze extra middelen is het vertrouwen gevestigd dat gemeenten voldoende structureel budget hebben voor de uitvoering van de nieuwe wet. Hiervoor ligt een onafhankelijk kostenonderzoek aan de basis. Verder is er met de meicirculaire gemeentefonds 2020 € 36,5 mln voor de invoeringskosten van gemeenten overgemaakt. In de meicirculaire is ook opgenomen welke structurele middelen gemeenten krijgen voor de uitvoering. Hiermee is de weg vrij om te starten met het werven van de benodigde kwaliteit. Gemeenten krijgen ongeacht de gekozen leerroute omgerekend € 10.000 per inburgeringsplichtige asielmigrant. De verwachting is dat de B1-route goedkoper is dan de zelfredzaamheidsroute (Z-route), waarmee de B1-route financieel aantrekkelijker is. Daarnaast is de verwachting dat het genoemde bedrag per inburgeringsplichtige asielstatushouder toereikend is. Met gemeenten is de afspraak gemaakt om na drie jaar de betaalbaarheid van het stelsel te evalueren, inclusief de kosten van de leerroutes.

Eerder stelden deze leden schriftelijke vragen over berichtgeving dat dat het voor nieuwkomers met een beperking, bijvoorbeeld een visuele beperking, vaak heel moeilijk is om in te burgeren. Zij krijgen al snel een vrijstelling van de inburgeringsplicht. In plaats van een snelle escape willen ze zelf juist vaak hulp op maat om de taal te leren en hun weg te vinden in de Nederlandse samenleving. Voorziet het voorliggende wetsvoorstel in voldoende mate in ruimte voor maatwerk aan nieuwkomers met een beperking?

De leden van de Groenlinks-fractie vragen op welke manieren in onderhavig wetsvoorstel rekening wordt gehouden met inburgeraars met een beperking. Welke partners zijn betrokken bij de besluitvorming van de regering bij het scheppen van kaders teneinde inburgeraars met een beperking zo goed mogelijk te kunnen ondersteunen in het inburgeringsproces?

⁹ Kamerstukken II 2019–2020, 32 824, nr. 297.

Het wetsvoorstel voorziet voor mensen met een beperking in meer mogelijkheden om in te burgeren ten opzichte van het huidige stelsel. Er komt een mogelijkheid voor gedeeltelijke ontheffing van de inburgeringsplicht op medische gronden, zodat mensen die bijvoorbeeld blind of doof zijn, voor bepaalde onderdelen van het inburgeringsexamen ontheffing kunnen krijgen. De andere examenonderdelen kunnen in dat geval worden afgelegd, zo nodig onder aangepaste examenomstandigheden. Daarmee hebben zij toegang tot inburgeringslessen, begeleiding en kunnen zij voldoen aan de inburgeringsplicht. Dergelijk maatwerk is belangrijk, maar evengoed zal er ook een groep blijven voor wie ontheffing op medische gronden noodzakelijk is. Er lopen in dit kader verschillende trajecten om te kijken naar wat mensen met een beperking nodig hebben om via een van de leerroutes in het nieuwe stelsel te kunnen inburgeren. Visio voert momenteel een pilot uit om te kijken naar geschikt aanbod. Kentalis voert momenteel een onderzoek uit onder inburgeraars met een auditieve beperking. Samen met deze organisaties zal het Ministerie van SZW de komende maanden kijken hoe gemeenten straks over voldoende kennis beschikken om mensen met een beperking te ondersteunen in hun inburgering. Op regionaal niveau wordt er al veel samengewerkt met sociaal werk-bedrijven, bijvoorbeeld in de pilots die nu worden uitgevoerd ter voorbereiding op het nieuwe inburgeringsstelsel. Hiervan wordt verwacht dat sociaal werk-bedrijven een belangrijke partner kunnen zijn voor gemeenten als het gaat om aanbod voor inburgeringsplichtigen met een beperking.

Deze leden vrezen tevens dat immigranten met het stempel «marginaal of moeilijk aanpasbare leden van de samenleving» moeilijker of niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning onbepaalde tijd en/of naturalisatie vanwege de in paragraaf 3.1.1 van de memorie van toelichting aangekondigde verhoging van het taalkennisvereiste naar B1. Wordt deze groep hierdoor niet uitgesloten van een versterking van hun rechtspositie op langere termijn?

Het Nederlanderschap kan niet alleen via een naturalisatieprocedure, waarin de naturalisatietoets een voorwaarde is, worden verkregen, maar ook via een optieprocedure. De mogelijkheid om te opteren voor het Nederlanderschap is in de Rijkswet op het Nederlanderschap opgenomen voor categorieën vreemdelingen van wie het ingeburgerd zijn in beginsel kan worden aangenomen. Ook personen die moeite hebben met het op het vereiste taalniveau leren van het Nederlands kunnen na een langer verblijf in Nederland dan de reguliere vijf jaar, die geldt voor een naturalisatie, het Nederlanderschap verkrijgen. Opteren is bijvoorbeeld mogelijk voor:

- *de toegelaten meerderjarige vreemdeling die in het Europese deel van Nederland, Aruba, Curaçao, Sint Maarten of de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, is geboren en aldaar sedert zijn geboorte hoofdverblijf heeft; of*
- *de meerderjarige vreemdeling die sedert het bereiken van de leeftijd van vier jaar toelating en hoofdverblijf heeft in het Europese deel van Nederland, Aruba, Curaçao, Sint Maarten of de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba; of*
- *de vreemdeling die gedurende tenminste drie jaren de echtgenoot is van een Nederlander en gedurende een onafgebroken periode van tenminste vijftien jaren toelating en hoofdverblijf heeft in het Europese deel van Nederland, Aruba, Curaçao, Sint Maarten of de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba; of*
- *de vreemdeling die de leeftijd van vijf en zestig jaar heeft bereikt en gedurende een onafgebroken periode van tenminste vijftien jaren toelating en hoofdverblijf heeft in het Europese deel van Nederland,*

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat Turkse inburgeraars op grond van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije in de Belgische Vreemdelingenwet zijn vrijgesteld van het inburgeringsvereiste?

Uit een internationale vergelijking kwam naar voren dat er in België verschillend wordt omgegaan met inburgering omdat dit een gewestelijke bevoegdheid is en gewesten niet hetzelfde beleid hanteren. Op dit moment zijn Turkse nieuwkomers in Wallonië vrijgesteld van de inburgeringsverplichting. Vrijwillige deelname aan een inburgeringstraject is wel mogelijk en wordt aangemoedigd. In het Vlaams Gewest en Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn Turkse nieuwkomers niet vrijgesteld van de inburgeringsplicht.

In Duitsland hebben Turkse nieuwkomers geen slagingsplicht. Hoe zijn de verblijfsrechtelijke sancties op het niet tijdig slagen voor het inburgerings-examen te rijmen met artikel 7 van het Associatiebesluit van de Associatieraad EEG/Turkije nr. 1/80 en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie?

Vanaf 2013 is het Hof van Justitie van de Europese Unie in verschillende uitspraken ingegaan op de rechtvaardiging van een nieuwe beperking op het associatierecht. Uit deze jurisprudentie blijkt dat dwingende redenen van algemeen belang een beperking van de standstillbepalingen kunnen rechtvaardigen, mits de nationale regeling die de beperking vormt geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde legitieme doel te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is voor het bereiken van dat doel. Het Hof heeft overwogen dat het bevorderen van een geslaagde integratie van derdelanders in de betrokken lidstaat een dergelijke dwingende reden van algemeen belang kan zijn. Dit betekent dat een nieuwe beperking in de zin van het associatierecht jegens Turkse nieuwkomers gerechtvaardigd kan zijn omwille van integratiemaatregelen, mits maatregel ook geschikt, noodzakelijk en evenredig is. Er zijn voor Turkse onderdanen die onder het associatierecht vallen in beginsel geen verblijfsrechtelijke consequenties verbonden aan het niet tijdig voldoen aan hun inburgeringsplicht. Handhaving geschiedt door de handhavingsinstrumentarium van de (nieuwe) Wet inburgering 20...

De leden van de Groenlinks-fractie constateren dat de opt-in regeling op 1 mei 2020 afliep. Klopt het dat deze deadline niet gecommuniceerd is in brieven van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) aan Turkse asielge-rechtigden, die voor de regeling in aanmerking kwamen, en dat de regeling pas op 23 april 2020 op de website van DUO vermeld stond? Is de regering bereid de opt-in regeling opnieuw open te stellen en DUO te vragen deze mogelijkheid breed onder de aandacht te brengen van Turkse asielgerechtigden?

De regering ziet geen reden om de opt-in regeling te heropenen. Turkse asielstatushouders hebben in de periode van 12 november 2019 tot 1 mei 2020 op vrijwillige basis gebruik kunnen maken van de opt-in mogelijkheid in het huidige inburgeringsstelsel.

DUO heeft Turkse asielstatushouders die zij in beeld hebben doordat zij reeds een aanvraag hadden ingediend of reeds een traject als vrijwillige inburgeraar (met een lening) hadden lopen een brief gestuurd en hen een keuze (doorgaan met vrijwillig inburgeren of kiezen voor opt-in) voorgelegd. Turkse asielstatushouders die op dat moment op een van de AZC-locaties verbleven zijn (op eigen initiatief of desgevraagd) geïnformeerd.

Verder worden alle Turkse nieuwkomers met een asielstatus, die op of na 1 mei 2020 een verblijfsvergunning verleend krijgen, inburgeringsplichtig.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering een beeld heeft van de te verwachte legeskosten voor het aanvragen van de ontheffing? Deelt de regering de mening dat de kosten een belemmering kunnen vormen om ontheffing aan te vragen, juist voor de groep nieuwkomers die voor ontheffing in aanmerking komt? Hoe gaat hij dit voorkomen? *Net zoals in het huidige stelsel dient een inburgeringsplichtige € 240,79 te betalen voor het medisch advies ten behoeve van de aanvraag tot ontheffing in het nieuwe stelsel. De regering wil met deze kosten voorkomen dat er door oneigenlijk gebruik van deze mogelijkheid tot ontheffing een groot beslag wordt gelegd op dit tijdrovende en arbeidsintensieve proces. Anders dan in het huidige stelsel, worden de kosten vergoed indien uit het medisch advies volgt dat de gevraagde ontheffing (geheel of gedeeltelijk) kan worden verleend en/of aangepaste examenomstandigheden dienen te worden getroffen. Overigens zijn er in het huidige stelsel geen signalen ontvangen dat de kosten zouden zorgen voor een belemmering om een medisch advies ten behoeve van de ontheffing aan te vragen voor die inburgeringsplichtigen die hiervoor in aanmerking zouden komen.*

Hoe wordt voorkomen dat een samenloop van boetes opgelegd door DUO en door gemeenten tot onredelijke uitkomsten leidt voor nieuwkomers? *In het wetsvoorstel zijn de handhavingstaken en -bevoegdheden van DUO en gemeenten duidelijk onderscheiden, waardoor dubbele sanctionering wordt voorkomen. Bovendien zijn de maximale bedragen vastgelegd voor de boetes die gemeenten en DUO kunnen opleggen. Boetes kunnen dus nooit hoger uitvallen dan deze maximale bedragen. Daarnaast hebben gemeenten en DUO de mogelijkheid om de hoogte van de boete aan te passen op grond van de persoonlijke situatie van de inburgeringsplichtige en de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan. Uiteindelijk bestaat bij uitzonderlijke persoonlijke omstandigheden de mogelijkheid om het boetebedrag vast te stellen op € 0. Tot slot wordt in de lagere regelgeving objectieve criteria uitwerkt voor de wijze waarop DUO de hoogte van de boete vaststelt. Daarnaast maakt het wetsvoorstel gegevensuitwisseling tussen DUO en gemeenten mogelijk, waardoor het risico op een onwenselijke samenloop verder wordt verkleind. Dit laat onverlet, dat een inburgeringsplichtige, die de afspraken uit het PIP niet of nauwelijks nakomt en daardoor ook niet tijdig voldoet aan de inburgeringsplicht, van zowel gemeenten (tijdens het inburgeringstraject) als DUO (aan het einde van het traject) boetes opgelegd krijgt.*

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat de regering en gemeenten gaan doen om de tussengroep te ondersteunen? Deze leden hechten eraan dat nieuwkomers die als gevolg van de nu geldende, mislukte inburgeringswet, nog niet succesvol hebben kunnen inburgeren, alsnog ondersteuning krijgen onder de nieuwe inburgeringswet. Worden daar middelen voor vrij gemaakt? *Nieuwkomers die inburgeringsplichtig zijn of worden binnen het huidige stelsel, komen niet onder de nieuwe wet te vallen. Wel stelt de regering vanaf 2021 een bedrag van cumulatief € 25,5 mln. voor gemeenten beschikbaar voor de ondersteuning van inburgeraars vallend onder het huidige stelsel. Een aanzienlijk deel van de middelen zal ingezet worden voor de meest kwetsbare groep: de groep inburgeraars aan het einde van de inburgeringstermijn, die hun leenbedrag bijna hebben bereikt, maar nog niet aan de inburgeringsplicht hebben voldaan. Dit is de zogenaamde ELIP-groep. De overige middelen worden ingezet als impuls voor de bredere groep asielmigranten. Over de precieze invulling van de middelen vindt nog overleg plaats met de VNG, zoals afgesproken in de bestuurlijke afspraken van 24 april dit jaar. De regering heeft voor de jaren 2019 en 2020 twee keer € 20 mln. beschikbaar gesteld aan gemeenten voor de*

ondersteuning en begeleiding van inburgeraars onder het huidige inburgeringsstelsel.

De leden van de SP-fractie hopen dat door de regie van de inburgering naar het lokale bestuur te brengen, wildwestpraktijken en fraude door louche taalbureaus zullen afnemen. Deze leden betreuren het evenwel dat de regering het inburgeringsstelsel nog steeds overlaat aan private onderwijsinstellingen die met een winstoogmerk inburgeraars zullen opleiden voor de Nederlandse samenleving. Hoe voorkomt de regering dat gemeentes en cursisten alsnog slachtoffer worden van frauduleuze taalbureaus?

Gemeenten weten wat er speelt in hun eigen gemeente, daarbij kunnen zij in de aanbestedingsprocedures een weloverwogen keuze maken en eisen stellen aan de taalscholen waarmee zij zullen gaan werken. Dit is een betere uitgangspositie om de «foute taalscholen» eruit te filteren, dan wanneer de inkoop bij de individuele asieltatushouder wordt belegd. In het nieuwe stelsel stelt de gemeente een PIP vast en wordt de voortgang van iedere inburgeraar gevolgd. Uit voortgangsgesprekken met inburgeraar kan vervolgens blijken of het traject goed verloopt. Er is dus weliswaar geen toezicht op de taalschool vanuit de gemeente, maar fraude kan wel in een vroeger stadium gedetecteerd worden dan nu het geval is. Bij vermoedens van fraude kan een gemeente dit melden bij Blik op Werk. Daarnaast is er bij het schenden van contractvoorwaarden door de taalschool de mogelijkheid om een contract te ontbinden. Daarbij kan de gemeente privaatrechtelijk de taalschool aanpakken door terugbetaling van de onverschuldigde betalingen te vorderen. Bij ernstige misstanden kan een gemeente natuurlijk aangifte doen van eventuele strafbare feiten. Ook kan dit aanleiding zijn voor de gemeente om de bekostiging stop te zetten.

Komt er ook een fraudetoets bij de evaluatie van de wet?

Bij de invoering van het nieuwe stelsel zal gevolgd worden of het nu ingevoerde stelsel voldoende verbetering biedt. Indien uit signalen blijkt dat dit in onvoldoende mate blijkt te werken, zal ik aanvullende maatregelen te nemen ter voorkoming van fraude.

De leden van de SP-fractie vinden het zeer teleurstellend dat de Onderwijsinspectie niet de kwaliteit van inburgering gaat bewaken, maar nog altijd de (externe) stichting Blik op Werk. Het niveau van het taalonderwijs zou een publieke taak moeten zijn. Daarbij hebben de afgelopen jaren niet aangetoond dat Blik op Werk in staat is de kwaliteit van inburgeringscholen echt te controleren. Volgens mediaberichten zou het nog steeds mogelijk zijn om met toestemming van Blik op Werk nieuwe doch frauduleuze taalbureaus op te richten. Herkent de regering deze berichten? Dat maakt van Blik op Werk een tandeloze tijger. De roep vanuit taalscholen om de instelling in zijn geheel af te schaffen, neemt toe. *De mediaberichten zijn de regering bekend. Cursusaanbieders op het terrein van inburgering, private ondernemingen, moeten voldoen aan de voorwaarden van het keurmerk van Blik op Werk. In het afgelopen jaar heeft Blik op Werk het toezicht op aspirant keurmerkhouders sterk geïntensiveerd. Nieuwe toetreders tot de markt worden dus nauwlettend in de gaten gehouden. Er kan echter pas worden ingegrepen wanneer een taalschool daadwerkelijk fraudeert. Uit de hoeveelheid ingetrokken keurmerken blijkt dat Blik op Werk in de praktijk in staat is om malafide taalscholen te stoppen. Op basis van het financieel toezicht van Blik op Werk zijn twintig keurmerken ingetrokken.*

De leden van de SP-fractie vragen hoe de regering ervoor zorgt dat de gemeenten voldoende kwaliteit in huis hebben. Is er genoeg budget vrijgemaakt voor een zorgvuldige invoering van de nieuwe wet? De

afgelopen jaren zijn veel taken naar gemeenten overgeheveld; de inburgering komt daar nog bovenop. Hoe weet de regering zeker dat er geen ongelukken gebeuren? Komt er extra budget wanneer dit nodig is? *Voor het antwoord op deze vragen van de leden van de SP-fractie wordt verwezen naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de GL-fractie in deze paragraaf (pagina 17)*

De leden van de PvdA-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel over inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering) en hebben nog enkele vragen. De regering beoogt dat inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk de taal leren en volwaardig aan de Nederlandse samenleving gaan deelnemen, het liefst via betaald werk. Deze leden vinden het van belang dat nieuwkomers in Nederland gelijke kansen hebben. Om gelijke kansen te hebben is het van belang dat nieuwkomers de Nederlandse taal leren en de Nederlandse samenleving en cultuur goed leren kennen.

De leden van de ChristenUnie-fractie onderstrepen het belang van vernieuwing van het inburgeringsstelsel. Het is van groot belang dat nieuwkomers snel hun weg in de Nederlandse samenleving vinden en onze taal, cultuur en maatschappij leren kennen om zo ook daadwerkelijk mee te kunnen doen. Het huidige stelsel vertoont grote gebreken en gaat te veel uit van de eigen verantwoordelijkheid van inburgeraars. De wetsevaluatie maakt duidelijk dat het stelsel op diverse punten niet voldoet. Dat is slecht voor Nederland én slecht voor nieuwkomers. Daarom vinden de leden van de ChristenUnie-fractie het positief dat de regering op basis van het regeerakkoord met deze grondige herziening van het inburgeringsstelsel komt, waarbij gemeenten de regie krijgen over de uitvoering van de inburgering en nieuwkomers gedurende de eerste zes maanden ontzorgd worden.

De leden van de ChristenUnie-fractie benadrukken het belang van wederkerigheid bij inburgering: als Nederlandse samenleving moeten we nieuwkomers verwelkomen en op weg helpen en tegelijk mogen we van nieuwkomers verwachten dat zij alles doen om te integreren, door de taal te leren, onze wetten te respecteren, onze vrijheden en gelijkheden te omarmen en zo volop mee te doen in onze samenleving.

1.2 Historie Wet inburgering

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe vaak in het oude stelsel tot 2007 door gemeenten het instrument van de bestuurlijke boete werd ingezet?

In de beantwoording van deze vraag is er vanuit gegaan dat het inburgeringsstelsel van 2007 t/m 2012 bedoeld wordt. Op basis van de informatie die DUO krijgt van gemeenten (peildatum 1 juni 2020) blijkt dat er in totaal 11.204 bestuurlijke boetes zijn opgelegd aan inburgeringsplichtigen onder de toen geldende Wet inburgering.

Kan de regering ook delen hoeveel inburgeraars tussen 2007 en 2011 slaagden voor de inburgering (in absolute zin en procentueel) en hoeveel van hen destijds ook daadwerkelijk vanuit de uitkering aan het werk zijn gegaan?

In de periode 2007 t/m 2011 hebben 108.297 personen deelgenomen aan inburgeringsexamens en van hen behaalden 78.940 personen (73%) het inburgeringsdiploma. DUO houdt niet bij hoeveel (oud-)inburgeringsplichtigen een baan vinden en geen uitkering (meer) ontvangen.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven welke financiële middelen de gemeenten jaarlijks hebben ontvangen sinds 2013 tot heden voor hun taak inzake de maatschappelijke begeleiding?

Onderstaande tabel geeft de sinds 2013 beschikbaar gestelde financiële middelen voor maatschappelijke begeleiding weer (vanaf 2016 inclusief de middelen voor de uitvoering van het PVT). Van 2013 tot en met medio 2018 ontvingen gemeenten de financiële middelen voor maatschappelijke begeleiding op basis van declaraties van het COA. De middelen die het COA verstrekten hadden betrekking op de maatschappelijke begeleiding van personen met huisvesting in de gemeente tot 1 oktober 2017. Halverwege 2018 is de wijze van financiering veranderd naar een decentralisatie-uitkering via het gemeentefonds. Tegelijkertijd is de financieringssystematiek gewijzigd, van financiering op basis van declaraties naar financiering achteraf op basis van de instroomgegevens in het voorgaande jaar. Dit verklaart het relatief lage bedrag in 2018. De bedragen in de tabel betreffen tot en met medio 2018 de financiële middelen die door het Ministerie van SZW aan het COA zijn overgemaakt ten behoeve van de maatschappelijke begeleiding.

bedragen x € 1.000	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Financiële middelen Maatschappelijke begeleiding	10.045	3.524	14.074	43.000	61.000	9.327	32.607	16.864

Kan de regering aangeven hoe gemeenten de afgelopen jaren hun rol inzake maatschappelijke begeleiding hebben vormgegeven en hoe zij zich daarover hebben verantwoord? Zijn zij na de verhoging van het budget naar € 2.370 per statushouder per jaar ook daadwerkelijk vaker en beter statushouders gaan begeleiden naar een geschikte taalschool? *Op grond van de inhoudelijke kaders in wet- en regelgeving moet de maatschappelijke begeleiding die gemeenten aanbieden in ieder geval bestaan uit het verlenen van praktische hulp bij het regelen van basisvoorzieningen, hulp bij het starten van de inburgering en het stimuleren van participatie en integratie. Gemeenten hebben een zekere mate van vrijheid hoe zij de maatschappelijke begeleiding vormgeven. Het uitvoeren van goede maatschappelijke begeleiding vergt maatwerk. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatschappelijke begeleiding en verantwoordt zich hierover aan de gemeenteraad. Er wordt geen informatie verstrekt aan het Rijk. Er is derhalve geen zicht op het effect van de verhoging op de begeleiding van statushouders richting passend onderwijs.*

De leden van de D66-fractie achten het van groot belang dat de inburgering van nieuwkomers in Nederland op de schop wordt genomen. Deze leden willen graag hun zorgen uitspreken over de grootschalige fraude die nu plaatsvindt bij een deel van de inburgeringscholen. Dit is een van de allergrootste problemen van het huidige systeem. Zoals in recente publicaties voor de zoveelste keer naar buiten kwam worden er op grote schaal inburgeringscursussen gedeclareerd welke nooit zijn afgenomen.¹⁰ Deelt de regering de mening dat de regierol van de gemeenten – het toezicht houden op en het direct sluiten van contracten met opleidingsinstituten – deze grootschalige en problematische fraude onder controle moet krijgen? Ziet de regering nog andere gevaren of kansen op een terugkeer van fraude in het nieuwe systeem? *De regering deelt het standpunt van de leden van de D66 fractie dat met de regierol van de gemeenten de grootschalige fraude kan worden ingeperkt. De gemeente sluit in het nieuwe stelsel contracten af met een beperkt aantal taalscholen. Door voortgangsgesprekken met individuele inburgeraars kan de gemeente zicht houden op de voortgang per inburgeraar en meer algemeen per taalschool. Verwacht wordt dat de*

¹⁰ De Volkskrant 23 mei 2020, «Bij taalscholen voor inburgeraars is frauderen wel heel makkelijk». (<https://www.volkskrant.nl/kijkverder/v/2020/bij-taalscholen-voor-inburgeraars-is-frauderen-wel-heel-makkelijk~v386324/>).

gemeente vanuit haar rol een betere positie heeft dan een individuele inburgeraar. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het toezicht niet bij de gemeente wordt belegd, maar bij Blik op Werk. Wel is het zo dat de gemeente ook via de inkoopvoorwaarden en voortgangsgespreken vormen van fraude kan beperken. Met dit dubbele paar ogen, Blik op Werk en gemeente zit er dubbel slot op de deur om malafide aanbieder buiten te houden.

In elk stelsel, op welk beleidsterrein dan ook, zijn mogelijkheden voor fraude. Deze kunnen zo goed als mogelijk worden ingeperkt, maar fraude zal altijd blijven bestaan. Na invoering van dit systeem zal het aspect fraude actief worden gevolgd en zal waar dat nodig is worden ingegrepen.

In diezelfde lijn hebben deze leden enkele vragen met betrekking tot gezinsmigranten en overige migranten. Deze groep zal de komende jaren verder groeien doordat asielgerechtigde migranten een partner uit het buitenland willen. Zoals blijkt uit het wetsvoorstel krijgt deze groep inburgeringsplichtigen geen automatisch inburgeringsaanbod van de gemeenten, maar wel de mogelijkheid om een lening af te sluiten om in hun inburgeringslessen te voorzien. De vraag die dezelfde leden daarbij hebben is hoe het wetsvoorstel ervoor zorgt dat deze groep inburgeraars niet alsnog terecht kan komen bij inburgeringsbureaus die misbruik maken van het systeem.

Familie- en gezinsleden van asielstatushouders krijgen, evenals zoals de asielstatushouder zelf, een inburgeringsaanbod van de gemeente. In het wetsvoorstel is deze groep gelijk gesteld met asielstatushouders, ook als zij zelf geen verblijfsvergunning asiel hebben. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel worden deze familie- en gezinsleden van asielstatushouders dan ook aangeduid als «asielstatushouders». Voor deze groep inburgeringsplichtigen worden de risico's dus beperkt met het dubbele slot van gemeente en Blik op Werk.

Dit is een andere groep dan die in de toelichting bij het wetsvoorstel wordt aangeduid als «gezinsmigranten». Dit betreft familie- en gezinsleden van Nederlanders of van personen met een verblijfsvergunning met een regulier verblijfsdoel. Zij komen niet in aanmerking voor een inburgeringsaanbod van gemeenten. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat gezins- en overige migranten die gebruik willen maken van een lening van DUO, deze lening enkel kunnen inzetten bij taalscholen die beschikken over een keurmerk van Blik op Werk. Het keurmerk zorgt voor een vorm van toezicht en de gemeente heeft middels het monitoren van de voortgang van de inburgeraar vroegtijdig zicht op eventuele problemen die ontstaan bij de taalschool. Met dit dubbele paar ogen, Blik op Werk en gemeente zit er dubbel slot op de deur om malafide aanbieder buiten te houden.

De leden van de D66-fractie constateren dat in de voorliggende wet deze groep wel advies krijgt van de gemeenten, maar dat er tegelijkertijd wordt onderkend dat de sturing op hun keuze niet, zoals bij statushouders, doorslaggevend is.¹¹ De vraag die hierbij bij deze leden rijst is hoe dit advies van de gemeenten vorm zou krijgen? In hoeverre zou het mogelijk zijn vanuit gemeenten ook deze groep een concreet aanbod te doen, inclusief een aanbieder die ook via dezelfde gemeente cursusaanbod levert ten behoeve van statushouders? Ziet de regering nog andere mogelijkheden om te voorkomen dat gezinsmigranten en overige migranten inburgeren bij bureaus die zich aan de regierol van de gemeenten kunnen onttrekken?

De constatering van de leden van de D66-fractie is juist: de gemeente beslist in samenspraak met de gezinsmigrant welke leerroute gevolgd dient te worden, maar gemeenten zijn niet verantwoordelijk voor een

¹¹ Kamerstukken 2019/20 II, 35 483, nr. 3, p. 11.

(bekostigd) inburgeringsaanbod of een beslissing hoe intensief de route dient te zijn. Voor deze groep geldt op dit punt relatieve vrijheid en eigen verantwoordelijkheid. Echter, van de gemeente 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. Zo kan een gemeente, op basis van de brede intake, adviseren over het taalaanbod in de regio en de intensiteit die aansluit bij de capaciteiten van de inburgeringsplichtige. Gemeenten hebben vanuit hun regierol immers een beter beeld van het taalaanbod en de kwaliteit daarvan dan de individuele inburgeraar.

In hun advies kunnen gemeenten uiteraard ook wijzen op de aanbieders die het cursusaanbod voor de asielstatushouders in de gemeente verzorgen. Wanneer een gezins- of overige migrant daar gebruik van wil maken dient hij dit wel te doen op eigen kosten, daarbij al dan niet gebruik makend van een lening bij DUO.

Gezins- en overige migranten zijn niet verplicht het advies van de gemeente over te nemen en kunnen ook lessen volgen bij een andere taalschool. Daarbij is van belang dat gezins- en overige migranten die gebruik willen maken van genoemde lening van DUO, deze lening enkel kunnen inzetten bij taalscholen die beschikken over een keurmerk van Blik op Werk. De lening voor gezinsmigranten en overige migranten wordt niet kwijtgescholden. Dit in tegenstelling tot de lening van de asielmigranten die onder het huidige stelsel wel kan worden kwijtgescholden. De gezinsmigranten hebben er dus ook zelf belang bij om lessen te volgen bij een kwalitatief goede taalschool. Door de voortgangsgesprekken die gemeenten gedurende het inburgeringstraject periodiek met inburgeringsplichtigen voeren, waarbij ook de gevolgde lessen onderwerp van gesprek kunnen zijn, worden gemeenten in staat gesteld zich indirect ook een beeld te vormen van de kwaliteit van deze taalscholen.

De regering acht het niet noodzakelijk om het cursusaanbod voor asielstatushouders wat door gemeenten wordt gefinancierd uit het aan hen toegekende budget voor inburgeringsvoorzieningen ook voor gezinsmigranten toegankelijk te maken. Zoals in eerdere vragen over het gemaakte onderscheid is aangegeven hebben gezins- en overige migranten immers een andere startpositie dan asielstatushouders. Van hen wordt daarom gevraagd hun eigen inburgeringstraject te organiseren, ook in financiële zin.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering vooral aandacht vraagt voor de tegenvallende resultaten van de huidige inburgering. Deze leden merken op dat een evenwichtiger beeld zou ontstaan als ook cijfers van latere jaren zouden worden meegenomen. Deze leden vragen of de regering het een slecht resultaat vindt wanneer driekwart van de inburgeringsplichtigen na zes jaar geslaagd is en acht procent nog inburgeringsplichtig is.

Het huidige inburgeringsstelsel heeft niet gebracht wat ervan werd verwacht. De cijfers geven daarvoor een indicatie, maar vertellen niet het volledige verhaal. Uit de evaluatie van de huidige Wet inburgering¹² is gebleken dat het huidige stelsel te veel belemmeringen bevat om inburgering als start van participatie in de Nederlandse samenleving te benutten. Inburgeringsplichtigen zijn onvoldoende in staat om zelfstandig invulling te geven aan hun inburgering, starten daardoor pas laat met inburgeren, doen er vervolgens te lang over en worden niet gestimuleerd om naar het voor hen hoogst mogelijke taalniveau aan hun inburgeringsplicht te voldoen. Daarnaast haalt een grote groep inburgeraars ondanks aantoonbare inspanningen hun inburgeringsexamens niet, waardoor zij van de inburgeringsplicht worden ontheven. Deze groep beheerst de Nederlandse taal dus onvoldoende en dreigt daarmee in de marges van

¹² Kamerstukken II 2017/18, 32 824, nr. 222, bijlage 847443.

de Nederlandse samenleving terecht te komen Dit geldt bijvoorbeeld voor inmiddels 20% van de groep die in 2013 inburgeringsplichtig is geworden. Dit beeld is vergelijkbaar met inburgeraars die in latere jaren inburgeringsplichtig zijn geworden.

Verder is niveau B1 het taalniveau dat nodig is om een zo goed mogelijke startpositie op de Nederlandse arbeidsmarkt te hebben en bevat het huidige stelsel maar weinig prikkels om op dit niveau in te burgeren. De regering is daarom van mening dat er meer dan voldoende reden is om het huidige inburgeringsstelsel grondig te herzien.

Hoe reageert de regering op onderzoek van het Centraal Planbureau (CPB) dat de huidige wet uiteindelijk wat betreft examinering uiteindelijk succesvoller blijkt dan de voorganger?

De CPB-notitie waar de leden van de SGP-fractie naar verwijzen maakt een vergelijking tussen het huidige inburgeringsstelsel en dat van 2007.¹³ Uit de CPB-notitie blijkt inderdaad dat gemeten na dezelfde periode meer inburgeringsplichtigen in het huidige stelsel slagen voor het inburgerings-examen dan onder het vorige stelsel, ook na het verstrijken van de inburgeringstermijn. Aan de andere kant wordt geconstateerd dat inburgeringsplichtigen binnen het huidige stelsel later op gang komen dan inburgeringsplichtigen onder het stelsel van 2007. De verklaring die hiervoor wordt gegeven is de omstandigheid dat gemeenten inburgeringsplichtigen in het huidige stelsel niet op weg helpen en ondersteunen. De onderzoekers wijzen als mogelijke verklaring voor het hoger percentage geslaagden op de striktere handhaving, een taak die in het huidige stelsel bij DUO ligt en niet bij gemeenten zoals in het stelsel van 2007. Het CPB geeft verder aan dat de groep inburgeraars zeer divers is, zowel qua startniveau als leercapaciteiten, en wijst daarbij op het belang van maatwerk vanaf de start.

De regering verwacht dat de voorziene regierol van gemeenten een impuls zal geven aan een snellere start van inburgering. Met de brede intake, de leerbaarheidstoets, het PIP in combinatie met begeleiding door gemeenten en de drie leerroutes, wordt tevens het benodigde maatwerk gewaarborgd. Verder blijft DUO ook in het nieuwe stelsel verantwoordelijk voor handhaving aan het einde van het traject om ervoor te zorgen dat inburgeraars zoveel mogelijk worden aangespoord om aan de inburgeringsverplichting te voldoen.

Kortom: de regering leest de CPB-notitie als een ondersteuning van het nieuwe inburgeringsstelsel.

Welke kwantitatieve doelstellingen formuleert de wetgever voor de nieuwe wet en hoe reëel is het dat daarbij een flinke verbetering optreedt? *Het maatschappelijk doel van inburgering is: alle inburgeringsplichtigen doen snel en volwaardig mee in de Nederlandse maatschappij, liefst via betaald werk. Het beleidsdoel is: 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. Hoeveel inburgeraars daadwerkelijk B1 halen of betaald werk krijgen hangt sterk af van de achtergrondkenmerken van de instroom. Dit maakt het moeilijk om een kwantitatieve doelstelling te benoemen. Om inzicht te krijgen in de werking van het stelsel zal voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet een monitoring en evaluatieplan opgesteld worden met de ketenpartners. Dat plan moet inzicht bieden in hoe onder andere de doeltreffendheid getoetst zal worden. Daarnaast helpt monitoring en evaluatie om de verdeling over leerroutes en slagingspercentages te volgen voor groepen met verschillende achtergrondkenmerken.*

¹³ CPB-notitie *Een nieuwe kijk op de Wet inburgering 2013*, februari 2020.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering eveneens inzichtelijk te maken hoe de slagingspercentages onder de huidige Wet inburgering zich verhouden tot die onder haar voorganger. In hoeverre kan gesteld worden dat, mede gezien de grotere eigen verantwoordelijkheid die vanaf 2013 verwacht werd, de huidige wet substantieel slechter scoort dan de wet van 2007?

Uit het onderzoek van het CPB komt naar voren dat onder het huidige stelsel meer inburgeraars binnen 5,5 jaar aan de inburgeringsplicht voldoen door het halen van een examen (inburgeringsexamen of NT2) dan onder het inburgeringsstelsel 2007.¹⁴ Onder het vorige stelsel lag het percentage geslaagden na 5,5 jaar tegen de 60%. Onder het huidige stelsel ligt dit percentage na dezelfde periode op circa 70%. In die zin scoort het stelsel onder de huidige wet beter dan het stelsel onder de wet 2007. Als verklaring voor de hogere slagingspercentages wordt door de onderzoekers gewezen op de striktere handhaving door DUO in vergelijking met de toenmalige handhaving door gemeenten.

Uit het onderzoek van het CPB komt verder naar voren dat in vergelijking met het stelsel 2007 inburgeraars in het huidige stelsel traag op gang komen. Als mogelijke verklaring van de langzame start van de inburgering wordt door de onderzoekers de eigen verantwoordelijkheid van inburgeraars genoemd en de moeite die inburgeraars hebben om de eigen inburgering te organiseren.

1.3 Aanleiding en doel van het wetsvoorstel

De leden van de SGP-fractie kunnen de regering niet volgen in de stelling dat de huidige, compacte Wet inburgering een logische structuur zou ontberen noch dat met het wetsvoorstel sprake zou zijn van een grondige herziening. Deze leden constateren dat de grondstructuur van de huidige wet in hoge mate overeenkomt met die van het wetsvoorstel en dat met name de verantwoordelijkheid van gemeenten wordt geëxpliciteerd en een keur aan leerroutes wordt ingevoegd. Deze leden vragen waarom voor deze veranderingen een geheel nieuw wet nodig en wenselijk zou zijn.

In aanwijzing 6.2 van de Aanwijzingen voor de regelgeving staat dat, indien het voornemen bestaat in een regeling omvangrijke wijzigingen aan te brengen, wordt overwogen de regeling in te trekken en een nieuwe regeling vast te stellen. Hoewel de grondstructuur van het wetsvoorstel, zoals de leden van de SGP-fractie terecht opmerken, als zodanig overeenkomt met de huidige wet, is er wel sprake van belangrijke wijzigingen in het systeem, door de gewijzigde rol van gemeenten, de verschillende inburgeringsroutes en het vervallen van het leenstelsel voor statushouders. Deze wijzigingen werken door in veel onderdelen uit het wetsvoorstel, zoals de handhaving en informatie-uitwisseling, zodat de regering een geheel nieuwe wet gerechtvaardigd acht. Daarnaast speelt dat de huidige Wet inburgering reeds een stelselwijziging heeft ondergaan en het PVT is toegevoegd. Een nieuwe grote aanpassing van de wet komt naar het oordeel van de regering de overzichtelijkheid en een logische indeling van de wet niet ten goede.

1.3.1 Beleidstheorie

De leden van de VVD-fractie vragen of een doel van het wetsvoorstel ook is dat de inburgeraar niet alleen kennis heeft op de Nederlandse maatschappij, maar ook de vrije waarden van de samenleving respecteert en onderschrijft.

Om ervoor te zorgen dat alle inburgeringsplichtigen snel en volwaardig gaan meedoen in de Nederlandse samenleving, is het niet alleen van

¹⁴ CPB Een nieuwe kijk op de Wet inburgering 2013, februari 2020.

belang dat inburgeringsplichtigen kennis opdoen van de arbeidsmarkt en de Nederlandse maatschappij, maar ook van de Nederlandse kernwaarden. Kennis van de Nederlandse maatschappij en «vanaf het begin gericht op participeren» zijn ook opgenomen als beleidsdoelen in de beleidstheorie bij het wetsvoorstel.

De overdracht van kennis van de Nederlandse kernwaarden en de bewustwording van deze waarden staat centraal in het PVT. In de slotverklaring van de participatieverklaring die de inburgeringsplichtige aan het einde van het traject dient te ondertekenen, verklaart de inburgeringsplichtige niet alleen dat hij/zij heeft kennis genomen van de waarden en spelregels van de Nederlandse samenleving, maar ook dat hij/zij deze respecteert.

De leden van de D66-fractie zien de drie beleidsdoelen als complementair. Ten aanzien het derde beleidsdoel, «kennis van de Nederlandse maatschappij», vragen deze leden hoe de regering aankijkt tegen het belang van lokale kennis van een stad of dorp en haar instanties? Zou lokaal maatwerk aangaande het derde doel niet ook betekenen dat inburgeraars lokale en praktische kennis krijgen van hun vestigingsomgeving?

De regering onderschrijft het standpunt van de leden van de D66-fractie dat de drie beleidsdoelen (taalniveau op B1, tenzij; vanaf het begin gericht op participeren; kennis van de Nederlandse maatschappij) complementair zijn. Alle drie dragen ze bij aan het maatschappelijke doel van het nieuwe inburgeringsstelsel «alle inburgeringsplichtigen doen snel en volwaardig mee in de Nederlandse maatschappij, liefst via betaald werk.».

De regering onderschrijft het belang van het opdoen van kennis van de specifieke lokale omgeving. Dit maakt onderdeel uit van de maatschappelijke begeleiding die asielstatushouders gedurende hun inburgeringstraject van gemeenten krijgen. Deze groep inburgeringsplichtigen heeft zich niet of nauwelijks kunnen voorbereiden op hun komst naar Nederland. Om die reden is het van belang dat zij bij de verhuizing van het AZC naar de gemeente en in de eerste periode daarna worden begeleid en ondersteund bij het regelen van praktische zaken en bij de kennismaking met de Nederlandse samenleving, waaronder de nabije omgeving. Vanwege hun andere startpositie komen gezins- en overige migranten niet voor maatschappelijke begeleiding in aanmerking. Lokale en praktische kennis van hun vestigingsomgeving, maakt in hun geval dan ook geen (standaard) onderdeel uit van het inburgeringstraject.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in hoeverre de regering bij het opstellen van dit wetsvoorstel heeft gekeken naar wetgeving omtrent inburgering in andere EU-lidstaten? Welke lessen of risico's zijn hieruit gekomen?

Voor het antwoord op deze vraag van de leden van de ChristenUnie, wordt verwezen naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de GroenLinks-fractie (paragraaf 1.1 Inleiding; pagina 8).

1.3.2 Tijdige start

De leden van de VVD-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat gemeenten met een inburgeraar twee aparte trajecten starten; te weten een Plan Inburgering en Participatie (PIP) vanuit de Wet inburgering en daarnaast een participatietraject vanuit de Participatiewet. Hoe wordt geborgd dat gemeenten dit integraal aanpakken, terwijl het in de gemeentelijke organisatie mogelijk verschillende onderdelen zijn?

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt de regierol van gemeenten van de uitvoering van inburgering geregeld. Met de combinatie van deze regierol voor gemeenten en ruimte voor maatwerk scheidt het wetsvoorstel de randvoorwaarden om activiteiten binnen het sociaal

domein die betrekking hebben op een en dezelfde inburgeraar zo goed en efficiënt mogelijk te organiseren. Dit is in het belang van zowel de gemeente als de inburgeraar.

1.3.3 Snelheid traject

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering schrijft dat volgens het voorstel gemeenten inburgeraars die zich niet aan het PIP houden kunnen sanctioneren met boetes, maar schrijft later in de paragraaf 4.4.2 dat dit alleen als uiterste redmiddel dient te worden ingezet en dat de regering verwacht wordt dat boetes in de praktijk nauwelijks zullen worden opgelegd. Deze leden vinden dit zeer opmerkelijk. Waarom schrijft de regering hier «kunnen» in plaats van «moeten»? Het gaat hier toch om wettelijk voorgeschreven boetes? Kan de regering bevestigen dat hier geen sprake is van een discretionaire bevoegdheid van gemeenten, maar dat conform de motie van de leden Becker en Heerma altijd sprake zal moeten zijn van een boete bij niet naleving van de afspraken door de inburgeraar, tenzij aannemelijk kan worden gemaakt dat het niet verwijtbaar is?¹⁵

Als een inburgeringsplichtige zich verwijtbaar niet inspant tijdens zijn inburgeringstraject, dan moet de gemeente een boete aan hem opleggen op basis van dit wetsvoorstel. Op die manier wordt de inburgeringsplichtige gestimuleerd om zich alsnog in te spannen voor zijn inburgering en daarmee tijdig te voldoen aan zijn inburgeringsplicht. Gemeenten kunnen enkel maatwerk toepassen in de wijze waarop zij een boete opleggen aan de inburgeringsplichtige.

De regering vindt het wenselijk dat gemeenten dit maatwerk bij de handhaving kunnen toepassen. Hierdoor kan er rekening worden gehouden met de persoonlijke omstandigheden en situatie van de individuele inburgeringsplichtige. Als gemeenten hier onvoldoende rekening mee houden, kan een rechter (de hoogte van) de boete immers als onevenredig beoordelen.

Dit wetsvoorstel biedt daarom de verplichting aan gemeenten om in een verordening vast te leggen op welke wijze zij de handhaving – binnen de kaders van de wet – precies gaan vormgeven. In de verordening leggen gemeenten onder andere vast hoe de procedure tot het opleggen van een boete wordt vormgegeven en hoe de boetebedragen stapsgewijs worden opgehoogd bij recidive.

1.3.4 Maatwerk

De leden van de VVD-fractie vragen wat de verwachting van de regering is ten aanzien van het percentage inburgeringsplichtigen dat in de verschillende leerroutes zal instromen.

De regering heeft onderstaande inschatting gemaakt van de verdeling van de inburgeringsplichtigen over de drie leerroutes. Het gaat om een inschatting, omdat de routes nu nog niet bestaan. Om te komen tot een zo goed mogelijke inschatting is er als eerste gekeken naar de verwachte instroom in de Z-route en de onderwijsroute. Die instroom is namelijk het beste in te schatten op basis van huidige cijfers van DUO. De overige inburgeringsplichtigen komen dan in aanmerking voor de B1-route (inclusief de mogelijkheid om na anderhalf jaar indien nodig af te schalen naar A2). Bij deze schatting gaat het om een landelijk beeld en is gebruik gemaakt van cohorten 2013 en 2014 onder de huidige Wet inburgering.

¹⁵ Kamerstukken II 2017/18, 32 824, nr. 228.

	Asielstatushouders	Gezins- en overige migranten
Z-route	15%	3%
Onderwijsroute	25%	14%
B1-route	60%	83%

Bij deze inschatting gelden drie kanttekeningen.

- 1) *De schatting van de verdeling van de inburgeringsplichtigen over de drie leerroutes is er één bij benadering. Dit is afhankelijk van de asielinstroom en achtergrondkenmerken van de inburgeringsplichtigen en die fluctueren. Daarnaast bevat de schatting ook aannames. Bijvoorbeeld dat een deel van asielstatushouders die in het huidige stelsel een ontheffing krijgt op basis van aantoonbaar geleverde inspanning wel minimaal A2 kan halen in het nieuwe stelsel. Dan ontbreekt immers de mogelijkheid van een ontheffing op die grond en bieden gemeenten meer begeleiding.*
- 2) *Uit bovenstaande schatting spreekt ook een bepaalde ambitie: meer inburgeraars bereiken een hoger taalniveau dan in het huidige stelsel. Verwacht wordt dat zij daar ook de kans voor krijgen met het juiste traject.*
- 3) *Binnen de B1-route zal een deel mogelijk na 1,5 jaar afschalen naar A2. Hoe groot dat deel is, is op dit moment niet in te schatten. Hoeveel inburgeraars uiteindelijk B1 halen, hangt sterk af van de achtergrondkenmerken van de instroom.*

Goede monitoring is nodig gegeven de onzekerheid en het belang van informatie voor alle betrokken partijen over de verdeling van inburgeraars over de leerroutes.

1.3.5 Dualiteit: combineren van taal leren en participeren

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering schrijft dat het leren van de taal hand in hand moet gaan met participeren en noemt als voorbeeld ook het afspreken met een taalvrijwilliger of taal buiten de les. Deelt de regering de mening dat te prefereren is dat participatie daadwerkelijk wordt ingevuld als werkervaring zodat de kans zo groot mogelijk is dat een inburgeraar aan het einde van het traject ook aan het werk kan? Zo ja, hoe wordt dat via dit wetsvoorstel bevorderd en hoe wordt voorkomen dat sommige gemeenten het participatietraject alleen talig invullen en niet via kennismaking met de arbeidsmarkt? Hoe wordt geborgd dat ook de instrumenten uit de participatiewet hierbij maximaal benut worden?

Het nieuwe inburgeringsstelsel biedt gemeenten de mogelijkheid om fors in te zetten op het combineren van inburgering en participatie, onder andere via zogeheten duale trajecten. Via deze weg krijgen nieuwkomers betere kansen op de arbeidsmarkt. Hierbij kunnen gemeenten verplichtingen vanuit de Wet inburgering combineren met verplichtingen vanuit de Participatiewet. Als een duaal traject niet mogelijk is, wordt arbeidsmarktorientatie in ieder geval gestimuleerd via de MAP. Een onderdeel van de MAP is de inzet van een praktisch element, waarbij de inburgeringsplichtige werkervaring opdoet. De regering vindt het ook belangrijk dat inburgeringsplichtigen de Nederlandse taal ook buiten de taallessen oefenen. Dit zorgt ervoor dat de nieuwe vaardigheden sneller beklijven. Dit gaat bij voorkeur via werk, maar kan bijvoorbeeld ook via taalmaatjes of vrijwilligerswerk.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe geborgd wordt dat kennis van de Nederlandse maatschappij (KNM) in de Z-route wel de basiswaarden van onze democratische rechtsstaat en de Nederlandse vrijheden overdraagt aan de inburgeraar?

De overdracht van de basiswaarden van onze democratische rechtsstaat en de Nederlandse vrijheden is onderdeel van de Z-route, maar wordt alleen niet geëxamineerd. Voor het examenonderdeel KNM is een taalbeheersing nodig op het niveau A2. Aangezien de inburgeringsplichtigen die de Z-route volgen dit taalniveau juist niet kunnen behalen, is het niet realistisch om van hen te verwachten dat zij wel het examen KNM kunnen afleggen. KNM wordt in de Z-route geïntegreerd in het NT2 taalonderwijs. Dit wordt in de lagere regelgeving opgenomen. Van gemeenten wordt verwacht dat zij hier bij de inkoop van het taalonderwijs rekening mee houden. Bovendien moeten deelnemers uit de Z-route ook het PVT volgen. Ook in dit traject wordt veelvuldig aandacht besteed aan de kernwaarden van de Nederlandse democratische rechtsstaat.

1.4 Voorbereiding van de stelselwijziging

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de leden van de Klankbordgroep nieuwkomers zijn geselecteerd. Hoeveel leden heeft de klankbordgroep en hoe lang blijft deze klankbordgroep actief?

De Klankbordgroep Nieuwkomers bestond uit 20 deelnemers die geselecteerd zijn via verschillende kanalen (o.a. via (pilot)gemeenten, bestaande klankbordgroepen, belangengroepen). De Klankbordgroep was tijdelijk en heeft deze maand haar eindrapport gepresenteerd. Ik heb uw Kamer daar bij brief van 22 juni jl. over geïnformeerd.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de voorwaarden zijn voor cofinanciering van een gemeentelijke evaluatie van een reeds lopend initiatief en welke financiële middelen hiervoor beschikbaar zijn?

De aanvraagprocedure voor het aanvragen van cofinanciering voor een gemeentelijke evaluatie van een lopend initiatief is reeds afgerond en de beschikbare middelen zijn verdeeld. De verdeling van de beschikbare € 750.000,- is gebeurd in twee rondes. Voor de eerste ronde konden gemeenten tot uiterlijk 28 juni 2019 een aanvraag tot cofinanciering indienen. Voor de tweede ronde gold een aanvraagtijdvak van 2 september tot 30 november 2019. Iedere aanvraag kon een maximum bijdrage van het Ministerie van SZW ontvangen van € 50.000,- en maximaal 90% van het offertebedrag werd ter beschikking gesteld. De aanvragen zijn in drie stappen beoordeeld: op inhoudelijke criteria (stap 1), een globale kwaliteitstoets op de offerte-aanvraag (stap 2) en op criteria voor toekenning van het budget (stap 3). De aanvraagprocedure met een toelichting op de criteria is te vinden op de website van Uitvoering en Beleid, een onderdeel van het Ministerie van SZW.¹⁶ In totaal zijn tien aanvragen gehonoreerd, aan negen hoofdaanvragers. Dit zijn: Amsterdam (twee aanvragen), Alkmaar, Oude IJsselstreek, Zaandam, Leiden, Harderwijk, Eindhoven, Boxtel en Rotterdam.

2.1 Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de regering in dit wetsvoorstel kiest om een onderscheid te maken tussen asielstatushouders en andere nieuwkomers. Asielstatushouders krijgen van de gemeente een inburgeringsaanbod, zij zijn niet langer zelf verantwoordelijk voor het inkopen van inburgeringscursussen. Om die reden komt voor hen de mogelijkheid om hiervoor een lening af te sluiten te vervallen. Andere nieuwkomers, gezinsmigranten en overige migranten, zullen zelf het inburgeringsonderwijs voor taal en Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM) moeten bekostigen, waarbij het mogelijk is om op basis van een inkomenstoets gebruik te maken van een lening bij

¹⁶ <https://www.uitvoeringvanbeleidszw.nl/subsidies-en-regelingen/veranderopgave-inburgering-pilots/procedurebeschrijving>.

DUO. Deze leden vinden dit onderscheid onwenselijk. De Raad van State maakte eerder kanttekeningen bij het onderscheid dat de regering maakt tussen asielstatushouders en andere nieuwkomers. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of zij ook van mening is dat de behoefte aan ondersteuning bij een effectieve integratie bepalend hoort te zijn voor de ondersteuning vanuit de gemeente.

De leden van de PvdA-fractie vinden integratie van nieuwkomers niet alleen in het belang van nieuwkomers maar ook in het belang van de Nederlandse samenleving. Deze leden vragen aan de regering of zij bereid is de integratie van alle nieuwkomers onder regie van de gemeente te brengen? Is de regering bereid om alle nieuwkomers dezelfde rechten en plichten te geven? Is de regering bereid om voor de integratie van gezinsmigranten dezelfde financiële ondersteuning te bieden als voor de integratie van asielstatushouders?

Met de leden van de PvdA-fractie is de regering van mening dat de behoefte aan ondersteuning mede bepalend is voor de mate waarin inburgeraars door gemeenten worden ondersteund. Met deze behoefte is dan ook nadrukkelijk rekening gehouden in het wetsvoorstel. Het gemaakte onderscheid tussen asielstatushouders en gezins- en overige migranten hangt daarmee direct samen. De startpositie van asielstatushouders die, anders dan gezins- en overige migranten, niet kunnen rekenen op hulp van een partner en/of netwerk in Nederland en meestal zijn aangewezen op een bijstandsuitkering, maakt immers dat zij over het algemeen een andere behoefte hebben aan ondersteuning tijdens het inburgeringstraject.

Ook gezins- en overige migranten kunnen tijdens hun inburgeringstraject op steun van gemeenten rekenen. Hun inburgering komt, net zoals de inburgering van asielstatushouders onder de regie van gemeenten te vallen. Dat betekent dat ook zij een brede intake krijgen en een PIP, en dat zij gedurende het gehele traject door gemeenten worden gevolgd. Gemeenten worden daartoe gefinancierd. Het wetsvoorstel biedt gemeenten daarbij ruimte om maatwerk te bieden en daarbij rekening houden met de persoonlijke omstandigheden die over het algemeen (meer) zelfstandig zal zijn. In gevallen waarbij wordt geconstateerd dat sprake is van een gezins- of overige migrant in een kwetsbare positie en daardoor een grotere ondersteuningsbehoefte heeft, is het aangewezen om de begeleiding en ondersteuning te intensiveren. De regering acht het echter niet noodzakelijk om gemeenten voor gezins- en overige migranten dezelfde financiële ondersteuning te bieden als voor asielstatushouders.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de nieuwe Wet inburgering drie leerroutes bevat: de B1 route, de onderwijsroute en de Z-route. Deze leden vragen de regering of zij een inschatting heeft gemaakt van welk percentage deelnemers per leerroute deelnemen. Zo ja, welk percentage deelnemers wordt per leerroute verwacht en waar zijn deze verwachtingen op gebaseerd? Deze leden vragen de regering hoeveel deelnemers aan de B1-route naar verwachting moeten overstappen naar niveau A2, omdat niveau B1 niet bij hun capaciteiten past.

Voor het antwoord op deze vragen van de leden van de PvdA-fractie wordt verwezen naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de VVD-fractie (in paragraaf 1.3.4 Maatwerk; pagina 27).

Deze leden vragen de regering waarom gemeenten niet worden gestimuleerd om trajecten op het hogere taalniveau B2 aan te bieden. Hoe verhoudt zich dat tot het streven om iedereen een zo hoog mogelijk taalniveau te laten bereiken en dat het PIP aansluit op de uitkomsten van leerbaarheidstoets?

Het aanbieden van een traject dat niveau B2 als doel heeft, past binnen het nieuwe stelsel en is van belang voor inburgeringsplichtigen die dit niveau kunnen behalen en daarmee hun kansen op de arbeidsmarkt of in

het onderwijs kunnen vergroten. Gemeenten worden gestimuleerd om op basis van de uitkomsten van de brede intake trajecten aan te bieden die passen bij de inburgeringsplichtige, dat kan dus ook een traject gericht op het behalen van de B2 examens zijn. Trajecten kunnen verschillen in snelheid (hoe snel kan iemand door de leerstof), intensiteit (hoeveel uren per week wordt gevolgd), methodiek (worden lessen meer praktisch of meer theoretisch ingestoken) en eisen aan zelfstudie (hoeveel uren zelfstudie). Ook het aanvangsniveau en de taalleerbaarheid kunnen van invloed zijn. Als een inburgeringsplichtige in staat is een taal op een hoog niveau te leren of bijvoorbeeld al (basis)kennis van het Nederlands heeft, kan de stap naar B2 haalbaar zijn.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat Nederland een uitzondering is binnen de Europese Unie, omdat Nederland inburgeraars verplicht om binnen drie jaar te slagen voor het inburgeringsexamen op niveau B1. Deze verplichting heeft tot gevolg dat nieuwkomers die een lening afsluiten en niet binnen drie jaar slagen voor hun inburgeringsexamen, duizenden euro's moeten terugbetalen. Deze leden vragen de regering waarom inburgeraars die hun inburgering zelf moeten bekostigen niet langer dan drie jaar de tijd krijgen om te slagen voor hun inburgeringsexamen.

De regering gaat ervan uit dat de regierol die gemeenten in het nieuwe stelsel krijgen en de begeleiding van inburgeringsplichtigen tijdens hun inburgeringstraject die daarbij hoort, ertoe leidt dat inburgeringsplichtigen eerder zullen starten met inburgeren dan in het huidige stelsel het geval is. Van gemeenten wordt verder verwacht dat ze de inburgeringstrajecten zodanig organiseren, dat het leren van de taal zoveel mogelijk wordt gecombineerd met participatie-activiteiten. Dat geldt ook voor gezins- en overige migranten: in hun geval betreft dit de activiteiten in het kader van de MAP en het PVT.

De regering verwacht de herintroductie van de regierol van gemeenten er aan bijdraagt dat inburgeringsplichtigen sneller dan in het huidige stelsel met hun inburgering starten en daardoor veelal in staat zijn om binnen de inburgeringstermijn van drie jaar aan de inburgeringsplicht te voldoen. Dit is immers één van de doelstellingen van het nieuw stelsel. Om die reden ziet de regering geen aanleiding om de inburgeringstermijn in het nieuwe stelsel te wijzigen, ook niet (enkel) voor gezins- en overige migranten die hun inburgeringscursus zelf moeten bekostigen.

De leden van de PvdA-fractie steunen de keuze voor duale trajecten, de combinatie van taalverwerving, werken en participeren, als basis van het nieuwe stelsel. Duale trajecten dragen bij aan een effectieve integratie. Deze leden betreuren dat er te weinig aandacht is voor praktijkleren. Praktijkleren is zeer geschikt voor kwetsbare werkenden en werkzoekenden. Ook voor jonge nieuwkomers zonder diploma's of startkwalificatie is het een kansrijke route om tijdens het werk te worden opgeleid. Als deelnemer aan bijvoorbeeld de entreeonderwijsroute op het mbo kunnen jonge nieuwkomers laten zien dat zij de afgesproken werkprocessen beheersen en dan een praktijkverklaring van het mbo ontvangen. Deze leden vragen de regering of zij heeft overwogen om in samenspraak met mbo-instellingen deze leerroute toe te voegen als mogelijk onderdeel van de inburgering. De leden van de PvdA-fractie stellen dat de entreeopleiding nu voor veel jonge nieuwkomers een succesvolle route naar een mbo-niveau 2 opleiding is. De leden vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om deze route te behouden in deze nieuwe inburgeringswet? De leden vragen ook waarom niet is gekozen voor geïntegreerde trajecten (taal in combinatie met een beroepsopleiding) als alternatief voor taalschakeltrajecten?

Het nieuwe inburgeringsstelsel biedt ruime mogelijkheden om het inburgeringstraject te combineren met participatie, bijvoorbeeld door

middel van praktijkleren. Zo wordt het mogelijk om het volgen van (een deel van een) mbo-opleiding gericht op het behalen van een diploma, een certificaat of een praktijkverklaring te combineren met een inburgerings-traject. Deze vormen van praktijkleren in het mbo, met veel aandacht voor het leren op de werkplek, vergroten de kansen op de arbeidsmarkt van nieuwkomers.

In het huidige stelsel stromen veel jonge nieuwkomers in de entree-opleiding. Vaak kunnen zij een hoger opleidingsniveau aan, maar wordt onder andere vanwege de mate waarin zij het Nederlands beheersen voor de entree-opleiding gekozen. Met de nieuwe onderwijsroute is gekozen voor een traject waarin de inburgeringsplichtige inburger, leervaardigheden verwerft en vakdeficiënties wegwerkt om in te kunnen stromen op een opleidingsniveau dat bij hem past. Als na het schakeltraject blijkt dat entree het best passende niveau is kan hij de entree gaan volgen, maar de verwachting is dat iemand die het taalschakeltraject succesvol afrondt ten minste niveau 2, startkwalificatie, kan halen. 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.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat onder andere de leerroute wordt bepaald op basis van een brede intake en een PIP, dat door de gemeenten wordt opgesteld. De leden vragen de regering op welke wijze gemeenten kunnen zorgen dat zij voldoende expertise hebben op het gebied van inburgering om deze intake af te nemen en een PIP op te stellen? De leden vragen waarom er geen eisen aan de benodigde expertise voor het afnemen van een brede intake en het opstellen van een PIP.

In het nieuwe stelsel is de balans gevonden tussen beleidsruimte voor gemeenten enerzijds en uniformiteit voor de inburgeringsplichtige anderzijds. Voor wat betreft de brede intake betekent dit dat op hoofdlijnen is vastgelegd welke informatie moet worden opgehaald, maar dat het aan gemeenten is hoe zij deze informatie precies in kaart brengen. Het stellen van eisen aan de benodigde expertise in het wetsvoorstel zou de ruimte voor gemeenten te veel inperken. Uitzondering op deze regel is de afname van de leerbaarheidstoets, door middel van deze toets zal elke inburgeringsplichtige op dezelfde wijze worden getoetst. Deze toets mag alleen door daartoe gecertificeerde medewerkers worden afgenomen. De regering is het met de leden van PvdA-fractie eens dat enige expertise nodig is om een goede brede intake af te nemen en verkregen informatie goed te vertalen in het PIP. Daarbij is de noodzaak van kennisdeling onderkend. Daartoe wordt op meerdere manieren ingezet. Momenteel worden door zes gemeenten pilots uitgevoerd die gericht zijn op de brede intake en het PIP. Een belangrijke vraag in deze pilots is welke expertise van toegevoegde waarde is voor de afname van de brede intake. De resultaten van de pilots worden tussentijds en na afronding breed gedeeld worden via bijeenkomsten, beschrijvingen van best practices en tips voor gemeenten.

Daarnaast wordt door Divosa, VNG en het Ministerie van SZW een gezamenlijke ondersteuningsagenda opgesteld, zodat gemeenten voorbereid zijn op hun nieuwe regierol. Hiertoe zijn inmiddels al vier handreikingen gepubliceerd, in de loop van het jaar zal daar een handreiking over de brede intake en het PIP aan worden toegevoegd.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de gemeenten in dit wetsvoorstel een regierol krijgen en dat hiermee ook meer maatwerk wordt beoogd. Deze leden vinden dit een positieve ontwikkeling. Tegelijkertijd bestaat het risico dat de uitvoering van de nieuwe Wet inburgering per gemeente erg zal verschillen. Deze leden vragen de regering hoe zij kan voorkomen dat er een rechtsongelijkheid ontstaat als nieuwkomers in de ene gemeente een andere dienstverlening krijgen dan

in de andere gemeente. In het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet is er een verplichting tot gemeentelijke samenwerking. Deze leden vragen de regering waarom de gemeentelijke samenwerking niet is verplicht in dit wetsvoorstel over inburgering in de Nederlandse samenleving.

Vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid van inburgeringsplichtigen is het inderdaad van belang dat in de uitvoeringspraktijk van gemeenten geen al te grote verschillen ontstaan. Dit is voor de regering dan ook een belangrijke reden geweest om het inburgeringsbeleid niet volledig te decentraliseren. De gemeenten krijgen de regie over de uitvoering van de inburgering en de Minister van SZW blijft verantwoordelijk voor het beleid en de werking van het stelsel als geheel. Om de regierol goed te kunnen uitvoeren en het benodigde maatwerk en de integrale aanpak goed te kunnen uitvoeren, hebben gemeenten echter wel een zekere mate van beleidsvrijheid nodig. Om die reden zijn in het wetsvoorstel bepaalde taken van gemeenten wat meer ingekaderd dan andere taken.

Eén van de taken die in het wetsvoorstel niet is ingekaderd, is de taak van gemeenten om inburgeringsaanbod te creëren voor asielstatushouders. Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel heeft veel overleg met gemeenten plaatsgevonden over de gemeentelijke samenwerking die nodig zal zijn om deze taak goed te kunnen uitvoeren. Gemeenten hebben daarbij aangegeven geen voorstander te zijn van een verplichting tot gemeentelijke samenwerking. In de praktijk blijkt dat gemeenten de samenwerking op het terrein van inburgering al zoeken, zeker daar waar het gemeenten betreft met kleine aantallen inburgeringsplichtigen. De regering gaat ervan uit dat de huidige vormen van samenwerking in het nieuwe stelsel worden voortgezet en geïntensiveerd, omdat het daartoe nog meer prikkels bevat. De regering voelt zich in deze aanname gesteund doordat deze samenwerking tussen gemeenten ook al duidelijk zichtbaar is in het pilotprogramma VOI.

De leden van de PvdA-fractie brengen onder de aandacht dat de Sociaal-Economische Raad (SER) in haar verkenning «Integratie door werk» heeft gepleit voor 35 arbeidsmarktregio's met een samenhangend pakket van voorzieningen om statushouders en werkgevers te ondersteunen.¹⁷ Ook in de SER-verkenning «Sociale infrastructuur kwetsbare groepen binnen de Participatiewet» wordt geadviseerd om op het niveau van de (arbeidsmarkt)regio een samenhangend geheel van instrumenten, voorzieningen en faciliteiten te creëren.¹⁸ Deze leden vragen de regering wat zij vindt van de aanbevelingen van de SER om te zorgen voor meer samenhang en samenwerking op niveau van de arbeidsmarktregio's. Deze leden vragen de regering of zij verwacht dat samenwerking tussen gemeenten op regionaal niveau de kans op maatwerk voor alle werkzoekenden onder de Participatiewet, en daarmee ook voor nieuwkomers vergroot.

Het kabinet heeft besloten tot wijziging van het Besluit SUWI in verband met het versterken van de samenwerking, regie en werkgeversdienstverlening in de arbeidsmarktregio's om meer mensen aan het werk te helpen en te houden. Vanaf 1 januari 2021 stellen gemeenten en het UWV gezamenlijk een uitvoeringsplan op waarin zij aangeven hoe zij dit willen aanpakken. Dit met als doel de werkgeversdienstverlening en het matchen van mensen op werk in de arbeidsmarktregio's structureel te versterken, juist ook voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat voorlichtingen aan nieuwkomers over hun rechten en plichten in dit wetsvoorstel niet geborgd zijn. Deze leden vragen de regering waarom zij deze voorlichting

¹⁷ SER «Integratie door werk, meer kansen voor nieuwkomers», *Verkenning* 2019/04, nr. 4.

¹⁸ SER «Sociale infrastructuur kwetsbare groepen binnen de Participatiewet», *Verkenning* 2016/06.

niet heeft geborgd. Is de kennis over je rechten en plichten niet essentieel voor een goede start van het inburgeringstraject?

De regering onderschrijft dat kennis over rechten en plichten van groot belang is voor een succesvol inburgeringstraject. Deze kennis biedt houvast voor inburgeraars die met tal van organisaties te maken krijgen en in een geheel nieuwe omgeving hun weg moeten vinden. Om die reden is hier op verschillende plekken in het nieuwe stelsel aandacht voor. De voorlichting aan en ondersteuning van inburgeringsplichtigen loopt voornamelijk via de gemeente. Zij zijn immers verantwoordelijk voor de brede intake, het PIP en de persoonlijke begeleiding, en willen dit aspect goed behartigen. 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. Bovendien geeft het PIP in de vorm van een beschikking de inburgeringsplichtige alle rechten en plichten weer die hij gedurende het inburgeringstraject heeft en die tezamen tot doel hebben dat de inburgeringsplichtige volwaardig gaat deelnemen aan de Nederlandse samenleving. Voorafgaand aan de brede intake ontvangt de inburgeringsplichtige de brief «Kennisgeving Inburgeringsplicht» van DUO, waarin uitleg wordt gegeven over wat inburgeren inhoudt en wat er van de inburgeringsplichtige wordt verwacht. Voor de inburgeringsplichtige asielstatushouders geldt dat deze brief veelal al worden ontvangen op het AZC. Deze brief wordt ook in het huidige stelsel gebruikt om inburgeringsplichtigen te wijzen op hun rechten en plichten.

De leden van de PvdA-fractie lezen in het wetsvoorstel dat de gemeenten zorg dragen voor maatschappelijke begeleiding van inburgeringsplichtigen. Dit betekent dat bijvoorbeeld kinderen en oudere vluchtelingen niet in aanmerking komen voor maatschappelijke begeleiding. Deze leden vragen de regering daarom of zij gemeenten in staat wil stellen om doelgroep voor maatschappelijke begeleiding te verbreden.

De maatschappelijke begeleiding is gekoppeld aan de inburgeringsplicht. Vluchtelingen ouder dan de pensioengerechtigde leeftijd komen derhalve niet in aanmerking voor de maatschappelijke begeleiding. Voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen geldt dat zij leerplichtig zijn tot het zestiende levensjaar en kwalificatieplichtig tot het achttiende levensjaar. Van alleenstaande minderjarige vreemdelingen die op jonge leeftijd naar Nederland komen, kan verwacht worden dat zij op grond van de leer- en kwalificatieplicht voldoende kennis van de Nederlandse samenleving en taal opdoen waardoor maatschappelijke begeleiding niet nodig is. Degenen die op een latere leeftijd naar Nederland komen en die bij het bereiken van de inburgeringsplichtige leeftijd niet in het bezit zijn van een diploma dat vrijstelling geeft van de inburgeringsplicht en op dat moment ook geen opleiding volgen die tot een dergelijk diploma zou kunnen leiden, worden op dat moment inburgeringsplichtig en hebben dan ook recht op maatschappelijke begeleiding.

De regering ziet dan ook geen aanleiding om de doelgroep voor maatschappelijke begeleiding te verbreden.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat in de nieuwe Wet inburgering gemeenten de taak krijgen om alle inburgeringsplichtige bijstandsgerechtigde asielstatushouders verplicht zes maanden te ontzorgen. De regering meent dat dit deze inburgeringsplichtigen helpt om de focus bij aanvang van de inburgeringstermijn bij inburgering en participatie te leggen. Deze leden delen de opvatting van de regering dat nieuwkomers zich moeilijk kunnen focussen als hun financiële situatie en andere zaken zoals huisvesting, kinderopvang niet op orde zijn. Deze leden vragen de regering waarom het ontzorgen niet gepaard gaat met het aanbod voor het bevorderen van financiële zelfredzaamheid? Hoe worden asielstatushouders voorbereid op financiële zelfredzaamheid als na zes maanden het

ontzorgen door de gemeente wordt gestopt? Deze leden vinden zes maanden een korte periode om financieel zelfredzaam te worden. Zij vragen de regering of zij gemeenten ook de mogelijkheid willen bieden om waar nodig langer dan zes maanden te ontzorgen.

Het voorstel voor ontzorgen bestaat uit een combinatie van enerzijds een verplichte component waarbij vanuit de uitkering gedurende een beperkte periode een aantal vaste lasten wordt betaald en anderzijds een maatwerkcomponent waarin juist de begeleiding naar financiële zelfredzaamheid centraal staat. De meer zelfredzame statushouder zal wellicht kortdurend beperkte begeleiding nodig hebben en een minder zelfredzame statushouder juist meer of gedurende een langere periode. Overigens kan de gemeente na de verplichte termijn van zes maanden, als hiertoe aanleiding is, de financiële ontzorging op individuele basis voortzetten. Dit kan op grond van artikel 57 uit de Participatiewet.

2.2 Stelselverantwoordelijkheid en regierol gemeenten

De leden van de fractie van de VVD-fractie lezen dat de Minister stelselverantwoordelijke is om het maatschappelijke doel van het wetsvoorstel – nieuwkomers doen snel en volwaardig mee in de maatschappij – te bereiken. Deze leden vinden het verstandig dat de regering de verantwoordelijkheid voor het inburgeringsbeleid niet decentraliseert en vragen wanneer de regering spreekt van het succesvol realiseren van de maatschappelijke doelstellingen. Welke kritieke prestatie indicatoren gebruikt hij om het succes van deze wet – in samenhang met het bredere sociale domein – te meten en wanneer geven deze voor hem aan dat het inburgeringsstelsel werkt. Hoe verhoudt dit zich voorts tot de verantwoordelijkheden die wethouders hebben en waarvoor zij verantwoordelijkheid dragen richting hun gemeenteraad en welke informatie moet de gemeenteraad minimaal krijgen om hier een goed oordeel over te kunnen vellen? Wordt hierbij gebruik gemaakt van een standaard aantal indicatoren zodat gemeenten zich met elkaar kunnen vergelijken, van elkaar kunnen leren en zowel het eigen inburgeringsproces als het inburgeringsbeleid als geheel goed gemeten en beoordeeld kan worden?

Met het wetsvoorstel beoogt de regering een lerend en adaptief inburgeringsstelsel te creëren: een stelsel dat werkt. Concreet betekent dit, dat het nieuwe stelsel gebaat is bij beleidsrust: geen grote aanpassingen, wel het doorvoeren van verbeteringen van het stelsel en de uitvoering daarvan indien daartoe aanleiding bestaat. Monitoring en evaluatie staat ten dienst daarvan.

De basis voor de monitoring en evaluatie van het inburgeringsstelsel is de onderliggende beleidstheorie (paragraaf 1.3.1 van de memorie van toelichting). Het succes van de wet kan worden afgemeten aan de mate waarin de maatschappelijke doelstelling en de beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd en de mate waarin het beleid heeft bijgedragen aan deze doelen. Ook voor de ketenpartners, waaronder de gemeenten, is het van belang om hier inzicht in te krijgen om zodoende met elkaar de benodigde kennis op te bouwen en om lerend tot een gezamenlijk perspectief te komen over wat relevante vraagstukken, verstandige oplossingen en invoeringspaden zijn. Ik zal daarom in goed partnerschap met gemeenten en andere ketenpartners in gesprek gaan over de indicatoren die voor monitoring en evaluatie gebruikt gaan worden. Uitgangspunt is dat de colleges van Burgemeesters en Wethouders en gemeenteraden hierin ook hun eigen verantwoordelijkheid nemen. Het wetsvoorstel biedt gemeenten beleidsruimte om op basis van lokale democratische besluitvormingsprocessen invulling te geven aan de wettelijke verantwoordelijkheid. Kritisch kijken naar de eigen processen en de werking daarvan maakt daar onderdeel van uit. Het Rijk behoudt daarbij de verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het stelsel als geheel.

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het positief dat gemeenten in het nieuwe inburgeringsstelsel de regierol krijgen. Gemeenten hebben de afgelopen jaren veel verantwoordelijkheden erbij gekregen in het sociaal domein, en daarbij past dat gemeenten ook ten aanzien van inburgering de regierol krijgen. Zo kunnen zij verbindingen leggen in de uitvoeringspraktijk en zorgen voor maatwerk en een integrale aanpak. Tegelijk is het van belang dat er geen grote verschillen of rechtsongelijkheden ontstaan in de wijze waarop diverse gemeenten het inburgeringstraject vormgeven. Deze leden vragen of de regering nader kan ingaan op de balans tussen de beleidsvrijheid van gemeenten en de inkadering van belangrijke elementen van het inburgeringstraject. Hoe wil de regering bewerkstelligen dat er geen grote verschillen ontstaan en dat er afdoende eenduidigheid en uniformiteit geborgd is?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering verwacht dat alle gemeenten in staat zullen zijn om deze regierol goed in te vullen.

De regering is met de leden van de ChristenUnie fractie van mening dat het vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid van inburgeringsplichtigen van belang is dat er in de uitvoeringspraktijk van gemeenten geen al te grote verschillen ontstaan. Dit is een belangrijke reden geweest om het inburgeringsbeleid niet volledig te decentraliseren. De gemeenten krijgen de regie over de uitvoering van de inburgering en de Minister van SZW blijft verantwoordelijk voor het beleid en de werking van het stelsel als geheel.

Taken als de brede intake en het PIP die de basis vormen voor elk inburgeringstraject zijn wat meer ingekaderd dan andere taken, om te borgen dat gemeenten deze taken, in ieder geval in de basis, op een vergelijkbare wijze uitvoeren. Voor het PIP geldt dat in het wetsvoorstel (artikel 15) is vastgelegd uit welke elementen dit moet bestaan. Voor de brede intake wordt in lagere regelgeving uitgewerkt welke onderwerpen daarin in ieder geval aan de orde dienen te komen. Om de regierol, het benodigde maatwerk te bieden en de integrale aanpak goed te kunnen uitvoeren hebben gemeenten echter wel een zekere mate van beleidsvrijheid nodig. Dat is het geval als het gaat om de ondersteuning en begeleiding die zij inburgeringsplichtigen tijdens het inburgeringstraject bieden. Dat is een taak waarbij maatwerk aan de orde is en waarbij ook lokale omstandigheden een rol kunnen spelen. Ook zijn gemeenten vrij in de wijze waarop zij voorzien in het inburgeringsaanbod aan asielstatushouders. De regering is van oordeel dat hiermee een goede balans is gevonden tussen flexibiliteit en uniformiteit en is ervan overtuigd dat gemeenten hierdoor goed in staat zullen zijn hun regierol uit te voeren.

Samenwerking tussen gemeenten kan hierbij wenselijk en nodig zijn. Kan de regering nader toelichten waarom de aanwijzingsbevoegdheid voor gemeentelijke samenwerking niet in het uiteindelijke wetsvoorstel is opgenomen? Welke mogelijkheden heeft de regering om toch te garanderen dat alle gemeenten deze taak naar behoren vervullen en er geen onwenselijke verschillen ontstaan?

De aanwijzingsbevoegdheid voor gemeentelijke samenwerking is, in overleg met de Minister van BZK, geschrapt, nu deze bevoegdheid een uitzondering zou vormen op het algemene stelsel dat ziet op de verhoudingen tussen het Rijk en gemeenten, en een dragende motivering voor deze uitzondering niet gegeven kan worden. Dit is met name het geval nu er voldoende prikkels aanwezig zijn die gemeenten zelfstandig kunnen doen besluiten tot samenwerking over te gaan, en het bestaande instrumentarium voldoende mogelijkheden biedt om in te grijpen wanneer gemeenten hun taken niet naar behoren vervullen. Gemeentelijke samenwerking kan leiden tot lagere uitvoeringskosten, lagere kosten voor inkoop en meer mogelijkheden voor het regelen van passend inburgeringsaanbod, waartoe gemeenten op grond van het wetsvoorstel verplicht zijn.

Daarnaast biedt het instrumentarium van de indeplaatsstelling uit de artikel 124 en verder van de Gemeentewet de uiteindelijke mogelijkheid om in te grijpen. Met het voorstel wordt de Wet inburgering 20.. opgenomen in de bijlage behorende bij artikel 124b van de Gemeentewet. Dit heeft tot gevolg 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. 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.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering ervoor kiest om de vrijstelling van de inburgeringsplicht wegens het voldoende ingeburgerd zijn bij de Minister belegt. Waarom zou het niet meer voor de hand liggen deze taak aan gemeenten toe te kennen, gezien de verantwoordelijkheden die zij op grond van dit wetsvoorstel krijgen? *Er is in het wetsvoorstel gekozen voor een duidelijk onderscheid tussen de taken van de Minister van SZW en die van gemeenten. De Minister van SZW stelt vast welke nieuwkomers inburgeringsplichtig zijn en binnen welke termijn deze personen moeten inburgeren. Ook stelt de Minister vast wie aan de inburgeringsplicht heeft voldaan. DUO voert deze taken namens de Minister uit. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering en nadere invulling van het inburgeringstraject vanaf het moment dat is vastgesteld dat iemand inburgeringsplichtig is. De vraag of een inburgeringsplichtige kan worden vrijgesteld van de inburgeringsplicht is in dit kader dan ook een taak van de Minister. DUO voert deze taak ook nu al uit op basis van criteria die in lagere regelgeving zijn uitgewerkt en zal dit ook in het nieuwe stelsel blijven doen op basis van vergelijkbare criteria.¹⁹*

2.3 Doelgroepen van de Wet inburgering

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of die een uitputtende lijst kan geven van alle op verschillende wettelijke grondslagen te onderscheiden groepen inburgeringsplichtigen.

Naar aanleiding van deze vraag van de leden van de VVD-fractie wordt verwezen naar de inventarisatie van inburgeringsplichtigen en niet-inburgeringsplichtigen die als bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag is gevoegd²⁰. Daarmee wordt tevens tegemoet gekomen aan de toezegging die ik aan het lid de heer Wiersma van de VVD-fractie heb gedaan tijdens het AO van 27 juni 2019.

Deze leden constateren voorts dat de groep kennismigranten die in aanmerking wil komen voor een sterker verblijf moet ook voldoen aan het inburgeringsvereiste. Hoe wordt deze ondergebracht in de nieuwe wet? *Het inburgeringsvereiste geldt op grond van de Vreemdelingenwet 2000 voor alle vreemdelingen die in aanmerking willen komen voor een sterker verblijfsrecht (voortgezet verblijf of een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd). Het geldt dus niet alleen voor vreemdelingen die inburgeringsplichtig zijn op grond van de inburgeringswetgeving, maar ook voor niet-inburgeringsplichtige vreemdelingen zoals kennismigranten. Het inburgeringsvereiste voor het verkrijgen van een sterker verblijfsrecht wordt nader uitgewerkt in het Vreemdelingenbesluit 2000.*

¹⁹ In het huidige stelsel betreft dit overigens een grond voor ontheffing van de inburgeringsplicht. Dit wordt met het wetsvoorstel gewijzigd.

²⁰ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De leden van de SGP-fractie lezen dat gezinsmigranten die geen asielgereleerde vergunning hebben vrijwel volledig zelf verantwoordelijk blijven. Zij dragen de kosten van het cursusaanbod zelf. Deze leden zouden het voor de hand liggend hebben gevonden als met het oog op ontbreken van financiële ondersteuning ten minste onnodige verplichtingen zouden worden geschrapt. Deze leden wijzen daarbij eveneens op de opvatting van de regering dat deze migranten een steviger basis hebben door hun verblijf bij iemand die al lange tijd in Nederland woonachtig is en de Nederlandse cultuur en arbeidsmarkt kent. Waarom is de module arbeidsmarkt dan bij voorbaat voor iedereen verplicht? Ook wijzen deze leden op de inburgering in het buitenland. Waarom volstaat de regering voor deze groep niet met het vereiste dat zij de participatieverklaring moeten ondertekenen? Deze leden vragen waarom de regering voor deze groep geen specifieke mogelijkheden van vrijstelling in het voorstel heeft opgenomen.

De regering vindt het belangrijk dat ook gezinsmigranten zich oriënteren op en kennis maken met de Nederlandse arbeidsmarkt. Een inburgeringsplichtige wordt met de MAP overigens ook voorbereid op participatie in de Nederlandse samenleving, bijvoorbeeld via vrijwilligerswerk. Dit kan bijdragen aan een snellere inburgering, het vergroten van de binding met Nederland en het vergroten van een sociaal netwerk. Deze voorbereiding is niet alleen theoretisch, er wordt ook daadwerkelijk een praktische inzet gevraagd van de inburgeringsplichtige. Deze voorbereiding is van waarde in actuele en toekomstige situaties, bijvoorbeeld als de partner van een gezinsmigrant – om welke reden dan ook – wegvalt.

De regering vindt het enkel ondertekenen van de participatieverklaring onvoldoende. Het participatieverklaringstraject richt zich op de kernwaarden van de Nederlandse samenleving. Daarnaast is aandacht voor een aantal belangrijke basisprincipes van de Nederlandse samenleving zoals participatie en solidariteit. De inburgeringsplichtige krijgt via het PVT een introductie op deze onderwerpen. In de MAP wordt het begrip participatie en wat daarvoor nodig is, onder andere door het opdoen van praktijkervaring, verder uitgewerkt. De MAP en het PVT kunnen daarmee als aanvullend op elkaar worden gezien.

De regering vindt een vrijstelling om die reden niet wenselijk.

2.3.1 Onderscheid asielstatushouders en gezinsmigranten en overige migranten

De leden van de VVD-fractie vragen voor welke landen niet geldt dat er sprake is van het examen inburgering buitenland.

Het betreft de volgende landen: een EU/EER-land, Australië, Canada, Japan, Monaco, Nieuw-Zeeland, Vaticaanstad, Verenigde Staten van Amerika, Zuid-Korea, Zwitserland.

De leden van de VVD-fractie vinden het een goede zaak dat in lijn met een eerdere motie van het lid Becker wordt nagestreefd dat vrouwelijke statushouders en ook gezinsmigranten beter in beeld komen bij de gemeente.²¹ Op welke wijze bevordert de regering dat gemeenten ook bij gezinnen waar geen sprake meer is van een inburgeringsplicht, maar wel gebruik wordt gemaakt van een bijstandsuitkering, alle volwassen leden van het gezin laten voldoen aan de sollicitatieplicht?

Eenieder die een bijstandsuitkering ontvangt is op grond van artikel 9 Participatiewet verplicht naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen. Het college is gehouden de hoogte van de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen af te stemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende. De gemeenteraad houdt toezicht op de uitvoering door het college.

²¹ Kamerstukken II 2017/18, 32 824, nr. 218.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat het voorliggend wetsvoorstel de situatie voor alle nieuwkomers zou moeten verbeteren maar in de praktijk zorgt voor een tweedeling tussen inburgeringsplichtigen, gezien het scherpe onderscheid tussen enerzijds asielstatushouders en anderzijds de gezinsmigranten en overige migranten. Ook de Raad van State stelt dat door dit scherpe onderscheid onvoldoende recht wordt gedaan aan de behoefte aan begeleiding en ondersteuning die per persoon kan verschillen.²² Deelt de regering de mening dat maatwerk van essentieel belang is voor succesvolle integratie? Zo ja, is de regering het met deze leden eens dat dit sterke onderscheid het aanbieden van maatwerk voor gezinsmigranten en overige migranten onnodig beperkt? *De regering deelt de mening van de leden van de GroenLinks-fractie dat maatwerk van essentieel belang is voor succesvolle integratie. Niet voor niets is maatwerk dan ook één van de (sub)doelen van het nieuwe inburgeringsstelsel. Dit geldt niet alleen voor asielstatushouders maar ook voor gezins- en overige migranten. Zoals de regering in het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State heeft aangegeven, is daarmee dan ook rekening gehouden in het wetsvoorstel.²³ Gemeenten krijgen immers de taak om ook gezins- en overige migranten gedurende hun gehele inburgeringstraject te begeleiden en ondersteunen. Daarbij staat het hen vrij om deze begeleiding en ondersteuning te intensiveren indien zij constateren dat er sprake is van een kwetsbaar persoon. De regering is het dan ook niet eens met de stelling van de leden van de GroenLinks-fractie dat het gemaakte onderscheid tussen asielstatushouders en gezins- en overige migranten het aanbieden van maatwerk voor laatstgenoemde groep onnodig beperkt.*

Deelt de regering de mening dat gebrekkige budgettaire ruimte voor maatschappelijke begeleiding en doorgeslagen marktwerking in het huidige inburgeringsstelsel hebben geleid tot tegenvallende verwachtingen?

De regering deelt de opvatting van de leden van GroenLinks-fractie dat de ingrepen in het huidige stelsel de belofte om het stelsel beter te laten presteren niet heeft waargemaakt. In het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de GroenLinks-fractie (paragraaf 1.1. Inleiding; pagina 6/7) is de regering ingegaan op een aantal oorzaken daarvan. Naar aanleiding van de verhoogde asielinstroom is in 2016 het budget voor maatschappelijke begeleiding verhoogd. De forse inzet van dit instrument is gericht op de ondersteuning van asielstatushouders richting werk of onderwijs. Gemeenten ontvangen daarvoor financiële middelen, dat zal ook in het nieuwe stelsel het geval zijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in het wetsvoorstel een onderscheid wordt gemaakt tussen asielstatushouders enerzijds, en gezinsmigranten en overige migranten anderzijds. De faciliteiten waarop deze laatste groepen een beroep kunnen doen zijn fors minder. Terwijl ook voor hen goede begeleiding van belang is. Bovendien kan dit onderscheid voor onduidelijkheid zorgen, omdat er verschillende regimes naast elkaar bestaan. Ook de Raad van State plaatst hier kanttekeningen bij, en ook vanuit gemeenten klinkt kritiek omdat zij hiermee geen maatwerk kunnen leveren en onderscheid moeten maken tussen groepen. Kan de regering nader toelichten waarom zij toch wil vasthouden aan dit onderscheid tussen asielstatushouders en gezinsmigranten?

Het onderscheid dat in het wetsvoorstel is gemaakt tussen asielstatushouders en gezins- en overige migranten vloeit voort uit de omstandigheid dat beide groepen een wezenlijk andere startpositie hebben bij

²² Kamerstukken II 2019/20, 35 483, nr. 4, blz. 2.

²³ Kamerstukken II 2019/20, 35 483, nr. 4, p. 8.

aanvang van hun inburgeringstraject. Dat er sprake is van groepen die in het algemeen verschillend zijn wordt ook door de Afdeling advisering van de Raad van State erkend.²⁴ De startpositie van asielstatushouders die, anders dan gezins- en overige migranten, niet kunnen rekenen op hulp van een partner en/of netwerk in Nederland en meestal zijn aangewezen op een bijstandsuitkering, maakt de noodzaak hen tijdens het inburgeringstraject meer ondersteuning te bieden dan ook groter. Dat betekent niet dat gezins- en overige migranten tijdens hun inburgeringstraject op geen enkele steun van gemeenten kunnen rekenen: ook zij krijgen immers een brede intake, een PIP, en worden gedurende het gehele traject door gemeenten begeleid. Daarbij is de regering van mening dat het wetsvoorstel, ondanks het gemaakte onderscheid, gemeenten voldoende ruimte biedt voor het toepassen van maatwerk in die gevallen dat wordt geconstateerd dat er sprake is van een gezins- of overige migrant in een kwetsbare positie. Het staat gemeenten immers vrij om de ondersteuning en begeleiding van de betreffende inburgeraar in dat geval te intensiveren.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat voor gezinsmigranten geldt dat ook in het nieuwe stelsel in hoge mate een beroep wordt gedaan op hun eigen verantwoordelijkheid. Zij moeten nog wel zelf cursussen inkopen en daarvoor geld lenen. Hierdoor blijft het risico van fraude door malafide (taal-)bureaus bestaan, terwijl dat een van de grote kritiekpunten is op het huidige stelsel. Het zou in dit kader beter zijn als gemeenten ook gezinsmigranten naar het gecontracteerde aanbod kunnen leiden. Kan de regering hier nader op ingaan?

Zoals in het antwoord op de vorige vraag is aangegeven heeft de regering bewust gekozen voor een onderscheid van asielmigranten en overige migranten, Van hen wordt daarom gevraagd hun eigen inburgeringstraject te organiseren, ook in financiële zin. Van gemeenten wordt overigens wel verwacht dat zij gezins- en overige migranten van advies voorzien over een passende cursusinstelling. De gezinsmigrant is niet verplicht om dit advies te volgen.

Voor een uitgebreider antwoord op deze vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie verwijst de regering naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de D66-fractie (paragraaf 1.2 Historie wet inburgering; pagina 22).

2.4 Voorbereiding op inburgering en doorlopende lijn

De leden van de VVD-fractie zijn blij met de constatering dat plaatsing zoveel mogelijk rekening moet houden met persoonskenmerken zoals opleiding en arbeidsverleden. Deze leden vragen of de regering kan toelichten op welke wijze de verdeelsleutel van het aantal asielstatushouders over de Nederlandse gemeenten tot stand komt en op basis van welke criteria deze wordt gemaakt.

De landelijke taakstelling huisvesting vergunninghouders is leidend bij het koppelen van statushouders aan gemeenten. De hoogte van de gemeentelijke taakstellingen wordt gebaseerd op het inwoneraantal van gemeenten en de prognose van het verwachte aantal vergunningverleningen. Bij de plaatsing van asielstatushouders in gemeenten wordt vervolgens door het COA zoveel mogelijk maatwerk toegepast dat aansluit bij de toekomstperspectieven van asielstatushouders. Hiervoor worden in de screeningsgesprekken vragen gesteld over de achtergrond van de asielstatushouder in het kader van werk- en educatieverleden in het land van herkomst en een eventueel sociaal netwerk. Indien mogelijk worden asielstatushouders op basis van deze informatie geplaatst en gekoppeld binnen een arbeidsmarktregio die aansluit bij de toekomstperspectieven.

²⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 483, nr. 4, p. 6.

Ook zijn zij benieuwd welke informatie het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) krijgt met betrekking tot de gemeenten op basis waarvan zij kan oordelen welke relevante kansen er in een gemeente zijn die door een asielstatushouders met bepaalde persoonskenmerken goed kunnen worden benut. Beschikt het COA daarmee over voldoende informatie om de koppeling goed tot stand te laten komen?

Het COA baseert zich op online informatie over de kansen op werk en het aanbod van opleidingen in arbeidsmarktregio's. Daarnaast zijn bij het COA sinds 2017 casemanagers participatie aangesteld die fungeren als aanspreekpunt voor activiteiten gericht op vroege integratie en participatie. Zij slaan een brug tussen enerzijds bewoners en anderzijds gemeenten, regiocoördinatoren van Divosa, werkgevers, opleidingsinstellingen, organisaties die vrijwilligerswerk aanbieden en andere initiatiefnemers in de regio. De informatie en ervaring die casemanagers participatie opdoen kan ook worden gebruikt bij het koppelen van een asielstatushouder aan een gemeente. In het nieuwe stelsel zal de relatie tussen het COA en gemeenten worden versterkt. De verwachting is dat het COA op deze manier betere informatie krijgt over relevante kansen in een gemeente.

De leden van de VVD-fractie lezen verder dat een verplichting voor de asielstatushouder om het programma voorbereiding op inburgering te volgen onwenselijk is onder andere vanwege de samenloop met het inburgeringstraject dat voorrang krijgt. Deze leden begrijpen dat het inburgeringstraject voorrang moet krijgen maar vragen wel een nadere toelichting van de regering waarom voorbereiding op inburgering niet verplicht kan worden gesteld zolang de asielstatushouder in de COA-locatie is en geen inburgeringstraject kan volgen. Kan het volgen van een inburgeringsplicht niet als ontheffende voorwaarde gelden op de plicht om voorbereiding op inburgering te volgen?

De regering ziet geen reden om twee verplichtingen naast elkaar te creëren. Een deelnameverplichting voor het programma voorbereiding op de inburgering (voorinburgering) veronderstelt ook bijbehorende sancties. Sanctionering wordt onwenselijk geacht aangezien asielstatushouders zolang zij nog in een AZC verblijven enkel de beschikking hebben over een beperkt bedrag aan leefgeld. Het instellen van inburgering als ontheffende voorwaarde voor voorinburgering is daarbij geen oplossing. In aanvulling daarop moet er voldoende ruimte zijn voor de beoogde veranderingen in de asielketen in het kader van het programma Flexibilisering Asielketen. Het moet in de toekomst mogelijk zijn om eventueel andere keuzes te maken ten aanzien van de voorinburgering. Met de invoering van een aanbodplicht wordt een tijdige start van de inburgering geborgd, maar wordt voorkomen dat deelname aan voorinburgering de verhuizing naar een gemeenten en/of start van een inburgeringstraject wordt vertraagd.

Kan daaraan gekoppeld niet een alternatieve sanctie worden vastgelegd bij niet-naleving die past bij het leefgeld dat de statushouder in de COA-locatie ontvangt? Zou dit mogelijk in de nadere AMvB vastgelegd kunnen worden, of zou dat wetstechnisch dan in de wet opgenomen moeten worden?

Het verordenen van een sanctie op het leefgeld dat de statushouder van het COA ontvangt wordt onwenselijk geacht. Bewoners op het AZC ontvangen een beperkt bedrag aan leefgeld.

Wat is momenteel de verwachting wanneer gestart kan worden met regionale opvang in de buurt van gemeenten vanuit het Programma Flexibilisering Asielketen? Kan de Kamer de afspraken ontvangen die gemaakt worden tussen COA, gemeenten en de ministeries over de samenwerking die nodig is? Wanneer worden deze afspraken verwacht?

Bij de uitwerking van het wetsvoorstel is uitgegaan van het huidige asielsysteem. Het programma Flexibilisering Asielketen heeft een andere planning dan VOI. De richting van het programma, dat streeft naar regionale opvang in de buurt van gemeenten, zal als het gerealiseerd is de regierol van gemeenten in het kader van inburgering verder verstevigen. Uw Kamer wordt door de Staatssecretaris van J&V geïnformeerd over de voortgang van het programma Flexibilisering Asielketen. In het bestuurlijk akkoord met de VNG is afgesproken dat het COA, het Ministerie van SZW, het Ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) en gemeenten voorafgaand aan de inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringsstelsel afspraken maken over de benodigde samenwerking tussen het COA en gemeenten. Hierbij zal er blijvende aandacht zijn voor de beoogde veranderingen in de asielketen. Zodra de afspraken gemaakt zijn zal ik uw Kamer hierover informeren.

Hoeveel procent van de statushouders in COA-locaties maakt momenteel gebruik van het programma «voorbereiding op inburgering»?

In 2019 heeft in totaal 72% van de statushouders het programma «Vorbereiding op inburgering» doorlopen. De eerste maanden van dit jaar is een aanzienlijk deel van de doelgroep met het programma gestart, maar de cijfers voor 2020 zijn logischerwijs – mede in verband met de effecten van de corona-maatregelen – nog in ontwikkeling.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering nader kan toelichten hoe zij ervoor wil zorgdragen dat inburgering daadwerkelijk vanaf dag 1 begint. Het is een goed streven dat ook in het asielzoekerscentrum (azc) de inburgering al moet gaan beginnen, maar hoe kunnen gemeenten op afstand hun rol waarmaken? De regering geeft aan dat ernaar wordt gestreefd dat asielstatushouders worden opgevangen in de buurt van de gemeente waar zij uiteindelijk gehuisvest worden, maar dit is nog lang geen realiteit. Bovendien duurt de huisvesting van statushouders vaak lang vanwege de krappe woningmarkt. In hoeverre is het dan haalbaar voor gemeenten om al vanaf het begin hun rol te vervullen? Hoe krijgt dit praktisch vorm?

In het wetsvoorstel is vastgelegd dat het inburgeringstraject in de gemeente altijd voorrang heeft op het programma voorbereiding op de inburgering. Dit past bij de regierol die gemeenten hebben in het nieuwe inburgeringsstelsel en de ambities van het programma Flexibilisering Asielketen. Gemeenten kunnen gedurende de opvangfase starten met de inburgering en op het AZC al starten met de brede intake, het opstellen van het PIP en de start met de inburgering conform vastgestelde leerroute. De verwachting is dat het aantal gemeenten dat al van start zal gaan met het inburgeringstraject in het AZC met de beoogde veranderingen in de asielketen zal toenemen. De mate waarin gemeenten hun regierol nu al in een vroeg stadium oppakken kan afhankelijk zijn van praktische zaken, zoals de afstand tot het AZC. Om gemeenten zo goed mogelijk in positie te brengen zijn goede samenwerkingsafspraken tussen de gemeenten en het COA nodig. Hierover wordt momenteel het gesprek gevoerd met het COA, het Ministerie van J&V en de VNG.

2.5 De taken van gemeenten

De leden van de VVD-fractie vragen wat de regering kan doen om de gemeenteraden in staat te stellen optimaal hun controlerende taak uit te oefenen op de uitvoering van de inburgeringswet. Is de regering bereid een handzame informatiebrochure voor raadsleden te ontwikkelen over de doelen en instrumenten van de wet en taken van de gemeente? *Zoals eerder is aangegeven in antwoord op vragen van leden van de ChristenUnie-fractie (paragraaf 2.2 Stelselverantwoordelijkheid en regierol gemeenten; pagina 38) hebben gemeenten op verschillende onderdelen*

beleidsruimte om de taken die gemeenten in het nieuwe stelsel gaan uitvoeren nader in te vullen. Uitgangspunt is dat de colleges van Burgemeesters en Wethouders en gemeenteraden hierin ook hun eigen verantwoordelijkheid nemen. Kritisch kijken naar de eigen processen en de werking daarvan maakt daar onderdeel van uit. Indien daaraan behoefte bestaat is de regering uiteraard bereid een informatiebrochure voor gemeenteraden te ontwikkelen over de doelen en instrumenten van de wet en de taken van gemeenten in het nieuwe stelsel. Ik zal hierover in contact treden met de VNG en Divosa.

De leden van de D66-fractie willen verder ingaan op de regierol van de gemeenten. Deze leden vinden het een zeer goede zaak dat vertrouwen wordt gegeven aan gemeenten. Wat deze leden betreft hebben veel gemeenten na de snelle instroom van – onder andere – Syrische vluchtelingen in 2015 laten zien ambitieuze integratieprogramma's op te kunnen zetten die enigszins compenseerden voor het gebrekkige inburgeringsbeleid vanuit het Rijk.

De leden van de D66-fractie vragen de regering of deze de mening deelt dat verantwoordelijkheid gepaard gaat met regelvrijheid en een gepaste afstand van de rijksoverheid? Dat een eigen invulling van hoe de doelen behaald worden en het gevraagde maatwerk juist bijdraagt aan een diverse en creatieve aanpak op lokaal niveau? Deze leden leggen de nadruk op «volwaardig meedoen» in plaats van een nadruk op «snelheid». Hoe worden gemeenten gestimuleerd om inderdaad voor het eerste te kiezen?

Met de leden van de D66-fractie is de regering van mening dat maatwerk kan bijdragen aan een diverse en creatieve aanpak op lokaal niveau. Maatwerk is van groot belang in het nieuwe stelsel en omdat gemeenten het beste in staat worden geacht om dit maatwerk toe te passen en de verbinding te leggen tussen inburgering en de overige onderdelen van het sociale domein, krijgen gemeenten in het nieuwe stelsel de regie over de uitvoering. Met het nieuwe inburgeringsstelsel is echter geen volledige decentralisatie van het inburgeringsbeleid beoogd: de Minister van SZW blijft verantwoordelijk voor het inburgeringsbeleid en de werking van het stelsel als geheel. Om reden krijgen gemeenten, zoals is aangegeven in antwoord op vragen van leden van de ChristenUnie-fractie over dit onderwerp (vindplaats 65 CU 2), geen volledige beleidsvrijheid bij de uitvoering van hun taken.

Dat inburgering erop is gericht dat inburgeringsplichtigen volwaardig gaan meedoen in de Nederlandse samenleving is niet alleen van belang voor de inburgeringsplichtige, maar ook voor gemeenten. Gemeenten hebben er immers alle baat bij dat hun inwoners zoveel mogelijk zelfstandig hun weg vinden en zo min mogelijk afhankelijk zijn van hulp van de gemeente, bijvoorbeeld in de vorm van een bijstandsuitkering. Een snelle start en verloop van inburgeringstrajecten draagt daar alleen maar aan bij. De regering gaat er dan ook vanuit dat gemeenten hierin hun verantwoordelijkheid nemen en de focus daarbij op de juiste doelen leggen. Ook daar zal echter een zekere mate van maatwerk moeten worden betracht: wat goed is voor de ene inburgeringsplichtige is immers niet per se goed voor de ander.

De leden van de D66-fractie vinden het van groot belang dat het leren van de taal samen gaat met een toenemende mate van arbeidsparticipatie. Daarbij beamen dezelfde leden het belang van de dualiteit welke werd onderstreept in adviezen van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) en VluchtelingenWerk Nederland. Het maatwerk is van groot belang, maar het zou een gemiste kans zijn als dit alleen zou gelden voor onderwijs. De dualiteit tussen taal en participatie is een van de krachten van deze wet, maar wordt enkel gegarandeerd door de «belofte» van maatwerk. Derhalve willen deze leden aan de regering vragen of er in het

wetsvoorstel duidelijk genoeg is vastgelegd dat het door de gemeenten geleverde maatwerk ook voldoende toepassing zal hebben op de combinatie van (arbeids-)participatie en onderwijs? Betekent maatwerk meer dan het garanderen van een geschikte onderwijstroute en een goedgekeurde inburgeringsschool?

Naar de opvatting van de regering biedt dit wetsvoorstel voor gemeenten voldoende aanknopingspunten en ruimte om inburgeringstrajecten zodanig in te richten dat (taal)onderwijs zoveel mogelijk wordt gecombineerd met participatieactiviteiten. Gemeenten kunnen hierover afspraken maken met taalscholen en bijvoorbeeld mbo-instellingen, maar ook met werkgevers of sociale werkbedrijven in de regio. Daarbij is het van belang dat de trajecten die worden aangeboden zoveel mogelijk aansluiten bij de behoefte van de individuele inburgeraar. De ene inburgeraar zal meer gebaat zijn bij intensief taalonderwijs, terwijl de ander mogelijk meer heeft aan participatieactiviteiten om al doende de taal te leren en tegelijkertijd vaardigheden op te doen die van pas komen bij het vinden van een baan.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat de lokaal gewortelde vrijwilliger een belangrijke rol speelt bij voorspoedige inburgering. Maatschappelijke begeleiding – van vrijwilligers – valt onder subdoel «tijdigheid». Hoe stimuleert de regering dat hier genoeg nadruk op wordt gelegd door gemeenten?

De maatschappelijke begeleiding ziet op het bieden van ondersteuning aan asielstatushouders in de beginfase van verblijf na koppeling met de gemeente. De ondersteuning vanuit de maatschappelijke begeleiding maar ook bijvoorbeeld vanuit het financieel ontzorgen is van belang zodat inburgeraars zich kunnen richten op de inburgering en daarmee tijdig kunnen starten. Op grond van het wetsvoorstel en de nadere uitwerking daarvan moet de maatschappelijke begeleiding die gemeenten aanbieden in ieder geval bestaan uit het verlenen van praktische hulp bij het regelen van basisvoorzieningen, inclusief de kennismaking met de lokale omgeving en voorlichting over de basisvoorzieningen. Het is aan de gemeenten hoe zij deze onderdelen invullen en wie zij daarvoor inzetten. In de huidige praktijk vervullen vrijwilligers een belangrijke rol in de begeleiding van asielstatushouders op deze terreinen.

2.5.1 Maatschappelijke begeleiding

De leden van de VVD-fractie vragen of gemeenten naast de extra financiële middelen die zij ontvangen voor de uitvoering van de nieuwe inburgeringswet ook blijven beschikken over jaarlijks structureel € 2.370 per statushouder. Dienen zij zich, in tegenstelling tot het huidige stelsel, in de toekomst wel over de besteding van deze middelen naar het Rijk te verantwoorden en zo nee, waarom niet?

Gemeenten krijgen in het kader van het nieuwe stelsel inburgering jaarlijks per asielstatushouder een bedrag van € 2.250 voor de uitvoering van de maatschappelijke begeleiding en een bedrag van € 250 voor de uitvoering van het PVT. Deze middelen zijn onderdeel van het budget voor inburgeringsvoorzieningen en worden aan gemeenten verstrekt via een specifieke uitkering. Gemeenten moeten zich aan het Rijk verantwoorden over de rechtmatige besteding van het budget voor inburgeringsvoorzieningen.

De leden van de ChristenUnie-fractie onderstrepen het grote belang van maatschappelijke begeleiding. Praktische hulp, een laagdrempelig aanspreekpunt en goede begeleiding zijn volgens deze leden essentieel voor nieuwkomers die hun weg moeten zien te vinden in de maatschappij. Nu gemeenten de verantwoordelijkheid krijgen voor de maatschappelijke begeleiding, is het belangrijk dat dit adequaat en gedegen vorm krijgt.

Hoe wil de regering borgen dat de maatschappelijke begeleiding en dat daarbij de expertise wordt betrokken van organisaties?

De inhoudelijke uitgangspunten ten aanzien van de maatschappelijke begeleiding in het wetsvoorstel en het beschikbare budget voor het uitvoeren van deze taak bieden voldoende richting en mogelijkheden om de maatschappelijke begeleiding goed uit te kunnen voeren. Het is aan gemeenten hoe zij de maatschappelijke begeleiding verder invullen en welke expertise zij daarbij willen betrekken.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke berekening voor maatschappelijke begeleiding is gehanteerd bij het vaststellen van de gemeentelijke budgetten. En wat is het beschikbare budget voor maatschappelijke begeleiding per asielstatushouder onder de nieuwe wet? Is dit naar het oordeel van de regering afdoende om deze belangrijke taak goed te vervullen?

In het nieuwe stelsel is € 2.250 per asielstatushouder beschikbaar voor maatschappelijke begeleiding en € 250 voor het PVT. Daarnaast is er binnen het onderdeel ontzorgen ruim € 900 per bijstandsgerechtigde asielstatushouder beschikbaar voor begeleiding richting financiële zelfredzaamheid. Dit is in het huidige stelsel veelal onderdeel van de uitvoering van de maatschappelijke begeleiding. Met de hoogte van het budget voor de maatschappelijke begeleiding is aangesloten bij wat vanuit veldonderzoek van AEF volgens gemeenten nodig is om asielstatushouders goed te kunnen begeleiden.²⁵

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de doelgroep voor maatschappelijke begeleiding in het wetsvoorstel is beperkt tot inburgeringsplichtigen en waarom onder andere kinderen, ex-alleenstaande minderjarige vreemdelingen en oudere vluchtelingen niet in aanmerking komen voor maatschappelijke begeleiding, terwijl dit voor hen net zo noodzakelijk is.

Voor het antwoord op deze vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie wordt verwezen naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de PvdA-fractie (paragraaf 2.1 Hoofdpijnen van het wetsvoorstel; pagina 34).

De leden van de SGP-fractie vragen waarin de opdracht tot maatschappelijke begeleiding in de Wmo 2015, op grond waarvan de gemeente met het oog op zelfredzaamheid en participatie de plicht heeft maatschappelijke ondersteuning te verzorgen voor ingezetenen, verschilt van de begeleiding die het wetsvoorstel beoogt. Klopt het dat de suggestie dat gemeenten helemaal niet verantwoordelijk zouden zijn voor de ondersteuning van inburgeraars onjuist is?

De doelstellingen van de Wmo 2015 en maatschappelijke begeleiding overlappen elkaar. Zowel de maatschappelijke begeleiding als de maatschappelijke ondersteuning vanuit de Wmo 2015 is gericht op het versterken van de zelfredzaamheid en participatie. Maatschappelijke begeleiding ziet vooral op de ondersteuning van asielstatushouders in de beginfase van verblijf na koppeling en uitplaatsing uit het AZC. Ondersteuning vanuit de Wmo 2015 wordt in het algemeen door gemeenten op een iets later moment vanaf huisvesting in de gemeente ingezet. In het kader van de Wmo 2015 wordt ook een ander instrumentarium gehanteerd zoals bijvoorbeeld ondersteuning in de vorm van huishoudelijke hulp. In de praktijk is van het belang dat een goede afstemming plaatsvindt tussen de maatschappelijke begeleiding en reguliere hulp uit het sociaal domein. De gemeente is hiervoor als regisseur in het sociaal domein verantwoordelijk. Gemeenten krijgen in het nieuwe stelsel de regie over de uitvoering van inburgering en zijn verplicht om maatschap-

²⁵ Kamerstukken II, 2019/20, 32 824, nr. 287.

pelijke begeleiding aan te bieden aan asielstatushouders. De suggestie dat gemeenten helemaal niet verantwoordelijk zijn voor de ondersteuning van inburgeraars is derhalve inderdaad onjuist.

2.5.2 Ontzorgen van asielstatushouders

De leden van de VVD-fractie lezen dat ontzorging een belangrijk middel is om in zes maanden ervoor te zorgen dat een asielstatushouders de basis op orde krijgen en kunnen gaan integreren in de maatschappij. Deze leden vinden het goed dat asielstatushouders via de Participatiewet verplicht worden om hieraan mee te werken op straffe van een sanctie. Dat er een einde komt aan het automatisme dat statushouders meteen een volledig bedrag aan uitkeringen en toeslagen op hun rekening krijgen, bevordert bovendien het principe dat het in Nederland niet normaal is om van een uitkering te leven en dat je alles op alles moet zetten om zelfredzaam te worden en zo ook financiële zelfstandigheid te «verdienen». Wel vragen deze leden hoe ontzorging geregeld is voor asielstatushouders die binnen die zes maanden al in hun eigen inkomen kunnen voorzien. Kunnen zij gebruik blijven maken van het recht op ontzorging waarbij het enige verschil met de bijstandsgerechtigde statushouders de verplichting is onder last van een sanctie?

De verplichte ontzorging eindigt binnen de periode van zes maanden als het recht op bijstand eindigt. Asielstatushouders die volledig in hun eigen inkomen kunnen voorzien hebben geen recht meer op een bijstandsuitkering. Het betalen van deze lasten is dan de verantwoordelijkheid van de asielstatushouder zelf. Uiteraard kan de gemeente in overleg met de asielstatushouder (en haar of zijn eventuele partner) wel passende begeleiding aanbieden om financiële zelfredzaamheid te bevorderen en te voorkomen dat schulden ontstaan door een gebrek aan kennis van bijvoorbeeld inkomensafhankelijke toeslagen maar ook doordat rekeningen niet betaald worden.

Ook willen deze leden weten hoe de regering bevordert dat gemeenten de ontzorging na zes maanden verlengen bij statushouders die dan onvoldoende vorderingen hebben gemaakt in de stappen die in het PIP zijn afgesproken. Hoe worden voorts gemeenten gestimuleerd om de ontzorging te verlengen?

Hoewel het ontzorgen geen handhavingsinstrument is, kan de gemeente de financiële ontzorging op individuele basis voortzetten. Dit kan de gemeente op grond van artikel 57 uit de Participatiewet doen, als deze van mening is dat het financieel ontzorgen moet worden voortgezet omdat onvoldoende voortgang wordt bereikt in het behalen van financiële zelfredzaamheid en de bijstandsgerechtigde niet in staat is tot een verantwoorde besteding van middelen te komen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als een inburgeringsplichtige de afspraken uit het PIP hierover onvoldoende nakomt. Gemeenten worden hier onder andere op gewezen in de handreiking «Financieel ontzorgen en financiële zelfredzaamheid», die gepubliceerd is op de website van Divosa.

Ook willen deze leden weten op welke wijze in het ontzorgingstraject wordt voorzien in het opbouwen van zelfredzaamheid?

Het voorstel voor ontzorgen bestaat uit een combinatie van enerzijds een verplichte component waarbij vanuit de uitkering gedurende een beperkte periode een aantal vaste lasten wordt betaald en anderzijds een maatwerkcomponent waarin juist de begeleiding naar financiële zelfredzaamheid centraal staat. Er zijn geen regels opgenomen over deze begeleiding. Hiermee wordt recht gedaan aan de diversiteit die nu al bestaat in de ondersteuning door gemeenten

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het positief dat nieuwkomers in het nieuwe stelsel ontzorgd worden door de gemeente. Het Nederlandse financiële systeem van zorgtoeslagen, naheffingen, eigen risico en afrekeningen is voor mensen die al hun hele leven hier wonen al zeer complex, laat staan voor nieuwkomers die de taal niet spreken en vaak in een instabiele situatie zitten. Het risico op fouten en financiële problemen is daarmee zeer groot. Bovendien komen veel nieuwkomers niet weg uit ons beschermende en weinig activerende vangnet. Daarom zijn deze leden voorstander van een begeleide toegang tot de verzorgingsstaat. Zij zijn positief over het voorstel om de huur, de rekeningen voor gas, water en stroom en de verplichte zorgverzekering gedurende de eerste zes maanden te betalen vanuit de bijstandsuitkering. In die periode kan gewerkt worden aan de inburgering en toeleiding naar onderwijs, stage en/of (vrijwilligers-)werk. Genoemde leden vragen of de periode van zes maanden wel lang genoeg is. Is er niet een langere periode van begeleide toegang tot de verzorgingsstaat nodig, zodat het stelsel daadwerkelijk simpeler en activerender wordt?

Zoals hiervoor reeds is aangegeven op een vraag over ontzorgen van de leden van de VVD-fractie, kan de gemeente na de verplichte termijn van zes maanden, als hiertoe aanleiding is, de financiële ontzorging op individuele basis voortzetten. Gemeenten hebben beleidsvrijheid in de wijze waarop zij invulling geven aan de begeleiding naar financiële zelfredzaamheid. Ook hieraan wordt aandacht besteed in de eerder genoemde handreiking «Financieel ontzorgen en financiële zelfredzaamheid», die gepubliceerd is op de website van Divosa.

En is de ruimte en het budget dat gemeenten hebben voor de maatschappelijke begeleiding afdoende om deze ontzorging en begeleiding goed vorm te geven?

Er worden aan gemeenten voldoende middelen beschikbaar gesteld voor hun taken op het terrein van inburgering. Zowel maatschappelijke begeleiding als ontzorgen zijn hier onderdeel van. Over de financiering zijn afspraken gemaakt met de VNG.

De ontzorging en begeleiding naar financiële zelfredzaamheid maken geen onderdeel uit van de maatschappelijke begeleiding maar vormen een separaat onderdeel van het inburgeringstraject. Het beschikbare budget voor ontzorging en begeleiding is tot stand gekomen in overleg met VNG op basis van onafhankelijk veldonderzoek van AEF²⁶.

2.5.3 Brede intake

De leden van de VVD-fractie constateren dat de brede intake plaatsvindt door of onder regie van de gemeente. De regering schrijft dat dit kan inhouden dat de gemeente de taak overdraagt aan een gemeentelijk samenwerkingsverband. Is dit de enige mogelijkheid voor het houden van de brede intake «onder regie», of zijn er ook andere varianten mogelijk zoals hier een bedrijf voor in te schakelen of een stichting zoals VluchtelingenWerk Nederland? Dit laatste achten deze leden niet wenselijk, omdat van de gemeente zelf, als democratisch controleerbaar orgaan, een regierol wordt verwacht in de inburgering. Als «inhuren of inschakelen» van stichtingen dan wel commerciële partijen of stichtingen inderdaad niet mogelijk is, hoe is dat dan geborgd in de wetsartikelen?

De brede intake vindt plaats door of onder regie van de gemeente. Tijdens de vormgeving van het nieuwe inburgeringsstelsel hebben gemeenten aangegeven zelf niet altijd de benodigde expertise in huis te (kunnen) hebben om informatie op te halen op de verschillende onderdelen van de brede intake. Het wordt daarom aangemoedigd dat gemeenten een multidisciplinair team samenstellen voor de afname van de brede intake

²⁶ Kamerstukken II, 2019/20, 32 824, nr. 287.

om op die manier de juiste expertise bij elkaar te organiseren. Het kan echter voorkomen dat dit moeilijk is voor een gemeente, bijvoorbeeld door de versnippering van de juiste expertise over meerdere partijen en/of beperkte beschikbaarheid van dergelijke partijen in de nabije omgeving. Voor dergelijke situaties is daarom de mogelijkheid in het wetsvoorstel opengelaten om de brede intake geheel uit te besteden aan een derde partij, die zich heeft gespecialiseerd in de afname van een dergelijke intake en/of de coördinatie hiervan. Zo kunnen gemeenten bijvoorbeeld een re-integratiebedrijf vragen om de mogelijkheden tot participatie in het kader van de MAP in kaart te brengen. Dit sluit aan bij de regelgeving van de Participatiewet, waarbij het college werkzaamheden in het kader van re-integratie kan uitbesteden aan derden. Met deze mogelijkheid wordt tegemoetgekomen aan de doelstelling dat elke inburgeringsplichtige kan rekenen op een goede brede intake, waarbij de afnemers beschikken over de juiste expertise.

Als het wel mogelijk is, wat zijn daarvoor de beweegredenen? Hoe wordt geborgd dat bij de brede intake iedere individuele statushouder recht heeft op een eigen gesprek, zodat niemand buiten beeld is en ieders volledige potentie wordt rechtgedaan en eventuele culturele onderdrukking zo ook wordt gesignaleerd dan wel voorkomen?

Het goed aansluiten bij de capaciteiten van de inburgeringsplichtige en het bieden van maatwerk zijn belangrijke uitgangspunten van dit wetsvoorstel. Een of meerdere gesprekken zijn onderdeel van de brede intake die van elke inburgeringsplichtige wordt afgenomen. De nadere invulling hiervan is aan de gemeente en hangt ook samen met de individuele situatie van de inburgeringsplichtige. Een gemeente kan bijvoorbeeld regels stellen over de aanwezigheid van een partner tijdens de brede intake, net zoals zij deze ruimte hebben bij gesprekken in het kader van de Participatiewet.

De leden van de VVD-fractie lezen voorts dat het te volgen taalniveau via een objectieve uniforme leerbaarheidstoets zal worden vastgesteld. Deze leden zijn positief dat op dergelijke wijze zal worden beoordeeld wat het te behalen taalniveau van de asielstatushouders wordt, daarbij uitgaande van het B1-niveau. Deze leden lezen verder dat op termijn en onder voorwaarden het voor gemeenten mogelijk moet zijn om zelf de leerbaarheidstoetsen af te nemen. Deze leden zijn benieuwd welke voorwaarden daaraan worden gesteld door de regering en hoe een dergelijk besluit op termijn zou worden genomen. Is het juist dat hier dan een evaluatie aan ten grondslag zou moeten liggen? Verder vragen deze leden zich af wat het voordeel voor gemeenten zou kunnen zijn om de leerbaarheidstoets zelf af te nemen, wanneer zowel de inhoud van de toets als de certificering van de betrokken afnemers hetzelfde moet blijven.

Als onderdeel van de bestuurlijke afspraken is met de VNG afgesproken dat gemeenten op termijn afnemer kunnen worden van de leerbaarheidstoets, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Dit zal niet eerder zijn dan drie jaar na inwerkingtreding van het nieuwe stelsel en ná de evaluatie van het instrument. Een dergelijke evaluatie van een nieuw en wettelijk voorgeschreven instrument is nodig, onafhankelijk van wie het afneemt. Verder zijn een aantal voorwaarden van belang. Ten eerste blijft het Ministerie van SZW de eigenaar van de toets. Ten tweede wordt de toets door daartoe getrainde en gecertificeerde medewerkers afgenomen. Ten derde dient de uitkomst op dezelfde uniforme wijze te worden geïnterpreteerd.

In het wetsvoorstel is reeds geregeld dat de gemeenten het moment van afname van de leerbaarheidstoets bepalen en op grond van de uitkomst van de leerbaarheidstoets, in de context van de overige informatie uit de brede intake, de meest geschikte leerroute kiezen. Het voordeel voor de gemeente om de leerbaarheidstoets zelf af te kunnen nemen is dat zij dan

niet afhankelijk zijn van een derde partij voor de afname van de toets. Dit is ook logistiek eenvoudiger, omdat de inburgeringsplichtige zich dan niet bij een andere organisatie op een andere locatie hoeft te melden voor één onderdeel van de brede intake.

Daarnaast lezen deze leden dat het ondanks de uitkomst van de leerbaarheidstoets dat B1-niveau haalbaar is, het toch mogelijk is om bij zwaarwegende aspecten af te schalen naar de Z-route. Deze leden vragen zich af waarom hiervoor is gekozen, wanneer sprake is van een zwaarwegend aspect (graag uitputtend) en hoe gemeenten dienen te motiveren dat hier sprake van is. Deze leden zijn bezorgd dat te vroege afschaling zou kunnen leiden tot een lager dan haalbaar taalniveau waarmee de statushouder een achterstand oploopt in de samenleving die niet meer ingelopen zal worden.

De uitkomst van de leerbaarheidstoets is een belangrijke indicator voor het vaststellen van de leerroute van de inburgeringsplichtige. Vanzelfsprekend dient de uitslag van de leerbaarheidstoets te worden gewogen in het licht van alle aanvullende informatie die tijdens de brede intake wordt opgehaald, maar de uitslag van de leerbaarheidstoets geeft wel een duidelijke richting. De leerbaarheidstoets geeft een indicatie van het maximaal haalbare taalniveau binnen de inburgeringstermijn. De kans dat iemand dit ook daadwerkelijk haalt is mede afhankelijk van andere factoren dan alleen de leerbaarheid. Het gaat dan om contextrijke informatie die verzameld is in de brede intake. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de eerdere onderwijservaring, de persoonlijke omstandigheden zoals de fysieke en mentale gezondheid, de gezinssituatie, het taalniveau bij aanvang, de mogelijkheden voor arbeidsparticipatie en de mate van zelfredzaamheid. Alleen wanneer zwaarwegende aspecten daartoe aanleiding geven kan de gemeente de inburgeringsplichtige in een dergelijk geval in de Z-route plaatsen. De gemeente komt op grond van de brede intake tot een integraal oordeel, waarin alle relevante aspecten worden meegewogen. Die integraliteit zorgt ervoor dat een nadere specificatie van de zwaarte van mogelijke uitkomsten per aspect weinig betekenis heeft, dit moet immers worden gezien in de context van de rest van de brede intake. Indien de gemeente afwijkt van de uitslag van de leerbaarheidstoets, op grond van andere aspecten uit de brede intake, dan is het van belang dat de onderbouwing hiervoor transparant en begrijpelijk wordt vastgelegd in het PIP. Het afwijken van de uitkomst van de leerbaarheidstoets zal onderdeel zijn van de monitoring en evaluatie.

Ook willen deze leden weten hoe de financiering van de gemeente vanuit het Rijk is gekoppeld aan het type traject dat uit de leerbaarheidstoets komt.

De regering is niet voornemens om bij de financiering van gemeenten onderscheid te maken tussen de verschillende leerroutes. Dit geldt zowel voor het deel van het budget dat wordt vastgesteld op basis van de werkelijke aantallen asielstatushouders, gezinsmigranten en overige migranten (inputbekostiging) als voor het deel van het budget dat wordt vastgesteld op basis van de behaalde resultaten (prestatiebekostiging). Bij de inputbekostiging zal, zoals afgesproken met de VNG, een bedrag van € 10.000 per leerroute wordt gehanteerd. Omdat het beschikbare budget per leerroute voor alle drie de leerroutes gelijk is, heeft het schakelen tussen leerroutes ook geen invloed op dit deel van het budget. Het voornemen is om bij de prestatiebekostiging gemeenten te belonen op basis van het aantal afgeronde inburgeringstrajecten. De ene leerroute meer belonen dan een andere leerroute acht de regering niet wenselijk. Het gaat er in het nieuwe stelsel om dat mensen inburgeren op het voor hen hoogst haalbare niveau. Om dit te realiseren is gekozen voor de brede intake, waaronder de leerbaarheidstoets, en het PIP. Hiermee wordt de best passende leerroute bepaald. De regering is daarbij van mening dat

als er zwaarwegende argumenten zijn om te schakelen tussen leerroutes dit mogelijk moet zijn en dat financiële prikkels deze afweging niet zouden moeten belasten. Dus evenals bij de inputbekostiging heeft het schakelen tussen leerroutes bij de prestatiebekostiging geen invloed op het budget.

De leden van de SGP-fractie vinden de term intake bij uitstek ongeschikt voor de context van inburgering. Bij inburgering gaat het immers niet om de situatie van een klant of een patiënt, maar om burgerschap met de bijbehorende wederzijdse verwachtingen. In plaats van de meer gelijkwaardige verhouding tussen inburgeraar en samenleving met de wederzijdse verantwoordelijkheden die daarbij horen, staat hier vooral de overheid centraal die een verzoeker in procedure en behandeling gaat nemen. De gekozen context kan volgens deze leden onbedoeld een zeker passiviteit faciliteren. Deze leden vragen de regering hierop te reflecteren. *Zoals uit de evaluatie van het huidige inburgeringsstelsel is gebleken, stellen de resultaten van de invulling van de eigen verantwoordelijkheid teleur. In het nieuwe inburgeringsstelsel is een centraal principe dat gemeenten de regie voeren op de uitvoering van de inburgering en inburgeringsplichtigen zelf verantwoordelijk blijven voor het voldoen aan de inburgeringsplicht. Dit betekent dat de inburgeringsplichtige zelf verantwoordelijk blijft voor het behalen van het inburgeringsexamen onder andere door zich gedurende het inburgeringstraject in te zetten om de taal te leren en te participeren. De vormgeving van het nieuwe stelsel en de benaming van de verschillende onderdelen faciliteren dus allerm minst een passieve houding bij de inburgeringsplichtige.*

De leden van de SGP-fractie vragen naar de samenhang tussen de vrijstelling van de inburgeringsplicht en de brede intake. Is het zo dat eventuele vrijstellingen meteen bij aanvang van de intake besproken worden en dat daardoor bijvoorbeeld de leerbaarheidstoets overbodig kan zijn?

In het wetsvoorstel zijn verschillende grondslagen voor vrijstelling van de inburgeringsplicht opgenomen. Zo wordt een inburgeringsplichtige vrijgesteld als degene ten minste acht jaren tijdens de leerplichtige leeftijd in Nederland heeft verbleven. Daarnaast kan een inburgeringsplichtige die beschikt over een bij ministeriële regeling aangewezen diploma, certificaat of andere document worden vrijgesteld van de inburgeringsplicht. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent de toepassing van dergelijke vrijstellingen.

In bepaalde gevallen zal, net zoals in het huidige stelsel het geval is, door DUO ambtshalve een vrijstelling worden verleend, bijvoorbeeld op basis van het diplomaregister. Dit vindt plaats op het moment dat de inburgeringsplicht wordt vastgesteld, dus voorafgaand aan de brede intake. In overige gevallen geldt dat een inburgeringsplichtige een aanvraag voor vrijstelling bij DUO in moet dienen. De aanvraag voor een vrijstelling is tijdens het gehele inburgeringstraject mogelijk, waarbij de gemeente de verantwoordelijkheid heeft om de inburgeringsplichtige te stimuleren dit zo spoedig mogelijk na het ingaan van de inburgeringsplicht te doen. Indien een beslissing over een gehele vrijstelling door DUO al voorafgaand aan de leerbaarheidstoets is genomen, heeft dit als gevolg dat de leerbaarheidstoets niet afgenomen hoeft te worden. De gemeente wordt hierover geïnformeerd door DUO. In het geval van een gedeeltelijke vrijstelling, bijvoorbeeld voor de taalonderdelen, vindt de brede intake, inclusief leerbaarheidstoets, doorgang.

Eveneens vragen deze leden waarom het onderzoek naar fysieke en mentale gezondheid als verplicht onderdeel in het voorstel is opgenomen. Hoe wordt voorkomen dat onnodig bijzondere persoonsgegevens gedeeld moeten worden? Wordt hier de verantwoordelijkheid in eerste instantie bij de inburgeraar gelegd?

In het wetsvoorstel is opgenomen dat de brede intake onder andere bestaat uit een verkenning naar de persoonlijke omstandigheden. Onder een verkenning naar de persoonlijke omstandigheden wordt mede verstaan een verkenning naar de fysieke en mentale gezondheid van een inburgeringsplichtige. Tijdens de vormgeving van het nieuwe inburgeringsstelsel is door experts en gemeenten benadrukt dat deze informatie cruciaal is om enerzijds een goed beeld van de inburgeringsplichtige te krijgen, anderzijds om het benodigde maatwerk toe te kunnen passen tijdens het inburgeringstraject. Juist omdat het om bijzondere persoonsgegevens gaat, is de verwerking van deze gegevens door de gemeente uitdrukkelijk in de wet geregeld. Het gaat om informatie die de inburgeringsplichtige zelf deelt met de gemeente, en deze opgehaalde informatie wordt niet gedeeld met andere ketenpartners.

2.5.4 Persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP)

De leden van de VVD-fractie lezen dat de gemeente de mogelijkheid heeft om een brede intake af te nemen zonder medewerking van de statushouder. Hoewel deze leden het goed vinden dat de gemeente kan doorzetten bij gebrek aan medewerking, vragen zij zich evenwel af welke gevolgen – willens en wetens – niet meewerken voor de statushouder in kwestie heeft. Welke sancties kan de gemeente opleggen om medewerking af te dwingen naast de beschreven boete en welke mogelijke gevolgen heeft het niet meewerken voor de verblijfsstatus van de inburgeringsplichtige?

Als iemand verwijtbaar niet inburgert binnen de inburgeringstermijn, krijgt hij een bestuurlijke boete of kan (in theorie) de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd worden ingetrokken. Internationale verdragen, waaronder het EVRM, staan in de praktijk vrijwel altijd in de weg om over te gaan tot intrekking van een verblijfsvergunning. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd bij brief van 27 juni 2018.²⁷

De gemeente kan naast een boete inderdaad geen extra sanctie opleggen als een inburgeringsplichtige niet meewerkt aan de brede intake. Na het verstrijken van de inburgeringstermijn kan DUO wel nog een bestuurlijke boete opleggen (als de termijnoverschrijding verwijtbaar was). Wanneer het niet meewerken tot gevolg heeft dat niet wordt voldaan aan de inburgeringsplicht, heeft dit uiteraard ook tot gevolg dat geen sterker verblijfsrecht kan worden verkregen.

Wat is het handelingsperspectief van een gemeente als statushouders in bezwaar en beroep gaan tegen het PIP? Is er dan een spoedprocedure denkbaar om te voorkomen dat de inburgering vertraging oploopt, dan wel getraïneerd wordt?

Zoals in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel omschreven, dient de inhoud van het PIP zo veel mogelijk in samenspraak tussen de inburgeringsplichtige en de gemeente te worden vastgesteld. Tijdens de afname van de brede intake en het opstellen van het PIP gaan beide partijen immers het gesprek aan over op welke wijze binnen de daarvoor beschikbare termijn aan de inburgeringsplicht kan worden voldaan. Voor het grootste deel van de inburgeringsplichtigen zal dit via de B1-route zijn. Deze afspraken worden vastgelegd in een beschikking. Een inburgeringsplichtige heeft de mogelijkheid om hiertegen in bezwaar en eventueel beroep te gaan als hij zich niet in deze afspraken kan vinden. In het derde lid van artikel 11 is 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. Gedurende de bezwaar- en beroepsprocedure

²⁷ Kamerstukken II 2017/18, 32 824, nr. 221.

dient de inburgeringsplichtige de leerroute te volgen zoals vastgelegd in het PIP, inclusief de daartoe vastgestelde intensiteit.

Zijn er alternatieven voor de vorm van een beschikking, waarmee wellicht voorkomen zou kunnen worden dat het PIP wordt gejuridiseerd en in het ergste geval bezwaren en beroepen leiden tot een lager te volgen route dan de leerbaarheidstoets aangeeft?

In de totstandkoming van het wetsvoorstel zijn meerdere mogelijkheden onderzocht om de afspraken tussen een inburgeringsplichtige en de gemeente vast te leggen. Zo is er gekeken naar het sluiten van een contract, waar zowel de gemeente als de inburgeringsplichtige een handtekening onder dienen te zetten. Dit impliceert echter dat er sprake is van contractsvrijheid, wat hierbij niet het geval is. Daarnaast zullen de onderdelen van het PIP worden gehandhaafd door middel van een instrument uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb), namelijk de bestuurlijke boete. Het zou oneigenlijk zijn om het PIP te handhaven met instrumenten uit de Awb als het PIP een overeenkomst in civielrechtelijke zin zou zijn, zoals een contract. Dat het PIP zich kwalificeert als beschikking heeft positieve gevolgen voor de mate van rechtsbescherming voor de inburgeringsplichtige, deze kan tegen een beschikking in bezwaar en beroep. Omdat het PIP in samenspraak wordt opgesteld is de verwachting dat dit slechts in geringe mate zal voorkomen.

Is het vanwege de bezwaarmogelijkheid niet raadzaam ondanks het feit dat het maatwerk is, nader in de wet of een AMvB te definiëren welke elementen een PIP zeker moet bevatten op basis van de leerbaarheidstoets en brede intake; zodat er sprake is van een «onwillekeurige harde kern» die juridisch altijd overeind blijft?

In artikel 15 van het wetsvoorstel zijn de elementen benoemd die in het PIP van elke inburgeringsplichtige moeten worden vastgelegd. De elementen die het college moet vaststellen zijn de leerroute, de ondersteuning en begeleiding tijdens de inburgering, de intensiteit van het PVT en de MAP. Hieruit volgt dat de precieze invulling van de leerroute maatwerk is, maar welke elementen daartoe moeten worden vastgelegd in het PIP niet. Daarnaast is een grondslag opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over het PIP. Dit biedt voldoende ruimte om in lagere regelgeving aanvullende elementen te definiëren.

Is een gemeente waar een statushouder tijdens het traject naartoe verhuist en die dus een nieuwe PIP moet opstellen daartoe ook aan de termijn van tien weken gebonden en zo nee, waarom niet?

In het geval van verhuizing dient de gemeente waar de inburgeringsplichtige naartoe is verhuisd een nieuw PIP op te stellen. In artikel 15 van het wetsvoorstel is bepaald dat de gemeente van de nieuwe woonplaats van de inburgeringsplichtige in het PIP de leerroute overneemt die de vorige gemeente reeds had vastgesteld. Op deze wijze wordt de rechtszekerheid voor de inburgeringsplichtige geborgd. Het idee is om de termijn voor het opstellen van het PIP, waar in de lagere regelgeving een termijn van tien weken voor wordt vastgelegd, niet te laten gelden na verhuizing. Dit wordt als zodanig in de lagere regelgeving vastgelegd. De inburgeringstermijn van een inburgeringsplichtige loopt al en er is al een leerroute vastgesteld. De gemeenten zijn hiermee voldoende in staat gesteld om bijvoorbeeld de taallessen van de inburgeringsplichtige zo snel mogelijk te hervatten. Een extra termijn als waarborg dat gemeenten een PIP opstellen lijkt hier niet nodig.

Op grond van de Awb wordt uiteraard wel van gemeenten verwacht dat zij binnen een redelijk termijn zorgen voor een nieuwe PIP voor inburgeringsplichtigen. Een inburgeringsplichtige kan zich ook altijd tot de rechter

wenden als hij van mening is dat de gemeente niet binnen een redelijke termijn een PIP heeft opgesteld.

De leden van de SGP-fractie vragen of de keuze voor een bestuursrechtelijke PIP niet erg zwaar is voor de doelgroep gezinsmigranten die volgens de regering in hoge mate op eigen benen kan staan. Hoe wordt voorkomen dat de brede intake en de PIP voor deze doelgroep nog een extra risico gaan vormen vergeleken bij de huidige situatie, aangezien zij een boete riskeren indien zij, mogelijk buiten hun toedoen, niet in contact traden met de gemeente.

Elke inburgeringsplichtige wordt opgeroepen door de gemeente voor afname van de brede intake, dit geldt ook voor de gezinsmigrant. Indien nodig volgen een of meerdere herhaalde oproepen. Het niet in contact treden met de gemeente om de brede intake af te nemen zoals in bovenstaande vraagstelling aangegeven, is daarmee geen risico van het nieuwe stelsel waarbij de verantwoordelijkheid voor deze afname bij de gemeente is belegd.

Op grond van de brede intake bepaalt de gemeente de meest passende leerroute. Deze wordt vastgelegd in het PIP. Hieruit vloeit de precieze inburgeringsplicht voort, dit geldt voor alle inburgeringsplichtigen. Anders dan voor de groep inburgeringsplichtige asielstatushouders wordt de intensiteit van de leerroute voor de gezinsmigranten en overige migranten niet vastgelegd in het PIP. Het is dus aan de groep gezinsmigranten en overige migranten hoe zij het vereiste taalniveau behalen.

2.5.5 Voortgang van de inburgering

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de regering schrijft dat het in de rede ligt dat gemeenten in een verordening vastleggen hoe zij hun regierol rond de vorderingen van de uitvoering van de PIP invullen.

Betekent dit dat zij dit niet verplicht zijn en zo nee, waarom niet? *Gemeenten zijn inderdaad niet verplicht om in een verordening vast te leggen hoe zij hun regierol uitoefenen daar waar het de ondersteuning en begeleiding inclusief het toezicht op de voortgang van het inburgerings-traject invullen. Het wetsvoorstel bevat slechts op één onderdeel een verordeningplicht voor gemeenten, namelijk ten aanzien van hun handhavende taak. De reden waarom deze plicht niet geldt voor genoemde taak van gemeenten, is omdat dit niet noodzakelijk wordt geacht. Er wordt vanuit gegaan dat gemeenten deze taak bij de voorbereidingen van de implementatie van het nieuwe stelsel nader zullen gaan invullen. De regering hanteert daarbij het uitgangspunt dat de colleges van Burgemeesters en Wethouders en gemeenteraden hierin hun eigen verantwoordelijkheid nemen en gaat ervan uit dat gemeenten daar zelf de juiste keuze in maken. Een gemeentelijke verordening ligt overigens wel het meest voor de hand. Dat stelt niet alleen gemeenteraden in staat hun controlerende rol te pakken, maar schept ook duidelijkheid voor de inburgeringsplichtigen over de rechten en plichten die hier voor hen uit voortvloeien.*

Is het juridisch toegestaan dat gemeenten ervoor kiezen deze regierol in te vullen door de voortgang te laten bewaken en de begeleiding te laten uitvoeren door een commerciële partij of een organisatie als VluchtelingenWerk Nederland? Zo ja, hoe verhoudt zich dit tot met dit wetsvoorstel beoogde regierol van de gemeenten en tot de bedoeling dat dit voorstel synergievoordelen oplevert doordat gemeenten integraal afspraken kunnen maken en bewaken over zowel de inburgeringswet als de participatiewet, waarbij een derde partij dat nooit zal kunnen?

In onderhavige wetsvoorstel is het niet toegestaan om het opstellen van het PIP en de ondersteuning en begeleiding gedurende het inburgerings-traject uit te besteden. Door deze taak alleen bij de gemeente te beleggen

worden zij optimaal in staat gesteld om inburgering te positioneren als onderdeel van het sociaal domein.

Wat zijn de gevolgen voor de financiering van de gemeente vanuit het Rijk als binnen de gestelde termijn wordt besloten tot afschaling van het traject?

Voor het antwoord op deze vraag van de leden van de VVD-fractie wordt verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van deze fractie naar de wijze waarop de financiering van de gemeente vanuit het Rijk is gekoppeld aan het type traject dat uit de leerbaarheidstoets komt (paragraaf 2.5.3 Brede intake; pagina 49).

Is het ook mogelijk als een gemeente na anderhalf jaar besluit dat een inburgeraar B1 niet gaat redden binnen het totaal van drie jaar, maar mogelijk wel binnen vier jaar, om de periode te verlengen in plaats van af te schalen?

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat DUO de inburgeringstermijn verlengt als er sprake is van een situatie waarin de inburgeringsplichtige aanzienlijke inspanningen heeft verricht om aan de inburgeringsplicht te voldoen en verlenging van de termijn (eenmalig) ertoe leidt dat betrokkene hier alsnog aan kan voldoen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de situatie waarin de inburgeringsplichtige altijd bij diens taallessen aanwezig is geweest en al voor enkele examenonderdelen is geslaagd. Deze mogelijkheid tot verlenging van de inburgeringstermijn kan een stimulans zijn voor gemeenten en inburgeringsplichtigen om niet over te gaan tot afschalen van het taalniveau gedurende het inburgeringstraject. Als de inburgeringsplichtige aan het einde van zijn termijn nog niet voldoet aan het taalniveau, dan krijgt hij immers nog wat extra tijd. Het uitgangspunt van het nieuwe inburgeringsstelsel blijft wel dat er zo snel mogelijk wordt ingeburgerd. Daarom denkt de regering aan een uiterlijke verlenging van de termijn met zes maanden in dit geval. Bij of krachtens amvb zullen regels worden gesteld over de voorwaarden waaronder DUO in deze situatie de termijn kan verlengen.

2.5.6 Inburgeringsaanbod en reële prijs

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering schrijft dat gemeenten in staat zijn om inburgering te verbinden met andere relevante beleidsterreinen zoals de participatiewet. Hoe zorgt de regering ervoor dat iedere inburgeraar vanuit de Participatiewet ook een passend aanbod voor werk(-ervaring) krijgt?

Het college ondersteunt op grond van artikel 7 Participatiewet bijstandsgerechtigde inburgeraars bij de inschakeling in de arbeid en biedt indien het college daarbij het aanbieden van een voorziening noodzakelijk acht, deze voorziening aan. Hierbij geldt uiteraard dat de beschikbare financiële kaders leidend zijn.

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de regering geen race naar de bodem verwacht omdat de financiële kaders voldoende zijn om een reële prijs te betalen. Deze leden vinden het van belang dat het inburgeringsaanbod van goede kwaliteit is tegen een goede prijs. Zij vragen dan ook of de regering heeft overwogen om bepaalde kwaliteitseisen op te stellen, bijvoorbeeld aan de diplomering van beroepskrachten, om te zorgen dat de kwaliteit gegarandeerd wordt en tegen die achtergrond een aanbod kan worden gedaan door de aanbieder tegen een reële prijs. Mocht dit niet het geval zijn, waarom niet?

In het nieuwe inburgeringsstelsel is sprake van een dubbele kwaliteitsborging voor taalcursussen. In de eerste plaats is er het keurmerk van Blik op Werk. Dit keurmerk bevat verschillende kwaliteitseisen voor

taalscholen, waaronder ook eisen aan het aantal gekwalificeerde docenten. In de amvb en de regeling worden de belangrijkste kwaliteitseisen voor taalscholen om in aanmerking te komen voor het keurmerk opgenomen. Daarbij is ook aandacht voor de kwaliteit van de docenten die de lessen verzorgen.

In de tweede plaats kunnen gemeenten, voor zover het gaat om inburgeringscursussen voor asielstatushouders, bij het contracteren van taalscholen aanvullende kwaliteitseisen stellen. En in het geval van gezinsmigranten kunnen gemeenten adviseren over een passende cursus. Op basis van de dubbele kwaliteitsborging en de financiële kaders vertrouwt de regering erop dat het in het nieuwe stelsel mogelijk is om tegen een reële prijs kwalitatief hoogwaardig inburgeringsaanbod in te kopen.

Is het gemeenten ook toegestaan om een deel van de ontvangen middelen te gebruiken voor loonkostensubsidiering of loonsuppletie, om daarmee werk(ervarings)plaatsen voor inburgeraars te creëren?
Loonkostensubsidie als bedoeld in artikel 10d van de Participatiewet wordt niet gefinancierd vanuit de middelen voor inburgering, maar vanuit de gebundelde uitkering Participatiewet. De middelen die in het kader van de Wet inburgering worden verstrekt zijn bedoeld voor voorzieningen die bijdragen aan het voldoen aan de inburgeringsplicht. Hierbij gaat het in ieder geval om de kosten van de invulling van de leerroutes, maatschappelijke begeleiding, het PVT, de MAP en de inzet van tolken. Arbeidsondersteuning aan inburgeraars draagt bij aan inburgering in brede zin, maar is waar dat in de Z-route wel het geval kan zijn, niet noodzakelijk voor het voldoen aan de inburgeringsplicht. Arbeidsondersteuning zal dus veelal niet gefinancierd kunnen worden uit het budget voor inburgering tenzij het activiteiten betreft in het kader van de Z-route die bijdragen aan het voldoen aan de inburgeringsplicht.

De leden van de VVD-fractie vragen wat een gelijkwaardig keurmerk aan het keurmerk van Blik op Werk is.

Vooralsnog is er geen sprake van een andere keurmerkverstrekker in de huidige markt anders dan Blik op Werk. Met het beleggen van de inkoop bij gemeenten, zal een deel van het inburgeringsaanbod worden ingekocht middels aanbestedingen. De Aanbestedingswet 2012 staat een alleenrecht voor het keurmerk van Blik op Werk niet toe en verlangt ook de ruimte om gelijkwaardige keurmerken te accepteren. De eisen voor keurmerkverstrekkers en de inhoudelijke minimale eisen voor een keurmerk, zullen worden opgenomen in de amvb en de regeling. De regering verwacht niet dat er nieuwe keurmerkverstrekkers zullen ontstaan. In de amvb en de regeling worden minimumvereisten opgenomen waar een keurmerk aan dient te voldoen, zodat ook bij een eventueel nieuw keurmerk deze eisen gewaarborgd zijn.

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering schrijft dat het aan gemeenten is om te zorgen voor inburgeringsaanbod en dat daarbij zijn verschillende instrumenten denkbaar zoals aanbesteding en open-house. Hoe wordt geborgd dat het instrument in alle gevallen transparant en democratisch controleerbaar is en geen marktpartij oneerlijk benadeelt? Waarom hoeft een gemeente het gekozen instrument niet in een verordening vast te leggen? Hoe wordt oneerlijke concurrentie tussen gesubsidieerde instellingen en marktpartijen voorkomen?
Bij een aanbesteding zullen gemeenten bij de inkoop van inburgeringstrajecten moeten voldoen aan de Aanbestedingswet 2012. Open House is géén aanbestedingsprocedure maar een vooraf bekendgemaakt toelatingssysteem met aanbieders voor het leveren van inburgeringsaanbod tegen door de gemeente vooraf vastgestelde prijs- en kwaliteitsvoorwaarden, waarbij de inburgeraar uiteindelijk de keuze maakt. In beide

situaties, of het nu gaat om een Open House of een aanbesteding, zijn altijd de regels en beginselen van toepassing die tot doel hebben transparantie en eerlijke concurrentie te bevorderen.

In het wetsvoorstel is inderdaad geen plicht voor gemeenten opgenomen om de wijze waarop het inburgeringsaanbod wordt verzorgd vast te leggen in een gemeentelijke verordening. De reden hiervoor is dat het aanbestedings- en inkoopproces een proces betreft tussen de gemeente en de aanbieder, waaruit geen rechten of plichten voor de inburgeringsplichtige voortvloeien. Een gemeentelijke verordening ligt in een dergelijk geval niet voor de hand.

2.6 Toezicht op de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs

De leden van de VVD-fractie lezen dat toezicht op kwaliteit en het voorkomen van fraude wordt gerealiseerd met een keurmerk van Blik op Werk en de plicht voor gemeenten om een aanbod te doen. Op welke signalen van misstanden doelt de regering?

Op dit moment zijn er signalen van taalscholen die meer declareren dan dat zij lessen geven en taalscholen die niet met voldoende gecertificeerde docenten werken. De gemeente zal in het nieuwe stelsel – waarbij de gemeente inkoop – dergelijke signalen sneller binnen krijgen en via het contract met de taalschool of taalscholen, nakoming van de prestatie kunnen afdwingen.

Welke informatie krijgt de gemeente om actief te kunnen controleren of taallessen worden aangeboden en of deze van voldoende niveau zijn? Kunnen deze signalen gemeenten uit verschillende hoeken bereiken, zowel via Blik op Werk, de taalschool, de inburgeringsplichtige en door visitatie door de gemeente zelf?

De gemeente kan zelfstandig onderzoek doen of de voorwaarden worden nagekomen die volgen uit het contract dat zij gesloten hebben met de taalschool. Dit is ingegeven door de rol van de gemeente als contractpartij (inkoopvoorwaarden) en niet als controlerende of toezichhoudende partij. Het toezicht is geregeld vanuit de keurmerkconstructie en dat toezicht wordt uitgevoerd door Blik op Werk.

Signalen kunnen uiteraard uit verschillende hoeken komen. Inburgeraars kunnen zelf aan de bel trekken, maar ook docenten of andere partijen staat het vrij om bij misstanden meldingen te doen bij de gemeente. In de regeling wordt voor betrokken personen bij een taalschool een meldingsplicht opgenomen om misstanden in eerste instantie te melden bij Blik op Werk. De gemeente kan uiteraard bij het intrekken van het keurmerk door Blik op Werk reageren met gepaste actie. Denk aan het ontbinden van het contract als gevolg van contractbreuk door de taalschool.

En welke mogelijkheden heeft de gemeente om te handelen bij misstanden naast het beëindigen van de relatie met de aanbieder?

Als misstanden bij een aanbieder blijken zal een eerste stap van een gemeente het gesprek aangaan zijn en waar mogelijk de aanbieder waarschuwen dat het handelen van de aanbieder niet in overeenstemming is met de contractvoorwaarden. Bij ernstige misstanden kan Blik op Werk worden ingeschakeld. Die kan uiteindelijke optreden door het intrekken van het keurmerk. Hiervoor kan de gemeente een melding doen bij Blik op Werk. Wanneer dat onvoldoende recht doet aan de situatie kan een gemeente altijd besluiten het contract te ontbinden. Eventuele onverschuldigde betalingen die ontstaan door het niet nakomen van de contractverplichtingen door de aanbieder kunnen door de gemeente in een civiele procedure worden terug gevorderd. Als ook dat onvoldoende recht doet aan de misstanden kan een gemeente aangifte doen van eventuele strafbare feiten, zoals valsheid in geschrifte of oplichting.

Is daarbij overwogen om de onderwijsinspectie een rol te geven in het controleren van de kwaliteit van het aanbod en waarom is er niet voor gekozen om hen deze rol te geven? Hoe verhoudt zich dit tot de aangenomen motie van Jasper van Dijk om de Onderwijsinspectie op zijn minst te betrekken bij het toezicht?²⁸

Voor het nieuwe stelsel is een rol voor de Inspectie van het onderwijs overwogen. Overwegingen die hierbij hebben gespeeld betreffen de reikwijdte van het toezicht van de onderwijsinspectie (publiek vs. privaat onderwijs). Bij de Inspectie van het onderwijs ontbreekt ervaring met fraudeonderzoeken zoals deze door Blik op Werk en opsporingsinstanties worden uitgevoerd. De Inspectie van het onderwijs krijgt wel een rol in het waarborgen van de onderwijskwaliteit in de onderwijsroute. Hier is sprake van een sterke verbondenheid met het publieke beroepsonderwijs.

Is het juist dat het keurmerk Blik op Werk in de wet staat, maar niet per definitie de stichting en het dus in theorie mogelijk is dat een andere houder het keurmerk zou overnemen? Zo nee, waarom niet?

Het keurmerk van Blik op Werk is niet in de wet opgenomen, maar wordt wel bij lagere regelgeving aangewezen. Het is juist dat in theorie een andere houder zou kunnen worden aangewezen. De regering verwacht echter niet dat dit de kwaliteit of de fraudebestrijding ten goede zal komen, omdat alle kennis en ervaring verloren gaat die op dit moment bij Blik op Werk vergaard is.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de regering in de memorie van toelichting stelt dat de kwaliteit van het inburgeringsaanbod binnen de B1-route en de Z-route is geborgd doordat in het wetsvoorstel is bepaald is 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.²⁹

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering bekend is met het onderzoek van de Volkskrant waaruit blijkt dat malafide taalscholen grootschalig fraude plegen met het declareren van cursussen en dat deze taalscholen ook in het bezit zijn (geweest) van een keurmerk.³⁰ Deze leden maken zich voornamelijk zorgen over gezinsmigranten en overige migranten aangezien voornoemde groepen, in tegenstelling tot asielstatushouders, geen inburgeringsaanbod van de gemeente krijgen en hun inburgeringscursus zelf moeten bekostigen. De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de regering gaat voorkomen dat gezinsmigranten onder de nieuwe inburgeringswet nog steeds ten prooi zullen vallen aan malafide taalcowboys.

Voor het antwoord op deze vraag van de leden van de GroenLinks-fractie verwijst de regering naar de antwoorden op vergelijkbare vragen van de leden van de D66-fractie (paragraaf 1.2 Historie wet inburgering; pagina 22) en de CU-fractie (paragraaf 2.3.1 Onderscheid asielstatushouders en gezinsmigranten en overige migranten; pagina 40).

2.7 De inburgeringsplicht

De leden van de VVD-fractie vragen wat het verschil is tussen de materiële gevolgen bij een ontheffing en een vrijstelling van de inburgeringsplicht. *Wanneer een inburgeringsplichtige wordt ontheven van de inburgeringsplicht, heeft dat hetzelfde gevolg als wanneer een inburgeringsplichtige van de inburgeringsplicht wordt vrijgesteld. De betrokken persoon hoeft*

²⁸ Kamerstukken II 2017/18, 32 824, nr. 207.

²⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 483, nr. 3 blz. 32.

³⁰ Volkskrant, 23 mei 2020 «Bij taalscholen voor inburgeraars is frauderen wel heel makkelijk». (<https://www.volkskrant.nl/kijkverder/v/2020/bij-taalscholen-voor-inburgeraars-is-frauderen-wel-heel-makkelijk~v386324/>).

niet (langer) te voldoen aan de verplichtingen die uit de inburgeringsplicht voortvloeien, zoals bijvoorbeeld het behalen van de verschillende onderdelen van het inburgeringsexamen (in de B1-route) of het volgen van het PVT of de MAP. Het verschil is echter dat degene die van de inburgeringsplicht wordt vrijgesteld wordt geacht reeds voldoende kennis van de Nederlandse taal en samenleving te hebben, terwijl dat niet geldt voor degene die van de inburgeringsplicht wordt ontheven. De mogelijkheid om van de inburgeringsplicht te worden ontheven is immers voorbehouden aan inburgeringsplichtigen die niet in staat zijn om deze kennis te verwerven.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de keuze in de huidige wet in bepaalde personen niet inburgeringsplichtig te verklaren, vervangen wordt door de figuur van vrijstelling door de regering. In hoeverre kan hierdoor onnodige bureaucratie ontstaan?

In het wetsvoorstel is, net zoals in de huidige situatie, een onderscheid gemaakt tussen de mogelijkheid om een inburgeringsplichtige van de inburgeringsplicht vrij te stellen en de mogelijkheid om een inburgeringsplichtige van de inburgeringsplicht te ontheffen.

Wanneer de inburgeringsplichtige, vanwege een lichamelijke of psychische belemmering, een verstandelijke beperking of vanwege bijzondere individuele omstandigheden niet in staat is om in te burgeren, wordt betrokkene van de inburgeringsplicht ontheven.

Wanneer een inburgeringsplichtige wordt geacht voldoende kennis van de Nederlandse taal en samenleving te hebben, kan betrokkene (geheel of gedeeltelijk) van de inburgeringsplicht worden vrijgesteld. Dit is bijvoorbeeld het geval als betrokkene beschikt over een diploma van het Nederlands voortgezet onderwijs op tenminste vmbo-niveau Gemengde Leerweg of Theoretische Leerweg. Dit is echter ook het geval als betrokkene op een andere wijze aantoont dat hij voldoende is ingeburgerd. In het huidige stelsel is dit een grond voor ontheffing van de inburgeringsplicht. Gelet op de invulling hiervan (zie artikel 2.8a van het huidige Besluit inburgering en artikel 2.4a van de huidige Regeling inburgering), die in het nieuwe stelsel vrijwel ongewijzigd zal blijven, bijvoorbeeld dat de inburgeringsplichtige aantoonbaar gedurende vijf jaar betaald werk of vrijwilligerswerk heeft verricht in Nederland, past dit echter beter bij de figuur van vrijstelling. Voor de inburgeringsplichtige verandert hierdoor weinig: het enige verschil is dat wanneer iemand denkt hiervoor in aanmerking te komen, hiervoor een aanvraag om vrijstelling van de inburgeringsplicht moet worden ingediend in plaats van een aanvraag om ontheffing van de inburgeringsplicht. De regering verwacht dan ook niet dat deze wijziging tot onnodige bureaucratie zal leiden.

2.7.1 Leerroutes

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering ervoor gekozen heeft de systematiek van leerroutes zo gedetailleerd voor te schrijven. Waarom is er niet voor gekozen de regie en beleidsvrijheid meer bij gemeenten te beleggen en het wettelijk kader te beperken tot kwalitatieve eisen, zoals de keuze voor wettelijke erkende opleidingen? Het risico van de gekozen systematiek is ook dat allerlei nieuwe afbakeningsvragen ontstaan. Deze leden wijze bijvoorbeeld op de vraag van Cedris naar de status van praktijkleren. Welke ruimte is er voor gemeenten om de routes naar eigen inzicht verder in te vullen?

De systematiek van leerroutes is in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting gedetailleerd omschreven om voor het voetlicht te brengen aan welke aanvullende eisen in het kader van inburgering moet worden voldaan ten opzichte van wettelijke erkende opleidingen. Gemeenten krijgen alle ruimte om het volgen van een wettelijk erkende opleiding te combineren met trajecten van inburgering en participatie; de wet biedt de

kaders voor lokale of regionale uitwerking met lokale of regionale partners zoals onderwijsinstellingen of sociale werkbedrijven voor inburgeraars met meer afstand tot de arbeidsmarkt. Gemeenten krijgen op deze wijze veel ruimte om de leerroutes naar eigen inzicht en met de mogelijkheden die de lokale context biedt, vorm te geven.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom in het wetsvoorstel het volgen van de onderwijsroute en de zelfredzaamheidsroute gelijkgeschakeld wordt met het afleggen van het inburgeringsexamen. In hoeverre doet dit recht aan het uitgangspunt dat van inburgeraars in eerste instantie verwacht wordt dat zij het inburgeringsexamen halen en dat in tweede instantie alternatieven daarvoor beschikbaar zijn?

En, voor zover al van gelijkwaardige routes sprake is, kan de zelfredzaamheidsroute als regulier alternatief in plaats van uitzondering ten opzichte van het examen en de onderwijsroute gezien worden?

Het nieuwe inburgeringsstelsel is erop gericht dat meer inburgeringsplichtigen een hoger taalniveau halen dan in het huidige stelsel. Niveau B1 geldt daarbij als uitgangspunt. Tegelijkertijd wordt, meer dan in het huidige stelsel, rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de inburgeringsplichtige. Het stelsel kent daarom drie leerroutes, om ervoor te zorgen dat alle inburgeringsplichtigen op een passend, maar wel het voor hen hoogst haalbare, niveau inburgeren. De leerroute moet passen bij het leervermogen en kan aansluiten bij de wens om een studie te doen of juist snel aan het werk te gaan. Via welke route een inburgeringsplichtige moet inburgeren wordt op grond van de brede intake, inclusief de leerbaarheidstoets, vastgesteld door gemeenten en vastgelegd in het PIP. In juridisch opzicht zijn deze routes dan ook gelijkgeschakeld, in die zin dat het mogelijk is om via elke route aan de inburgeringsplicht te voldoen.

Voor de doelgroep die de Z-route volgt, gelden echter andere doelen dan het behalen van de examens die in de B1-route en de onderwijsroute verplicht zijn. In de Z-route gaat het naast het leren van de taal om zelfredzaamheid, activering en participatie. Deze route is enkel bedoeld voor die inburgeraars waarvan op voorhand vaststaat dat voor hen hooguit niveau A1 haalbaar zal zijn. Dit zijn degenen die in het huidige stelsel vaak worden ontheven van de inburgeringsplicht op grond van aantoonbaar geleverde instappingsen omdat zij na het volgen van minimaal 600 uren taalles nog altijd niet zijn geslaagd voor hun inburgeringsexamen.

Voor alle andere inburgeraars geldt dat zij, ook indien blijkt dat niveau A2 waarschijnlijk het hoogst haalbare is, in de B1-route of de onderwijsroute (met name als het gaat om jonge inburgeraars) dienen te starten.

Binnen de Z-route zal, in plaats van de exameneis, een stevige urennorm gelden: 1.600 uur voor asielstatushouders en 800 uur voor gezinsmigranten. 800 uur moet, zowel voor asielstatushouders als gezinsmigranten, worden ingezet voor het leren van de Nederlandse taal en KNM, waarbij het streefniveau op de taalonderdelen op niveau A1 ligt. Voor asielstatushouders moet de overige 800 uur worden besteed aan activering en participatie en de overige onderdelen van de inburgeringsplicht, het PVT en de MAP. Daarmee is de Z-route een volwaardige leerroute voor de inburgeringsplichtigen die een lage leerbaarheid hebben en/of zeer veel moeite hebben met het leren van de Nederlandse taal.

Kan de regering ook aangeven hoe de verdeling van de inburgeraars over de drie trajecten naar verwachting ongeveer zal uitvallen?

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie over de verdeling van de inburgeraars over de drie trajecten wordt verwezen naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de VVD-fractie (paragraaf 1.3.4 Maatwerk; pagina 27).

De leden van de SGP-fractie hadden de keuze voor het systeem van leerroutes zo begrepen dat daarmee kan worden voorzien in maatwerk en intensiteit. Deze leden vragen waarom in het wetsvoorstel daarenboven nog gesproken wordt van het vaststellen van de intensiteit van de leerroute. Waarom wordt dan niet in algemene zin bepaald dat gemeenten een leerroute met de juiste intensiteit vaststellen, zonder specifieke routes te benoemen?

De systematiek van leerroutes is gekozen om te waarborgen dat het nieuwe stelsel overzichtelijk en uitvoerbaar blijft. Drie leerroutes is te overzien voor zowel inburgeringsplichtigen als gemeenten. Uit de leerroute vloeit ook de specifieke inburgeringsplicht voort, waaraan de inburgeraar dient te voldoen. Omdat de achtergronden van inburgeringsplichtigen zo 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 lesuren per week over een langere periode omdat taalles en werk worden gecombineerd.

Meer specifiek vragen deze leden wat bedoeld is met het vaststellen van de intensiteit van het participatieverklaringstraject. In hoeverre kan zelfs bij dat korte traject nog weer allerlei variatie in intensiteit ontstaan? *Het PVT bestaat, net zoals in het huidige inburgeringsstelsel, voor alle inburgeringsplichtigen uit twee vaste onderdelen: een inleiding in de kernwaarden en de ondertekening van de participatieverklaring. Hierin is er dus geen sprake van variatie. In navolging van de beantwoording van de voorgaande vraag, ligt de variatie vooral in de organisatie van het PVT. Zo kan voor de één het PVT op het begin van het inburgeringstraject worden gevolgd, terwijl voor de ander het beter is om deze tegen het einde van het inburgeringstraject te doen, wanneer de kennis van taalbeheersing groter is. Of is het voor de ene inburgeringsplichtige praktisch om het PVT over minder dagen uit te spreiden, terwijl voor de ander een verspreiding over verschillende dagdelen beter uitkomt, bijvoorbeeld als gevolg van de gezinssituatie. Voor alle inburgeringsplichtigen geldt onverkort dat zij het PVT moeten doorlopen door deelname aan de inleiding in de kernwaarden en het ondertekenen van de participatieverklaring.*

De leden van de SGP-fractie hebben de indruk dat de aanduiding van de leerroutes in het wetsvoorstel niet consistent is. In artikel 9, eerste lid, lijkt het schakeltraject als alternatieve aanduiding voor de onderwijsroute te gelden, waardoor deze bepaling afwijkt van het bepaalde in artikel 6, eerste lid. Deze leden vragen een nadere toelichting van de regering. *Zoals de term aangeeft is de onderwijsroute gericht op instroom in het reguliere Nederlandse onderwijs. De naam onderwijsroute geeft het doel ervan weer, het taakschakeltraject is de weg ernaartoe. Bij verwijzing naar de leerroute als geheel wordt de term onderwijsroute gehanteerd, bijvoorbeeld in artikel 6, eerste lid, van het wetsvoorstel. De onderwijsroute bestaat uit een taalschakeltraject waarin de inburgeringsplichtige onder andere de Nederlandse taal leert op minimaal B1-niveau. Ook KNM maakt hier onderdeel van uit. Daarnaast dient de inburgeringsplichtige die de onderwijsroute volgt tevens het PVT te volgen. In artikel 9, eerste lid, van het wetsvoorstel wordt verwezen naar specifieke onderdelen van de inburgeringsplicht in respectievelijk de B1-route de onderwijsroute. Voor de B1-route betreft dit de inburgeringsexamens en voor de onderwijsroute het voldoen aan een taalschakeltraject.*

2.7.1.1 B1-route

De leden van de VVD-fractie vinden het van groot belang dat nieuwkomers volwaardig kunnen gaan meedoen in de samenleving en zijn daarom positief over het uitgangspunt dat inburgeringsplichtigen de B1-route volgen. Deze leden lezen dat het binnen de B1-route mogelijk is om het niveau (op bepaalde onderdelen) af te schalen naar A2 wanneer sprake is van een aanzienlijke inspanning die niet zou resulteren in het behalen van de examens op B1-niveau. Deze leden kunnen zich voorstellen dat het in uitzonderlijke gevallen nodig kan zijn om op onderdelen af te schalen, maar tegelijkertijd zijn zij er stellig van overtuigd dat alles op alles moet worden gezet om het B1-niveau te bereiken. Kan de regering uitgebreider toelichten wanneer sprake zou zijn van een aanzienlijke inspanning? Wie beslist hierover en wat zijn vervolgens de gevolgen van afschaling naar A2 voor de financiering van de gemeente? Hoe wordt voorkomen dat een gebrek aan kwaliteit van de taallessen en/of gebrek aan de juiste begeleiding debet is aan de afschaling, in plaats van de capaciteiten van de inburgeraar? Welke normen heeft de regering op dit moment in gedachten bij invulling van de algemene maatregel van bestuur (AMvB)?

De regering is het met de leden van VVD-fractie eens dat, wanneer het behalen van het taalniveau B1 mogelijk lijkt, er alles aan gedaan moet worden om dit niveau daadwerkelijk te behalen. Dat vraagt van de gemeente kwalitatief goede dienstverlening als het gaat om taallessen en begeleiding en doet een beroep op de eigen verantwoordelijkheid en inspanning van de inburgeringsplichtige. De B1-leerroute dan ook primair gericht op het behalen van dit taalniveau. De realiteit is echter dat niet alle inburgeringsplichtigen in staat zijn om de examens te halen op dit niveau. Het is daarom onder voorwaarden mogelijk om de taalexamens op niveau A2 af te leggen.

Dit kan pas nadat de aanzienlijke inspanning van de inburgeringsplichtige om de taal te leren, zijn vastgesteld. In de lagere regelgeving wordt hierbij uitgegaan van een minimum van 600 gevolgde lessen. Bovendien kan de gemeente, naast deze urennorm, overige relevante informatie van de cursusinstituten over de inzet van de inburgeringsplichtige betrekken bij de beslissing tot afschalen. Het is aan de gemeente om te beoordelen of de inburgeringsplichtige, naast de minimale eis van 600 lessen, voldoende inzet heeft getoond om te kunnen afschalen naar niveau A2. De gemeente dient de inburgeringsplichtige te betrekken bij het voornemen om deze beslissing te nemen. Ook het PIP dient hierna aangepast te worden. Overigens ligt het voor de hand dat een inburgeringsplichtige die afschaalt naar A2 na de 600 gevolgde lessen nog niet klaar is om direct examen op A2 te doen. Als de inburgeringsplichtige immers na 600 lessen geheel op taalniveau A2 zit, lijkt een hoger niveau met meer inspanning en lessen haalbaar.

Kan de regering uiteenzetten of, en zo ja welke, prikkels in het systeem zitten om over te gaan tot afschaling? Kan de regering aangeven of het mogelijk is een positieve prikkel in te bouwen om niet onnodig af te schalen naar A2 door het aantal behaalde B1 diploma's mede bepalend te laten zijn voor de prestatiebekostiging?

Afschalen door de gemeente om oneigenlijke redenen is onwenselijk. Daarom neemt de regering een aantal maatregelen om dat te voorkomen. Zo begint het proces van inburgering met een brede intake waar de leerbaarheidstoets onderdeel van uitmaakt. Dit resulteert in een PIP. De gemeente dient goed te motiveren als zij afwijkt van de uitkomsten van de leerbaarheidstoets. Het PIP is vervolgens een harde afspraak tussen de gemeente en de inburgeraar. Afschalen vraagt aanpassing van het PIP en de inburgeraar kan hiertegen in beroep en bezwaar gaan. Verder zal, zoals hierboven is aangegeven, afschalen alleen mogelijk zijn als na aanzienlijke

inspanningen van de inburgeringsplichtige. Hierbij is relevant dat zowel de gemeente als de inburgeraar beide belang hebben bij een passende leerroute. Bijvoorbeeld om de arbeidsmarktkansen van de betrokkene te optimaliseren en daarmee het beroep op de bijstand te voorkomen. De regering heeft bewust geen negatieve financiële prikkel in de financieringssysteem opgenomen om afschalen minder aantrekkelijk te maken. Afschalen dient namelijk in bepaalde gevallen mogelijk te zijn als dit beter is voor de betrokken inburgeraar. Daarbij is het niet wenselijk als deze afweging door financiële prikkels wordt belast.

Is de regering bereid om de AMvB in voorhangprocedure aan deze Kamer aan te bieden?

In artikel 6, achtste lid, van het wetsvoorstel, is geregeld dat de tekst van de participatieverklaring bij AMvB wordt vastgesteld, en voor dit onderdeel is in voorhang voorzien. Op die wijze krijgt uw Kamer tevens inzicht in de nieuwe AMvB. Naast dit artikel is echter niet in voorhang voorzien in het wetsvoorstel.

Begrijpen deze leden het goed dat afschaling pas kan na 1,5 jaar omdat voor die tijd nog een termijn loopt om te schakelen tussen routes? *Het afschalen naar niveau A2 in de B1-route wordt, zoals hierboven is beschreven in een eerder antwoord op een vraag over afschalen van de leden van de VVD-fractie, mogelijk na 600 uur taallessen, na een beslissing van de gemeente. Dit zal in lagere regelgeving worden vastgelegd. Verder is het, wanneer gedurende het inburgeringstraject blijkt dat de vastgestelde leerroute niet passend is, mogelijk om te schakelen naar een andere leerroute. Dit moet zo snel mogelijk na aanvang van een traject gebeuren om geen tijd te verliezen. In de lagere regelgeving zal het uiterste moment om te schakelen naar een andere leerroute worden vastgesteld op anderhalf jaar na aanvang van de inburgeringstermijn. Dit staat los van elkaar. Het kan dus voorkomen dat de keuze wordt gemaakt dat een inburgeringsplichtige examens op taalniveau A2 gaat doen, voordat de eerste anderhalf jaar van de inburgeringstermijn voorbij is. Het eventueel schakelen naar een andere leerroute na deze keuze ligt niet in de rede.*

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het een goede stap dat taalniveau B1 de standaard wordt bij de inburgering. Het spreken van de taal is onmisbaar om mee te doen in onze samenleving. Tegelijk is deze taaleis wel stevig, ook vergeleken met andere EU-landen. En het is wel een behoorlijk ambitieus streven dat nieuwkomers binnen drie jaar over een schriftelijke taalvaardigheid in het Nederlands beschikken die die hoger is dan van Nederlandse havoleerlingen wordt vereist als zij na vijf jaar onderwijs eindexamen doen in een vreemde taal. Kan de regering nader ingaan op de haalbaarheid van deze taaleis? *Om goed mee te kunnen doen op de arbeidsmarkt is beheersing van de Nederlandse taal belangrijk. Niveau B1 staat voor «onafhankelijk gebruiker»: daarmee is iemand in staat om bijvoorbeeld op de werkvloer te communiceren over situaties of ervaringen. Op de lagere niveaus (basisgebruiker van een taal, niveau A1 en A2) is de taalvaardigheid meer basaal: het beantwoorden van vragen en beschrijven van alledaagse handelingen. Om die reden zet de regering met deze wet in op een hoger taalniveau dan in het huidige inburgeringstelsel. Om de inburgeringsplichtige te stimuleren om dit niveau ook daadwerkelijk te behalen, worden inburgeringsplichtigen tijdens hun inburgeringstraject begeleid. Het ontbreken van begeleiding in het huidige stelsel is immers één van de redenen waarom inburgeringsplichtigen het in het huidige stelsel lastig vinden om zich te redden, lang doen over hun inburgeringstraject en kiezen voor de veilige weg bij gebrek aan prikkels om op het hoogst mogelijke niveau in te burgeren. De regering is ervan overtuigd dat het*

nieuwe stelsel de juiste instrumenten en prikkels bevat (brede intake, begeleiding door gemeenten vanaf de start van het traject, passende trajecten) om ervoor te zorgen dat meer inburgeringsplichtigen dan nu het geval is binnen de termijn van maximaal drie jaar op B1 niveau komen. Dat havo-leerlingen die eindexamen in een vreemde taal dit pas na vijf jaar hoeven te doen, maakt dit niet anders. Het totaal aantal lesuren dat een havo-leerling gemiddeld genomen besteedt aan het leren van een vreemde taal is vergelijkbaar met het aantal uren dat een inburgeraar nodig heeft om de Nederlandse taal te leren. Doordat havo-leerlingen ook examens moeten doen in andere vakken, is het aantal lesuren echter verspreid over een langere termijn. Het aantal lesuren dat een inburgeringsplichtige per week aan het leren van de taal besteedt, zal verschillend worden ingevuld en is afhankelijk van werk en de thuissituatie. De termijn van drie jaar biedt daar voldoende ruimte voor.

Hoeveel deelnemers aan de B1-route zullen naar de verwachting van de regering moeten overstappen naar niveau A2, omdat niveau B1 niet bij hun capaciteiten past? En naar de Z-route? Met welk percentage deelnemers per leerroute wordt rekening gehouden? Kan de regering dat inschatten op basis van de huidige situatie?

Voor het antwoord op deze vraag van de leden van de CU-fractie wordt verwezen naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de VVD-fractie (in paragraaf 1.3.4 Maatwerk; pagina 27).

En wil de regering de mogelijkheid bieden om taalniveau A2 vast te leggen in het PIP, als uit de intake blijkt dat dit het maximaal haalbare is? *Zoals aangegeven in het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, is de regering er geen voorstander van om het mogelijk te maken dat inburgeringsplichtigen zich al vanaf de start van het inburgeringstraject kunnen richten op niveau A2 als uit de brede intake blijkt dat dit het maximaal haalbare is.³¹ De regering hecht eraan om de inburgeringsplichtigen de mogelijkheid te bieden om op basis van hun ontwikkeling gedurende het inburgeringstraject te laten zien wat binnen hun vermogen ligt. De brede intake en met name de leerbaarheidstoets zijn immers een momentopname. Als er een aparte A2-route zou worden gecreëerd is de kans groot dat een aanzienlijk deel van de inburgeringsplichtigen in deze route terecht komt, terwijl het niet onwaarschijnlijk is dat veel inburgeringsplichtigen toch in staat zijn om niveau B1 te behalen. Verwacht wordt dat de begeleiding van inburgeringsplichtigen door gemeenten vanaf het begin van het inburgeringstraject ertoe zal leiden dat inburgeringsplichtigen veel eerder (en intensiever) zullen starten met het leren van de Nederlandse taal. Hierdoor worden zij maximaal aangespoord om B1-niveau te bereiken, hetgeen niet het geval is als zij direct in een A2-route zouden worden geplaatst.*

De leden van de SP-fractie constateren dat de Raad van State vraagtekens zet bij het verhogen van de taaleis van A2 naar B1. Ook vanuit de arbeidsmarkt wordt kritisch gekeken naar het verhogen van deze eis. Kan de regering aangeven hoe waarschijnlijk het is dat inburgeraars zullen slagen binnen de gestelde 3 jaar nu het niveau is opgeschaald? En klopt het dat Nederlandse Havoleerlingen in Nederland die hun eindexamen in Duits, Frans of Spaans doen dit ook op B1 niveau moeten halen? Zo ja, vindt de regering het logisch dat er van inburgeraars wordt verwacht dat zij dit niveau zullen halen? Zal de combinatie van de slaagplicht voor het inburgeringsexamen en de verhoging van het vereiste taalniveau er niet voor zorgen dat nieuwkomers in Nederland pas veel langer na binnenkomst toegang krijgen tot de arbeidsmarkt dan in andere EU-lidstaten?

³¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 483, nr. 4, p. 12.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in het advies over het wetsvoorstel aangegeven het uitgangspunt te onderschrijven dat het behalen van het B1 niveau meer kansen biedt voor een goede participatie op de arbeidsmarkt. De regering kan daarom niet meegaan in de constatering van de leden van de SP-fractie dat de Afdeling vraagttekens zet bij de voorgestelde verhoging van de taaleis van niveau A2 naar niveau B1. De Afdeling heeft wel aangegeven dat het realistisch is er vanuit te gaan dat dit niveau niet voor iedereen haalbaar is binnen de gestelde termijn. Om die reden heeft de Afdeling geadviseerd meer maatwerk mogelijk te maken.

De regering herkent niet dat er vanuit de arbeidsmarkt kritisch wordt gekeken naar het verhogen van de taaleis. Uit diverse onderzoeken over onder andere de taalontwikkeling van nieuwkomers en de kansen van nieuwkomers op de arbeidsmarkt³² is naar voren gekomen dat beheersing van de Nederlandse taal belangrijk is om goed mee te kunnen doen op de arbeidsmarkt. Werkgevers geven daarbij aan dat taalkennis vaak een zorgpunt is bij nieuwkomers die solliciteren. Gebrekkige taalvaardigheid blijkt een van de grootste belemmeringen bij het vinden van werk. Ook inburgeraars zelf geven aan dat zij het gevoel hebben met A2 niveau toch niet voldoende taalkennis te hebben om zich goed uit te kunnen drukken op de werkvloer. B1 niveau staat voor «onafhankelijk gebruiker»: daarmee is iemand in staat om bijvoorbeeld op de werkvloer te communiceren over situaties of ervaringen. Op de lagere niveaus (basisgebruiker van een taal, niveau A1 en A2) is de taalvaardigheid meer basaal: het beantwoorden van vragen en beschrijven van alledaagse handelingen. Daarom is niveau B1 het uitgangspunt in het nieuwe stelsel.

Van gemeenten wordt verwacht dat ze de inburgeringstrajecten zodanig organiseren, dat het leren van de taal zoveel mogelijk wordt gecombineerd met participatie-activiteiten zoals bijvoorbeeld (vrijwilligers)werk of stages. Dit zorgt er naar verwachting niet alleen voor dat meer inburgeringsplichtigen het beoogde B1-niveau ook daadwerkelijk binnen de inburgeringstermijn halen, maar maakt ook dat inburgeringsplichtigen beter en eerder zijn voorbereid op hun deelname aan de Nederlandse arbeidsmarkt.

Voor de centrale examens binnen het voortgezet onderwijs geeft het College voor Toetsen en Examens (CvTE) per schooltype voor het onderdeel leesvaardigheid in de moderne vreemde talen een referentieniveau aan dat is gekoppeld aan het Europees Referentieniveau (ERK), het raamwerk voor het leren van vreemde talen dat in veel landen wordt gebruikt. Voor de schoolexamens wordt op de website van het ERK vermeld wat de referentieniveaus kunnen zijn voor de beheersing van alle vaardigheden in deze talen. In regelgeving is dit echter alleen voor leesvaardigheid in de syllabus³³ van het CvTE vastgelegd voor de centrale examens. Voor havo Duits ligt het niveau op B2 (bij een cijfer 6+ of hoger) en voor Frans of Spaans ligt het niveau op B1 (bij een cijfer 6+ of hoger). Ook de inburgeringsexamens op niveau A2 en de Staatsexamens Nt2 op niveau B1 en B2 hebben hun basis in het ERK.

³² 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 Advies Taal en Nieuwkomers*, 2019.

³³ https://www.examenblad.nl/examenstof/conceptsyllabus-moderne-vreemde-7/2021/havo/f=/moderne_vreemde_talen_havo_2021_3_versie_nv.pdf.

Het beheersen van een taal op niveau B1 wordt in het ERK aangeduid als «onafhankelijk» gebruiker. Het uitgangspunt van de nieuwe Wet inburgering is dat inburgeringsplichtigen in ons land kunnen meedoen, het liefst via werk. Daarvoor is beheersing van de Nederlandse taal op niveau B1 van groot belang. Om die reden is dit niveau dan ook het uitgangspunt binnen het nieuwe stelsel. Omdat niet iedereen dit zal kunnen halen, net zoals niet iedereen in Nederland de Franse taal beheerst op havo-niveau, kent het stelsel meerdere leerroutes zodat het voor iedereen mogelijk is om op een passend, maar wel het hoogst haalbare, niveau in te burgeren.

In artikel 12 wordt genoemd dat de inburgeraar zal worden beoordeeld op «aanzienlijke inspanningen». Wat dit precies betekent wordt later nog bepaald, maar kan de regering wel al toezeggen dat er bij het opstellen van het begrip «aanzienlijke inspanningen» rekening wordt gehouden met het feit dat het proces tot inburgering zwaar kan wegen bij de inburgeraar en dat het opschalen van de taaleis naar B1 ervoor kan zorgen dat het inburgeringsproces voor inburgeraars die meer moeite hebben met het leren van de taal voor een zware periode kan zorgen?

De verhoging van het taalniveau van A2 naar B1 vraagt een stevige inspanning van de inburgeringsplichtige. Dat is ook nodig om de kansen op participatie te vergroten. Inburgeraars worden hierbij ondersteund door gemeenten, die begeleiding en maatwerk kunnen bieden in het traject. Dit wordt vastgelegd in het PIP.

Het wetsvoorstel maakt het, naast de mogelijkheid van afschalen in de B1-route naar niveau A2, mogelijk dat DUO de inburgeringstermijn verlengt als er sprake is van een situatie waarin de inburgeringsplichtige aanzienlijke inspanningen heeft verricht om aan de inburgeringsplicht te voldoen en een beperkte verlenging van de termijn ertoe leidt dat betrokkene hier alsnog aan kan voldoen. Deze inspanningen worden altijd beoordeeld op basis van de afspraken die zijn vastgelegd in het PIP van de inburgeringsplichtige. Als een inburgeringsplichtige zich heeft gehouden aan de afspraken uit het PIP, maar hij net niet binnen de termijn heeft voldaan aan zijn inburgeringsplicht, komt hij in aanmerking voor deze verlenging.

De leden van de SGP-fractie vinden de aanduiding B1-route ongelukkig voorkomen. In de eerste plaats omdat de route blijkens het wetsvoorstel niet enkel gericht is op taalbeheersing, maar ook op kennis van de maatschappij. Deze leden kunnen de toelichting op dat punt daarom niet volgen. Ten tweede suggereert het reserveren van het taalniveau B1 voor een bepaalde route dat dit op anderen bij voorbaat niet van toepassing is, terwijl de regering in het nader rapport juist heeft betoogd dat zij deze norm zoveel en zo lang mogelijk voor alle inburgeraars als ideaal wil laten gelden. Deze leden vragen een toelichting op de gemaakte keuze. Waarom zou een term als examenroute en de term inburgeringsexamen als titel boven het betreffende wetsartikel niet veelmeer voor de hand liggen?

Het stelsel is opgebouwd uit drie leerroutes. Met de keuze voor de term «B1-route» wil de regering aangeven dat het leren van de Nederlandse taal op het niveau B1 centraal staat in deze route. De B1-route kan worden gezien als de reguliere inburgeringsroute. De andere routes zijn (volwaardige) alternatieven voor deze route en zijn gericht op het voorbereiden van inburgeringsplichtigen die willen doorstuderen (onderwijsroute) en de groep die meer moeite heeft met het leren van de taal waarbij de focus naast het leren van de taal ligt op zelfredzaamheid, activering en participatie (Z-route) waarbij de route niet wordt afgesloten met centrale examens.

Het inburgeringsexamen wordt door deelnemers aan de B1-route en de onderwijsroute afgelegd en bestaat uit examens voor de mondelinge en schriftelijke vaardigheden op niveau B1 en het examen onderdeel KNM. Taalbeheersing op dit niveau helpt mensen om volwaardig deel te nemen

aan de samenleving, op de arbeidsmarkt en in het onderwijs.³⁴ In de onderwijsroute gelden aanvullend op deze examens nog andere eindtermen zodat de deelnemers goed worden voorbereid op instroom in het mbo of hoger onderwijs.

2.7.1.2 Onderwijsroute

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering de opvatting deelt dat praktijkleren een zeer geschikte route is voor kwetsbare werkenden en werkzoekenden en dat dit ook voor (jonge) asielstatushouders zonder startkwalificatie een kansrijke route is. Is deze mogelijkheid ook in het nieuwe stelsel aanwezig en hoe kan de regering bevorderen dat die ten volle wordt benut?

Voor de beantwoording van deze vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie wordt verwezen naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de CDA-fractie (paragraaf 1.1 Inleiding; pagina 6).

De leden van de SGP-fractie constateren dat het onduidelijk is waarom de regering ervoor kiest de onderwijsroute nader te definiëren als taalschakelroute. Hierdoor lijkt niet alleen de module arbeidsmarkt weg te vallen, maar ook het onderdeel kennis van de Nederlandse samenleving, terwijl dat blijkens de toelichting kennelijk ook onderdeel zou moeten uitmaken van het taalschakeltraject. Op vergelijkbare wijze als bij de B1-route geldt dat de onderwijsroute meer omvat dan het aspect taal en dat zou volgens deze leden ook uit de aanduiding moeten blijken. Deze leden hebben de indruk dat de aanduiding taalschakeltraject kan vervallen.

De onderwijsroute omvat inderdaad meer dan alleen het aspect taal. De onderwijsroute bestaat uit een taalschakeltraject waarin de inburgeringsplichtige de Nederlandse taal leert op minimaal B1-niveau. Ook maakt KNM onderdeel uit van het taalschakeltraject. Om die reden is gekozen voor de term taalschakeltraject in plaats van enkel taaltraject. Met het woord «schakel» wordt verwezen naar andere aspecten zoals vakinhoudelijke deficiënties en leervaardigheden die eveneens van belang zijn voor de stap naar een opleiding in het reguliere Nederlandse onderwijs. In de gekozen terminologie wordt aangesloten bij de huidige praktijk waar taalschakeltraject reeds een gehanteerde term is.

De leden van de SGP-fractie vragen wat de regering precies bedoelt met de aanduiding beroeps- en universitair onderwijs. Deze leden vragen dit in het licht van de geldende onderwijswetgeving, waarin juist het onderscheid tussen mbo en hoger onderwijs leidend is.

In de geldende onderwijswetgeving wordt inderdaad een onderscheid gemaakt tussen twee onderwijssoorten. Enerzijds is het beroepsonderwijs, of middelbaar beroepsonderwijs, geregeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs. Anderzijds is het hoger onderwijs, te onderscheiden in hoger beroepsonderwijs en universitair onderwijs, geregeld in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. In de nota van wijziging die deze nota naar aanleiding van het verslag vergezelt, is het wetsvoorstel op dit punt aangepast (artikel 8, eerste en tweede lid), zodat wordt verwezen naar het beroeps- of hoger onderwijs en de gehanteerde formulering in lijn is met de geldende onderwijswetgeving.

2.7.1.3 Z-route

De leden van de VVD-fractie zijn het met de regering eens dat het van groot belang is dat iedereen zo zelfredzaam mogelijk moet zijn in de Nederlandse maatschappij. Deze leden zijn dan ook positief over de

³⁴ Voor deelnemers voor wie niveau B1 niet haalbaar blijkt is er een mogelijkheid de examens op niveau A2 af te leggen. Ook is het mogelijk de staatsexamens op niveau B2 te doen.

urennorm waarmee veel tijd wordt gestoken in het zelfredzaam maken van inburgeringsplichtigen met een lage leerbaarheid. Deze leden vragen zich wel af hoe het eindigen van de Z-route overgang kan vinden in begeleiding naar werk als de ingeburgerde een participatiewetuitkering ontvangt. Hoe kan een gemeente ervoor zorgen dat de begeleiding «warm» kan worden overgedragen – mede met oog op het verplicht passend aanbod – om te zorgen dat de ingeburgerde niet uit beeld raakt maar begeleid zal worden naar werk? En kan de regering voorts toelichten wat het volbrengen van de Z-route zonder het behalen van A2-niveau betekent voor een bijstandsgerechtigde die ook aan dit taalniveau moet voldoen?

De Z-route wordt afgesloten met een eindgesprek. In dit eindgesprek wordt vastgesteld dat de inburgeringsplichtige voldaan heeft aan de urenverplichting, het PVT en de MAP. In dit eindgesprek kan de gemeente – voor uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen – eventueel nadere afspraken maken over een eventueel vervolgtrajec vanuit de Participatiewet.

Op het moment dat een inburgeringsplichtige de Z-route positief heeft afgerond, kan hij nog niet voldoen aan de taaleis op grond van artikel 18b van de Participatiewet. Hoewel het mogelijk is dat in dit geval sprake is van het ontbreken van verwijtbaarheid, omdat de inburgeringsplichtige niet over de capaciteiten beschikt om een hoger taalniveau te behalen (zie artikel 18b, zesde lid, onderdeel b, van de Participatiewet) is en blijft het wenselijk dat iemand voldoet aan de taaleis op grond van artikel 18b van de Participatiewet, om meer kans te maken om uit te stromen uit de bijstand naar werk.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de term zelfredzaamheidsroute volgens de regering de meest adequate typering van dit traject zou zijn. Deze leden constateren dat het onderscheidende van deze leerroute niet is dat alleen deze groep zelfredzaam zou moeten worden en die indruk zou ook niet moeten ontstaan, want die doelstelling geldt voor alle inburgeraars. Kenmerkend is eerder de intensievere begeleiding die deze inburgeraars krijgen.

De regering deelt het standpunt van de SGP dat het bereiken van zelfredzaamheid voor alle inburgeringsplichtigen een belangrijk doel is. Voor deelnemers van de Z-route kan echter worden gesteld dat dit doel extra lastig te bereiken is. Doordat zij (zeer) beperkt leerbaar zijn en in het land van herkomst niet of nauwelijks een opleiding hebben genoten, mag worden aangenomen dat zij meer dan de andere inburgeringsplichtigen zich bijzonder zullen moeten inspannen om economisch en maatschappelijk zelfredzaam te worden. Daarom is de Z-route erop gericht om hen zo veel mogelijk handvatten aan te reiken, gericht op zelfredzaamheid en meedoen in onze samenleving waarmee ook deze groep beter wordt voorbereid op hun toekomst in Nederland. Dit vraagt om intensieve begeleiding. Daarmee is intensieve begeleiding een middel om het doel zelfredzaamheid te bereiken.

Deze leden vragen eveneens waarom naast participatie de kennis van de Nederlandse maatschappij ontbreekt in het voorgestelde artikel 9. Voor de beantwoording van deze vraag van de leden van de SGP-fractie wordt verwezen naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de VVD-fractie (paragraaf 1.3.5 Dualiteit: combineren van taal leren en participeren; pagina 28).

2.7.2 Participeren: kennis van kernwaarden en arbeidsmarkt

De leden van de ChristenUnie-fractie onderstrepen het grote belang van culturele inburgering. Het is cruciaal dat nieuwkomers niet alleen in sociaal en economisch, maar ook in mentaal opzicht inburgeren in onze

samenleving en onze rechtstaat en vrijheden omarmen. In een eerdere motie hebben deze leden de regering gevraagd om te bevorderen dat alle gemeenten de best mogelijke culturele inburgering aanbieden en daartoe een adequaat aanbod realiseren. Hiervoor zijn intensieve trajecten van groot belang, met veel contactmomenten, dialoog met andere mensen en kennismaking met onze maatschappelijke instituties en organisaties. In het wetsvoorstel is opgenomen dat één excursie of maatschappelijke activiteit deel moet uitmaken van het participatieverklaringstraject. Deze leden vragen of dit naar het oordeel van de gemeente afdoende is en welke mogelijkheden er nog meer zijn om culturele inburgering en waardenoverdracht te bevorderen.

In het nieuwe PVT wordt het aantal uren verruimd van minimaal vier uur naar minimaal twaalf uur. Daarnaast wordt aan het PVT een (maatschappelijke) activiteit of excursie toegevoegd. Hiermee wordt aangesloten bij bevindingen uit onderzoek naar effectieve vormen van waardenoverdracht. Intensievere trajecten (meer contactmomenten) hebben een positieve invloed op de kennis over de kernwaarden. Een activiteit of excursie waarin een waarde praktisch wordt vertaald, draagt bij aan reflectie op de kernwaarden en een beter begrip daarvan. De nieuwe opzet van het PVT is in twee werksessies met een aantal gemeenten besproken. Gemeenten zien mogelijkheden om de praktische activiteit vorm te geven en in te bedden in een brede maatschappelijke context.

Aandacht voor de waarden, vrijheden en rechten van de Nederlandse samenleving is op verschillende manieren in het inburgeringsbeleid verankerd. De waardenoverdracht vindt niet alleen plaats via het PVT maar komt ook in andere onderdelen terug. Er is sprake van een doorlopende leerlijn over kernwaarden. Gezinsmigranten maken in de voorbereiding op het basisexamen inburgering buitenland al kennis met de waarden. Asielstatushouders komen in de opvang bij het COA in aanraking met de waarden via voorlichting en de lessen KNM, als onderdeel van het programma Voorbereiding op de inburgering. Naast het verplichte PVT komen de waarden nog eens terug in de voorbereiding op het examenonderdeel KNM van het inburgeringsexamen. Tenslotte moet de inburgeraar indien hij of zij het Nederlanderschap wil verkrijgen de verklaring van verbondenheid afleggen.

2.7.2.1 Participatieverklaringstraject

De leden van de VVD-fractie vinden het van groot belang dat nieuwkomers de vrije en democratische waarden in Nederland leren kennen en omarmen. Zij zien het participatieverklaringstraject dan ook als zeer belangrijk onderdeel van het inburgeringstraject. Deze leden zijn benieuwd naar de kernwaarden die aan bod komen in het inburgeringstraject. Wordt hierbij (voldoende) aandacht besteed aan fundamentele vrijheden, zoals gelijkheid ongeacht geslacht, afkomst, seksuele geaardheid en religie? Komen inburgeringsplichtigen bijvoorbeeld in aanraking met anders geaarden, bijvoorbeeld door een kennismaking met het COC? Wordt actief aandacht besteed aan de strafbaarheid van eengerelateerd geweld, het bestrijden van antisemitisme en het bevorderen van het respecteren van de vrijheid van godsdienst? En indien dit overgelaten wordt aan de gemeenten, welke doelen worden aan hen meegegeven en hoe kan de regering garanderen dat er afdoende kennis wordt gemaakt met en begrip wordt gekweekt voor deze diversiteit in Nederland?

Aandacht voor de waarden, vrijheden en rechten van de Nederlandse samenleving is in het inburgeringstraject verankerd. Zoals hierboven is aangegeven naar aanleiding van een vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie, is er sprake van een doorlopende leerlijn over kernwaarden, waarbij er aandacht is voor fundamentele vrijheidsrechten zoals het recht op zelfbeschikking en gelijkwaardigheid. De waarden,

vrijheden en rechten komen terug op verschillende momenten in het traject. 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. De uitvoering het PVT is belegd bij gemeenten en bestaat uit twee onderdelen. De inleiding in de kernwaarden inclusief deelname aan een (maatschappelijke) activiteit of excursie en de ondertekening van de participatieverklaring. Gemeenten hebben beleidsvrijheid hoe zij de maatschappelijke activiteit of excursie invullen. Dat kan bijvoorbeeld door middel van een bezoek aan een maatschappelijke organisatie zoals bijvoorbeeld een bezoek aan een Artikel 1-organisatie. In de verplicht te ondertekenen landelijk uniforme participatieverklaring wordt uitleg gegeven over de begrippen vrijheid, gelijkwaardigheid, participatie en solidariteit. Gemeenten moeten in de inleiding op de kernwaarden de begrippen in de participatieverklaring behandelen. In het kader van de uitleg over de waarden vrijheid en gelijkwaardigheid kunnen diverse thema's zoals bijvoorbeeld de strafbaarheid van eergelateerd geweld en antisemitisme worden besproken.

De leden van de VVD-fractie vragen of het, nu het Participatieverklarings-traject pas twee jaar later hoeft te worden afgerond dan thans het geval is, raadzaam zou zijn te verplichten dat in de brede intake op een basale wijze de kernwaarden worden doorgenomen, zodat een inburgeraar niet te laat voor het eerste van onze belangrijke normen hoort?

De regering acht het niet nodig om in de intake een introductie op de kernwaarden op te nemen. Asielstatushouders hebben al een eerste kennismaking met de waarden gehad voor dat zij zich in gemeenten vestigen. Asielstatushouders krijgen in de opvang bij het COA voorlichting over artikel 1 van de Grondwet en de uitwerking daarvan in normen, waarden en omgangsvormen. Na statusverlening wordt, als onderdeel van het programma Voorbereiding op de inburgering, nogmaals uitgebreid stilgestaan bij de kernwaarden in de lessen KNM. Gezinsmigranten maken in de voorbereiding op het onderdeel KNM van het basisexamen inburgering buitenland al kennis met de waarden. De regering wil benadrukken dat met de wijziging niet wordt beoogd dat gemeenten het traject pas na drie jaar aanbieden. Het is van belang dat inburgeringsplichtigen herhaald in aanraking komen met de waarden, zodat de kennis van de waarden wordt vergroot en reflectie kan plaatsvinden over de betekenis hiervan.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering bereid is in de participatieverklaring niet alleen zoals momenteel het geval is op te schrijven dat de statushouder de verschillende waarden en rechten zou moeten respecteren, maar ook dat deze ze zou moeten onderschrijven en daarnaast ook afstand zou moeten doen van zaken die het tegenovergestelde zijn van zelfbeschikking zoals onderdrukking, huwelijksdwang en geweld binnen een relatie? Inburgeraars die hier geen afstand van willen doen kunnen wat deze leden betreft niet inburgeren in Nederland en dus nooit Nederlander worden of een permanente verblijfsstatus krijgen. *De regering heeft niet het voornemen om de slotverklaring van de participatieverklaring te wijzigen. Het zelfbeschikkingsrecht is expliciet in de participatieverklaring opgenomen. De slotformule van de participatieverklaring is zorgvuldig opgesteld met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) in het achterhoofd. Er is bewust gekozen voor de term «respecteren» van de kernwaarden. Eenieder behoudt namelijk het recht om, al dan niet vanuit een levensbeschouwing, een bepaalde mening te zijn toegedaan. Juist de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, en de vrijheid van meningsuiting zijn onderdeel van de Nederlandse normen en waarden. Tegelijkertijd mogen deze vrijheden niet worden gebruikt om de vrijheden van anderen te beperken,*

de vrijheid van de een houdt namelijk op daar waar de vrijheid van de ander wordt aangetast. Ook dit is opgenomen in de participatieverklaring. Iedereen in Nederland dient zich te houden aan de wet.

2.7.2.2 Module Arbeidsmarkt & Participatie

De leden van de VVD-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat een inburgeraar in de Module Arbeidsmarkt & Participatie (MAP) niet toekomt aan het opdoen van werkervaring omdat dit «onder het niveau» zou zijn van het beroep dat in het land van herkomst werd uitgeoefend, maar waarvoor de opleidingspapieren nu niet voldoende zijn? Deelt de regering de mening dat het opdoen van werkervaring op zich al zeer waardevol kan zijn op welk niveau dan ook, om de taal te leren en op weg te komen in de samenleving?

De regering is van mening dat gemeenten en inburgeringsplichtigen bij de oriëntatie op de arbeidsmarkt als uitgangspunt moeten hebben om dit zo veel als mogelijk aan te laten sluiten bij de beroepskansen en beroepswensen van de inburgeringsplichtige. Dat biedt de inburgeringsplichtige namelijk het meeste inzicht in diens capaciteiten en leer- en ontwikkelpunten.

Indien het niet mogelijk is om het praktische element te laten aansluiten bij de beroepskansen en beroepswensen van de inburgeringsplichtige, is het van belang dat naar alternatieven wordt gezocht. De regering deelt daarin het standpunt van de VVD-fractie dat het opdoen van werkervaring an sich al waardevol is om de taal te leren en op weg te komen in de samenleving. Daarbij is het wel van belang dat deze werkervaring wordt opgedaan op een taalrijke werkplek. Dat wil zeggen: een werkplek waar de Nederlandse taal gevoerd wordt en dus kan worden geoefend.

De leden van de SP-fractie stellen vast dat de nieuwe Wet inburgering er rekening mee houdt dat het voor inburgeraars net zo belangrijk is om de taal en onze samenleving te leren kennen als dat het is om de werking van onze arbeidsmarkt te leren kennen. Daarnaast is het belangrijk om, als het economisch even tegenzit, te weten hoe iemand aanspraak kan maken op bepaalde sociale voorzieningen. Wordt dit meegenomen in deze module? En wordt er tijdens deze module ook geleerd wat in Nederland het sociale aspect is van een baan en hoe verhoudingen liggen tussen werkgever en werknemer en de verhoudingen tussen werknemers onderling? Net zo belangrijk is het volgens deze leden dat deze module inburgeraars leert over hun rechten op de arbeidsmarkt en het belang van vereniging in een vakbond. Gaat dit eveneens onderwezen worden in de module?

In lagere regelgeving wordt uitgewerkt welke onderwerpen de MAP in ieder geval dient te omvatten. De inrichting en werking van de Nederlandse arbeidsmarkt is daarvan een van de kernelementen, inclusief de sociale verhoudingen tussen werkgever en werknemer. Gemeenten hebben, naast de MAP, ook andere mogelijkheden om deze informatie te verstrekken aan inburgeringsplichtigen. Zo kunnen gemeenten ervoor kiezen om informatie over toeslagen en de verplichtingen die daarbij horen deel uit te laten maken van de begeleiding naar financiële zelfredzaamheid of van de begeleiding die in het kader van de Participatiewet wordt geboden.

De leden van de SP-fractie constateren dat mensen die aanspraak kunnen maken op de onderwijsroute, zoals genoemd in artikel 8, uitgesloten worden van deze module. Op zich een logische keuze want deze mensen krijgen kennis over het functioneren van de arbeidsmarkt en oriëntatie richting een baan mee tijdens hun opleiding. Heeft de regering ook nagedacht wat er gebeurt met een inburgeraar wanneer de opleiding niet wordt afgemaakt? Kan er niet beter gekeken worden naar een mogelijkheid om deelnemers van de onderwijsroute een deel van de MAP

te onderwijzen tijdens het traject? Van deelnemers aan de onderwijsroute wordt tenslotte verwacht dat ze tijdens deze route rond kunnen komen van een uitkering of baan.

Inburgeringsplichtigen die de onderwijsroute volgen, zijn vrijgesteld van de MAP. Wanneer de onderwijsroute niet succesvol wordt afgerond, dan zal de inburgeringsplichtige in de B1-route worden geplaatst met de daarbij geldende verplichtingen. In dat geval dient de inburgeringsplichtige alsnog te voldoen aan de MAP. De onderwijsroute is reeds een intensief traject waarin in korte tijd veel wordt gevraagd van de inburgeringsplichtige. Het toevoegen van extra onderdelen, die beperkte toegevoegde waarde hebben voor de succesvolle instroom in het reguliere onderwijs, acht de regering niet wenselijk.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt (ONA) vervangen wordt door de MAP. Liggen daar inhoudelijke keuzes aan ten grondslag? Zo niet, dan kan het wellicht een goed uitgangspunt zijn niet onnodig te grossieren in nieuwe aanduidingen.

Het examenonderdeel ONA maakt in het huidige stelsel deel uit van het inburgeringsexamen. Uit de evaluatie van de huidige Wet inburgering is gebleken dat de huidige vorm onvoldoende bijdraagt aan het behalen van het doel, namelijk inburgeringsplichtigen kennis laten maken met en voorbereiden op de Nederlandse arbeidsmarkt. De koppeling tussen ONA en de praktijk ontbreekt, onder andere doordat het vaak wordt uitgevoerd door taalscholen. Hierdoor blijft ONA te theoretisch.

De uitvoering van de MAP verschilt significant van het huidige examenonderdeel ONA. Zo is de uitvoering van de MAP decentraal belegd bij gemeenten. Bovendien is de arbeidsmarktorientatie uitgebreid met een praktijkelement, waardoor de verbinding tussen theorie en praktijk beter kan worden belegd. Dit past bij de taken die gemeenten nu al hebben in het kader van arbeidsmarkttoeleiding. Ze beschikken daardoor over de praktijkkennis en expertise die nodig is om theorie en praktijk van arbeidsmarktorientatie goed op elkaar te laten aansluiten.

Omdat de uitvoering van de MAP zo verschillend is van ONA, vindt de regering het verstandig om een nieuwe naam te geven aan dit onderdeel. Hiermee kan eventuele verwarring worden voorkomen.

2.7.3 Ontheffing van de inburgeringsplicht

De leden van de VVD-fractie lezen dat het mogelijk is om bijvoorbeeld in medische gevallen een gedeeltelijke ontheffing aan te vragen. Deze leden vragen zich af of naast een gedeeltelijke ontheffing ook een tijdelijke ontheffing tot de mogelijkheden behoort indien de medische belemmering daarom vraagt. Of ligt het daarbij voor de hand dat sprake is van een verlenging van de inburgeringstermijn aangezien de inburgeringsplichtige niets te verwijten valt?

Het wetsvoorstel maakt (gedeeltelijke) ontheffing op medische gronden inderdaad mogelijk. Bij de aanvraag om een ontheffing op medische gronden kijkt de aangewezen onafhankelijke arts of het voor de inburgeringsplichtige mogelijk is om binnen een termijn van vijf jaar te voldoen aan de gestelde eisen. Als dat niet mogelijk is of voor een specifiek aantal onderdelen van de examens niet mogelijk is, dan verleent DUO een (gedeeltelijke) ontheffing van de inburgeringsplicht.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid tot verlenging van de inburgeringstermijn op medische gronden. Deze verlenging op medische gronden kan worden toegekend voor de duur van maximaal twee jaar, bijvoorbeeld wanneer de inburgeringsplichtige een medische behandeling waaronder ook behandeling bij psychische problemen ondergaat. Voor het aanvragen van een termijnverlenging vanwege medische behandeling, dient de inburgeringsplichtige een verklaring van de onafhankelijk arts in

bij DUO en is onderbouwing door de eigen behandelaar/specialist noodzakelijk. Door de mogelijkheid voor termijnverlenging op medische gronden is een tijdelijke ontheffing niet nodig.

De leden van de D66-fractie hebben begrip voor het feit dat inburgeringsplichtigen met een beperking vrijgesteld kunnen worden. Tegelijkertijd achten deze leden het wenselijk dat zoveel mogelijk mensen – ongeacht hun eventuele beperkingen – een kans krijgen om aan facetten van het inburgeringstraject mee te doen. Hoe wordt gegarandeerd dat er ook voor deze groep maatwerk wordt geleverd? Is dit ook voor kleine gemeenten goed te doen? In hoeverre acht de regering het wenselijk dat regionale sociale werkvoorziening (SW)-bedrijven hierbij een rol gaan spelen? *Voor het antwoord op deze vraag van de leden van de D66-fractie wordt verwezen naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de GroenLinks (paragraaf 1.1 Inleiding; pagina 14/15).*

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering wil toelichten welk inhoudelijk kader geldt bij de beoordeling van het criterium dat inburgering uiterst moeilijk is voor betrokkene. Deze leden vragen in hoeverre de toevoeging van dit criterium noodzakelijk is en hoe een subjectieve invulling ervan wordt vermeden.

Op grond van de Gezinsherenigingsrichtlijn (2003/86/EG) en de Richtlijn langdurig ingezetenen (2003/109/EG) is het toegestaan om integratievoorwaarden te stellen. Het Hof van Justitie voor de Europese Unie heeft in diverse uitspraken invulling gegeven aan de mogelijkheid om bij nationaal recht integratievoorwaarden te stellen. Dat veronderstelt onder meer dat rekening moet worden gehouden met bijzondere individuele omstandigheden. Daarom is deze ontheffingsmogelijkheid van de inburgeringsplicht bij zeer uitzonderlijke, onvoorziene omstandigheden, die niet aan de inburgeringsplichtige zijn te wijten, opgenomen in het wetsvoorstel. Het onvoorziene karakter maakt dat een limitatieve opsomming van omstandigheden die zouden kunnen leiden tot ontheffing van de inburgeringsplicht, niet voor de hand ligt. Wel is van belang dat het moet gaan om omstandigheden die niet passen in de reeds bij wet vastgelegde vrijstellingsgronden of ontheffingsgronden en waarbij handhaving van de inburgeringsplicht tot een schrijnende situatie zullen leiden. Bij de beoordeling van de aangevoerde omstandigheden zullen ook de geleverde inspanningen een rol spelen. Aangezien niet op voorhand kan worden voorzien welke gevallen zich zullen voordoen moet de Minister van SZW altijd de aangevoerde omstandigheden beoordelen waarbij enige subjectiviteit niet is uitgesloten.

3. Verhouding tot andere wet- en regelgeving

De leden van de PvdA-fractie constateren dat aan bijstandsgerechtigde inburgeringsplichtige nieuwkomers niet alleen eisen worden gesteld vanuit de Wet inburgering maar ook vanuit de Participatiewet. Dit kan zowel bij de uitvoerders als bij de nieuwkomer leiden tot verwarring. Deze leden vragen of de regering bereid is om bijstandsgerechtigde, inburgeringsplichtige nieuwkomers vrijstelling te verlenen van de «taaleis» in de Participatiewet.

Het is aan de gemeente om de verplichtingen die aan de bijstandsgerechtigde inburgeraar worden gesteld vanuit de Wet inburgering en de Participatiewet op elkaar af te stemmen. Zolang de inburgeraar invulling geeft aan de afspraken die in het PIP zijn opgenomen is een verlaging van de uitkering op grond van de taaleis in de Participatiewet niet aan de orde. Bij het behalen van het inburgeringsexamen of het succesvol afronden van de onderwijsroute is tevens voldaan aan de taaleis. Alleen op het moment dat een inburgeringsplichtige de Z-route positief heeft afgerond,

kan hij nog niet voldoen aan de taaleis op grond van artikel 18b van de Participatiewet. Hoewel het mogelijk is dat in dit geval sprake is van het ontbreken van verwijtbaarheid, omdat deze inburgeringsplichtige niet over de capaciteiten beschikt om een hoger taalniveau te behalen (zie artikel 18b, zesde lid, onderdeel b, van de Participatiewet) is en blijft het wenselijk dat iemand voldoet aan de taaleis op grond van artikel 18b van de Participatiewet, om meer kans te maken om uit te stromen uit de bijstand naar werk.

De beschikkingen op grond van de Participatiewet zijn een onderdeel van de brede intake en het PIP dat door de gemeente wordt opgesteld. Deze leden vragen de regering of deze beschikkingen door de nieuwe gemeente worden overgenomen als een inburgeringsplichtige nieuwkomer verhuist. Of zal na verhuizing door de nieuwe gemeente een nieuwe intake en nieuw PIP worden opgesteld?

Het PIP bevat niet alleen de vastgestelde leerroute, maar ook overige informatie over de wijze waarop de inburgeringsplichtige aan zijn inburgeringsplicht moet voldoen, waaronder de nadere invulling van het PVT en de MAP. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid is wettelijk bepaald dat in het geval van een verhuizing de gemeente van de nieuwe woonplaats van de inburgeringsplichtige de leerroute overneemt die de vorige gemeente reeds had vastgesteld in het PIP. Er wordt een nieuw PIP vastgesteld, echter er hoeft niet een gehele brede intake inclusief leerbaarheidstoets, af te worden genomen door de nieuwe gemeente. 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 in het nieuwe PIP om zo recht te doen aan de lokale mogelijkheden. De gemeente dient zich voor de invulling van het nieuwe PIP te baseren op gesprekken met de inburgeringsplichtige en informatie vanuit de vorige gemeente. Een verhuizing heeft overigens geen invloed op de inburgeringstermijn van de inburgeringsplichtige, die gaat in op het moment dat er voor de eerste keer een PIP is vastgesteld. Om integraliteit te bevorderen dient bij het PIP ook de beschikking die is genomen in het kader van ontzorgen en overige relevante onderdelen van de Participatiewet te worden gevoegd. In het geval van verhuizing van een inburgeringsplichtige beëindigt de oude gemeente de uitkering, en beslist de nieuwe gemeente over het recht op bijstand op een nieuwe aanvraag. Ook de afspraken over re-integratie uit de vorige gemeente komen te vervallen. Het ligt voor de hand om voort te borduren op de reeds gedane inspanningen, maar de keuze hiervoor is aan gemeenten en afhankelijk van de persoonlijke en lokale omstandigheden.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de Vreemdelingenwet en de Rijkswet op het Nederlanderschap ook inburgeringsvoorwaarden kennen. Deze leden vragen de regering of een nieuwkomer die heeft voldaan aan de inburgeringsplicht in deze nieuwe wet Inburgering daarmee automatisch heeft voldaan aan alle inburgeringsvoorwaarden in andere wetten. *Om in aanmerking te komen voor een sterker verblijfsrecht (voortgezet verblijf of een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd) moet op grond van de Vreemdelingenwet 2000 worden voldaan aan het inburgeringsvereiste. Uitgangspunt is en blijft dat een vreemdeling die heeft voldaan aan zijn inburgeringsplicht, daarmee is vrijgesteld van het inburgeringsvereiste voor het verkrijgen van een sterker verblijfsrecht.*

Voor naturalisatie geldt een inburgeringsvereiste op grond van de Rijkswet op het Nederlanderschap. Conform het regeerakkoord zal de taaleis die is vereist voor naturalisatie worden verhoogd van niveau A2 naar niveau B1. Dit betekent dat een vreemdeling die heeft voldaan aan zijn inburgeringsplicht, niet langer automatisch zal zijn vrijgesteld van het inburgeringsvereiste voor naturalisatie. Dat zal alleen het geval zijn indien hij kan aantonen dat hij is ingeburgerd op taalniveau B1. In alle andere

gevallen zal een aanvullend examen op niveau B1 moeten worden afgelegd. Het inburgeringsvereiste voor naturalisatie zal nader worden uitgewerkt in een nieuw Besluit naturalisatietoets.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat in deze nieuwe inburgeringswet de noodzakelijke kosten voor inburgering niet worden vergoed. Nieuwkomers betalen zelf de reiskosten naar een inburgeringscursus, de bijkomende kosten voor kinderopvang, de kosten van een medische keuring voor ontheffing en examenkosten. Deze leden zijn van mening dat deze kosten nieuwkomers niet stimuleren om zo goed mogelijk in te burgeren in Nederland. Deze leden vragen de regering hoe dit zich verhoudt tot internationale wetgeving als het gaat om integratie van vluchtelingen.

De door de leden van de PvdA-fractie genoemde onderdelen zijn herkenbaar als aandachtspunten die bijdragen aan de mate waarin nieuwkomers kunnen voldoen aan de inburgeringsplicht. Het is echter belangrijk om te benadrukken dat de Wet inburgering moet worden gezien in het bredere geheel van overheidsbeleid. Specifiek binnen het gemeentelijk domein beschikken gemeenten over instrumenten die indien nodig kunnen worden ingezet voor vergoeding van bijkomende kosten. Gezien de bestedingsvrijheid in het gemeentefonds hebben gemeenten de ruimte om instrumenten uit de Participatiewet in te zetten in combinatie met inburgering.

Voor wat betreft de kosten van een medische keuring voor ontheffing wordt er in de nieuwe wet voor gekozen om de inburgeringsplichtige te vergoeden indien de arts adviseert tot (gedeeltelijke) ontheffing of tot het treffen van bijzondere examenomstandigheden. DUO zal zorg dragen voor de vergoeding van dit bedrag. Voor de examenkosten geldt dat voor inburgeringsplichtige asielstatushouders maximaal twee examenpogingen per examenonderdeel bekostigd worden. Wanneer op één of meerdere examenonderdelen meer dan twee pogingen nodig zijn dan moeten deze zelf worden bekostigd. Dit is bedoeld als stimulans om zo snel als mogelijk aan de inburgeringsplicht te voldoen. Voor gezinsmigranten en overige migranten blijft de mogelijkheid bestaan om examens te financieren uit de lening.

Uit internationale regelgeving vloeit niet voort dat ook bijkomende kosten van inburgering vergoed dienen te worden. Uit artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn (2011/95/EU) 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.³⁵ De regering is van mening dat aan deze eis is voldaan, aangezien asielstatushouders die inburgeringsplichtig in het nieuwe stelsel een aanbod vanuit de gemeente krijgen. Daarnaast worden het PVT en de MAP voor iedere doelgroep door de gemeente aangeboden.

3.1 Nationale regelgeving

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering een schematisch overzicht kan geven van alle elementen die nog in lagere regelgeving zullen worden uitgewerkt.

Voor het antwoord op deze vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie wordt verwezen naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de VVD-fractie (paragraaf 1.1 Inleiding; pagina 4/5).

Ook vragen deze leden of de regering kan toezeggen dat de betrokken partijen (zoals gemeenten) goed worden betrokken bij de AMvB's die

³⁵ Zie in dit verband ook de conclusie van Advocaat-Generaal Wathelet in zaak C-163/17, Jawo, ECLI:EU:C:2018:613, punt 113.

hiertoe zullen worden opgesteld, aangezien veel van de voor hen relevante onderwerpen nog uitgewerkt dienen te worden.

De regering wil deze toezegging graag herbevestigen. Veel partijen zijn vanaf de start van de bij de uitwerking hiervan betrokken geweest. De komende periode zal worden gebruikt om de concept-amvb en regeling met partijen te delen om deze te toetsen, verder aan te vullen en aan te scherpen met inzichten uit de uitvoeringspraktijk. Daarna krijgen alle betrokken partijen en overige geïnteresseerden de mogelijkheid om te reageren in het kader van de (internet)consultatie van de amvb en de regeling.

3.1.1 Wet kinderopvang

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering erkent dat het in het belang is van kinderen van inburgeraars om ook zo snel mogelijk de taal te leren en in het geval van kinderen onder de vijf, zij een zeer groot risico hebben met een taalachterstand aan de start van de basisschool te verschijnen. Hoe wordt gestimuleerd dat zij in alle gevallen gebruik maken van het VVE aanbod van gemeenten? Kan dit standaard worden besproken in de brede intake bij inburgeraars met kinderen? Is de regering bereid haar standpunt ten aanzien van de motie van de leden Becker en Heerma te heroverwegen en in dit wetsvoorstel een verplichting op te nemen voor inburgeraars om hun kinderen gebruik te laten maken van de Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE)?³⁶

Het is van groot belang om kinderen van inburgeringsplichtige ouders zo snel mogelijk in contact te laten komen met de Nederlandse taal, om zo eventuele taalachterstanden in de toekomst te kunnen voorkomen. Sinds 2011 is het beleid erop gericht om alle kinderen die in aanmerking komen voor voorschoolse educatie te bereiken. Kinderen van ouders die (thuis) geen of weinig Nederlands spreken behoren in vrijwel alle gemeenten tot de doelgroep van voorschoolse educatie. Onder die doelgroep vallen ook vaak jonge kinderen waarvan de ouders deelnemen aan inburgeringstrajecten.

Ondanks dat gemeenten in de meeste gevallen een goed kwalitatief VVE-aanbod kunnen doen aan kinderen van inburgeringsplichtige ouders, is de verwachting dat het bereik vergroot kan worden als er meer aandacht gegeven wordt aan een aantal beperkende factoren³⁷. In het nieuwe stelsel krijgen gemeenten, middels de brede intake en de inkoop bij taalscholen hiertoe de sleutels in handen. Gemeenten kunnen verder een meer sturende rol op zich nemen, om zo te garanderen dat er VVE-plaatsen beschikbaar zijn op voor inburgeraars op bereikbare locaties, met beter aansluitende tijden op de inburgering van de ouder (in combinatie met de reguliere dagopvang). Verder kan een gemeente extra voorlichting geven over de VVE aan inburgeraars, die in het land van herkomst niet bekend waren met kinderopvang.

Gemeenten zijn de afgelopen periode geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek naar het (non-)bereik van VVE bij inburgeraars¹ (TK 2019–2020, 32 824, nr. 284) via de gemeente nieuwsbrief van het Ministerie van SZW. Verder heeft het Ministerie van SZW de handreiking «Van Beleid naar Inkoop in de Inburgering» beschikbaar gesteld voor gemeenten. De handreiking ondersteunt gemeenten bij het organiseren van het inburgeringsaanbod in het nieuwe stelsel. In deze handreiking wordt ook aandacht besteed aan het belang van vroeg voorschoolse educatie voor kinderen van inburgeringsplichtigen die een (intensief) inburgeringstraject volgen. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld bij het inkopen van een taaltraject, de aanbieder positiever beoordelen indien er

³⁶ Kamerstukken II 2017/18, 32 824, nr. 228.

³⁷ *Inzicht in (non-)bereik onder kinderen van inburgeringsplichtigen in de voorschoolse educatie*, Sardes, juli 2019.

wordt samengewerkt met een kinderopvangorganisatie die VVE aanbiedt en voldoet aan eisen gesteld in de wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK). Tot slot wordt er nagedacht over een verdere inbreng van het onderwerp VVE in het ondersteuningsaanbod, dat het Ministerie van SZW samen VNG en Divosa ontwikkelt om gemeenten te ondersteunen bij hun voorbereidingen op de regierol in het nieuwe inburgeringsstelsel. Gemeenten mogen grotendeels zelf bepalen hoe de brede intake wordt vormgegeven. Wel is op hoofdlijnen vastgelegd welke onderwerpen aan bod moeten komen. Het gaat hierbij om informatie die gemeenten nodig hebben om hun regierol op het gebied van inburgering te kunnen vervullen, om zo bijvoorbeeld de juiste leerroute te kunnen vaststellen en de invulling van MAP vorm te kunnen geven.

Elke gemeente zal tijdens de brede intake vragen naar de persoonlijke omstandigheden van een inburgeringsplichtige. Het kan hierbij gaan om bijvoorbeeld de fysieke en mentale gezondheid, maar ook de gezinssamenstelling is van belang. Indien er kleine kinderen zijn, bestaat de mogelijkheid om hier rekening mee te houden. De gemeenten kan dan uiteraard de ouders informatie verstrekken over de voorschoolse educatie. Het is op basis van het uitgevoerde onderzoek niet wenselijk om kinderen van inburgeringsplichtige ouders, te verplichten om gebruik te maken van de VVE. Uit het onderzoek van Sardes naar het (non-)bereik van kinderen van inburgeringsplichtige ouders in de VVE, blijkt dat de praktische drempels die ouders ervaren bij het gebruik maken van de VVE de grootste oorzaak zijn, waardoor er wordt afgezien van VVE. Het bereik kan wel vergroot worden door praktische oplossingen te zoeken, zoals een betere aansluiting van openingstijden tussen de VVE en de lestijden van de ouders, groter aanbod van VVE-plekken en extra inzet op informatieverstrekking over de VVE bij ouders met een specifieke afkomst. Doordat gemeenten zelf de vrijheid hebben om hun doelgroep bepalen in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid, kunnen gemeenten zelf aan de slag zonder een noodzakelijke verplichting.

Verder is het juridisch op dit moment niet mogelijk om in het wetsvoorstel een verplichting op te nemen voor inburgeraars om hun kinderen gebruik te laten maken van de VVE. De Wet inburgering strekt zich niet uit tot kinderen en hierdoor kan er geen verplichting worden opgenomen. Daarbij dient er rekening gehouden te worden met het gelijkheidsbeginsel. Dat zou betekenen dat niet alleen aan kinderen van inburgeraars, maar aan ieder kind met een taalachterstand, een verplichting voor VVE opgelegd moet worden.

4. Uitvoerings- en handavingsaspecten

De leden van de PvdA-fractie constateren dat in dit wetsvoorstel de kwaliteit van taalonderwijs onvoldoende is geborgd. Deze leden lezen dat Blik op Werk de criteria voor taalaanbieders de afgelopen jaren heeft aangescherpt. Desondanks publiceerde Volkskrant dit jaar over miljoenenfraude door malafide taalaanbieders. De fraude bij het taalonderwijs aan nieuwkomers is afgelopen jaar vaak onder de aandacht gebracht. Deze leden vragen de regering of zij onafhankelijk advies heeft ingewonnen over de vormgeving van toekomstbestendig toezicht in deze nieuwe inburgeringswet.

De fraude zoals dit in de Volkskrant is gepubliceerd is een vorm van fraude die in het nieuwe stelsel wordt bemoedilijkt. Allereerst is van belang dat de asielmigrant geen individuele lening meer krijgt waarmee hij zijn eigen inburgeringstraject moet bekostigen en die kon worden kwijtgescholden bij tijdige inburgering. In het nieuwe stelsel krijgt de asielmigrant een inburgeringsaanbod in natura van de gemeente en is de gemeente verantwoordelijk voor de bekostiging. Verwacht wordt dat met de regierol en de inkooprol van de gemeenten de grootschalige fraude kan worden ingeperkt. gemeente zijn beter op de hoogte wat er speelt in

hun gemeente en kunnen in de aanbestedingsprocedures een weloverwogen keuze maken en eisen stellen aan de taalscholen waarmee zij zullen gaan werken. Voorts kan de gemeente via de inkoopvoorwaarden en monitoring vormen van fraude beperken. Gelet op de wezenlijke wijzigingen ten opzichte van het huidige stelsel is niet geopteerd voor het inwinnen van onafhankelijk advies.

Deze leden vragen de regering of zij meer inzicht kunnen geven in het huidige toezichtskader en in het nieuwe toezichtskader voor inburgering. Taalaanbieders pleiten voor een heldere scheiding tussen het vaststellen van het toezichtskader voor inburgering door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en het uitvoeren van het feitelijke onderzoek door Blik op Werk. Deze leden vragen de regering hoe zij de verantwoordelijkheid van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Blik op Werk verdelen als het gaat om toezicht op de kwaliteit van taalonderwijs zien. Deze leden vragen ook waarom de regering vertegenwoordigers van taalaanbieders geen formele rol geeft in de governancestructuur van Blik op het Werk.

Het toezichtskader in het nieuwe stelsel komt grotendeels overeen met de wijze waarop dit in het huidige stelsel is georganiseerd. Blik op Werk blijft keurmerkverstrekker en houdt in die hoedanigheid toezicht op de keurmerkhouders (taalscholen). Nieuw is wel dat in de lagere regelgeving inhoudelijke eisen aan het keurmerk zullen worden gesteld. Deze eisen zien onder andere op de kwaliteit van het onderwijs. De onderzoeken die voorts door Blik op Werk of samenwerkende externe partijen worden uitgevoerd zien op toezicht in de klas en op financieel toezicht. Hierbij gaat het overigens niet om taalscholen die het taalschakeltraject in de onderwijsroute aanbieden. De kwaliteit van het onderwijs is in de onderwijsroute immers belegd bij de Inspectie van het Onderwijs. Daarnaast is er sprake van een regierol en de inkooprol van de gemeenten. Gemeenten kunnen middels de aanbestedingsprocedures een weloverwogen keuze maken en eisen stellen aan de taalscholen waarmee zij zullen gaan werken. Verder is de gemeente betrokken bij de voortgang van de inburgeraar, hetgeen leidt tot eerdere detectie van mogelijke problemen of fraude bij taalscholen.

Een formele rol van taalaanbieders in de governancestructuur van Blik op Werk is ingewikkeld omdat het niet logisch is dat de partijen waarop het toezichtsbeleid ziet dit toezichtsbeleid bepalen. Wel zullen ook in het nieuwe stelsel vertegenwoordigers van de taalaanbieders deelnemen in de klankbordcommissie van Blik op Werk. Daarbij geldt ook voor het toezicht het uitgangspunt van een lerend en adaptief stelsel waar aan de hand van ervaringen die worden opgedaan wordt gekeken of aanpassingen nodig zijn.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat Blik op Werk ook in de nieuwe Wet inburgering te weinig bevoegdheden heeft om te zorgen dat slecht presterende taalaanbieders hun keurmerk verliezen. Deze leden vragen de regering hoe zij ervoor zorgt dat malafide taalaanbieders eerder worden gestopt. Waarom speelt de Inspectie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) of de Inspectie SZW hierin geen rol?

In het huidige stelsel heeft Blik op Werk met de bestaande bevoegdheden meermaals keurmerken van taalscholen die niet aan de eisen van het keurmerk voldoen, ingetrokken. De gemeente zal in het nieuwe stelsel – waarbij de gemeente inkoop – dergelijke signalen sneller detecteren. Ook signalen van inburgeraars over de kwaliteit van het onderwijs tijdens bijvoorbeeld de voortgangsgesprekken die gemeenten periodiek zullen voeren kunnen in dat kader relevant zijn. Deze combinatie van de gemeente als aanbestedende partij met controle mogelijkheden in het inkoopproces en Blik op Werk anderzijds, zullen werken als een dubbel slot. Daarbij heeft de gemeente bij ernstige misstanden nog altijd de

mogelijkheid aangifte te doen van mogelijk strafbare feiten. Een rol voor een publieke inspectiedienst is niet opgenomen in het nieuwe stelsel, anders dan de rol voor de Inspectie van het onderwijs in de onderwijsroute. Indien het dubbel slot onvoldoende blijkt te werken, zal ik aanvullende maatregelen nemen ter voorkoming van fraude.

Is de regering bereid om DUO wettelijk te verplichten om bepaalde gegevens te delen met *Blik op Werk*? DUO zou dan bijvoorbeeld het signaal afgeven indien voor één inburgeraar voor eenzelfde periode facturen ingediend worden door verschillende taalaanbieders. Deze leden vragen de regering op welke manier gemeenten en DUO samen kunnen werken om de kwaliteit van taalonderwijs te verbeteren?

In het nieuwe stelsel worden er door DUO geen leningen meer verstrekt aan asielstatushouders. Voor deze groep geldt dat zij gebruik maken van een inburgeringsaanbod van de gemeente. Dit aanbod wordt door de gemeente geregeld en gefinancierd. Waar het gezinsmigranten en overige migranten betreft is er sprake van een lening die terug betaald dient te worden. Het volgen van lessen bij verschillende taalscholen tegelijk (bijvoorbeeld verschillende onderdelen van het inburgeringstraject bij verschillende scholen) is toegestaan.

*Ten aanzien van de onderwijskwaliteit wordt opgemerkt dat DUO en de gemeente hiertoe kunnen overgaan zonder dat er sprake is van uitwisseling van persoonsgegevens. Mede gelet hierop ziet de regering niet direct aanleiding om DUO wettelijk te verplichten om gegevens te delen met *Blik op Werk*. Bij de invoering van het nieuwe stelsel zal echter gemonitord worden of het nu ingevoerde stelsel voldoende verbetering biedt om fraude tegen te gaan. Indien uit signalen blijkt dat dit in onvoldoende mate blijkt te werken, kan overwogen worden aanvullende maatregelen te nemen ter voorkoming van fraude, waaronder het verstrekken van bepaalde gegevens van DUO aan *Blik op Werk*.*

*Uitgangspunt daarbij is om met inachtneming van bepalingen in andere wetgeving (onder andere de AVG) de gegevensuitwisseling tussen DUO en *Blik op Werk* zo goed mogelijk te faciliteren.*

Welke mogelijkheden hebben DUO en gemeenten om informatie rondom inburgering uit te wisselen?

In het wetsvoorstel is geregeld tussen welke partijen en voor welk doeleinde gegevensuitwisseling noodzakelijk is ten behoeve van de uitvoering van deze wet. De gegevensuitwisseling tussen DUO en gemeenten is hier onderdeel van. In de lagere regelgeving wordt voornoemde nader gespecificeerd. Het doel dat alle instanties over de relevante gegevens kunnen beschikken om hun wettelijk taak uit te voeren, wordt bereikt door een goede informatie- en gegevensuitwisseling in te richten in de inburgeringsketen. Hier wordt aan gewerkt.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het advies van de G4 om een meldpunt in te richten bij gemeenten waar inburgeraars hun klachten kunnen deponeren. De leden vragen of de regering dit voorstel steunt.

De inrichting van een dergelijk meldpunt voor inburgeringsplichtigen kan een goede manier zijn om signalen van inburgeraars over mogelijke misstanden bij taalaanbieders centraal te ontvangen en snel te kunnen analyseren. Ik ga hierover dan ook graag het gesprek met gemeenten aan.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de regering heeft gekozen voor financiële sancties als de inburgering niet goed en tijdig verloopt. De leden steunen de oproep van onder andere de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en ACVZ om te belonen bij succesvolle inburgering in plaats van sanctioneren als het niet goed loopt. De leden vragen de regering waarom in het wetsvoorstel niet gekozen is voor

belonen in plaats van sanctioneren. De leden van de PvdA-fractie lezen in de wetsevaluatie en andere onderzoeken dat de overgrote meerderheid van de inburgeringsplichtigen zeer gemotiveerd is om in te burgeren. De leden vragen de regering of bekend is met de onderzoeken waaruit blijkt dat het dreigen met sancties averechts werkt en onnodig stress veroorzaakt.

Het nieuwe inburgeringsstelsel bevat – in vergelijking met het huidige stelsel – veel meer positieve prikkels voor inburgeraars om voortvarend aan de slag te gaan met hun inburgering en om van hun inburgering een succes te maken. De inburgeringsplichtige ontvangt van de gemeente op maat gesneden begeleiding en een passende leerroute, die tijdig start, waarbinnen aan de inburgeringsplicht kan worden voldaan. Inburgeringsplichtigen worden langs die weg positief geprikkeld en gestimuleerd om voortvarend met hun inburgering aan de slag te gaan. De regering acht het dan ook niet nodig om inburgeringsplichtigen die zich (extra) inzetten tijdens hun inburgeringsplicht daarvoor te «belonen».

De regering is ook van mening dat – als inburgeraars zich verwijtbaar niet inzetten voor hun eigen inburgering – een boete wel op zijn plaats is. Een boete kan een heel effectief middel zijn om inzet voor het inburgeringstraject alsnog af te dwingen. Uit het CPB onderzoek «Een nieuwe kijk op de Wet inburgering 2013», gepubliceerd in februari 2020, wordt nogmaals bevestigd dat strikte handhaving effectief lijkt om het slagingspercentage te verhogen. Om die reden is in het wetsvoorstel een handhavinginstrumentarium opgenomen. Om te voorkomen dat (stapelings van) boetes onbedoeld leidt tot onredelijke uitkomsten voor nieuwkomers, is in de wet bovendien de ruimte opgenomen voor gemeenten om bij het vaststellen van de hoogte van de boete rekening te houden met de persoonlijke situatie van de inburgeringsplichtige en de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan. Een boete kan uiteindelijk worden gematigd tot € 0 wanneer er sprake is van uitzonderlijke persoonlijke omstandigheden, waardoor het opleggen van een boete niet te rechtvaardigen is.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat een keuringsarts een asielstatushouder op medische gronden kan ontheffen uit de inburgeringsplicht. Een keuringsarts kan bij een getraumatiseerde asielstatushouder met psychische problemen lastig bepalen of deze klachten ook op lange termijn moeten leiden tot ontheffing van de inburgeringsplicht. Deze leden vragen de regering of zij samen met keuringsartsen nieuwe maatregelen wil opstellen als het gaat om het, eventueel tijdelijk, ontheffen van de inburgeringsplicht vanwege ernstige psychische problemen?

Voor het antwoord op deze vraag van de leden van de PvdA-fractie wordt verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie over ontheffen van de inburgeringsplicht om medische redenen (paragraaf 2.7.3 Ontheffing van de inburgeringsplicht; pagina 72).

Deze leden vragen de regering of DUO bij de beoordeling van een aanvraag tot ontheffing van de inburgeringsplicht op medische gronden, mag afwijken van het onafhankelijke advies van een keuringsarts. Zo ja, op welke gronden?

DUO stelt op basis van het advies van de aangewezen onafhankelijk arts een beschikking op waarin wordt vermeld dat er ontheffing wordt verleend of aangepaste examenomstandigheden nodig zijn op basis van het medisch advies. DUO toetst het medisch advies op de wijze van totstandkoming (is dit zorgvuldig) en op inhoud (is het inzichtelijk en concludent). In uitzonderlijke situaties, wanneer het advies niet aan bovenstaande criteria voldoet, zal door DUO worden afgeweken van het advies en wordt het rapport ter herbeoordeling voorgelegd aan de onafhankelijk arts.

4.1 Informatievoorziening

De leden van de VVD-fractie vragen of een integrale digitale database zal worden aangelegd waarmee het dossier van de statushouder voor de verschillende instanties is in te zien. Zo ja, op welke wijze en zo nee, waarom niet?

Het is van belang dat alle instanties op het juiste moment over de juiste informatie beschikken. Conform de AVG mogen instanties niet beschikken over meer informatie dan strikt noodzakelijk voor het uitvoeren van hun wettelijke taak. Een integrale database veronderstelt een vorm van centrale opslag. Een dergelijke oplossing is voorsnog niet aan de orde. Het doel dat alle instanties over de relevante gegevens kunnen beschikken om hun wettelijke taak uit te voeren, wordt bereikt door een goede informatie- en gegevensuitwisseling in te richten in de inburgeringsketen.

De leden van de VVD-fractie vragen wanneer de aangekondigde wetgeving van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt verwacht om knelpunten in gegevensuitwisseling in het sociaal domein weg te nemen wordt verwacht. Wat betekent het voor de uitvoering van de nieuwe inburgeringswet als deze wet later in werking zal treden?

Een mogelijk latere inwerkingtreding van de «Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein» heeft geen direct effect op de uitvoering van de nieuwe Wet inburgering. De beoogde doelstelling van de «Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein», namelijk het vastleggen van taken en bevoegdheden van de gemeente voor de integrale aanpak en coördinatie bij meervoudige problematiek, vormt immers geen voorwaarde voor het functioneren van de nieuwe Wet inburgering. Wel zal het domein inburgering worden meegenomen in de «Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein» waardoor de gemeente in het geval van meervoudige problematiek grondslagen heeft voor de gegevensuitwisseling voor de aanpak en coördinatie van de hulpvraag. Onderkend wordt dat mogelijk meervoudige problematiek van de inburgeraar, indien tijdig door de gemeente gesignaleerd, onderdeel moet uitmaken van het PIP en mogelijk andere ondersteuning voor de inburgeraar. Wanneer het domein inburgering wordt opgenomen in de Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein is dit echter beter geborgd.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan toelichten waarom de gegevensuitwisseling met de IND niet onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel valt. Is het niet cruciaal voor zowel het verblijfsrecht (dat afhangt van de vraag of iemand al dan niet aan de inburgeringsplicht heeft voldaan) als de inburgeringsplicht (die afhangt van de verblijfs-status) dat tijdige en pro-actieve gegevensuitwisseling ook in dit wetsvoorstel gewaarborgd is?

In de gegevensuitwisseling tussen bestuursorganen die taken hebben in het kader van de Wet inburgering en de IND is reeds voorzien met artikel 107 van de Vreemdelingenwet 2000. Dit artikel biedt de grondslag om zowel gegevens over het verblijfsrecht als gegevens over de inburgeringsplicht te ontvangen van en te delen met de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

4.2 Handhaving

De leden van de SP-fractie vragen de regering hoe de intake wordt vormgegeven. Een financiële sanctie bij afwezigheid van de inburgeraar tijdens de verschillende fases van het traject kan ervoor zorgen dat inburgeraars betrokken blijven tijdens het hele traject. Toch hebben deze leden er vragen over. Zo wordt in artikel 14 van het wetsvoorstel gesteld

dat bij meermaals uitblijven van de inburgeraar de brede intake wordt gedaan in afwezigheid van de inburgeraar zelf. Hoe ziet de regering dit voor zich? Denkt de regering dat het voor een inburgeraar wenselijk is dat een intake zonder zijn aanwezigheid wordt verricht?

Als een inburgeringsplichtige meermaals niet is verschenen bij of niet heeft meegewerkt aan de brede intake, heeft de gemeente op basis van dit wetsvoorstel de mogelijkheid om de brede intake zonder medewerking van de inburgeringsplichtige uit te voeren en het PIP eenzijdig vast te stellen. Uiteraard is dit geen wenselijke situatie, maar de regering vindt het noodzakelijk dat de inburgeringstermijn – die start zodra het PIP is vastgesteld – toch op enig moment start. Dit is ook van belang in verband met de handhaving door zowel de gemeenten als door DUO.

Om het PIP zonder inbreng van de inburgeringsplichtige te kunnen vaststellen, zullen gemeente op grond van de voorhanden zijnde gegevens zo goed als mogelijk onderzoek doen 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. Als 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.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan aangeven wat voor eisen er aan een college worden gesteld om bij uitblijven van de inburgeraar in deze stap van het traject er toch voor te zorgen dat een inburgeraar mee gaat doen met het traject en gemotiveerd wordt om het traject te doorlopen. Kan de regering aangeven welke eisen er worden gesteld aan het college wanneer de inburgeraar tijdens andere fases van het traject niet meer komt? Hoe moet het college ervoor zorgen dat de inburgeraar tijdens het traject gemotiveerd wordt om het traject te voldoen?

De regering vindt het van belang om te vermelden dat verreweg de meeste inburgeringsplichtigen intrinsiek gemotiveerd zijn om de Nederlandse taal te leren en van hun inburgering een succes te maken. Het nieuwe inburgeringsstelsel biedt inburgeringsplichtigen hier ook veel handvatten voor. Inburgeringsplichtigen krijgen een op maat gesneden persoonlijk plan, waarin afspraken de gemeente zijn vastgelegd om binnen de termijn te voldoen aan hun inburgeringsplicht. In dit plan zijn niet alleen de afspraken vastgelegd waar de inburgeringsplichtige zich aan moet houden, maar ook wat de inburgeringsplichtige van de gemeente mag verwachten.

Inburgeringsplichtigen worden gedurende het inburgeringstraject begeleid door de gemeente, onder andere via voortgangsgesprekken. Deze gesprekken hebben tot doel de ontwikkeling van de inburgeringsplichtige te volgen en mogelijke knelpunten te signaleren. Bovendien krijgt de gemeente, in het geval van asielstatushouders, informatie van de taalscholen over de inzet en resultaten van de inburgeraar tijdens de taallessen. Ook dit kan inzicht geven in de ontwikkeling van de inburgeringsplichtige gedurende het traject. De aldus verzamelde informatie, samen met de zienswijze en ervaringen van de inburgeringsplichtige zullen de basis zijn voor bijsturing, in positieve of negatieve zin. Als een inburgeraar zich verwijtbaar niet houdt aan de afspraken uit het PIP dan legt de gemeente een boete op om hen zo aan te sporen om zich alsnog in te spannen voor zijn inburgering. Het college heeft dus verschillende verplichtingen om de inburgeringsplichtige bij de les te houden gedurende zijn inburgeringstermijn.

4.2.1 Handhaving door de Minister van SZW en door de gemeente

De leden van de VVD-fractie vragen of het juist is dat de gemeente ook als handhavend instrumentarium de verlenging van het ontzorgingstraject zou kunnen inzetten, als een inburgeraar onvoldoende voortgang laat zien op gemaakte afspraken. Hoe wijst de regering de gemeenten actief op deze mogelijkheid?

Voor het antwoord op deze vraag van de leden van de VVD-fractie wordt verwezen naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van deze leden (paragraaf 2.5.2 Ontzorgen van asielstatushouders; pagina 46).

4.2.2 Hoogte van de boetes

De leden van de VVD-fractie vragen waarom niet conform de motie van de leden Becker en Heerma (over niet vrijblijvende afspraken met gemeenten over onder andere een boete voor inburgeraars die verwijtbaar niet goed meewerken aan hun eigen inburgering), gekozen is om naast maximum boetebedragen ook minimum boetebedragen vast te leggen.³⁸ Zo zou immers worden voorkomen dat gemeenten ervoor kiezen nooit boetes op te leggen of hele lage boetes op te leggen bij inburgeraars die willens en wetens onbereidwillig zijn. Dat hier geen boete op zou volgen zou volgens de aangenomen motie geen optie mogen zijn.

Dit wetsvoorstel regelt dat gemeenten een boete opleggen wanneer inburgeringsplichtigen verwijtbaar niet meewerken aan hun eigen inburgering, waarbij de mogelijkheid bestaat om bij recidive een steeds hogere boete op te leggen, of om bij een verminderde mate van verwijtbaarheid een lagere boete vast te stellen. Het opleggen van een boete is niet vrijblijvend. Gemeenten krijgen enkel de ruimte om de boete aan te passen aan de persoonlijke situatie van de inburgeringsplichtige en de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan. Het kan in uitzonderlijke persoonlijke omstandigheden namelijk noodzakelijk zijn dat de gemeente de boete vaststelt op € 0. Denk hierbij aan dusdanige financiële omstandigheden dat het opleggen van een boete niet te rechtvaardigen is.

Minimum boetebedragen kunnen alleen worden vastgesteld als er wordt gewerkt met vaststaande boetebedragen (zogenaamde gefixeerde boetes). Dit betekent dat voor elke denkbare overtreding van de inburgeringsplichtige in het wetsvoorstel een vaststaand boetebedrag moet worden vastgesteld. In dat geval kan er dus ook geen rekening worden gehouden met de persoonlijke situatie en kan de boete bijvoorbeeld ook niet worden verlaagd op basis van verminderde verwijtbaarheid of verhoogd als er sprake is van recidive.

Ook wanneer in het wetsvoorstel minimumboetes zouden zijn vastgelegd, wat niet de voorkeur heeft, kan de rechter in individuele gevallen de hoogte van de boetes als onevenredig beoordelen.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het voor de hand zou liggen om de hoogte van de boetes te kunnen laten variëren per gemeente. Deze leden vinden het begrijpelijk dat gemeenten gelegenheid moeten hebben om maatwerk te kunnen leveren bij het opleggen van de boete, maar dat geldt niet zozeer voor het vaststellen van het maximum.

In het wetsvoorstel zijn in artikel 26 de maximale boetebedragen opgenomen die een gemeente tijdens het inburgeringstraject kan opleggen indien een inburgeringsplichtige verwijtbaar de afspraken uit het PIP niet nakomt. In de lagere regelgeving worden nadere regels gesteld over de hoogte van de boete. Op die manier wordt geborgd dat de maximale boetes die aan inburgeraars kunnen worden opgelegd tijdens het inburgeringstraject in alle gemeenten hetzelfde zijn.

³⁸ Kamerstukken II 2017/18, 32 824, nr. 228.

De regering vindt het echter wel van belang dat gemeenten, binnen de kaders die gesteld zijn in de wet en die nog gesteld worden in de lagere regelgeving, maatwerk kunnen toepassen, door de handhaving af te stemmen op de persoonlijke omstandigheden en situatie van de inburgeraar. Inburgeraars moeten vooraf goed weten waar zij aan toe zijn, zeker als het om boetes gaat. Daarom worden gemeenten verplicht om in een verordening vast te leggen onder welke omstandigheden en op welke wijze zij de handhaving uitvoeren. Dit is niet vrijblijvend.

4.2.3 Gevolgen niet tijdig voldoen aan het PVT voor lening

De leden van de VVD-fractie vragen welke gevolgen er nog wel zijn als een inburgeraar niet tijdig voldoet aan het participatieverklaringstraject (PVT).

Als een inburgeringsplichtige verwijtbaar niet tijdig voldoet aan het PVT, zal DUO een boete opleggen. De inburgeringsplichtige heeft dan immers niet voldaan aan de inburgeringsplicht, conform artikel 6 eerste lid en onder a van het wetsvoorstel. De inburgeringsplichtige zal vervolgens een nieuwe termijn opgelegd krijgen om alsnog te voldoen aan de inburgeringsplicht.

5. Doenvermogen

De leden van de VVD-fractie zijn positief over de constatering dat het nieuwe inburgeringsstelsel beter aansluit op het doenvermogen van inburgeringsplichtigen. Deze leden vinden het van groot belang dat inburgeringsplichtigen op soepele wijze met inburgering aan de slag kunnen om zo, zo snel mogelijk zelf de regie over het leven te kunnen pakken. Wel delen deze leden de bezorgdheid van DUO rond de toeslagen. Zij zijn van mening dat het huidige toeslagenstelsel door hier gewortelde Nederlanders al als zeer complex kan worden ervaren en vragen zich af hoe inburgeringsplichtigen hierop worden voorbereid. Deze leden maken zich met name zorgen over de inkomensafhankelijke toeslagen die bij een stijgend inkomen – wat in de lijn der verwachting ligt – gedeeltelijk terugbetaald moeten worden. Kan de regering toelichten hoe voorkomen wordt dat deze groep hierdoor in problemen komt?

De gemeente dient in het kader van het ontzorgen invulling te geven aan begeleiding naar financiële zelfredzaamheid. Hieraan zijn geen nadere regels gesteld. Het is de verwachting dat de toeslagen en de verplichtingen die daar bij horen onderdeel uitmaken van de begeleiding. Veel gemeenten ondersteunen asielstatushouders al bij het aanvragen van de inkomensafhankelijke toeslagen en besteden in de begeleiding al aandacht aan de verplichtingen die bij de toeslagen horen.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de VNG vreest dat het wetsvoorstel niet leidt tot een verbetering met betrekking tot het doenvermogen van nieuwkomers, aangezien er toch weer veel partijen betrokken zijn en het inburgeringstraject uit veel verschillende onderdelen bestaat. Dit terwijl het juist van groot belang is dat het traject voor nieuwkomers begrijpelijk en overzichtelijk is, want dat is precies waar het nu vaak aan schort en wat tot problemen leidt. Kan de regering nader ingaan op deze zorgen van de VNG en op het doenvermogen van inburgeringsplichtigen? *De VNG heeft in het kader van het doenvermogen van inburgeringsplichtigen inderdaad gewezen op de hoeveelheid betrokken partijen en verschillende onderdelen waaruit het inburgeringstraject bestaat. Daarbij is aangegeven dat hierdoor het risico ontstaat dat het voor inburgeringsplichtigen onduidelijk is tot wie zij zich moeten wenden in de verschillende fasen in het inburgeringstraject en dat het voor inburgeringsplichtigen moeilijk te begrijpen is waar zij precies aan moeten voldoen.*

In het huidige stelsel zijn inburgeringsplichtigen niet altijd goed in staat om zelfstandig invulling te geven aan hun inburgering. Dit is belangrijke reden om gemeenten in het nieuwe stelsel de regie krijgen over de uitvoering van inburgering. In dat kader krijgen gemeenten onder andere de taak om de inburgeringsplichtige vanaf de start van het traject te begeleiden en ondersteunen, zodat zij betrokkene onder andere kunnen helpen als er rondom het inburgeringstraject zaken zijn die niet helder zijn. De regering ziet met name gemeenten dan ook als een belangrijk deel van de oplossing voor de problematiek die de VNG heeft geschetst. Met de VNG is de regering van mening dat het van belang is dat het voor de inburgeringsplichtige volstrekt helder is waar hij tijdens zijn inburgeringstraject terecht kan met vragen over het traject. Daarnaast moet worden voorkomen dat er situaties ontstaan waarin de inburgeringsplichtige tegenstrijdige informatie ontvangt van de verschillende partijen waarmee hij gedurende het traject in aanraking komt. Dit kan worden gewaarborgd door goede afspraken te maken over de wijze waarop de betrokken partijen gedurende het inburgeringstraject met de inburgeringsplichtige communiceren. Bij de voorbereiding van de implementatie van het nieuwe stelsel is hier dan ook uitdrukkelijk aandacht voor. Zo bevatten de bestuurlijke afspraken die met de VNG zijn gemaakt ook afspraken over de rol van gemeenten ten opzichte van de andere partijen die in het nieuwe stelsel een rol krijgen, zoals DUO en het COA. De regering is dan ook van mening dat aan het doenvermogen van inburgeringsplichtigen en de zorgen van de VNG op dit vlak tegemoet is gekomen.

6. Gevolgen voor regeldruk

Over dit hoofdstuk zijn door geen van de fracties vragen gesteld.

7. Financiële gevolgen

De leden van de SP-fractie constateren dat ook in de nieuwe wet wordt gesteld dat inburgeraars geld moeten lenen om hun opleidingen te kunnen volgen. Volgens de memorie van toelichting worden inburgeraars die gebruikmaken van de onderwijsroute zelfs aangewezen op een uitkering of werk. Waarom worden inburgeraars in de onderwijsroute aangewezen op een baan terwijl ze nooit hebben kunnen participeren tijdens de module arbeidsmarkt en participatie? *Hoewel de onderwijsroute in beginsel is bedoeld voor jonge inburgeringsplichtigen, geldt er voor deze route geen leeftijdsgrens zodat de toegankelijkheid van de onderwijsroute is geborgd. Echter, voor inburgeringsplichtigen gelden dezelfde voorwaarden als voor niet-inburgeraars om een beroep te kunnen doen op studiefinanciering en het volgen van een reguliere opleiding met behoud van uitkering. Is er recht op studiefinanciering, dan is er geen recht op een bijstandsuitkering. Wie na zijn 30-ste instroomt in het onderwijs, komt niet in aanmerking voor studiefinanciering. De gemeente kan, na afronding van de onderwijsroute, het volgen van een opleiding met behoud van uitkering toestaan, maar is daartoe niet verplicht. De gemeente maakt in samenspraak met de individuele inburgeringsplichtige de keuze voor de meest geschikte leerroute op grond van de informatie uit de brede intake. De verwachting is dat gemeenten de onderwijsroute slechts voor een beperkte groep oudere inburgeringsplichtigen in zullen zetten. Binnen de onderwijsroute zijn deelnemers vrijgesteld van de MAP. Zij bereiden zich immers voor op het volgen van een opleiding. Daarom zullen leervaardigheden en studieloopbaanbegeleiding onderdeel zijn van het taalschakeltraject in plaats van arbeidsmarktoriëntatie.*

Waarom kiest de regering er opnieuw voor om mensen te laten lenen voor hun inburgeringstraject? Waarom kiest de regering niet voor de

minder omslachtige manier van het in eigen hand nemen van de lessen in het traject zodat de lening en het in dienst nemen van scholen niet aan de orde is? Waarom wordt er op deze lening ook een rente toegevoegd, zoals benoemd in artikel 21 van het wetsvoorstel? Deelt de regering de mening dat dit voor een nog grotere drempel zorgt voor inburgeraars die de Nederlandse samenleving betreden?

Gezinsmigranten zijn ook in financiële zin verantwoordelijk voor hun inburgeringstraject. De regering hecht eraan voor hen de mogelijkheid te blijven bieden om hun inburgeringscursus te financieren met gebruikmaking van een lening van DUO. Zij krijgen, anders dan asielstatushouders, geen inburgeringsaanbod van gemeenten. De reden voor dit onderscheid is gelegen in de andere startpositie van beide groepen. Zij hebben veelal weloverwogen de keuze gemaakt om zich in Nederland te vestigen en hebben zich daarop voorbereid, onder andere door het examen inburgering in het buitenland af te leggen. Verder hebben gezinsmigranten een partner (referent) in Nederland die beschikt over voldoende inkomen en van wiens netwerk zij gebruik kunnen maken bij het wegwijs worden in Nederland. Voor asielstatushouders ligt dit wezenlijk anders. Zij zijn naar Nederland gevlucht vanuit een onveilige situatie en zijn, anders dan gezinsmigranten en overige migranten, bij de start van hun inburgeringstraject over het algemeen aangewezen op een bijstandsuitkering.

De lening die gezinsmigranten kunnen aanvragen is nadrukkelijk een sociale lening. Zowel bij de aanvraag als de terugbetaling ervan wordt rekening gehouden met de draagkracht van het huishouden. Dit betekent dat dit niet voor een grote drempel zorgt voor de betreffende inburgeraars. Voor de rente op deze leningen geldt hetzelfde regime als voor studiefinanciering.

Kan de regering aangeven wat de verwachte schuld is waarmee een inburgeraar de Nederlandse samenleving betreedt?

Binnen het huidige stelsel hebben 8.330 (31%) van de gezins- en overige migranten voldaan aan de inburgeringsplicht mét een toegekende lening. De overige gezins- en overige migranten die voldaan hebben aan de inburgeringsplicht (18.334) hebben dit gedaan zonder toegekende lening. Het gemiddelde leenbedrag van gezins- en overige migranten op het moment van behalen van de inburgeringsplicht is € 3.626,-. Ongeveer 15% van de gezins- en overige migranten leent meer dan € 6.000,-.

De leden van de PvdA-fractie vragen aan de regering welke berekening is gedaan om de gemeentelijke budgetten voor maatschappelijke begeleiding vast te stellen. Wat is het gemeentelijke budget voor maatschappelijke begeleiding voor één asielstatushouder?

Voor het antwoord op deze vraag van de leden van de PvdA-fractie wordt verwezen naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de CU-fractie (paragraaf 2.5.1 Maatschappelijke begeleiding; pagina 47).

Deze leden vragen ook welke bedragen per leerroute worden gehanteerd voor het vaststellen van de gemeentelijke budgetten (specifieke uitkering). Als de verschillende leerroutes verschillende effecten hebben op de kosten en budgetten van gemeenten, hoe voorkomt de regering dan dat gemeenten hierdoor gestimuleerd worden om inburgeraars de goedkoopste leerroute aan te bieden?

Per inburgeringsplichtige asielstatushouder ontvangen gemeenten voor een leerroute € 10.000, onafhankelijk van de keuze van de te volgen leerroute. Dit versimpelt de bekostiging en zorgt voor meer budgetzekerheid. Het bedrag is een gewogen gemiddelde van wat gemeenten naar verwachting kwijt zijn aan de verschillende leerroutes.

Het uitgangspunt is dat een brede intake en de onafhankelijke leerbaarheidstoets ervoor moeten zorgen dat een keuze niet financieel benaderd

wordt. Als een gemeente de financiën toch meeweegt, is dat in het voordeel van de B1-route. De verwachting is namelijk dat de Z-route duurder zal zijn dan de B1-route.

De leden van de PvdA-fractie steunen de keuze van de regering om het inkopen van inburgeringstrajecten voor een deel van de nieuwkomers te beleggen bij de gemeenten. Deze leden zien echter wel risico's als het gaat om de aanbestedingen. Deze leden vragen de regering hoe zij voorkomt dat er een race naar beneden ontstaat als het gaat om de prijs en kwaliteit van taalonderwijs en inburgeringstrajecten. De leden vragen de regering hoe zij een reële prijs voor de inkoop van inburgeringstrajecten zal waarborgen.

In het nieuwe inburgeringsstelsel verwacht de regering geen race naar de bodem op het gebied van prijs en kwaliteit van inburgeringstrajecten. In het nieuwe inburgeringsstelsel is er sprake van een dubbele kwaliteitsborging voor taalcursussen. In de eerste plaats is er het keurmerk van Blik op Werk. Dit keurmerk bevat verschillende kwaliteitseisen voor taalscholen, waaronder ook eisen aan het aantal gekwalificeerde docenten. In de amvb en de regeling worden de belangrijkste kwaliteitseisen voor taalscholen om in aanmerking te komen voor het keurmerk opgenomen. Daarbij is ook aandacht voor de kwaliteit van de docenten die de lessen verzorgen. In de tweede plaats kunnen gemeenten, voor zover het gaat om inburgeringscursussen voor asielstatushouders, bij het contracteren van taalscholen aanvullende kwaliteitseisen stellen. En in het geval van gezinsmigranten kunnen gemeenten adviseren over een passende cursus.

Op basis van de dubbele kwaliteitsborging en de financiële kaders vertrouwt de regering erop dat het in het nieuwe stelsel mogelijk is om tegen een reële prijs kwalitatief hoogwaardig inburgeringsaanbod in te kopen.

De prijsontwikkeling zal ook in het nieuwe stelsel worden gemonitord. Indien op enig moment na implementatie van het wetsvoorstel op basis van een evaluatie blijkt dat een race naar beneden zich voordoet zal eerst het gesprek hierover gestart worden met gemeenten en aanbieders. Daarbij is het ook een mogelijkheid om in de amvb nadere regels te stellen over een reële prijs in de inburgering.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering ook welke bijdrage overheidsinstellingen kunnen leveren aan het praktijkdeel van de inburgering. Is de regering bereid om binnen de overheid werkervaringsplaatsen voor nieuwkomers beschikbaar te stellen in het kader van inburgering?

Het nieuwe inburgeringsstelsel biedt fors meer mogelijkheden om het inburgeringstraject te combineren met participatie, bijvoorbeeld via stage- of werkervaringsplaatsen. Gemeenten hebben de ruimte om integrale/ gecombineerde trajecten van inburgering en participatie op maat aan te bieden en hierbij te kijken naar wat iemand kan en wil en hierbij eerdere opleidingen en werk dat iemand in het land van herkomst heeft gedaan te betrekken.

Gemeenten en andere overheidsorganisaties kunnen vanzelfsprekend ook een belangrijke bijdrage leveren aan de inburgering door zelf werkervaringsplekken voor inburgeringsplichtigen beschikbaar te stellen. Het Ministerie van SZW is voornemens om de mogelijkheden hiertoe op rijksniveau met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te verkennen.

7.1 Verdeelsystematiek Specifieke Uitkering inburgeringsvoorzieningen

De leden van de VVD-fractie lezen dat de verdeling van de middelen als vertrekpunt de inputfactoren heeft, waarbij rekening wordt gehouden met gemeenten die een relatief grote inburgeringsopgave hebben. Kan de regering nader toelichten over welke inputfactoren wordt gesproken en wanneer sprake is van een relatief grote inburgeringsopgave? Is dit met name kwantitatief of heeft dit ook kwalitatieve elementen?

Gemeenten met een relatief grote inburgeringsopgave zijn gemeenten met, in verhouding tot het aantal inwoners, veel inburgeringsplichtige personen. Hier wordt rekening mee gehouden door het budget grotendeels te baseren op het werkelijk aantal inburgeringsplichtigen. Na afloop van het uitvoeringsjaar wordt het budget definitief vastgesteld op basis van de werkelijke aantallen asielstatushouders, gezinsmigranten en overige migranten. Dit betreft alleen de inburgeringsplichtige personen en niet de kinderen die wel worden meegeteld in de gemeentelijke huisvestingstaakstelling. In de financiering wordt rekening gehouden met deze kwantitatieve elementen en wordt behalve het onderscheid tussen asielstatushouders, gezinsmigranten en overige migranten verder geen rekening gehouden met kwalitatieve elementen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat bij de verdeling van de middelen op termijn gebruik wordt gemaakt van prestatiebekostiging met een ingroeimodel. Deze leden vinden het goed dat gemeenten met goede inburgeringsresultaten daarvoor worden beloond en dat gemeenten zo worden geprikkeld om inburgeringsplichtigen zo goed mogelijk te laten inburgeren. Deze leden lezen daarbij dat het niveau waarop de inburgeringsplichtige zijn diploma haalt geen rol speelt en zij vragen zich af of daarmee geen prikkel in het systeem komt dat kan leiden tot voortijdig afschalen van het niveau. Zeker met het oog op de nog niet uitgekristalliseerde definitie van aanzienlijke inspanning zoals bedoeld in het B1-traject.

Voor het antwoord op deze vraag van de leden van de VVD-fractie wordt verwezen naar het antwoord op een andere, vergelijkbare vraag van deze leden over afschalen (paragraaf 2.7.1.1 B1-route; pagina 62).

8. Monitoring en evaluatie

De leden van de VVD-fractie lezen dat het creëren van een solide basis en een adaptief stelsel van belang is om het inburgeringsproces te kunnen verbeteren. Deze leden zijn positief over dit uitgangspunt en delen de mening dat een grondige evaluatie noodzakelijk is om dit te kunnen realiseren. Deze leden vragen de regering dan ook of deze bereid is om het plan van aanpak voor de monitoring en evaluatie met de Kamer te delen.

Het monitoring en evaluatieplan wordt momenteel opgesteld en zal worden besproken met belangrijke partners in de inburgeringsketen waaronder gemeenten, DUO en COA. De verwachting is dat dit plan eind 2020 gereed is. De hoofdlijnen ervan worden gedeeld met uw Kamer.

9. Advies en consultatie

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

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering kan aangeven of de VNG ook bij dit uiteindelijke wetsvoorstel van oordeel is dat dit voor gemeenten onuitvoerbaar is, zoals te lezen staat in de memorie van

toelichting. Aangezien gemeenten dé cruciale partij zijn in het nieuwe stelsel, roept het veel vragen op als de koepel van gemeenten aangeeft dat de wet onuitvoerbaar zou zijn. Op welke punten is de regering de gemeenten tegemoetgekomen?

De regering hecht eraan dat gemeenten hun regierol in het nieuwe inburgeringsstelsel goed uit kunnen voeren. Daarom zijn er intensieve gesprekken gevoerd met de VNG over de taken die zij hebben in het nieuwe stelsel, de ambities en de middelen die hierbij horen. Op 24 april jl. is een bestuurlijk akkoord bereikt over zowel de financiële als inhoudelijke kaders van de nieuwe Wet inburgering.³⁹ Gemeenten krijgen er structureel € 35,2 mln. extra middelen bij en krijgen daarnaast incidenteel € 36,5 mln. Inhoudelijk zijn voornamelijk afspraken en aanscherpingen gemaakt die de regierol van gemeenten verstevigen. Hiermee is er voor gemeenten een goede balans gevonden tussen hun taken en de middelen die hiervoor beschikbaar zijn.

Welke lessen zijn in dit traject geleerd uit eerdere decentralisaties?

In de dagelijkse praktijk blijkt dat de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van partijen binnen de gedecentraliseerde onderdelen van het sociale domein niet altijd zijn uitgekristalliseerd en duidelijk vastgelegd. Daarnaast blijkt ook dat volledige decentralisatie ertoe leidt dat er in de uitvoeringspraktijk verschillen kunnen ontstaan tussen gemeenten. Dat is enerzijds positief omdat de toepassing van maatwerk met name in het sociale domein van groot belang is. Maar het kan soms ook nadelig uitpakken als er grote verschillen zijn in de ondersteuning die gemeenten bieden of in de handhaving van bepaalde verplichtingen. Mede om deze redenen is bewust gekozen om het inburgeringsbeleid niet volledig te decentraliseren, maar gemeenten wel de regie te geven over de uitvoering van inburgering.

Kan de regering nader ingaan op het bezwaar van de VNG tegen de prestatiebekostiging en de toereikendheid van het budget? En kan de regering garanderen dat gemeenten de uitvoering van de wet zoals die nu uiteindelijk voorligt voortvarend ter hand zullen nemen?

In de memorie van toelichting wordt geëxpliciteerd dat gemeenten met hogere slagingspercentages daarvoor middels de prestatiebekostiging worden beloond. Gemeenten hebben aangegeven hier bezwaar tegen te hebben omdat dit betekent dat gemeenten worden afgerekend op iets waar ze weinig invloed op hebben. De regering is echter van mening dat gemeenten met hun regierol en de taken die daarbij horen wel degelijk voldoende mogelijkheden hebben om de inburgeringsresultaten te beïnvloeden voor asielstatushouders. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om goede begeleiding van de inburgeringsplichtige tijdens het inburgerings-traject, handhaving van de verplichtingen in het PIP en ook om het inkopen van kwalitatief hoogwaardige inburgeringscursussen.

9.1.1 Regierol gemeenten algemeen

9.1.1.1 Verhouding tussen taken van gemeenten en taken van andere partijen

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering de constatering van de VNG en gemeenten -dat zij zelf in staat moeten worden gebracht om te bepalen wanneer en hoe de logistiek van de leerbaarheidstoets wordt georganiseerd- terecht vindt. Tegelijkertijd staat onder paragraaf 2.5.3 dat deze overgang alleen op termijn en onder voorwaarden zou plaatsvinden. Deze leden zijn van mening dat de regering daarmee vooruitloopt op het onderzoek en vinden dit onverstandig en onwenselijk. Deze leden

³⁹ Kamerstukken II 2019/20, 32 824, nr. 297.

vernemen graag op welke termijn en onder welke voorwaarden de regering voornemens is om de regie over te dragen.

Het betreft hier twee verschillende zaken, namelijk enerzijds het moment van afname en anderzijds de gekozen afnemer. De passage over de logistiek van de leerbaarheidstoets waarnaar wordt verwezen in bovenstaande vraagstelling heeft betrekking op het moment van afname. Deze zegt dus niets over de gekozen afnemer en het feit dat dit op termijn gemeenten zouden kunnen worden.

In het wetsvoorstel is reeds geregeld dat de gemeenten het moment van afname van de leerbaarheidstoets bepalen. Op grond van het contact met de inburgeringsplichtige en de overige informatie uit de brede intake, kan de gemeente het meest geschikte moment bepalen voor het uitvoeren van de leerbaarheidstoets, binnen de termijn van tien weken die er staat voor het vaststellen van het PIP.

Los van het moment van afname, is als onderdeel van de bestuurlijke afspraken op verzoek van gemeenten afgesproken dat zij op termijn afnemer kunnen worden van de leerbaarheidstoets, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Dit zal niet eerder zijn dan drie jaar na inwerkingtreding van het nieuwe stelsel en ná de evaluatie van het instrument. Hierbij zijn verder een aantal voorwaarden van belang. Ten eerste blijft het Ministerie van SZW de eigenaar van de toets. Ten tweede wordt de toets door daartoe getrainde en gecertificeerde medewerkers afgenomen. Ten derde dient de uitkomst op dezelfde uniforme wijze te worden geïnterpreteerd.

Eveneens vragen deze leden de regering of een wijziging van de AMvB die dit zou regelen voor goedkeuring naar de Tweede Kamer wordt gestuurd met inbegrip van alle relevante informatie op basis waarvan een dergelijk besluit zou worden genomen.

In artikel 14, vijfde lid, van het wetsvoorstel, wordt aangegeven dat de instantie die de leerbaarheidstoets zal afnemen bij ministeriële regeling wordt aangewezen. In ditzelfde artikel is aangegeven dat onder deze instantie ook het college kan worden verstaan. Als, op termijn en onder voorwaarden, het mogelijk wordt voor de gemeente om zelf de leerbaarheidstoets af te nemen, zal de ministeriële regeling hiertoe gewijzigd moeten worden. Een voorhangprocedure is niet voorzien.

Één van de voorwaarden voor overdracht van de afname van de leerbaarheidstoets naar gemeente is dat dit pas plaatsvindt na de evaluatie van de leerbaarheidstoets. In deze evaluatie wordt enerzijds gekeken of de toets werkt zoals beoogd, anderzijds of de toets ook wordt gebruikt zoals beoogd. Bij dit laatste wordt onder andere gekeken naar hoe vaak en waarom wordt afgeweken van de uitkomsten van de leerbaarheidstoets. De uitkomsten van deze evaluatie worden te zijner tijd gedeeld met de Kamer, alvorens een eventuele wijziging van de ministeriële regeling plaatsvindt.

9.1.2 Financiering

9.1.2.1 Prestatiebepaling

De leden van de Groenlinks-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de resultaten die gemeenten behalen met de uitvoering van hun inburgeringstaken voor een deel gaan meewegen in de verdeling van de beschikbare middelen. De regering stelt dat dit systeem de gemeenten beloont met goede prestaties.⁴⁰ Voornoemde leden zien deze berekening, mede gelet op de bezwaren van de VNG op dit punt, als problematisch. Deze leden vragen zich sterk af of de prestatiebepaling niet zal leiden tot een perverse prikkel, waarbij gemeenten de voorkeur zullen

⁴⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 483, nr. 3 blz. 86.

hebben om «rendabele, leerbare» asielstatushouders te begeleiden. Ziet de regering dit risico ook? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe ondervangt de regering dit risico?

De regering ziet het door de leden van Groenlinks-fractie geschetste risico van (gedeeltelijke) prestatiebekostiging niet. De verwachting is juist dat de prestatiebekostiging gemeenten extra zal motiveren om goede resultaten te behalen met alle inburgeraars.

De afgelopen jaren hebben wat deze leden betreft bewezen dat markwerking en prestatiedruk niet de manier zijn om effectieve integratie te bevorderen. De regering lijkt dat met deze nieuwe inburgeringswet gedeeltelijk te erkennen, maar blijft toch tussen publieke facilitering en marktwerking inhangen. Deze leden vinden dat een gemiste kans. Kan de regering derhalve aangeven waarom de prestatiebekostiging weliswaar verlaagd wordt, maar niet afgeschaft? Deelt de regering de mening dat indien de regierol aan gemeenten wordt gelaten en zij aangeven niet voor deze prestatiebekostiging zijn, dit zwaar meegewogen moet worden bij het verdere gesprek hierover? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke manier zou dit kunnen?

De prestatiebekostiging zorgt voor een extra stimulans voor gemeenten om goede resultaten te leveren. Dit heeft weinig met marktwerking te maken, maar wel met financiële beloning van goede resultaten. De regering heeft ervoor gekozen het belang van prestatiebekostiging te beperken om daarmee een goede balans te vinden tussen het financieel belonen van goede resultaten en budgetzekerheid voor gemeenten. Hiermee is tevens een balans gevonden tussen de wens van de Kamer en de wens van gemeenten. De wens van gemeenten is hierbij uiteraard ook zwaar meegewogen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe mogelijk wordt gemaakt dat gemeenten die partijen kunnen contracteren die het best in staat zijn om in partnerschap met gemeenten en elkaar de beste en meest duurzame inburgering te leveren? Graag ontvangen deze leden een nadere toelichting op dit punt. En hoe wordt voorkomen dat aanbestedingsregels daarbij niet onnodig in de weg gaan zitten?

Het nieuwe inburgeringsstelsel zet fors in op het leren van de taal in combinatie met participatie. Inburgeraars hebben namelijk de beste kansen op het vinden van een goede en duurzame positie in de Nederlandse maatschappij en op de arbeidsmarkt als het leren van de taal hand in hand gaat met participatie (op de arbeidsmarkt). Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om die twee elementen bij elkaar te brengen in een passend inburgeringsaanbod. Doordat gemeenten in het nieuwe stelsel verantwoordelijk worden voor het organiseren van het inburgeringsaanbod kunnen zij juist die partijen contracteren die het beste tegemoet komen aan hun kwaliteitseisen. Zo kan een gemeente bijvoorbeeld als eis stellen dat de aanbieder van een taalcursus nauw samenwerkt met een aanbieder van een participatiecomponent, bijvoorbeeld een sociaal werk-bedrijf. Zo ontstaat er voor de inburgeraar de beste kans op een duurzame positie in de maatschappij.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen op welke manier de regering kan borgen dat publieke taalscholen die nog onder de huidige wet vallen niet omvallen of stoppen voordat de nieuwe inburgeringswet van kracht wordt.

De regering is bekend met de problematiek van mbo-scholen die als gevolg van de maatregelen in het kader van het corona virus omzetverlies draaien en geen aanspraak kunnen maken op NOW. Hun problematiek is ingewikkeld. Een eenvoudige gerichte oplossing voor dit probleem is er helaas niet. In beantwoording van een vergelijkbare vraag van leden van GroenLinks aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)

is toegelicht waarom een uitzondering op de NOW maken voor mbo-scholen niet mogelijk is.⁴¹ Ik houd een vinger aan de pols hoe de versoepeling van de maatregelen van de regering om het coronavirus te controleren (klassikale lessen zijn weer toegestaan met inachtneming van de RIVM maatregelen) uitpakt voor de inburgeringssector.

9.1.3 Maatschappelijke begeleiding

De leden van de GroenLinks-fractie maken zich zorgen over ontwikkelingen betreffende de maatschappelijke begeleiding. Voornoemde leden lezen in de memorie van toelichting dat de inhoud van de maatschappelijke begeleiding wordt 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».⁴² Deze leden delen de mening van deskundigen dat maatschappelijke begeleiding van grote waarde is voor integratie en wezenlijk verschilt van casemanagement. Deze leden vinden het teleurstellend dat de regering kiest voor een verkapte bezuiniging op maatschappelijke begeleiding door het verlagen van het ambitieniveau. Dit gaat in tegen de motie van de leden Van den Berge en Paternotte.⁴³ Is de regering bereid deze alsnog uit te voeren en ambitieniveau en budget voor maatschappelijke begeleiding te verhogen? *In de genoemde motie van de leden Van den Berge en Paternotte wordt de regering verzocht om in de inburgering nieuwe stijl bij voorkeur meer, maar in elk geval niet minder ruimte te bieden voor maatschappelijke begeleiding.*

In het huidige stelsel is € 2.370 per asielmigrant beschikbaar voor maatschappelijke begeleiding en het PVT. In het nieuwe stelsel is op basis van de afspraken met gemeenten € 2.500 beschikbaar voor deze twee taken. Deze middelen staan los van de middelen voor de uitvoering van de intake en het PIP. Deze onderdelen overlappen met de huidige componenten van de maatschappelijke begeleiding: hulp bij de start van de inburgering en de coaching ten aanzien van participatie en integratie. Daarnaast is er binnen het onderdeel ontzorgen ruim € 900 per bijstandsgerechtigde asielstatushouder beschikbaar voor begeleiding richting financiële zelfredzaamheid, wat in het huidige stelsel veelal onderdeel is van de uitvoering van de maatschappelijke begeleiding.

De regering is van mening dat het ambitieniveau niet wordt verlaagd en dat er voldoende ruimte en budget beschikbaar is om de maatschappelijke begeleiding goed uit te voeren. Hiermee wordt de motie van de leden Van den Berge en Paternotte uitgevoerd.

De leden van de GroenLinks-fractie geloven in maatschappelijke begeleiding op maat als manier om nieuwkomers te helpen hun weg te vinden in de Nederlandse samenleving. Wat zijn je rechten en plichten in Nederland? Hoe vind je een baan? Hoe ontwikkel je een sociaal netwerk? Deze leden zouden graag zien dat zelflerende mentorgroepen, waarin peer-to-peer learning onder begeleiding van een facilitator wordt bevorderd, mogelijk maakt. Dat is veel effectiever dan een meerkeuze-examen vol stereotyperende en tenenkrommende vragen. Weten wie Willem van Oranje is helpt je geen baan vinden, behalve als je docent geschiedenis wil worden. Deze leden vernemen op dit idee gaarne een reactie van de regering.

De door de leden van de GroenLinks-fractie genoemde onderwerpen komen terug in de verschillende onderdelen en instrumenten van de inburgering. Om snel en volwaardig mee te kunnen doen is het van

⁴¹ Kamerstukken II 2019/2020, 25 295, nr. 351.

⁴² Kamerstukken II 2019/20, 35 483, nr. 3 blz. 87–88.

⁴³ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 XV, nr. 13.

belang dat inburgeringsplichtigen kennis opdoen van de arbeidsmarkt, de Nederlandse samenleving en van de kernwaarden. Het gaat dan niet alleen om het opdoen van theoretische kennis maar ook om praktisch toepasbare kennis. Via de maatschappelijke begeleiding maken asielstathouders kennis met de lokale woonomgeving en maatschappelijke organisaties. Via het PVT, waarin ook een activiteit of excursie is opgenomen, komen inburgeraars in aanraking met de waarden. In de MAP doen inburgeraars kennis op van hoe de arbeidsmarkt is georganiseerd en worden de eigen competenties in kaart gebracht. Door middel van een praktische activiteit oriënteren zij zich op participatie en kan direct relevante werkervaring worden opgedaan. Parallel of aansluitend hierop doen inburgeringsplichtigen, met het oog op het versterken van de zelfredzaamheid, taalverwerving en verdere participatie kennis op in de leerroutes.

De gemeente is verantwoordelijk voor de uitvoering van het inburgeringsbeleid. Gemeenten hebben voldoende ruimte om de trajecten in te vullen. Hierbij kunnen ze rekening houden met wat de behoefte is van de inburgeringsplichtige en kunnen ze een verbinding leggen tussen de verschillende onderdelen van de inburgeringsplicht. De inzet van zelflerende mentorgroepen is hierbij mogelijk.

Het examen KNM is onderdeel van het inburgeringsexamen voor de B1 route. Voor de eindtermen van KNM wordt uitgegaan van zogenaamde cruciale praktijksituaties. Dat zijn situaties in de Nederlandse samenleving waarin inburgeraars adequaat moeten kunnen functioneren. Kennis wordt op die manier direct gekoppeld aan functionele handelingen.

De leden van de GroenLinks-fractie missen in de voorstellen aandacht voor praktijkleren. Praktijkleren biedt deelnemers de mogelijkheid tijdens het werk en eventueel gecombineerd met lessen, een praktijkverklaring, mbo-certificaat of mbo-diploma te halen. In samenwerking met het mbo zetten steeds meer (gemeentelijke) werkbedrijven deze route in. Praktijkleren blijkt zeer geschikt voor kwetsbare werkenden en werkzoekenden. Ook voor jonge stathouders zonder diploma's c.q. startkwalificatie is het een kansrijke route om tijdens het werk te worden opgeleid. Kan de regering aangeven hoe zij, in samenspraak met het departement van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de meerwaarde van deze (vervolg)leerweg beoordeelt en hoe gemeenten, in samenwerking met mbo-instellingen, daarop kunnen voorsorteren als maatwerkonderdeel van het integratieaanbod?

Voor het antwoord op deze vragen van de leden van de GroenLinks-fractie wordt verwezen naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de CDA-fractie (paragraaf 1.1 Inleiding; pagina 6).

De leden van de GroenLinks-fractie brengen onder de aandacht dat medio vorig jaar de SER constateerde dat het in het op handen zijnde inburgeringsstelsel ontbrak aan voldoende aandacht voor de aansluiting met werkgevers. Zonder banen en zonder ondersteuning van werkgevers komen stathouders niet duurzaam aan het werk. In de verkenning «Integratie door werk» adviseerde de SER dat de 35 arbeidsmarktregio's een samenhangend pakket van voorzieningen zouden bieden om stathouders en werkgevers te ondersteunen.⁴⁴ Deze leden zijn benieuwd naar de concrete maatregelen die de regering naar aanleiding van bovengenoemd SER-advies heeft genomen. Heeft de regering inderdaad stappen genomen én verankerd om deze samenwerking in de regionale arbeidsmarkten te bevorderen? Zijn deze voldoende om stathouders en werkgevers optimaal te koppelen? Zo ja, op welke manier? Zo nee, waarom niet?

⁴⁴ SER «Integratie door werk, meer kansen voor nieuwkomers», Verkenning 2019/04, nr. 4.

Ik heb in december 2019 de verkenning «Integratie door Werk» in ontvangst genomen. De SER heeft bij de aanbieding van het rapport hulp aangeboden bij de verdere ontwikkeling van beleid, zoals het delen van succesvolle voorbeelden van participatie van nieuwkomers met gemeenten. Verkend is hoe alle partijen kunnen samenwerken zodat elke nieuwkomer een snelle en goede start kan maken in Nederland, dus ook op de arbeidsmarkt. De uitkomst is dat met de SER, parallel aan de uitvoering van pilots, opschaling in de arbeidsmarktregio's wordt onderzocht. Momenteel wordt een kansanalyse uitgevoerd waarvan de uitkomsten vóór de zomer worden besproken. Hierbij wordt met name gekeken naar de structuren voor regionale samenwerkingen van het programma Perspectief op Werk om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar werk te begeleiden. In het najaar van 2020 wordt de voortgangsbrief van het programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA) naar de TK gestuurd. Hierin zal de stand van zaken op dit traject worden gemeld.

De verkenning «Integratie door Werk» was niet het eerste advies van de SER over statushouders en werk. Volgend op een eerder advies is bij de start van het Programma VIA besloten pilots te doen in de vorm van leerwerktrajecten (ook wel duale trajecten genoemd) met werkgevers, gemeenten en onderwijsinstellingen. Hiermee wordt onderzocht wat werkt om statushouders aan het werk te helpen. Over de stand van zaken van de evaluatieonderzoeken van deze leerwerktrajecten wordt de TK in de voortgangsbrief van het programma VIA geïnformeerd. Overigens vinden ook in het kader van het pilotprogramma VOI pilots duale trajecten plaats.

Tenslotte is in het rapport «Naar een inclusieve samenleving» van de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen, dat door een ambtelijke werkgroep is opgesteld, de maatregel «leerwerktrajecten voor bijstandsgerechtigden met een niet-westerse migratieachtergrond (met specifieke aandacht voor statushouders)» opgenomen. In deze maatregel zijn suggesties uit de verkenning «Integratie door Werk» van de SER verwerkt tot een beleidskeuze die voor de toekomst van Nederland op langere termijn kan worden overwogen. Concreet gaat het om het creëren van randvoorwaarden bij gemeenten en/of arbeidsmarktregio's waarmee gestimuleerd wordt dat werkgevers en statushouders niet alleen willen maar ook kunnen deelnemen aan programma's voor leerwerktrajecten.

De leden van de GroenLinks-fractie brengen onder de aandacht dat het Hof van Justitie van de Europese Unie enkele jaren geleden uitspraak deed in een zaak aangaande het Nederlandse inburgeringsstelsel.⁴⁵ In onderhavige wetgeving lijkt het erop dat a) de boete voor het niet (tijdig) behalen van het inburgeringsexamen zelfs hoger ligt dan het eerder gestelde maximum (eerst 1000, nu 1200), b) dat deze boetes herhaaldelijk opgelegd kunnen worden en c) dat er voor een examen betaald moet worden terwijl het behalen ervan geen keuze, maar een verplichting is. Kan de regering toelichten of zij de mening deelt dat deze punten in strijd lijken te zijn met genoemd arrest? Zo nee, waarom niet?

In de genoemde uitspraak heeft het Hof bepaald dat het opleggen van een geldboete als middel om de doeltreffendheid van de door hen te vervullen inburgeringsplicht te verzekeren, op zich de verwezenlijking van de door richtlijn 2003/109 nagestreefde doelen niet in gevaar brengt en daaraan dus niet haar nuttige werking ontnemt, maar omstandigheden kunnen er toe leiden dat deze doelen wel in gevaar worden gebracht. Het opleggen van boetes dient derhalve te worden getoetst aan het proportionaliteitsbeginsel. Het Hof wijst daarbij onder meer op de boetehoogte, het gegeven

⁴⁵ HvJ EU 4 juni 2015, C-579/13, ECLI:EU:C:2015:369.

dat boetes telkens opnieuw kunnen worden opgelegd, zonder begrenzing, en de inschrijvingskosten voor het inburgeringsexamen.⁴⁶ In het nieuwe stelsel zal bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat de maximale boete voor het niet tijdig afronden van de leerroute € 1.000 is. Bij het opleggen van deze boete zal rekening worden gehouden met de inspanningen die door de inburgeringsplichtige is geleverd tijdens het inburgeringstraject, en bovendien zal er een maximum worden gesteld aan de totale boetehoogte die gedurende het inburgeringsproces kan worden opgelegd. Asielstatushouders hoeven in het nieuwe stelsel hun examens niet allemaal zelf te betalen: deze worden voor hen bekostigd. Voor gezinsmigranten en overige migranten blijft het mogelijk hun examens te bekostigen uit de lening. Bij de beoordeling van de proportionaliteit van de geldboete is daarnaast het stelsel als zodanig van belang.⁴⁷ Zoals in een eerder antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie is aangegeven (paragraaf 1.1 Inleiding, pagina 9), bevat het wetsvoorstel verschillende instrumenten om te waarborgen dat de inburgeringsplichtige in staat wordt gesteld om aan de inburgeringsplicht te voldoen, waarbij rekening wordt gehouden met het basisniveau en de persoonlijke omstandigheden van de inburgeringsplichtige. De regering is daarom van mening dat er geen sprake is van strijd met de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat uit de bijlage bij de kabinetsbrief Bestuurlijke afspraken VOI, onderdeel A *Financiële afspraken*, punt 2 *AEF-rapport met financiële knoppen*, i, blijkt dat het Andersson Elffers Felix (AEF) met een hoger tolkentarief rekende dan de IND en het COA. Kan de regering toelichten wat de reden hiervan is? Deelt de regering de mening van deze leden dat een verschil van € 12 per uur relatief groot is? Betekent dit ook dat er een kwaliteitsverschil is tussen de tolken die Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en COA enerzijds en AEF anderzijds inzetten? Zo nee, hoe is het prijsverschil dan te duiden?⁴⁸ Bij punten ii en iii stelt de regering dat gezinsmigranten gemiddeld een betere taalbeheersing hebben en minder behoefte aan voortgangsgesprekken, en er daarom rekening gehouden wordt met zes voortgangsgesprekken. Vervolgens stelt de regering dat de positie van asielmigranten *wezenlijk* verschilt. Kan de regering toelichten waarom er dan toch gerekend is met slechts twee extra voortgangsgesprekken (acht) voor asielmigranten?

Bij een deel van de gesprekken die gemeenten met inburgeringsplichtigen voeren zal de aanwezigheid van een tolk nodig zijn. Er was in eerste instantie sprake van een aanzienlijk verschil tussen het tolkentarief dat het Ministerie van SZW hanteerde in de raming van het inburgeringsbudget en het tarief in het veldonderzoek van AEF. Daarop is met VNG afgesproken om objectief vergelijkingsmateriaal te betrekken bij de keuze voor het uurtarief voor de tolken. De IND en het COA hebben met dezelfde doelgroep te maken. Gebruik maken van tolken tegen hetzelfde tarief als deze partijen is daarmee passend. Op basis van de opgevraagde informatie is in overleg met gemeenten het uurtarief voor tolken vastgesteld op gemiddeld € 72 per uur.

De regering is van mening dat gezinsmigranten een wezenlijk andere positie hebben dan asielstatushouders. Om die reden wijkt hun inburgeringstraject op onderdelen af van dat van asielstatushouders. Wel zullen gezinsmigranten in het nieuwe stelsel, net als asielstatushouders, gedurende hun inburgeringstraject worden begeleid en ondersteund door gemeenten. Voor gemeenten is het belangrijk dat ze daarbij voldoende ruimte hebben om waar nodig gesprekken te kunnen voeren en maatwerk

⁴⁶ Zie zaak C-579/13, P&S, punt 50–53.

⁴⁷ Zaak C-579/13, punt 49.

⁴⁸ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 32 824, nr. 297.

te kunnen bieden. Het compromis dat in de gesprekken met de VNG is gevonden, is dat gemeenten de middelen hebben om gezinsmigranten gemiddeld 6 keer te zien voor een voortgangsgesprek.

Kan de regering bij onderdeel B *Inhoudelijke afspraken n.a.v. de gemeentelijke reacties op de wetsconsultatie*, punt 3, aangeven in hoeverre er toezicht plaatsvindt op gemeentelijke objectiviteit bij het geven van al dan geen boete bij ontijdige inburgering? Op welke manier wordt geborgd dat dit toezicht onpartijdig is?

In het wetsvoorstel is vastgelegd in welke situaties gemeenten boetes moeten opleggen en wat daarvoor de maximale boetebedragen zijn. De wet biedt daarmee een duidelijk kader voor handhaving, waar alle gemeenten aan zijn gehouden. De regering vindt het echter ook van belang dat er rekening kan worden gehouden met de persoonlijke situatie van de inburgeringsplichtige en de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan. Om die reden biedt het wetsvoorstel ruimte aan gemeenten om ook voor hun handhavende taken maatwerk toe te kunnen passen.

Inburgeraars moeten vooraf weten waar zij aan toe zijn, zeker als het om boetes gaat. Om die reden is in het wetsvoorstel een verordeningplicht opgenomen. Gemeenten dienen in een verordening vast te leggen wanneer de gemeente overgaat tot het opleggen van een boete, op welke manier de mate van verwijtbaarheid 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.

De wijze waarop de wet op dit onderdeel wordt uitgevoerd door gemeenten zal na de implementatie goed worden gevolgd.

9.4 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken en VluchtelingenWerk Nederland

9.4.1 Verhoging taaleis naar niveau B1

De leden van de SP-fractie constateren dat de Raad van State vraagtekens zet bij het verhogen van de taaleis van A2 naar B1. Ook vanuit de arbeidsmarkt wordt kritisch gekeken naar het verhogen van deze eis. Kan de regering aangeven hoe waarschijnlijk het is dat inburgeraars zullen slagen binnen de gestelde 3 jaar nu het niveau is opgeschaald? En klopt het dat Nederlandse havoleerlingen in Nederland die hun eindexamen in Duits, Frans of Spaans doen dit ook op B1 niveau moeten halen? Zo ja, vindt de regering het logisch dat er van inburgeraars wordt verwacht dat zij dit niveau zullen halen? Zal de combinatie van de slaagplicht voor het inburgeringsexamen en de verhoging van het vereiste taalniveau er niet voor zorgen dat nieuwkomers in Nederland pas veel langer na binnenkomst toegang krijgen tot de arbeidsmarkt dan in andere lidstaten van de Europese Unie? In artikel 12 wordt genoemd dat de inburgeraar zal worden beoordeeld op «aanzienlijke inspanningen». Wat dit precies betekent wordt later nog bepaald, maar kan de regering wel al toezeggen dat er bij het opstellen van het begrip «aanzienlijke inspanningen» rekening wordt gehouden met het feit dat het proces tot inburgering zwaar kan wegen bij de inburgeraar en dat het opschalen van de taaleis naar B1 ervoor kan zorgen dat het inburgeringsproces voor inburgeraars die meer moeite hebben met het leren van de taal voor een zware periode kan zorgen?

Voor het antwoord op deze vragen van de leden van de SP-fractie wordt verwezen naar het antwoord op identieke vragen van deze leden (paragraaf 1.7.1.1 B1-route; pagina 64).

10. Overgangsrecht en inwerkingtreding

De leden van de D66-fractie willen een punt aanstippen over de transitiefase tussen de nieuwe en de oude wet. Er zijn op dit moment lange wachttijden in de asielpcedure, waarbij sommigen langer dan een jaar wachten op de start van hun asielpcedure. Voor nieuwe inburgeraars zal het een groot verschil maken of zij in het oude of het nieuwe systeem van inburgering terechtkomen. Deze leden willen de regering dan ook vragen of het niet verstandig zou zijn als een grotere groep nieuwe statushouders de kans krijgt om volgens het nieuwe stelsel in te burgeren, bijvoorbeeld door na 1 januari 2021 de formele afronding van toekenningen van een asielsstatus op te schorten tot 1 juli, dan wel asielzoekers die een positief besluit op hun verzoek tegemoet kunnen zien de vrije keuze geven om nog enkele weken of maanden te wachten of om toe te treden tot het oude systeem. Deze leden achten deze vraag relevant gezien het feit dat de regering zelf hard oordeelt over het oude stelsel van inburgering, en derhalve verwacht kan worden dat het nieuwe stelsel inburgeraars een betere kans geeft op effectieve participatie in de Nederlandse samenleving en daarmee ook lagere sociale lasten op de lange termijn. Voorts vragen deze leden of een dergelijke stop kort voor invoering van het nieuwe stelsel kan helpen voorkomen dat gemeenten nog tot 2025 met inburgeraars uit het oude stelsel te maken hebben.

Zoals uw Kamer bekend is, is thans sprake van een te lange doorlooptijd van de behandeling van (een deel van de) asiolverzoeken en zet de Staatssecretaris van Justitie zich in deze doorlooptijden sterk te bekorten. Het doelbewust aanhouden van asielbeslissingen en daarmee doorlooptijden juist te laten oplopen past niet bij deze inzet.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is uiteengezet wat de redenen zijn om te kiezen voor deze vorm van overgangsrecht waarbij degenen die inburgeringsplichtig zijn geworden voor de datum van de inwerkingtreding van de nieuwe wet onder het stelsel van de huidige Wet inburgering vallen.

Andere vormen van overgangsrecht stuiten op bezwaren van rechtsongelijkheid, willekeur, ingewikkelde financiële trajecten en van verschillende eisen waarmee inburgeringsplichtigen worden geconfronteerd.

Aansluitend willen deze leden vragen hoe de regering kijkt naar de groep inburgeraars die straks onder drie wetten valt. Heeft de regering de groepen die «tussen-wal-en-schip» vallen kunnen identificeren? En hoe wordt er gezorgd dat deze niet worden achtergelaten?

De leden van de SP-fractie vinden het spijtig dat er niet gekozen is voor een overgangsregeling voor de 2013–2021 inburgeraars. Dit zal leiden tot vertraging, frustratie en veel rechtszaken. Nu zoveel wetenschappelijke onderzoeken en een wetsevaluatie hebben aangetoond dat het huidige inburgeringstelsel niet werkt, is het onredelijk duizenden euro's aan leningen en boetes te innen. Er wordt wel gezegd dat er meer geld naar gemeenten gaat om de 2013–2021 groep vooruit te helpen, maar wat houdt dit precies in? Is de regering bereid een reparatiewet te maken, zoals de G4 voorstellen?

De regering heeft voor de jaren 2019 en 2020 twee keer € 20 mln. beschikbaar gesteld aan gemeenten voor de ondersteuning en begeleiding van inburgeraars onder het huidige inburgeringstelsel. Deze middelen kunnen ook worden ingezet voor de aanpak van de problematiek van inburgeringsplichtigen die hun lening (bijna) hebben opgebruikt (ELIP-problematiek). Bij enkele gemeenten is ervaring opgedaan met het bereiken van de ELIP-groep. Sinds kort hebben gemeenten via het systeem van DUO de mogelijkheid om zelfstandig inzicht te krijgen in de omvang van de ELIP-doelgroep in de eigen gemeente. In deelnemende gemeenten kunnen deze inburgeraars via een brief vanuit DUO worden gestimuleerd om zich te melden in hun

gemeente voor extra begeleiding of advies in hun inburgeringstraject. De verdere uitrol van de ELIP-aanpak zal worden voortgezet zodra dit mogelijk is in het licht van de beperkende Corona-maatregelen. In dit kader zal een handreiking worden opgesteld, waarmee gemeenten worden geïnformeerd over de mogelijkheden en succesvolle onderdelen van de ELIP-aanpak.

Zoals eerder aangegeven, stelt de regering vanaf 2021 een bedrag van cumulatief € 25,5 mln. voor gemeenten beschikbaar ten behoeve van de ondersteuning en begeleiding van inburgeraars onder het huidige inburgeringstelsel. Over de precieze invulling van de middelen vindt nog overleg plaats met de VNG, maar een aanzienlijk deel van de middelen zal in ieder geval worden ingezet voor de ELIP-groep. De regering ziet dan ook geen aanleiding tot reparatiewetgeving.

Daarnaast is er ook aandacht voor de groep inburgeraars vallend onder het stelsel 2007–2012, die nog niet aan hun inburgeringsplicht hebben voldaan. In opdracht van het Ministerie van SZW heeft het CBS begin dit jaar een onderzoek uitgevoerd naar de omvang en kenmerken van deze groep. Hieruit is gebleken dat het om circa 9000 personen gaat. Dit is een omvangrijke groep en een gerichte vervolgaanpak is van belang. De resultaten van het onderzoek vragen om nadere bestudering met gemeenten, aangezien het een periode van het inburgeringsstelsel beslaat waarin zij verantwoordelijk waren voor het vaststellen en handhaven van de inburgeringsplicht. Hierna zal, conform de bestuurlijke afspraken met de VNG, het gesprek over mogelijke oplossingsrichtingen voor deze groep worden gestart met de ambitie dat deze groep binnen afzienbare tijd is uitgestroomd.

Met ingang van het nieuwe stelsel zullen gemeenten en het Ministerie van SZW deze groepen blijven volgen. Hierbij wordt bezien of deze groep voldoende ondersteuning krijgt. Dit zal ook worden meegenomen in de evaluatie naar de betaalbaarheid na drie jaar.

De leden van de PvdA-fractie vrezen dat nieuwkomers de komende jaren tussen wal en schip zullen vallen. De misstanden als het gaat om malafide taalaanbieders en het gebrek aan toezicht op de inburgering zijn bekend. De nieuwe inburgeringswet treedt pas in juli 2026 in werking. De leden vragen de regering welke maatregelen zij zal nemen om fraude en misstanden te voorkomen tussen nu en juli 2026.

Het toezicht op fraude is de afgelopen jaren geïntensiveerd. Het verscherpte financiële toezicht bij de taalscholen heeft geleid tot 20 intrekkingen van keurmerken. Daarnaast is de laatste tijd vooral geïnvesteerd in extra toezicht op nieuwe toetreders (aspirant cursusaanbieders). De ontwikkelingen ten aanzien van fraude worden ook na 1 juli 2021 gevolgd. Afhankelijk van deze ontwikkelingen zullen er, indien nodig, aanvullende maatregelen worden getroffen.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat dit een wetsvoorstel op hoofdlijnen betreft en veel belangrijke regels voor inburgering worden uitgewerkt in de AMvB. Deze leden vragen de regering welke verdere «regels over de inhoud en vormgeving van de maatschappelijke begeleiding» zullen worden opgenomen in de AMvB «Besluit inburgering»? Deze leden vragen de regering of zij deze AMvB voor zal leggen aan de Kamer.

In de amvb zal wat betreft de maatschappelijk begeleiding worden uitgewerkt uit welke (verplichte) onderdelen dit bestaat, te weten praktische hulp bij het regelen van basisvoorzieningen en voorlichting over basisvoorzieningen in de Nederlandse samenleving.

Voor het onderdeel maatschappelijke begeleiding is niet in voorhang voorzien.

11. Overige vragen

De leden van de SP-fractie vragen hoe de inburgering van mensen uit Turkije is geregeld. Hoe wordt omgegaan met het Associatieverdrag en in hoeverre is deze constructie ook toepasbaar op inwoners uit de Europese Unie?

Op 4 februari 2020 heb ik, naar aanleiding van de motie van de leden Paternotte en Heerma⁴⁹ de Tweede Kamer schriftelijk geïnformeerd over het herinvoeren van de inburgeringsplicht voor alle Turkse nieuwkomers met ingang van het nieuwe inburgeringsstelsel.⁵⁰ Hierin wordt toegelicht dat uit recente jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie volgt dat het geoorloofd is om de inburgeringsplicht voor Turkse nieuwkomers opnieuw in te voeren. Dit is niet mogelijk voor EU-burgers. De inburgeringsplicht voor Turkse asielstatushouders is 1 mei 2020 ingevoerd; hetgeen betekent dat met ingang van 1 mei 2020 alle Turkse asielstatushouders (inclusief nareizigers en gezinsleden) die op of na deze datum een asielvergunning verkrijgen inburgeringsplichtig zijn.

Deelt de regering de mening dat het onwenselijk is dat grote aantallen arbeidsmigranten uit (Oost-) Europa naar Nederland komen zonder enige vorm van inburgering? En wat is er geregeld voor expats? Deelt de regering de mening dat hoogopgeleide kenniswerkers uit landen als de Verenigde Staten van Amerika en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland net zo goed moeten inburgeren? Hoe voorkomt de regering anders het ontstaan van «expat-enclaves» en «Polendorpen» met gemeenschappen die volledig zijn afgezonderd van de samenleving?

Kenniswerkers van buiten de EU, die tijdelijk naar Nederland komen en EU arbeidsmigranten zijn niet inburgeringsplichtig.

Dat laat onverlet dat het wenselijk is dat arbeidsmigranten die zich voor langere tijd of permanent in Nederland vestigen de Nederlandse taal leren. Hetzelfde geldt voor expats die hier langdurig verblijven. Er zijn legio mogelijkheden om op vrijwillige basis Nederlands te leren: via WEB-middelen, zelfstudie, vrijwillig inburgeren, etc. Ik verwijs voor de verschillende mogelijkheden naar mijn brief van 4 september 2018.⁵¹ Op het moment dat een EU-burger aanspraak maakt op bijstand kan de gemeente via de taaleis een verplichting opleggen om Nederlands te leren.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Hoofdstuk 2. Inburgeringsplichtig

Artikel 3. Inburgeringsplichtig

De leden van de PVV-fractie vragen waarom geestelijk bedienaren nog steeds uitgesloten zijn van de inburgeringsplicht. Daarnaast vragen deze leden welke personen of groepen geen inburgeringsplicht kan worden opgelegd en op grond van welke respectievelijke verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties dit geregeld is.

Geestelijk bedienaren zijn, anders dan waar de leden van de PVV-fractie vanuit lijken te gaan, wel degelijk inburgeringsplichtig. Dit geldt niet alleen voor de huidige situatie (zie artikel 3, eerste lid, onder b, van de Wet inburgering), maar ook voor het nieuwe stelsel (zie artikel 3, eerste lid, onder b, van het wetsvoorstel). Dit geldt op dit moment echter niet voor geestelijk bedienaren uit Turkije. Met de inwerkingtreding van de nieuwe

⁴⁹ Kamerstukken II 2018/2019, 35 000 XV, nr. 23.

⁵⁰ Kamerstukken II 2019/2020, 32 824, nr. 290 en Kamerstukken II 2019/2020, 32 824, nr. 291.

⁵¹ Kamerstukken II 2017/18, 32 824, nr. 236.

wet worden alle Turkse nieuwkomers en dus ook Turkse geestelijke bedienaren inburgeringsplichtig⁵². Zie mijn brief aan de Tweede Kamer van 4 februari 2020 (TK 2019–2020, 32 824, nr. 290).

Voor wat betreft de vraag welke personen of groepen geen inburgeringsplicht kan worden opgelegd, wordt verwezen naar de inventarisatie van inburgeringsplichtigen en niet-inburgeringsplichtigen die als bijlage bij deze nota is gevoegd.

Artikel 4. Vrijstelling van de inburgeringsplicht

De leden van de PVV-fractie verzoeken een overzicht van het aantal vrijstellingen alsmede percentage daarvan op het geheel van inburgeringsplichtigen, vrijgestelden en onthevenen over de afgelopen 5 jaar, gecategoriseerd op reden van vrijstelling.

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de door de leden van de PVV-fractie gevraagde gegevens. De resultaten zijn ingedeeld naar cohort, het jaar waarin de inburgeringsplicht is opgelegd. De ontheffing aantoonbaar voldoende ingeburgerd (AVI) wordt verleend indien de inburgeringsplichtige minimaal tien jaar in Nederland verblijft, daarvan minimaal vijf jaar heeft gewerkt en in gesprek bij DUO aantoonbaar voldoende Nederlands te spreken. De ontheffing op basis van aantoonbaar geleverde inspanning (AGI) wordt verleend indien:

- de inburgeringsplichtige minimaal 600 uur les heeft gevolgd bij een instelling met Blik-op-Werkeurmerk en minimaal vier examenpogingen heeft gedaan voor alle niet behaalde dealexamen, óf:
- de inburgeringsplichtige minimaal 600 uur les heeft gevolgd bij een instelling met Blik-op-Werkeurmerk, waarvan minimaal 300 uur alfabetiseringsles, en bij het afleggen van de leerbaarheidstoets bij DUO onvoldoende leerbaar is gebleken.

	2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019		
Diploma behaald	6.589	70%	12.022	70%	16.632	68%	18.134	57%	6.328	29%	2.224	12%	571	3%	
Ontheffing	<i>Medisch of psychisch</i>	311	3%	361	2%	333	1%	419	1%	197	1%	95	1%	43	0%
	AVI	1.533	16%	3.051	18%	4.665	19%	5.525	17%	1.024	5%	7	0%	2	0%
	AGI	7	0%	8	0%	9	0%	6	0%	4	0%	4	0%		
	<i>Discretionaire bevoegdheid Minister</i>					1	0%			1	0%	1	0%	3	0%
	Totaal	1.851	20%	3.420	20%	5.008	20%	5.950	19%	1.226	6%	107	1%	48	0%
Vrijstelling	494	5%	746	4%	542	2%	477	1%	415	2%	380	2%	293	2%	
Nog bezig	437	5%	926	5%	2.318	9%	7.434	23%	13.597	63%	15.585	85%	17.033	95%	
Totaal	9.371		17.114		24.500		31.995		21.566		18.296		17.945		

Bron DUO, peildatum 1 mei 2020

Artikel 5. Ontheffing van de inburgeringsplicht

De leden van de PVV-fractie verzoeken een overzicht van het aantal ontheffingen alsmede percentage daarvan op het geheel van inburgeringsplichtigen, vrijgestelden en onthevenen over de afgelopen 5 jaar, gecategoriseerd op reden van ontheffing.

Voor het antwoord op deze vraag van de leden van de PVV-fractie wordt verwezen naar het antwoord op de vorige vraag (bij artikel 4).

⁵² Kamerstukken II 2019/20, 32 824, nr. 290.

Hoofdstuk 5. De taak van het college

Artikel 16. Het inburgeringsaanbod voor asielstatushouders

De leden van de SP-fractie lezen in Artikel 16 van de nieuwe Wet inburgering dat het college «tijdig» een cursus of opleiding moet bieden aan de inburgeraar. Een inburgeraar heeft maar drie jaar om te voldoen aan de inburgeringsplicht wat betekent dat elke maand telt. Kan de regering een harde eis stellen aan «tijdig»? Deze leden stellen voor dat dit binnen een maand geregeld moet zijn.

In het nieuwe stelsel dienen gemeenten tijdig te zorgen voor een passend inburgeringsaanbod voor inburgeringsplichtigen. Na vestiging in de gemeente dient het PIP binnen tien weken te worden vastgesteld. Het is van belang dat inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk na vaststelling van het PIP kunnen starten met hun traject en zo voortvarend aan de slag kunnen met hun inburgering. Ook gemeenten hebben er baat bij als inburgeringsplichtigen snel starten. De regering verwacht dan ook dat gemeenten er alles aan doen om zo snel mogelijk passende inburgerings-trajecten te verzorgen.

Het zal echter niet altijd mogelijk zijn voor een inburgeringsplichtige om direct na afronding van het PIP in te stromen in een passend traject. Dit is onder andere afhankelijk van de beschikbare instroommomenten in de cursussen. Zeker voor een inburgeringsplichtige die behoefte heeft aan specialistisch aanbod zal het niet altijd mogelijk zijn om elke maand in een cursus in te stromen. Tegen deze achtergrond vindt de regering het niet wenselijk om harde eisen te stellen aan de termijn waarbinnen een gemeente een inburgeringsaanbod moet hebben gedaan. Op grond van de Awb zijn gemeenten er echter aan gehouden om binnen een redelijke termijn zorgen voor een passend aanbod voor inburgeringsplichtigen. 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.

Hoofdstuk 7. Handhaving

Artikel 23. Boete tijdens het inburgeringstraject

De leden van de SGP-fractie vinden het taalkundig twijfelachtig om te stellen dat betrokkenen moeten voldoen aan de intensiteit van een traject. Naar deze leden aannemen gaat het hier immers om het voldoen aan hetgeen op grond van de vastgestelde intensiteit van betrokkenen verwacht mag worden.

Naar aanleiding van deze opmerking van de leden van de SGP-fractie is het eerste lid van artikel 23 bij nota van wijziging aangepast, waarmee is verduidelijkt dat het inderdaad gaat om het voldoen aan hetgeen op grond van de vastgestelde intensiteit van betrokkenen verwacht mag worden.

Hoofdstuk 11. Wijziging van andere wetten

Artikel 44. Wijziging van de Participatiewet

De leden van de VVD-fractie lezen dat een machtiging van de inburgering-plichtige noodzakelijk is om het college in staat te stellen hem of haar te ontzorgen. Deze leden vragen hoe dit zich verhoudt tot de ontzorgings-plicht gedurende de eerste zes maanden en welke gevolgen niet machtigen heeft voor de inburgeringsplichtige.

Om de (financiële) ontzorgingsplicht uit te kunnen voeren is de machtiging noodzakelijk.

Bij niet meewerken aan het afgeven van een machtiging kan aan de belanghebbende op grond van de Participatiewet een maatregel worden opgelegd.

Ook vragen de leden op welke aanvullingen een uitkeringsgerechtigde op basis van de Participatiewet aanspraak kan maken wanneer de Participatiewetuitkering gegeven de persoonlijke omstandigheden onvoldoende is. *Artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet schrijft voor dat het college de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen afstemt op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende. Deze bepaling geeft het college de ruimte om in het individuele geval de hoogte van de algemene bijstandsnorm af te stemmen naar boven of naar beneden. Daarnaast heeft college de mogelijkheid om de belanghebbende individuele bijzondere bijstand te verlenen voor uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan en deze kosten naar het oordeel van het college door de belanghebbende niet uit eigen middelen kan worden voldaan.*

Artikel 46. Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000

De leden van de PVV-fractie vragen hoeveel afwijzingen van wijziging van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd vanwege het niet voldoen aan de inburgeringsvereiste tot dusver hebben plaatsgevonden en hoeveel personen op basis hiervan daadwerkelijk het land hebben verlaten. *De gevraagde cijfers kunnen niet worden gegenereerd uit de geautomatiseerde informatie- en registratiesystemen van de IND.*

Hoofdstuk 12. Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 54. Intrekking van de Wet inburgering

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de overgangsregeling in artikel 54 van het voorstel tot gevolg heeft dat vanaf 2013 toegelaten asielstatushouders die er niet in slagen het inburgeringsexamen tijdig af te leggen de sociale lening, die in veel gevallen € 10.000 bedraagt, alsnog moeten terugbetalen? Deelt de regering de mening dat dit hun integratie in Nederland niet zal vergemakkelijken? Zo nee, waarom niet?

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan aangeven of de in artikel 54 van het wetsvoorstel gestelde overgangsregeling van het voorstel tot gevolg heeft dat vanaf 2013 toegelaten asielstatushouders die er niet in slagen het inburgeringsexamen tijdig af te leggen, de sociale lening (die in veel gevallen € 10.000 bedraagt) alsnog moeten terugbetalen? Deelt de regering de mening dat dit hun integratie in Nederland niet zal vergemakkelijken?

Artikel 54 bepaalt dat de huidige Wet inburgering van toepassing blijft op degenen op wie de wet van toepassing was op de dag van inwerking-treding van de nieuwe wet. Dat betekent inderdaad dat asielstatushouders die inburgeringsplichtig zijn geworden onder deze wet en die verwijtbaar niet tijdig aan hun inburgeringsplicht hebben voldaan geen recht hebben op kwijtschelding van hun lening. Dat geldt ook na inwerking-treding van de nieuwe wet.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel worden de redenen opgesomd waarom voor dit overgangsrecht is gekozen. Andere vormen van overgangsrecht stuiten op bezwaren van rechtsongelijkheid, willekeur, ingewikkelde financiële trajecten en van verschillende eisen waarmee inburgeringsplichtigen worden geconfronteerd.

Alleen in een situatie van verwijtbaarheid krijgt een asielstatushouder geen kwijtschelding van de lening. Bij de terugbetaling wordt rekening gehouden met de draagkracht van de debiteur. Na tien jaar wordt het restant van de lening kwijtgescholden. Deze faciliteiten zijn in het leven geroepen om te realiseren dat ook iemand met een schuld niet wordt belemmerd mee te doen in de samenleving.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees