

Vergaderjaar 2020–2021

35 483

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 16 oktober 2020

Hierbij bied ik u, naar aanleiding van het voorlopig verslag van de leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Eerste Kamer, de memorie van antwoord met betrekking tot het wetsvoorstel voor een nieuw inburgeringsstelsel (Wet inburgering 20..) aan. Ik hoop dat het wetsvoorstel met de beantwoording van de gestelde vragen op korte termijn kan worden geagendeerd.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

Inleiding

Met grote belangstelling heeft de regering kennisgenomen van het voorlopig verslag van de leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Eerste Kamer met betrekking tot het wetsvoorstel voor een nieuw inburgeringsstelsel (Wet inburgering 20..). De regering dankt de leden van de Eerste Kamer voor de gedegen voorbereiding en hun inbreng en is de leden zeer erkentelijk voor de snelle ontvangst van het voorlopig verslag.

Hieronder gaat de regering in op de vragen en opmerkingen van de leden van de verschillende fracties. Bij de beantwoording is zoveel mogelijk de volgorde van het voorlopig verslag aangehouden. In het geval van (grotendeels) identieke vragen is in een aantal gevallen van deze volgorde afgeweken. Voor zover de vragen een grote onderlinge samenhang vertonen, worden deze in onderlinge samenhang beantwoord.

Gevolgen coronacrisis

*De leden van de **D66**-fractie zouden graag in algemene zin een appreciatie willen van de regering over in hoeverre de coronacrisis invloed heeft op de planning en voorbereiding voor dit wetsvoorstel inburgering en voor de diverse betrokken partijen zoals VNG, gemeenten, COA, DUO en maatschappelijke organisaties en de inburgeraars zelf.*

*De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen of, ook gezien de nieuwe en substantiële rol voor gemeenten en de doorwerking van de coronacrisis, invoering van de wet op 1 juli 2021 reëel is? Is de voorbereidingstijd afdoende? Hoe zien gemeenten dat zelf, ook gelet de grote uitdagingen waarvoor de coronacrisis hen stelt?*

In welke mate het coronavirus impact heeft op het treffen van voorbereidingen van gemeenten en andere partners op het nieuwe inburgeringsstelsel is in algemene zin lastig in te schatten. Uiteraard wordt dit door het Ministerie van SZW, in goed overleg met alle betrokken partijen, goed in de gaten gehouden.

Het huidige beeld is dat gemeenten en andere partijen op dit moment volop maatregelen treffen om zich voor te bereiden op het nieuwe inburgeringsstelsel. Dit varieert van het doen van marktorientatie ten behoeve van inkoop van inburgeringsonderwijs, tot de ontwikkeling van een brede intake. Verder maakt het pilotprogramma Veranderopgave Inburgering (VOI) het via middelen voor pilots en onderzoek mogelijk dat gemeenten al experimenteren met onderdelen en werkwijzen van de nieuwe wet. Van de ervaringen die de 97 gemeenten die aan dit programma deelnemen al opdoen, profiteren de andere gemeenten door het continu delen van kennis door middel van bijeenkomsten en publicaties. Verder is een werkgroep, waarin de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), gemeenten, de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) zijn vertegenwoordigd, onder leiding van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) bezig met de uitwerking van de ketenprocessen met als doel om goede afspraken te kunnen maken over de uitwisseling van gegevens tussen de verschillende partijen die in het nieuwe stelsel uitvoerende taken krijgen.

Gelet op het vorenstaande blijft de beoogde inwerkingtredingsdatum van het nieuwe inburgeringsstelsel, namelijk 1 juli 2021, ondanks het coronavirus vooralsnog ongewijzigd.

*De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen begrijpelijkerwijs welke impact de coronacrisis heeft op het inburgeringstraject. Dat betreft zowel het bestaande als het nieuwe traject. Bijvoorbeeld waar het gaat om*

restricties rond klassikaal (taal)onderwijs en praktische beperkingen van het online volgen van inburgeringscursussen. Kan de regering hier een korte beschouwing aan wijden? Is extra ondersteuning en maatwerk geboden? En zo ja, hoe wordt daarin voorzien? Stelt dit gemeenten en AZC's voor extra uitdagingen?

Het coronavirus zal, ondanks alle inspanningen van de regering, ongekende klappen uitdelen op de arbeidsmarkt. Deze zullen inburgeraars bovenmatig hard treffen. Kan de regering aangeven welke gevolgen dit heeft voor het inburgeringstraject van statushouders?

Vanaf het invoeren van de beperkende maatregelen ter bestrijding van de coronacrisis zijn er ook maatregelen getroffen om de gevolgen van deze crisis voor inburgeraars, zoals bijvoorbeeld het tijdelijk sluiten van de examenlocaties van de DUO, zoveel mogelijk te beperken.¹ Zo is de inburgeringstermijn van alle inburgeraars verlengd zodat zij daarmee niet in de knel komen. Verder zijn de mogelijkheden van het afstandsonderwijs uitgebreid. Bij het uitbreiden van de mogelijkheden van afstandsonderwijs was er mede aandacht voor de positie van de analfabete inburgeraars. Ook voor analfabete inburgeringsplichtigen is het tijdelijk mogelijk gemaakt om, onder bepaalde voorwaarden, afstandsonderwijs te volgen. Op deze manier is zoveel mogelijk geborgd dat inburgeraars ook tijdens de crisis doorgaan met het leren van de Nederlandse taal en kennis opdoen over de Nederlandse samenleving, zodat de reeds opgedane kennis niet wegzakt. De getroffen maatregelen zijn tot stand gekomen in goed overleg tussen het Ministerie van SZW en Blik op Werk, de MBO Raad, de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO) en DUO.

Wat voor impact de coronacrisis na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal gaan hebben op inburgeringstrajecten van inburgeraars die onder het nieuwe stelsel vallen en of het ook dan nodig zal zijn maatregelen te treffen is op dit moment nog niet te voorzien. Ook de precieze gevolgen van de coronacrisis op de arbeidsmarkt en op de toekomstige positie van asielstatushouders op de arbeidsmarkt vallen op dit moment nog niet goed te bepalen. In een recente publicatie van het SCP², worden asielstatushouders in ieder geval wel als kwetsbare groep in samenleving en op arbeidsmarkt genoemd, die de effecten van corona voelen door onder meer oververtegenwoordiging in flexcontracten.

¹ Kamerstukken II 2019/2020, 32 824, nrs.292, 295, 301 en 304.

² SCP, *Beleidssignalement maatschappelijke gevolgen coronamaatregelen: Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt*, 9 juli 2020.

1.3 Aanleiding en doel van het wetsvoorstel

*De regering noemt als doelstelling van het wetsvoorstel dat inburgeringsplichtigen zo snel en doeltreffend mogelijk aan de Nederlandse samenleving zullen deelnemen. Onderschrijft de regering dat dit doel beter haalbaar zou worden als vanuit de overheid asielzoekers in AZC's al vóór het verkrijgen van hun status toegang zouden krijgen tot lessen zoals nu aan asielstatushouders worden aangeboden in de «voorbereiding op de inburgering», zo vragen de leden van de **GroenLinks**-fractie. Wat zijn de redenen voor de huidige scheiding tussen statushouders en asielzoekers daarin? Welke voordelen en nadelen ziet de regering van een dergelijke optie?*

Het programma voorbereiding op de inburgering (voorinburgering) is gekoppeld aan de inburgeringsplicht. Daaruit volgt dat dit programma niet voor asielzoekers openstaat: deze mensen zijn nog in afwachting van een beslissing op hun asielaanvraag. Met deze scheiding wordt prioriteit gegeven aan de personen die ook daadwerkelijk zullen starten met de inburgering. Daarnaast wordt met het aanbieden van de voorinburgering na statusverlening de aansluiting op de reguliere inburgering gewaarborgd. De tijd tussen deze twee trajecten wordt daarmee geminimaliseerd. Tevens zou er met de voorgenomen wachttijden geen tijd voor asielzoekers zijn om deel te nemen aan het voorinburgeringstraject en heeft het beleidsmatig gezien niet de voorkeur om de doelgroep structureel aan te passen. Gezien de huidige situatie met opgelopen wachttijden zijn er echter verschillende mogelijkheden gecreëerd om asielzoekers hun tijd in de opvang toch zo zinvol mogelijk te laten besteden. Zo kunnen zij starten met het leren van de Nederlandse taal met vrijwilligers op opvanglocaties en worden op opvanglocaties ook andere activiteiten ten behoeve van activering en participatie georganiseerd. Daarnaast geldt voor asielzoekers met een grote kans op een verblijfsvergunning, de zogeheten «kansrijke asielzoekers», dat zij al in een vroeg stadium van hun verblijf in de opvang kunnen starten met lessen «Nederlands als tweede taal (Nt2)», aangeboden door gecertificeerde Nt2-docenten. Nadat er een verblijfsvergunning is verleend en zij op basis daarvan inburgeringsplichtig zijn geworden, komen zij in aanmerking voor het programma voorinburgering en kunnen zij deze lessen in het kader van dit programma vervolgen.

Een dualiteit van participatie en inburgering wordt genoemd³ in de beoogde aanpak voor gemeenten. Aan welke voorwaarden moeten participatieactiviteiten voldoen om bij te dragen aan de inburgering?

In hun kritiek op het huidige stelsel hebben gemeenten zonder uitzondering aangegeven dat zij momenteel geen mogelijkheden hebben om regie op de verplichte inburgering te kunnen voeren. Dit is nodig om gecombineerde trajecten gericht op taal en participatie te kunnen aanbieden. Het gemis aan passende bevoegdheden en ruimte voor lokaal maatwerk om voldoende vanuit de gemeente te kunnen sturen wordt met deze nieuwe Wet inburgering weggenomen. Hierdoor krijgen gemeenten fors meer mogelijkheden om het leren van de taal te combineren met participatie. Hoe en in welke vorm gemeenten dit doen staat hen grotendeels vrij. Participatie via betaald werk heeft daarbij wel de voorkeur. Daarom zal er in de nadere uitwerking van de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) in lagere regelgeving worden bepaald, dat er een verplicht praktisch element wordt uitgevoerd, bijvoorbeeld betaald werk, vrijwilligerswerk, werkervaringsplekken of werkbezoeken. Hiervoor zal een urennorm gaan gelden.

³ Kamerstukken II 2019/2020, 35 483, nr.3, p.8.

1.4 Voorbereiding op de stelselwijziging

*In de memorie van toelichting lezen de leden van de **D66** fractie dat er verschillende pilots zijn ingezet bij verschillende gemeenten verdeeld over de jaren 2019 en 2020. Deze leden zijn erg benieuwd naar de uitkomsten van deze pilots. Kan de regering de uitkomsten van deze pilots delen met deze Kamer?*

*Duale trajecten van leren en participeren zijn bij inburgergering uitermate nuttig. Beschikt de regering inmiddels over (tussentijdse) resultaten van de duale proefprojecten en tot welke conclusies leiden deze, zo vragen de aan het woord zijnde leden van de **ChristenUnie**-fractie.*

De 39 pilots binnen het pilotprogramma VOI, verdeeld over zes pilot-thema's, zijn in volle gang. Er zijn inmiddels van alle pilots tussenrapporten beschikbaar. Deze tussenresultaten zijn beschikbaar op de website van Divosa waar ook de eindrapporten gedeeld zullen worden als ze gereed zijn.⁴

Met de leden van de ChristenUnie-fractie erkent de regering het nut van duale trajecten voor inburgering. Dualiteit, oftewel de combinatie van het leren van de taal en participatie is dan ook één van de subdoelen van het nieuwe inburgeringsstelsel. Om die reden is daarvoor in het pilotprogramma specifieke aandacht met negen pilots. Onderzoeksbureau Regioplan onderzoekt door middel van een procesevaluatie de uitkomsten van deze pilots. Regioplan heeft inmiddels een tussenrapport opgeleverd met de belangrijkste conclusies. Hieruit komt onder andere naar voren dat de pilotgemeenten ondervinden dat het in de voorbereiding veel tijd kost om goede duale trajecten in te richten. Verder blijkt dat pilotgemeenten onderscheid maken tussen asielstatushouders en gezins- en overige migranten omdat zij verschillende behoeften hebben. Het werven en selecteren van voldoende deelnemers is daarnaast een aandachtspunt: voor het aanbieden van groepsactiviteiten op verschillende niveaus hopen pilotgemeenten na inwerkingtreding van de wet voldoende deelnemers te hebben om de groepen te kunnen vullen. Ook dit tussenrapport is beschikbaar op eerdergenoemde website van Divosa.

*Het wetsvoorstel is voorgelegd aan diverse stakeholders. Via de Klankbordgroep Nieuwkomers zijn ook leden van de doelgroep gehoord. De leden van de **ChristenUnie**-fractie horen graag wat het oordeel is van de doelgroep over het wetsvoorstel.*

Op 22 juni 2020 is het eindverslag van de Klankbordgroep Nieuwkomers aan de Tweede Kamer aangeboden.⁵ Zoals is aangegeven in de aanbiedingsbrief bij dit eindverslag, komt een groot aantal inzichten en adviezen van de klankbordgroep overeen met de weg die wordt ingeslagen in het nieuwe inburgeringsstelsel. Dat geldt bijvoorbeeld voor het belang van goede en heldere informatiedeling met nieuwkomers en tussen de ketenpartners en de mogelijkheden voor maatwerk daar waar het de verhoging van het taalniveau naar B1 betreft. Sommige andere inzichten zijn vooral van belang bij de verdere voorbereidingen op de nieuwe regierol die gemeenten in het nieuwe stelsel krijgen. Voorbeelden hiervan zijn de rol van tolken en oudkomers als ambassadeurs.

⁴ <https://www.divosa.nl/pilotprogramma-veranderopgave-inburgering-voi>

⁵ Kamerstukken II 2019/2020, 32 824, nr.299, Bijlage 941226.

Het vaststellen van de arbeidsmarktpotentie van inburgeringsplichtigen is een wezenlijk onderdeel van de nieuwe procedure. In welke mate is het bedrijfsleven op dit onderdeel gehoord en hoe is gebruik gemaakt van hun oordeel en suggesties?

Het maatschappelijk doel van het nieuwe inburgeringsstelsel is dat iedereen zo snel mogelijk mee doet, het liefst via betaald werk. Om die reden wordt de arbeidsmarktpotentie van inburgeringsplichtigen in beeld gebracht tijdens de brede intake en is het van belang dat er zoveel mogelijk wordt ingezet op het aanbieden van duale trajecten (combinatie werken en leren). Aan het perspectief van het bedrijfsleven en werkgevers wordt in dat kader groot belang gehecht. Daarom is een aantal partijen vanaf het begin van de ontwikkeling van het nieuwe inburgeringsstelsel aangesloten bij de Taskforce Werk en Integratie. Dit betreft onder andere VNO-NCW, Randstad, FNV, CNV, SER SBB, ABU, AWWN, Diversiteit in Bedrijf, MKB NL en het UWV. Met hen is de opzet van het nieuwe stelsel en het centraal stellen van participatie en betaald werk in de inburgering besproken. Daarnaast loopt deze kabinetsperiode het programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA). In één van de pilots van het programma VIA wordt samen met werkgevers, intermediaire organisaties en gemeenten onderzocht hoe combinaties van leren en werken effectief kunnen zijn voor het duurzaam integreren van nieuwkomers op de arbeidsmarkt. De resultaten hiervan worden medio 2021 verwacht.

Eind 2018 verscheen het rapport «Een valse start» van de Nationale ombudsman⁶. Daarin worden een vijftal basisprincipes voor goed inburgeringsbeleid geïntroduceerd. Deze principes zijn: inburgering is geen gunst maar een investering, geef inhoud aan maatwerk, breng met de inburgeraar eerst de basis op orde, wees ambitieus in de informatievoorziening en heb oog voor de kracht van een klacht. Kan de regering, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie, aangeven in welke mate dit wetsvoorstel beantwoordt aan deze vijf fundamentele principes?

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is een zeer brede groep stakeholders en experts betrokken. Daarnaast is gebruik gemaakt van de inzichten die zijn verkregen op basis van de uitkomsten van de evaluatie van de huidige Wet inburgering en andere publicaties over de werking van het huidige inburgeringsbeleid. Dat geldt ook voor genoemd rapport van de Nationale ombudsman. Op basis van deze input is het nieuwe inburgeringsstelsel uitgewerkt en zijn de beleidsdoelen en subdoelen vastgesteld.⁷ De basisprincipes die de Nationale ombudsman in het rapport noemt zijn niet letterlijk doorvertaald naar genoemde doelen, maar zijn daarin wel verwerkt.

Dat inburgering geen gunst is maar een investering, vindt bijvoorbeeld zijn weerslag in het principe dat aan het nieuwe stelsel ten grondslag ligt: de regie op de uitvoering van inburgering komt bij gemeenten te liggen, maar de inburgeraar blijft zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan de inburgeringsplicht. Oftewel: van de zijde van de overheid wordt meer geïnvesteerd in de inburgeringsplichtige waarbij deze investering tevens meer wordt afgestemd op het individu, maar het inburgeren blijft eveneens een investering van de inburgeringsplichtige vergen. Op die manier wordt ervoor gezorgd dat betrokkene leert om uiteindelijk zelf de weg in de Nederlandse maatschappij te vinden en daaraan actief bij te dragen (zie in dit kader ook het antwoord op vragen van deze fractie over dubbel commitment; paragraaf 2.3 Doelgroepen van de Wet inburgering).

⁶ Nationale ombudsman; Rapport nr. 2018/065: Een valse start: een onderzoek naar behoorlijke inburgering; oktober 2018.

⁷ Kamerstukken II 2019/2020, 35 483, nr.3, p.8.

Maatwerk komt daarnaast in verschillende vormen terug in het nieuwe stelsel: in de drie leerroutes die ervoor moeten gaan zorgen dat inburgeringsplichtigen op het voor hen hoogst haalbare niveau aan de inburgeringsplicht kunnen voldoen, maar ook in de brede intake die de basis vormt voor het benodigde maatwerk en het persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP) waarin dit vervolgens wordt vastgelegd.

Door bijstandsgerechtigde asielstatushouders, de meest kwetsbare groep binnen de totale groep inburgeringsplichtigen, in het begin van het inburgeringstraject te ontzorgen, wordt geborgd dat de basis (betaling van de huur, gas, water, stroom en de zorgverzekering) voor hen op orde is en zij zich goed op inburgeren kunnen focussen. Door hen tegelijkertijd toe te leiden naar financiële zelfredzaamheid, wordt financiële problematiek op een later moment zoveel mogelijk voorkomen. Ook de maatschappelijke begeleiding die alle asielstatushouders van de gemeente ontvangen draagt bij aan een goede basis: deze begeleiding heeft immers (eveneens) tot doel hen in de eerste fase van hun verblijf in de gemeente te ondersteunen bij het regelen van praktische zaken hen kennis te laten maken met hun omgeving.

Van gemeenten wordt verwacht dat zij de inburgeringsplichtige tijdens de brede intake en het bespreken van de afspraken die in het PIP worden vastgelegd, uitleg geven over diens rechten en plichten. Gemeenten hebben de mogelijkheid om tijdens deze gesprekken gebruik te maken van een tolk. Daarnaast wordt de communicatie met de inburgeraar verder vormgegeven als onderdeel van het communicatietraject binnen het programma VOI van het Ministerie van SZW. Dit gebeurt in nauwe samenwerking met de VNG, DUO, COA, IND en Divosa. De vraag waar de inburgeraar terecht kan met vragen of klachten, wordt hierin eveneens meegenomen. Op deze wijze wordt ook inhoud gegeven aan de twee laatste basisprincipes uit het rapport van de Nationale ombudsman.

2.2 Stelselverantwoordelijkheid en regierol gemeenten

*De leden van de **VVD**-fractie constateren dat in het wetsvoorstel het persoonlijk plan inburgering en participatie (verder: PIP) centraal staat en dat dit voor iedere inburgeraar moet gelden. Het PIP bevat de te volgen leerroute, de benodigde ondersteuning, de intensiteit van het participatieverklaringstraject en de module Arbeidsmarkt en Participatie, alsook afspraken over deelname van eventuele kinderen aan voor- en vroegschoolse educatie. Het wetsvoorstel bevat vervolgens bepalingen waarin is aangegeven dat bij algemene maatregel van bestuur (verder: Amvb) wordt bepaald binnen welke termijn het PIP wordt opgesteld en dat er nadere regels kunnen worden gesteld over het vaststellen door het college van burgemeester en wethouders en over het PIP. Deze leden vragen zich af waarom de regering deze slag om de arm wil houden op het moment dat bij wet zaken door middel van decentralisatie aan gemeenten worden overdragen. Verder vragen deze leden zich af waarom niet gewoon in de wet een termijn kan worden opgelegd binnen welke periode het PIP moet worden opgesteld.*

De mogelijkheid om bij Amvb nadere regels te stellen staat overigens op meerdere plaatsen in het wetsvoorstel. De principiële vraag geldt eveneens voor die onderdelen.

*Gemeenten krijgen in het nieuwe inburgeringssysteem veel beleidsvrijheid in de aanpak en ondersteuning van het inburgeringsproces. De leden van de **GroenLinks**-fractie begrijpen en onderschrijven die keuze. Tegelijkertijd hebben de recente decentralisaties in het sociale domein geleerd hoe precair het evenwicht is tussen centrale systeemverantwoordelijkheid en decentrale uitvoeringsverantwoordelijkheid. Welke lessen heeft de regering getrokken uit die decentralisaties? Hoe wordt voorkomen dat te grote verschillen tussen gemeenten ontstaan, bijvoor-*

beeld met betrekking tot de zorgvuldigheid van de brede intake, het aanbod van cursussen, of de medewerking van het college van burgemeester en wethouders in benodigde aanpassingen van de leerroute of het taalniveau voor een inburgeraar, met mogelijke rechtsongelijkheid tot gevolg?

Anders dan lijkt te worden gesuggereerd in de vraagstelling van de leden van de VVD-fractie, is met het nieuwe inburgeringsstelsel geen volledige decentralisatie beoogd: de gemeenten krijgen de regie over de uitvoering van de inburgering, maar de Minister van SZW blijft verantwoordelijk voor het beleid en de werking van het stelsel als geheel. De ervaringen met eerdere inburgeringsstelsels en de decentralisaties in het sociaal domein zijn uitdrukkelijk bij deze keuze betrokken. In de dagelijkse praktijk blijkt dat in het sociaal domein de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van partijen nog niet volledig zijn uitgekristalliseerd en vastgelegd. Met dit wetsvoorstel wordt getracht dit zoveel mogelijk te ondervangen.

Om de regierol goed te kunnen uitvoeren en het benodigde maatwerk en de integrale aanpak goed te kunnen uitvoeren, hebben gemeenten een zekere mate van beleidsvrijheid nodig. Met de leden van de GroenLinks-fractie acht de regering het echter voor de rechtszekerheid van inburgeringsplichtigen tegelijkertijd van belang dat er in de uitvoeringspraktijk geen al te grote verschillen ontstaan. Om deze reden zijn in het wetsvoorstel bepaalde taken van gemeenten meer ingekaderd dan andere taken.

Tegelijkertijd wordt met het wetsvoorstel beoogd een robuust maar tevens adaptief inburgeringsstelsel neer te zetten. Ondanks de betrokkenheid van vele stakeholders en experts bij de voorbereidingen van het wetsvoorstel, en het pilotprogramma VOI waarin gemeenten in de praktijk al ervaring kunnen opdoen met nieuwe instrumenten en werkwijzen, kan immers nooit volledig worden voorkomen dat bepaalde maatregelen in de praktijk uiteindelijk anders blijken uit te werken dan voorzien. Indien een dergelijke situatie zich voordoet, wordt het wenselijk geacht om tijdig op onderdelen te kunnen bijsturen, bijvoorbeeld door – indien dit noodzakelijk wordt geacht – de regelgeving aan te passen. Dit is één van de redenen waarom het wetsvoorstel verschillende grondslagen bevat om omtrent bepaalde aspecten van de taken van gemeenten nadere regels te stellen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (AMvB). De taken van gemeenten worden echter voor het overgrote deel beschreven in het wetsvoorstel zelf.

De mogelijkheid om bij of krachtens AMvB nadere regels te stellen, geldt inderdaad onder andere voor het PIP. Uit welke onderdelen het PIP dient te bestaan ligt vast in het wetsvoorstel, maar de termijn (van tien weken) waarbinnen gemeenten het PIP dienen op te stellen, zal in het Besluit inburgering 20.. worden vastgelegd. Hetzelfde geldt voor de termijn waarbinnen tussen verschillende leerroutes kan worden gewisseld (anderhalf jaar). Beide termijnen zijn in goed overleg met VNG en gemeenten tot stand gekomen, maar de praktijk zal uiteindelijk moeten uitwijzen of met deze termijnen ook daadwerkelijk wordt bereikt wat ermee wordt beoogd, namelijk dat de inburgeringsplichtige zo snel mogelijk duidelijkheid heeft over de wijze waarop hij aan de inburgeringsplicht moet voldoen.

*De leden van de **D66**-fractie vernemen graag hoe het voorliggende wetsvoorstel en de Participatiewet elkaar versterken en waar risico's liggen voor onbedoelde negatieve effecten. Immers, de Participatiewet is erop gericht dat mensen worden geholpen in de begeleiding naar werk. De inburgeraars krijgen hulp bij het participeren op de arbeidsmarkt via*

de Participatiewet. Vanuit de Participatiewet worden gemeenten beloond wanneer zij inwoners van een bijstandsuitkering laten instromen op de arbeidsmarkt. Krijgen inburgeraars hierdoor nog wel de kans om een zo hoog mogelijk niveau te halen? Immers de indruk bestaat dat de voornaamste prikkel voor gemeenten ligt op het zo snel mogelijk begeleiden van mensen naar werk. Welke oplossing heeft de regering voor dit mogelijke onbedoelde negatieve effect van de koppeling tussen deze twee wetten?

De koppeling van de twee wetten heeft tot doel dat inburgering en participatie op de arbeidsmarkt zoveel mogelijk gelijk op gaan en niet volgtijdelijk plaatsvinden zoals nu nog vaak het geval is. In het PIP worden daarom zowel afspraken over inburgering als over participatie gemaakt. Het niveau waarop de inburgering plaats zal vinden wordt gebaseerd op de informatie die wordt opgehaald tijdens de brede intake, waarbij de leerbaarheidstoets een belangrijke rol speelt. Daarmee wordt beoogd dat de inburgeringsplichtige een zo hoog mogelijk taalniveau bereikt. Of de inburgeraar naast het inburgeringstraject op enig moment geheel of gedeeltelijk kan werken is uiteindelijk een beoordeling die de gemeente in overleg met de inburgeraar maakt. Idealiter ondersteunen de participatie-activiteiten de inburgering en andersom. Bijvoorbeeld doordat gewerkt wordt in een Nederlandstalige omgeving. Aangezien de gemeente ook verantwoordelijk is voor het tijdig afronden van de inburgering is de verwachting dat er in de praktijk goed afgewogen zal worden welke belasting realistisch is. Daarnaast is het ook in het belang van gemeenten dat instroom van inburgeraars op de arbeidsmarkt uiteindelijk duurzaam is. Door inburgeraars op het voor hen hoogst haalbare niveau te laten inburgeren, verbeteren hun perspectieven op de arbeidsmarkt aanzienlijk. Gemeenten zijn over het algemeen dan ook erg gemotiveerd om van het nieuwe inburgeringsstelsel een succes te maken.

De leden van de D66-fractie hopen dat er met de inwerkingtreding van deze wet de nodige beleidsrust komt in de inburgerings- en integratie-aanpak van de Nederlandse overheid. Toch is er nog flink wat gedeelde regelgeving gemoeid met deze wet. De vraag is dan of dit bijdraagt aan de beleidsrust. Kan de regering de Eerste Kamer op de hoogte stellen en houden over de Amvb's die nog zullen voortvloeien uit deze wet. Wat is de stand van zaken van de voorbereiding en welke van deze Amvb's zullen bij beide Kamers worden voorhangen?

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen er op dat wel erg veel in Amvb's moet worden uitgewerkt. Kan de regering een overzicht geven welke onderdelen dit precies betreft en welke maatregelen zullen worden voorgehangen?

De op basis van het wetsvoorstel (nader) uit te werken onderwerpen zullen worden vastgelegd in een nieuw Besluit inburgering 20.. (AMvB) en een nieuwe Regeling inburgering 20... Deze conceptregelgeving is op 1 september 2020 in (internet)consultatie gegaan. 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.

Voor een drietal onderdelen is in het wetsvoorstel geregeld dat de AMvB, waarin het betreffende onderdeel (nader) wordt uitgewerkt, moet worden voorgehangen, te weten:

- de AMvB waarin de tekst van de participatieverklaring wordt vastgesteld (artikel 6, achtste lid, wetsvoorstel);

- de AMvB waarin regels worden gesteld over het verstrekken van een lening aan anderen dan inburgeringsplichtigen (artikel 20, zesde lid, wetsvoorstel);
- de AMvB waarin regels worden gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boetes – binnen de maximale wettelijke boetebedragen – en de omstandigheden waaronder deze worden opgelegd (artikel 26, tweede lid, wetsvoorstel).

Daarnaast heb ik tijdens het wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer inzake onderhavig wetsvoorstel op 29 juni jl. toegezegd om zowel het besluit als de regeling met de Kamer te delen, zodat de Kamer – bij wijze van uitzondering – kan reageren als ware er sprake van voorhang op alle onderdelen.⁸

De onderwerpen in de tabel hieronder (tabel 1) zullen (nader) worden uitgewerkt in het Besluit inburgering 20.. en de 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.

Tabel 1.

Uitwerking in Besluit inburgering 20..

Grondslag in wetsvoorstel	Onderwerp
Artikel 3, inburgeringsplicht	uitwerking tijdelijke verblijfsdoelen
Artikel 4, vrijstelling	voorwaarden aantoonbaar voldoende ingeburgerd
Artikel 5, ontheffing	voorwaarden gehele/gedeeltelijke medische ontheffing en ontheffing bijzondere individuele omstandigheden
Artikel 6, inburgeringsplicht	uitwerking inhoud en vormgeving PVT (waaronder tekst participatieverklaring) en MAP, inburgeringsdiploma en certificaat
Artikel 7, B1-route	uitwerking examinering
Artikel 9, Z-route	uitwerking urennorm
Artikel 10, voorbereiding op inburgering	uitwerking van de aanbodplicht
Artikel 12, verlenging inburgeringstermijn	uitwerking voorwaarden geen verwijtbaarheid en aanzienlijke inspanningen, aanvraagprocedure
Artikel 13, maatschappelijke begeleiding	uitwerking inhoud maatschappelijke begeleiding
Artikel 14, brede intake	uitwerking inhoud brede intake
Artikel 15, PIP	termijn vaststellen PIP (tien weken)
Artikel 17, ondersteuning en begeleiding	termijn wijzigen leerroute (anderhalf jaar) en afschalen naar A2 (aanzienlijke inspanningen)
Artikel 20 & 21, sociale lening	Uitwerking van niet-inburgeringsplichtigen die in aanmerking komen voor een lening, hoogte lening, betaling, terugbetaling
Artikel 23 en 26, handhaving	Uitwerking boetes – binnen maximale wettelijke boetebedragen – en omstandigheden waaronder deze worden opgelegd
Artikel 32, keurmerk	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

⁸ Kamerstukken II 2019/2020, 35 483, nr. 62, p. 66.

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 26, handhaving	aanwijzen instelling leerbaarheidstoets nadere uitwerking draagkracht, terugbetaling nadere uitwerking vaststelling hoogte boetes DUO
Artikel 32, keurmerk	aanwijzen Blik op Werk, nadere uitwerking eisen keurmerk
Artikel 38, gegevensuitwisseling	nadere uitwerking soort gegevens die verschillende partijen uitwisselen, waarborgen uitwerking gegevens die worden verstrekt t.b.v. monitoring en evaluatie
Artikel 39, monitoring & evaluatie	

*De regierol van het inburgeringstraject wordt belegd bij gemeenten. Zeker voor kleinere gemeenten met een hoog aandeel inburgeringsplichtige migranten is dat een opgave. Hoe kunnen we bevorderen, zo vragen de leden van de **ChristenUnie**-fractie, dat gemeenten van elkaar leren rond de «do's and don'ts» van inburgeringstrajecten. Hoe gaan we deze ervaringen systematiseren?*

In aanloop naar de start van het nieuwe inburgeringstelsel is er ook aandacht voor het ontwikkelen van lerende en adaptieve eigenschappen van het stelsel. Het is de gezamenlijke insteek van het Ministerie van SZW en de betrokken ketenpartners om een infrastructuur in te richten waarbij een lerende samenwerking tussen de betrokken partijen een prominente rol krijgt en er een duidelijk feedbackloop is vanuit het uitvoerende (gemeentelijke) niveau naar het landelijke stelselniveau. Daarbij is tevens de ambitie geformuleerd om op het uitvoerende niveau het onderling leren tussen gemeenten te faciliteren. In de komende periode wordt dit met de ketenpartners, zoals de VNG, verder uitgewerkt.

Wat zijn de (recente) ervaringen met het keurmerk Blik op Werk dat inburgeringstrajecten toetst op een aantal criteria? Zijn daarnaast nog andere certificeerinstanties werkzaam? In welke mate en door wie wordt getoetst of het onderwijsaanbod voldoet aan arbeidsmarktkwalificaties die werkgevers zoeken? Het is de leden niet duidelijk wat de rol (nog) gaat worden van de Onderwijsinspectie in het toezicht houden op de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs. Kan dat worden toegelicht? Is al met al het toezicht op inburgering, aldus de regering, voldoende opgetuigd?

Binnen de mogelijkheden die Blik op Werk heeft, worden in de huidige situatie alle mogelijkheden benut om de taalscholen te toetsen aan de gestelde criteria. Dat betekent dat Blik op Werk toetst of de cursusunstellingen voldoen aan de procedurele en onderwijsinhoudelijke criteria die aan het keurmerk verbonden zijn. Daarnaast zijn er door Blik op Werk financiële audits uitgevoerd om te controleren of er sprake is van fraude of misbruik door de cursusunstellingen. Blik op Werk toetst niet of het onderwijs voldoet aan arbeidsmarktkwalificaties die werkgevers vereisen. In het wetsvoorstel is hier ook voor de toekomst niet in voorzien. Inburgeringsonderwijs ziet immers op het leren

van de Nederlandse taal en het opdoen van kennis van de Nederlandse samenleving. Inburgeringstrajecten zijn dan ook geen beroepsopleiding. De regering verwacht dat de verhoging van het taalniveau (naar niveau B1) en de focus op participatie vanaf de start van inburgering beter aansluit bij wensen van werkgevers. Van gemeenten wordt in dat kader verwacht dat zij zoveel mogelijk inzetten op duale trajecten: het combineren van het leren van de taal en participeren. De vervanging van het huidige examenonderdeel ONA (oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt) door de MAP heeft in dat kader ook mede tot doel om theorie (over de Nederlandse arbeidsmarkt) beter te laten aansluiten bij de praktijk.

Binnen het huidige stelsel zijn er naast Blik op Werk geen andere certificerende instanties actief in het inburgeringsonderwijs. In het nieuwe stelsel krijgt de Inspectie van het Onderwijs naast Blik op Werk een rol als toezichthouder op het taalschakeltraject binnen de onderwijsroute. Het taalschakeltraject wordt in dat kader aangewezen als vorm van educatie zoals bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs. De reden hiervoor is dat deze trajecten specifiek zijn gericht op instroom in het beroeps- en wetenschappelijk onderwijs, waarop genoemde inspectie ook reeds toezicht houdt.

Tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer op 29 juni jl. heb ik toegezegd dat ik een verkenning laat uitvoeren naar het versterken van het toezichtmodel.⁹

In het onderhavige wetsvoorstel is er in de wisselwerking tussen de gemeenten en Blik op Werk sprake van een dubbele barrière tegen malafide praktijken van taalscholen. Gemeenten worden immers de inkoopende partij voor inburgeringscursussen voor asielstatushouders. Daarnaast hebben gemeenten reguliere contactmomenten met inburgeraars waardoor zij inzicht krijgen de voortgang en onderwijskwaliteit bij de gevolgde cursussen. Daarmee is het toezicht op de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs voldoende gewaarborgd.

2.3 Doelgroepen van de Wet inburgering

*In het wetsvoorstel wordt op belangrijke punten een onderscheid gemaakt tussen enerzijds asielstatushouders en anderzijds gezinsmigranten en overige migranten. Dit onderscheid wordt gemotiveerd door het verschil in startpositie. De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen zich af waarom de regering ervoor kiest dit verschil te vertalen in een op onderdelen wezenlijk andere behandeling van de groep gezinsmigranten en overige migranten ten opzichte van de groep asielstatushouders. Onderdelen die overigens meer kenmerken vertonen van het oude stelsel. Waarom kiest de regering er niet voor de inburgering van alle migranten onder dezelfde systematiek te brengen en het verschil in startpositie door de gemeenten te laten verdisconteren in vormen van maatwerk, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie. Volgens deze leden zal dit veel meer recht doen aan de feitelijke verschillen tussen mensen. Verschillen die altijd oneindig veel gevarieerder zijn dan welke categoriale ordening dan ook suggereert. De door deze leden gesuggereerde keuze zou uitstekend mogelijk zijn binnen de systematiek van het wetsvoorstel en dit voorstel zelfs uitvoeringstechnisch alleen maar eenvoudiger maken.*

*De leden van de **D66**-fractie constateren dat in het wetsvoorstel is gekozen voor een tweesporenbeleid op het gebied van de bekostiging van het inburgeringsonderwijs. Kan de regering een schematische weergave maken van de verschillende stromingen die zijn ontstaan met dit wetsvoorstel en hierbij aangeven wat de grootte is per groep, zo mogelijk*

⁹ Kamerstukken II 2019/2020, 35 483 nr.62, p.56.

ook met een uitsplitsing in leeftijd en gender? Kan de regering ook de groep die nog onder vigerende Wet inburgering 2013 valt meenemen?

Aan de ene kant vallen asielstatushouders vanaf juli 2021¹⁰ onder het nieuwe stelsel. De gemeente faciliteert en bekostigt het inburgerings-traject voor hen. Aan de andere kant staan de gezinsmigranten en overige migranten. Zij moeten met eigen middelen of met een lening het inburgeringsonderwijs voor taal en kennis van de Nederlandse maatschappij (KNM) zelf bekostigen. De leden van de D66-fractie vragen zich af waarom de regering voor dit onderscheid in behandeling heeft gekozen. Immers, gezinsmigranten en overige migranten hebben net als asielstatushouders recht op een succesvol inburgeringstraject. De VNG uit in haar brief van 16 juni 2020¹¹ soortgelijke zorgen over de positie van gezinsmigranten en stelt het volgende:

«Gezinsmigranten blijven onder het sociaal leenstelsel vallen. Van hen is aangenomen dat zij een grotere zelfredzaamheid en eigen verantwoorde-lijkheid hebben. Dat optimisme delen wij niet. Wij denken dat de grotere zelfredzaamheid maar voor een beperkte groep geldt. Wij vinden het daarom belangrijk dat deze groep blijvend wordt gemonitord, en er mogelijk kan worden bijgesteld, zodat ook deze inburgeraars (de helft van het totaal) op niveau slaagt voor de inburgering.»

Kan de regering hierop reageren. En kan de regering daarbij aangeven welke middelen worden ingezet om ervoor te zorgen dat ook deze groep een succesvol inburgeringstraject zal doorlopen?

De leden van de **PvdA**-fractie constateren dat de grootste groep inburge-raars in Nederland op dit moment de gezinsmigranten zijn. Die groep is heel divers qua achtergrond, waaronder land van herkomst, opleidings-niveau en gezinssituatie. Het voorliggende wetsvoorstel bevat geen verbeteringen voor de inburgering van gezinsmigranten. In de behan-deling in de Tweede Kamer heeft de regering op vragen van bijna alle fracties op dit punt aangegeven dat met name de kosten voor een gelijke werkwijze voor gezinsmigranten te hoog zouden zijn.

Via verhalen van gezinnen die bezig zijn met gezinsmigratie en instanties als de Stichting Grenzeloos Onder Eén Dak (GOED)¹² krijgen wij het beeld dat gezinsmigranten het nu al moeilijk hebben en zij inschatten dat succesvol inburgeren voor de gezinsmigranten door het voorliggende wetsvoorstel nog moeilijker zal worden. De inburgering van gezinsmi-granten levert voor de betrokken gezinnen vaak veel stress op; mensen moeten soms schulden maken om het traject te bekostigen. Gemeenten leveren niet of nauwelijks ondersteuning omdat zij voor gezinsmigranten geen vergoeding krijgen. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de regering dit beeld herkent? Zo ja, wat gaat de regering in gang zetten om hier verandering in te brengen?

Zo nee, waaruit blijkt dat het inburgeren van gezinsmigranten nu wel succesvol verloopt. Hoeveel van de huidige gezinsmigranten lukt het bijvoorbeeld op dit moment om binnen drie jaar in te burgeren met taalniveau B1? Welke mogelijkheden hebben gezinsmigranten als de taaleis B1 te hoog is?

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of in dit geval de kosten niet voor de baat uit zouden moeten en of de regering bij haar afweging voldoende rekening heeft gehouden met de negatieve gevolgen van het niet goed inburgeren van gezinsmigranten. De aan het woord zijnde leden zijn daarbij benieuwd naar de afweging van de regering in deze. Heeft de regering zicht op de kosten van de inburgering van gezinsmigranten? Het

¹⁰ Kamerstukken II 2019/2020, 35 483, nr.3, p.14.

¹¹ <https://vng.nl/brieven/input-vng-tbv-wo-inburgering-29-juni>.

¹² Brief met griffienummer 167323, tevens te raadplegen via: <https://www.stichtinggoed.nl/remigratie/nieuw-wet-inburgering/>.

gaat de leden van de **PvdA**-fractie niet alleen om de publieke en private kosten van gezinsmigratie maar ook om bijvoorbeeld de effecten op arbeidsverzuim en ziektekosten van de migranten, partners en eventuele overige gezinsleden. De maatschappelijke verliezen van het moeten verlaten van het land e.d.? Zo ja, welk beeld levert dit op? Zo niet, is de regering bereid om onderzoek te doen naar deze kosten en baten?

Kan de regering meer in detail aangeven op welke onderdelen het inburgeringsaanbod van gemeenten verschilt voor statushouders enerzijds en gezinsmigranten en overige migranten anderzijds, zo vragen de aan het woord zijnde leden van de **ChristenUnie**-fractie. Kan de rationale achter de verschillende beleidskeuzes voor beide groepen nader worden gemotiveerd? Wat is het effect van deze keuzes op een spoedige inburgering en integratie? Deze leden hebben behoefte aan een veel sterkere onderbouwing van deze beleidskeuzes. Ook de Raad van State maakt dit punt.¹³ Is het vanuit de inburgeringsfilosofie van de regering wel verstandig om andere eisen te stellen aan gezinsmigranten? Leidt de tweedeling binnen de groep inburgeringsplichtige migranten bovendien niet tot meer complexiteit die de beoogde eenvoud van het nieuwe systeem niet ten goede komt en waar een verwarrend signaal van uitgaat? Zien de leden van de ChristenUnie-fractie het overigens goed dat deze tweedeling op zich niet voortvloeit uit het Regeerakkoord? De leden van de ChristenUnie-fractie hebben behoefte aan een heldere argumentatie rond deze keuze van de regering. Het feit dat de groep gezinsmigranten heterogeen is vinden deze leden geen doorslaggevend argument om de tweedeling te handhaven. De leden zien ook graag een nadere (empirische) onderbouwing van de stelling dat gezinsmigranten een betere startpositie hebben dan statushouders. Daarnaast verzoeken de leden om een appreciatie van de visie op het wetsvoorstel van de Stichting GOED¹⁴ en van Vluchtelingenwerk Nederland.¹⁵

Met de leden van de GroenLinks-fractie erkent de regering dat de gekozen indeling in categorieën inburgeringsplichtigen, namelijk asielstatushouders en gezins- en overige migranten, onverlet laat dat er binnen die categorieën ook sprake zal zijn van verschillen tussen mensen. Desalniettemin is de keuze voor het onderscheid bewust gemaakt, waarbij de startpositie van de groepen als uitgangspunt is genomen. Deze startpositie van gezins- en overige migranten verschilt immers wezenlijk van die van asielstatushouders op het moment dat zij inburgeringsplichtig worden. Anders dan asielstatushouders, hebben gezins- en overige migranten in Nederland veelal al een partner die over een (voldoende hoog) inkomen beschikt, werkgever (geestelijk bedienaren) of een netwerk waarop zij kunnen steunen. Vaak zijn in hun geval ook veel praktische zaken al geregeld, omdat zij zich op hun verblijf in Nederland hebben kunnen voorbereiden door middel van het afleggen van een inburgeringsexamen in het buitenland, of omdat zij al langere tijd in Nederland verblijven (overige migranten).

Het onderscheid tussen asielstatushouders en gezins- en overige migranten vloeit inderdaad niet voort uit het Regeerakkoord, antwoordt de regering in antwoord op vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie. Het onderscheid borduurt voort op het onderscheid dat ook in het huidige stelsel tussen beide groepen wordt gemaakt. Een belangrijk verschil met het huidige stelsel is dat er meer aandacht is voor de positie van gezins- en overige migranten. Zo krijgen gemeenten in het nieuwe stelsel de taak om van alle inburgeringsplichtigen, dus ook van gezins- en

¹³ Kamerstukken II 2019/2020, 35 483, nr.4, p.6–7.

¹⁴ Zie voetnoot 5; ter inzage gelegd bij de Directie Inhoud onder griffie nr. 1673.23.

¹⁵ Griffienummer 167323.01.

overige migranten, een brede intake en PIP op te stellen en te zorgen voor ondersteuning en begeleiding tijdens het traject. Daarbij staat het gemeenten uiteraard vrij om de begeleiding en ondersteuning van een gezins- of overige migrant te intensiveren, indien op basis van de brede intake wordt geconstateerd dat er sprake is van een kwetsbaar persoon of kwetsbare omstandigheden. Maatwerk is derhalve mogelijk indien de individuele situatie daarom vraagt. Dit gaat echter niet zo ver, dat gemeenten bekostigd worden om gezins- en overige migranten in voorkomende gevallen maatschappelijke begeleiding te bieden of een inburgeringsaanbod te doen. Gezien de verschillen in startpositie acht de regering dit onderscheid gerechtvaardigd. Op deze wijze wordt in het nieuwe stelsel niet alleen gewaarborgd dat gezins- en overige migranten voldoende begeleiding krijgen om op het voor hen hoogst haalbare niveau succesvol in te burgeren, maar ook dat gemeenten de (extra) middelen inzetten voor de groep die dit het hardst nodig heeft: de asielstatushouders.

Verder geldt ook voor gezins- en overige migranten dat inburgeren op het hoogst haalbare niveau (liefst niveau B1) het uitgangspunt is, maar dat voor degenen voor wie dit niet haalbaar is, andere mogelijkheden bestaan om aan de inburgeringsplicht te kunnen voldoen. Hoewel de inschatting is dat dit in de praktijk slechts sporadisch zal voorkomen, kunnen gezins- en migranten waarbij uit de brede intake evident blijkt dat zelfs niveau A2 voor hen binnen de inburgeringstermijn onhaalbaar is, inburgeren via de Z-route. Ook de mogelijkheid om binnen de B1-route examen te doen op niveau A2 (afschalen) staat open voor gezins- en overige migranten. Op dat vlak hebben zij derhalve dezelfde rechten (en plichten) als asielstatushouders. Gelet op het vorenstaande herkent de regering zich dan ook niet in de constatering van de leden van de PvdA-fractie, dat het wetsvoorstel geen verbeteringen bevat voor gezinsmigranten. Om die reden deelt de regering evenmin de visie van de Stichting GOED en van VluchtelingenWerk Nederland (VWN) op het wetsvoorstel ten aanzien van de positie van gezins- en overige migranten.

De regering volgt overigens de leden van de fracties van GroenLinks en de ChristenUnie in hun constatering dat het gemaakte onderscheid tussen beide doelgroepen in de uitvoeringspraktijk soms tot complexe situaties kan leiden. Bij de voorbereidingen op het nieuwe inburgeringsstelsel is hier dan ook uitdrukkelijk aandacht voor.

Ook in de bekostiging van gemeenten voor de inburgeringstaken wordt een onderscheid gemaakt tussen asielstatushouders enerzijds en gezins- en overige migranten anderzijds. Tabel 2 geeft weer voor welke onderdelen van de inburgering en voor welke groepen gemeenten bekostigd worden.

Tabel 2.

Onderdeel	Asielstatushouders	Gezins- en overige migranten
Brede intake, PIP en voortgangsgesprekken	x	x
Ontzorgen	x	
Maatschappelijke begeleiding	x	
Leerroute	x	
Module Arbeidsmarkt & Participatie (MAP)	B1- en Z-route ¹	B1- en Z-route ¹
Participatieverklaringstraject (PVT)	x	x

Onderdeel	Asielstatus- houders	Gezins- en overige migranten
Tolkvoorziening	x	x

¹ Inburgeringsplichtigen die de onderwijsroute volgen zijn vrijgesteld van de plicht om de MAP te volgen.

Tabel 3 geeft het totale geraamde budget voor gemeenten weer, uitgesplitst naar de raming voor asielstatushouders en voor gezins- en overige migranten. Hierbij is het goed om op te merken dat gemeenten de vrijheid hebben om dit budget naar eigen inzicht te besteden, binnen de gestelde bestedingseisen. Het onderscheid tussen de verschillende groepen en onderdelen is enkel een indicatie op basis van de taken die gemeenten hebben ten aanzien van deze groepen.

Het gemeentelijk budget ter financiering van de inburgeringsvoorzieningen wordt jaarlijks bijgesteld aan de hand van actuele volume prognoses. Op dit moment is die prognose 9.100 inburgeringsplichtige asielstatushouders en 10.500 inburgeringsplichtige gezins- en overige migranten per jaar. Omdat het nieuwe stelsel halverwege 2021 van start gaat, wordt in 2021 met de helft van deze aantallen gerekend. Aangezien het hier gaat om een prognose voor 2021 en verder, is het is nu niet mogelijk om een uitsplitsing te maken naar leeftijd en gender. Met gemeenten is afgesproken dat het budget ter financiering van de inburgeringsvoorzieningen ieder jaar na afloop van het uitvoeringsjaar nogmaals wordt bijgesteld aan de hand van het werkelijke aantal inburgeringsplichtigen in iedere gemeente. Hiermee wordt zo goed als mogelijk aangesloten bij de werkelijke inburgeringsopgave per gemeente.

Samen met DUO wordt regelmatig gekeken naar de omvang van de groep inburgeraars die naar verwachting nog bezig is met inburgeren onder het huidige stelsel, zodra het nieuwe stelsel per 1 juli 2021 ingaat. Deze cijfers zijn logischerwijs nog in ontwikkeling. De maatregelen met betrekking tot de aanpak van het coronavirus hebben ook gevolgen gehad voor de inburgering (zie ook vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie; paragraaf Gevolgen coronacrisis). Hoe dit zijn doorwerking zal hebben op het aantal inburgeringsplichtigen dat per 1 juli 2021 nog niet voldaan heeft aan de inburgeringsplicht onder de huidige wet, laat zich nu nog lastig voorspellen en zal de regering de komende tijd monitoren.

Tabel 3.

bedragen x € 1 mln.	2021	2022	2023	2024	2025
Brede intake, PIP en voortgangsgesprekken	9,0	24,0	30,0	30,0	30,0
<i>waarvan asielstatushouders</i>	4,7	12,5	15,6	15,6	15,6
<i>waarvan gezins- en overige migranten</i>	4,3	11,5	14,4	14,4	14,4
Ontzorgen	5,0	10,0	10,0	10,0	10,0
<i>waarvan asielstatushouders</i>	5,0	10,0	10,0	10,0	10,0
<i>waarvan gezins- en overige migranten</i>	–	–	–	–	–
Overige uitvoeringskosten (o.a. inkoop)	13,4	26,8	26,8	26,8	26,8
Uitvoeringskosten	27,4	60,8	66,8	66,8	66,8
Leerroutes	22,8	63,7	86,5	91,0	91,0
<i>waarvan asielstatushouders</i>	22,8	63,7	86,5	91,0	91,0
<i>waarvan gezins- en overige migranten</i>	–	–	–	–	–
Module Arbeidsmarkt en Participatie	1,8	3,6	3,6	3,6	3,6
<i>waarvan asielstatushouders</i>	0,7	1,4	1,4	1,4	1,4
<i>waarvan gezins- en overige migranten</i>	1,1	2,3	2,3	2,3	2,3
Maatschappelijke begeleiding en Participatieverklaringstraject	12,7	25,4	25,4	25,4	25,4
<i>waarvan asielstatushouders</i>	11,4	22,8	22,8	22,8	22,8
<i>waarvan gezins- en overige migranten</i>	1,3	2,6	2,6	2,6	2,6

bedragen x € 1 mln.	2021	2022	2023	2024	2025
Tolkvoorziening	3,4	6,9	6,9	6,9	6,9
waarvan asielstatushouders	2,3	4,6	4,6	4,6	4,6
waarvan gezins- en overige migranten	1,1	2,3	2,3	2,3	2,3
Inburgeringsvoorzieningen	40,7	99,6	122,3	126,9	126,9
Totaalbudget gemeenten	68,1	160,3	189,1	193,6	193,6
waarvan asielstatushouders	46,8	114,9	140,7	145,3	145,3
waarvan gezins- en overige migranten	7,9	18,7	21,5	21,5	21,5
waarvan overige uitvoeringskosten	13,4	26,8	26,8	26,8	26,8

Wanneer wordt gekeken naar de inburgeringsresultaten van gezinsmigranten onder het huidige stelsel (tabel 4), blijkt dat het overgrote deel van de gezinsmigranten uit de cohorten 2013 tot en met 2016 (cohort = het jaar waarin iemand inburgeringsplichtig werd) inmiddels aan de inburgeringsplicht heeft voldaan. Voor wat betreft de gezinsmigranten die al hebben voldaan aan de inburgeringsplicht, staat in tabel 4 uitsplitst op welke wijze c.q. op welk niveau zij aan de inburgeringsplicht hebben voldaan en hoeveel personen een vrijstelling hebben gekregen omdat ze een ander diploma hebben gehaald. In tabel 5 is tenslotte weergegeven hoeveel gezinsmigranten binnen het huidige stelsel binnen drie jaar inburgeren op niveau B1.

Deze cijfers zeggen overigens weinig over de te verwachten resultaten in het nieuwe stelsel. Taalniveau A2 is binnen het huidige stelsel immers voldoende om aan de inburgeringsplicht te voldoen en prikkels om op een hoger niveau in te burgeren ontbreken. Verder hebben gemeenten in het huidige stelsel geen taak om gezinsmigranten te begeleiden. Zoals hierboven reeds is aangegeven gaat de regering ervan uit dat alle maatregelen ertoe zullen leiden dat ook gezins- en overige migranten in het nieuwe stelsel voldoende worden gestimuleerd en begeleid om zo snel mogelijk en op het voor hen hoogst haalbare niveau in te burgeren.

Tabel 4.

	Resultaten van gezinsmigranten die inburgeringsplichtig werden in:						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Voldaan	3.515	5.496	4.699	4.707	3.302	2.007	602
Ontheven	222	334	220	205	100	27	15
Nog bezig	228	449	670	1.193	2.428	5.706	7.522
Totaal	3.965	6.279	5.589	6.105	5.830	7.740	8.139

Bron: DUO, peildatum 1 september 2020

Tabel 5.

	Examenniveau van gezinsmigranten die inburgeringsplichtig werden in:						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
A2 (inburgeringsexamen)	2.777	4.432	3.881	4.119	2.821	1.614	323
B1 (staatsexamens Nt2 programma I)	298	409	290	176	118	51	7
B2 (staatsexamens Nt2 programma II)	181	261	213	139	80	42	6
Vrijstelling o.b.v. ander diploma	259	394	315	273	283	300	266
Totaal	3.515	5.496	4.699	4.707	3.302	2.007	602

Bron: DUO, peildatum 1 september 2020

Tabel 6.

Gezinsmigranten die p jaar inburgeren met taalniveau B1	Examenniveau van gezinsmigranten die inburgeringsplichtig werden in:						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Gezinsmigrant binnen 3 jaar Taalniveau B1 behaald	285	394	278	175	118	51	7

Bron DUO: peildatum 1 september 2020

De regering heeft geen zicht op de kosten van inburgering van gezinsmigranten, zoals omschreven door de leden van de PvdA-fractie. Deze kosten zijn lastig om betrouwbaar in beeld te brengen, omdat het merendeel daarvan niet in officiële registraties is terug te vinden. De regering ziet ook niet de noodzaak om dit te (laten) onderzoeken. Naar het oordeel van de regering bevat het nieuwe inburgeringsstelsel ook voor gezinsmigranten voldoende waarborgen om succesvol te kunnen inburgeren. Het verschil in startpositie rechtvaardigt dat de kosten van de leerroute voor eigen rekening van gezinsmigranten komen. Ook blijft de mogelijkheid bestaan om deze kosten door middel van een lening te financieren, mits dit traject wordt gevolgd bij een instelling met het keurmerk van Blik op Werk. Anders dan in het huidige stelsel, hoeven gezinsmigranten de kosten voor het PVT en de MAP (ONA in het huidige stelsel) niet langer zelf te bekostigen: gemeenten worden gefinancierd om deze onderdelen van de inburgeringsplicht ook aan gezinsmigranten aan te bieden (zie tabel 2).

Naast het beroep op zelfredzaamheid van gezinsmigranten en overige migranten maken de aan het woord zijnde leden van de D66-fractie zich zorgen over de kwaliteit van het onderwijsaanbod voor deze groep. In de nieuwe Wet inburgering wordt de fraude die plaatsvond bij de taalscholen voor een deel aangepakt door gemeenten verantwoordelijk te stellen voor het taalonderwijs voor asielstatushouders. Maar de gezinsmigranten en de zogeheten «tussengroep» vallen nog onder het oude systeem waardoor zij zelf verantwoordelijk zijn voor het kiezen van een taalschool. Welke garanties kunnen deze inburgeraars krijgen dat zij niet weer terecht komen bij frauduleuze taalscholen of inburgeringsbureaus? Is het toezicht vanuit de Stichting Blik op Werk hierin echt toereikend?

Hoewel gezins- en overige migranten in het nieuwe stelsel zelf verantwoordelijk blijven voor het kiezen van een taalschool, wordt van de gemeente verwacht dat zij ook deze groep inburgeringsplichtigen adviseren over passende inburgeringscursussen en andere aspecten om een goede start in Nederland te maken. Zo kan een gemeente de inburgeraar, op basis van de brede intake, adviseren over taalaanbod in de regio dat beschikt over een keurmerk van Blik op Werk en dat aansluit bij de capaciteiten van betrokkenen. Gemeenten hebben vanuit hun regierol immers een beter beeld van het taalaanbod en de kwaliteit daarvan dan de individuele inburgeraar. Door de voortgangsgesprekken die gemeenten gedurende het inburgeringstraject periodiek met alle inburgeringsplichtigen zullen gaan voeren, waarbij ook de gevolgde lessen onderwerp van gesprek kunnen zijn, worden gemeenten in staat gesteld zich ook indirect een beeld te vormen van de kwaliteit van taalscholen, inclusief de taalscholen die niet binnen het inburgeringsaanbod van de gemeente zelf vallen.

Verder hebben gezins- en overige migranten zowel in het huidige als het nieuwe stelsel ook zelf een belang bij het volgen van lessen bij een kwalitatief goede taalschool. Zij dragen hier immers zelf de kosten voor, al dan niet met behulp van een lening van DUO. Deze lening kan alleen worden verstrekt voor inburgeringslessen die worden gevolgd bij een

taalschool met een keurmerk van Blik op Werk. Verder wordt deze lening niet kwijtgescholden indien betrokkene binnen de termijn aan de inburgeringsplicht voldoet. Dit in tegenstelling tot de lening van de asielstatushouders die onder het huidige stelsel wel kan worden kwijtgescholden. Met name dit laatste aspect is in het huidige stelsel gevoelig gebleken voor fraude. Tegen deze achtergrond acht de regering in deze specifieke situatie het toezicht van Blik op Werk dan ook toereikend. Zoals is aangegeven op een eerdere vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie (zie paragraaf 2.2 Stelselverantwoordelijkheid en regierol gemeenten), vindt er naar aanleiding van een toezegging aan de Tweede Kamer¹⁶ nog een verkenning naar het versterken van het toezichtmodel plaats.

Zou de regering ook willen ingaan op de bijzondere positie van arbeidsmigranten uit EU-landen die niet inburgeringsplichtig zijn, maar toch langere tijd in Nederland werken en wonen. Zij hebben vaak partners en kinderen die ook willen deelnemen aan de Nederlandse samenleving. Zijn hier lessen te leren uit de ervaringen met Turkse asielstatushouders en gezinsmigranten die ook heel lang waren uitgesloten van de inburgeringsplicht?

Een inburgeringsplicht voor Unieburgers als voorwaarde voor toegang en/of verblijf in Nederland is onverenigbaar met het recht op vrij verkeer van Unieburgers. Uit recente jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie volgt dat het geoorloofd is om van het Associatieverdrag EU-Turkije af te wijken op grond van dwingende redenen van algemeen belang. Hierdoor werd het mogelijk om de inburgeringsplicht voor Turkse nieuwkomers opnieuw in te voeren. Dit is niet mogelijk voor EU-burgers.

Overigens bestaan er voor EU-burgers verschillende andere mogelijkheden om de Nederlandse taal te leren. Zo kunnen zij een lening aanvragen bij DUO waarmee zij een taal cursus kunnen bekostigen. Ook bestaan er taalcoaches die hen kunnen helpen bij het leren van de taal en zijn er op internet allerlei mogelijkheden voor gratis of betaalde zelfstudie. Ook gemeenten kunnen taal cursussen aanbieden aan EU-burgers. Daarvoor zijn middelen beschikbaar op grond van de Wet educatie en beroepsonderwijs. Ten slotte zijn er ook verschillende werkgevers, al dan niet aangesloten bij het Taalakkoord, die taal cursussen geven aan hun werknemers.

*De leden van de **ChristenUnie**-fractie benadrukken de noodzaak van dubbel commitment: de nieuwkomer investeert in zijn of haar deelname aan de Nederlandse samenleving en de Nederlandse samenleving investeert in de nieuwkomer. Geslaagde inburgering weerspiegelt deze tweeslag. Kan de regering voor de onderscheiden onderdelen en fasen van de nieuwe inburgeringswet aangeven hoe dit principe van dubbel commitment is vormgegeven? Hoe beoordeelt de regering de balans tussen investeringen door de inburgeringsplichtige zelf en de wijze waarop de regering in de inburgeringsplichtige investeert?*

De regering deelt met de leden van de ChristenUnie de noodzaak van dubbel commitment. Dit dubbel commitment is verweven in het principe dat aan het nieuwe stelsel ten grondslag ligt: de regie op de uitvoering van inburgering komt bij gemeenten te liggen, maar de inburgeraar blijft zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan de inburgeringsplicht (zie in dit kader ook het antwoord op de vraag van de leden van deze fractie hoe de basisprincipes voor inburgering van de Nationale ombudsman in het

¹⁶ Kamerstukken II 2019/2020, 35 483 nr.62, p.56.

nieuwe stelsel zijn verwerkt; paragraaf 1.4 Voorbereiding van de stelselwijziging). Daarmee is de regering van mening dat een goede balans is gevonden tussen eigenaarschap, eigen verantwoordelijkheid, de resultaatsverplichting enerzijds en de geboden begeleiding en financiering van inburgering anderzijds. De regering licht dit samenvattend als volgt toe.

Allereerst blijft de inburgeraar eigenaar van zijn eigen inburgering, en dat eigenaarschap komt met verantwoordelijkheden. De inburgeraar is zelf verantwoordelijk om er alles aan te doen om zo snel mogelijk mee te doen, door de taal te leren, aan het werk te gaan en actief deel te nemen aan onze samenleving. Daarbij moet hij – net als nu – voldoen aan centraal gestelde en te toetsen eisen. Een inburgeraar die zich onvoldoende inzet, zal worden geconfronteerd met sancties – vaker en sneller dan in het huidige stelsel. Alle inburgeraars hebben een resultaatverplichting: het voldoen aan de inburgeringsplicht binnen de daarvoor gestelde termijn. Verwijtbaar niet inburgeren heeft consequenties. Een inburgeringsplichtige die verwijtbaar niet op tijd aan zijn inburgeringsplicht heeft voldaan, krijgt een boete en loopt het risico niet in aanmerking te komen voor sterker verblijfsrecht. Daar staat tegenover dat de inburgeringsplichtige kan rekenen op begeleiding en hij niet, zoals nu het geval is, volledig (financieel) verantwoordelijk is voor de eigen inburgering. Dit kan alleen worden bereikt als gemeenten een centrale rol krijgen, met de daarbij behorende bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Het PIP dat gemeenten voor alle inburgeringsplichtige nieuwkomers opstellen is dan ook niet vrijblijvend: niet voor de inburgeringsplichtige en niet voor de gemeente: beide partijen committeren zich aan het PIP, gemeenten volgen de inburgeringsplichtigen in hun vorderingen.

In het verlengde van deze laatste vraag verzoeken de leden van de ChristenUnie-fractie om een beschouwing over de rol van vrijwilligersorganisaties en NGO's in de uitvoering van het nieuwe inburgeringsbeleid. Wat zijn hier de concrete voornemens en is daar contact over?

Nederland is Europees kampioen vrijwilligerswerk, zo blijkt uit internationaal onderzoek.¹⁷ Binnen dat vrijwilligerswerk is sprake van een breed scala aan initiatieven dat is gericht op de inburgering en integratie van inburgeringsplichtigen. Er zijn vele verschijningsvormen: vrijwilligerswerk wordt zowel verricht door de leden van de ChristenUnie-fractie genoemde vrijwilligersorganisaties, maar ook door in financieel opzicht zelfstandig opererende organisaties. De regering heeft grote waardering voor deze initiatieven en waardeert hun toegevoegde waarde. Deze toegevoegde waarde komt ook en vooral binnen gemeenten naar voren. Inburgeren en integreren vinden immers vooral binnen de eigen gemeente plaats. Er zijn ook talloze voorbeelden waarbij gemeenten samenwerken met vrijwilligersorganisaties en NGO's. Veel gemeenten maken bijvoorbeeld in het huidige inburgeringsstelsel al gebruik van dergelijke organisaties bij de uitvoering van de maatschappelijke begeleiding. In het nieuwe stelsel krijgen gemeenten in hun rol als regievoerder van inburgering een sterkere positie om de verbinding tussen inburgeren en integreren te versterken, lokaal of in een regionaal samenwerkingsverband. Daarbij staat het hen vrij om vrijwilligersorganisaties en NGO's te betrekken.

Turkse asielstatushouders worden met de invoering van het voorliggend wetsvoorstel niet langer vrijgesteld van de inburgeringsplicht. De opt-in-regeling komt te vervallen. De ChristenUnie-fractie verzoekt de

¹⁷ CBS, *Geluk en social kapitaal: Nederland in West-Europees perspectief*, Schmeets en Gielen, 2015

regering om de reikwijdte en consequenties aan te geven van deze hernieuwde inburgeringsplicht voor Turkse statushouders.

Op 4 februari 2020 heb ik, naar aanleiding van de motie van de leden Paternotte en Heerma¹⁸ de Tweede Kamer schriftelijk geïnformeerd over het herinvoeren van de inburgeringsplicht voor alle Turkse nieuwkomers met ingang van het nieuwe inburgeringsstelsel.¹⁹ In de brief 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.

De inburgeringsplicht voor Turkse nieuwkomers met een asielstatus is reeds per 1 mei 2020 ingevoerd. Dat betekent dat met ingang van 1 mei 2020 alle Turkse asielstatushouders – inclusief (nareizende) gezinsleden – die op of na deze datum een asielvergunning hebben verkregen inburgeringsplichtig zijn. Per 1 mei 2020 is de opt-in regeling daarom komen te vervallen. Het Ministerie van SZW heeft de betrokken uitvoerders en ministeries om een impactanalyse gevraagd van de invoering van de Turkse inburgeringsplicht. Deze consequenties zullen de komende maande verder in kaart worden gebracht. Het eerste beeld is dat de consequenties vooral bestaan uit een volume-effect: het aantal inburgeringsplichtigen zal toenemen.

2.5 De taken van gemeenten

*Ter ondersteuning van het zich eigen maken van de grondbeginselen van de Nederlandse samenleving, het leren van de taal en de toeleiding naar participatie, is maatschappelijke begeleiding (op maat) een belangrijk onderdeel van een inburgeringsproces. Kan de regering aangeven hoe in het wetsvoorstel geborgd is dat er voldoende maatschappelijke begeleiding is en hoe de regering erop wil toezien dat dit ook daadwerkelijk gebeurt, zo vragen de leden van de **GroenLinks**-fractie.*

In artikel 13 van het wetsvoorstel is bepaald dat gemeenten voorzien in de maatschappelijke begeleiding van alle asielstatushouders, inclusief hun (nareizende) gezinsleden. Voor deze taak worden gemeenten gefinancierd (zie tabel 3 in paragraaf 2.3 Doelgroepen van de Wet inburgering). Over de financiering van de verschillende taken in het nieuwe inburgeringsstelsel zijn afgelopen voorjaar bestuurlijke afspraken gemaakt met de VNG.²⁰ Onderdeel van deze afspraken is dat het Ministerie van SZW structureel € 35,2 mln. per jaar beschikbaar stelt voor de taken van gemeenten voor de Wet inburgering 20.. Dit bedrag komt bovenop de extra middelen die de regering reeds bij het Regeerakkoord beschikbaar had gesteld en het budget dat in het huidige stelsel al beschikbaar is voor inburgering. Deze middelen kunnen gemeenten ook inzetten voor maatschappelijke begeleiding. Hiermee is naar het oordeel van de regering gewaarborgd dat gemeenten in staat zullen zijn voldoende maatschappelijke begeleiding te bieden. Gelet op de omstandigheid dat gemeenten deze taak ook al uitvoeren in het huidige stelsel en zelf belangrijk vinden, bestaat er geen aanleiding om aan te nemen dat dit in het nieuwe stelsel anders zal zijn of dat dit om extra toezicht vraagt.

*In het voorliggend wetsvoorstel komt de regie voor de uitvoering en handhaving bij de gemeenten te liggen. De leden van de **D66**-fractie vinden dit een positieve ontwikkeling, omdat hierdoor ook beter maatwerk geleverd kan worden. Deze leden begrijpen uit het veld dat er wel zorgen zijn over de versnippering van verantwoordelijkheden binnen gemeenten*

¹⁸ Kamerstukken II 2018/2019, 35 000 XV, nr.23.

¹⁹ Kamerstukken II 2019/2020, 32 824, nr.290 en Kamerstukken II 2019/2020, 32 824, nr.291.

²⁰ Kamerstukken II 2019/2020, 32 824, nr.297.

richting inburgeraars, en dat lang niet in elke gemeente duidelijk is bij wie het eigenaarschap ligt voor het inburgeringstraject. De leden van de D66-fractie horen hierop graag de reactie van de regering.

Zoals de leden van de D66-fractie terecht opmerken is het kunnen bieden van maatwerk een belangrijke reden om gemeenten in het nieuwe inburgeringsstelsel de regie over de uitvoering van inburgering te geven. De brede intake en het PIP zijn hierin cruciale instrumenten. Tijdens de brede intake, waarvan een leerbaarheidstoets onderdeel is, wordt een beeld gevormd van de inburgeringsplichtige en op basis daarvan wordt, in overleg met de inburgeringsplichtige, een PIP opgesteld. In dit plan worden afspraken gemaakt voor alle onderdelen van de inburgeringsplicht en de wijze van vormgeving van de participatie. Het PIP is leidend voor de verschillende partijen die te maken hebben met de inburgering van nieuwkomers. De gemeente voert de regie op het PIP, ook als ze de taken uitbesteden, en is het aanspreekpunt voor de inburgeringsplichtige.

Om maatwerk te kunnen bieden, worden gemeenten grotendeels vrijgelaten in de keuze hoe zij de nieuwe taken die zij in het kader van deze regierol krijgen inbedden in de gemeentelijke organisatie. Van belang is in ieder geval dat inburgering zoveel mogelijk wordt gepositioneerd in het bredere sociale domein zodat gemeenten hun taken op het gebied van inburgering waar nodig goed kunnen verbinden met hun taken op het gebied van met name participatie en werk, maar waar relevant ook (jeugd)zorg en andere vormen van (maatschappelijke) ondersteuning. In het ondersteuningsprogramma van VNG en Divosa, dat gemeenten voorbereidt op hun nieuwe rol, komt de inbedding van de inburgering in het bredere sociaal domein en de praktische inrichting daarvan binnen de gemeente dan ook uitdrukkelijk aan bod. Uit informatie van Divosa blijkt dat inmiddels vrijwel alle gemeenten zijn begonnen met de voorbereidingen op hun regierol. Verder blijkt daaruit tevens dat het overgrote deel van gemeenten hun taken op het gebied van inburgering ook daadwerkelijk in het brede sociale domein zullen gaan inbedden.

*Daarnaast vragen de leden van de **D66**-fractie zich af of het straks uit gaat maken in welke gemeente iemand een inburgeringstraject volgt. Sommige grotere gemeenten zullen meer expertise in huis hebben. Wellicht zijn er ook gemeenten strenger of coulanter bij de interpretatie van de kaders van deze wet. Met andere woorden hoe zorgt de regering ervoor dat er geen rechtsongelijkheid kan optreden en het niet uitmaakt in welke gemeente iemand aan het inburgeringstraject begint?*

*Ook de leden van de **PvdA**-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat het verschil in uitvoering tot rechtsongelijkheid tussen inburgeraars die wonen in verschillende gemeenten zal leiden.*

Zoals de regering heeft aangegeven in een vergelijkbare vraag van de leden van de GroenLinks-fractie over het voorkomen van verschillen tussen gemeenten in de uitvoering (zie paragraaf 2.2 Stelselverantwoordelijkheid en regierol gemeenten), hebben gemeenten, om hun regierol goed te kunnen uitvoeren, een zekere mate van beleidsvrijheid nodig. Tegelijkertijd is het voor de rechtszekerheid van inburgeringsplichtigen van belang, zoveel mogelijk te waarborgen dat de wijze waarop gemeenten hun taken uitvoeren zoveel mogelijk uniform gebeurt en niet te veel afhankelijk is van de lokale context. Dat geldt des te meer voor asielstatushouders, nu zij – na hun verblijf in een opvanglocatie – niet vrij zijn in hun keuze voor de gemeente waar zij worden gehuisvest. Om deze reden zijn in het wetsvoorstel bepaalde taken van gemeenten meer ingekaderd dan andere taken. Zo is het bijvoorbeeld in het wetsvoorstel bepaald uit welke onderdelen de brede intake in ieder geval bestaat en

welke elementen onderdeel uit maken van het PIP. Op die manier wordt ervoor gezorgd dat deze twee taken, die tezamen de basis vormen van inburgeringstrajecten in het nieuwe stelsel, in ieder geval in de kern zoveel mogelijk op dezelfde wijze worden uitgevoerd. Bij het begeleiden en ondersteunen van inburgeringsplichtigen gedurende het traject is het daarentegen van belang dat deze aansluit bij de behoeften van de inburgeringsplichtige. Daarom bevat het wetsvoorstel voor gemeenten veel ruimte om dat naar eigen inzicht in te vullen. Verschillen in de uitvoeringspraktijk van gemeenten zijn overigens nooit volledig te voorkomen en dat is ook niet erg: van gemeenten wordt immers maatwerk verwacht.

Andere taken in het nieuwe stelsel, zoals het vaststellen van de inburgeringsplicht en de inburgeringstermijn, het behandelen van aanvragen om verlenging van deze termijn of het behandelen van aanvragen om vrijstelling of ontheffing van de inburgeringsplicht, worden namens de Minister van SZW door DUO uitgevoerd. Hiervoor zullen heldere, uniforme, kaders gaan gelden die in de lagere regelgeving (Besluit en Regeling inburgering 20..) worden vastgelegd.

*De leden van de **D66**-fractie begrijpen dat gemeenten niet worden verplicht om de uitvoering en de handhaving van de wet te ondervangen in regionale samenwerkingsverbanden. Dit lijkt deze leden voor sommige kleinere gemeenten een gemiste kans. Waarom worden er geen eisen gesteld aan de schaalgrootte? Welke ruimte is er voor gemeenten om wel te kunnen samenwerken.*

Hoe zou dit ook in samenwerking met Mbo-scholen kunnen worden opgepakt? Vaak hebben deze scholen een cruciale rol in het inburgeringstraject en een regionale functie, zo menen de aan het woord zijnde leden. Hoe zou een dergelijke samenwerking invloed kunnen hebben op de beoordeling van de prestatiebekostiging van een individuele gemeente?

*Sleutel tot succes in het wetsvoorstel is de manier waarop gemeenten hun rol vorm gaan geven, zo stellen de leden van de **PvdA**-fractie. Het is aan de individuele gemeenten hoe zij deze dit gaan doen. Bij andere domeinen als de Participatiewet, de Jeugdwet en Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is gebleken dat samenwerking over gemeentegrenzen heen nodig is om kwaliteit en continuïteit te leveren. In de praktijk wordt er ook nu al succesvol samengewerkt tussen een aantal gemeenten, maar niet overal. Waarom bevat het wetsvoorstel hiertoe geen prikkels?*

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.

Het staat gemeenten in dat kader uiteraard ook vrij om ook mbo-scholen te betrekken bij deze samenwerkingsverbanden. Tegen deze achtergrond heeft de regering ervoor gekozen deze taak niet in te kaderen. In zijn algemeenheid geldt dat samenwerking met andere partijen kan bijdragen aan het succes van inburgering. Indien dit leidt tot betere prestaties, dus

meer afgeronde inburgeringstrajecten, dan heeft dit op termijn, als de prestatiebekostiging start, invloed op het budget van individuele gemeenten.

Naar aanleiding van de motie Segers ben ik overigens in gesprek met de MBO Raad en mbo-scholen die inburgeringsonderwijs aanbieden om samen te kijken naar creatieve oplossingen om te borgen dat betrouwbaar inburgeringsonderwijs mogelijk blijft, ook in het nieuwe inburgeringsstelsel.²¹ Ik verwacht uw Kamer voor het einde van het jaar te kunnen informeren.

Wat kan een inburgeraar doen als deze zich onvoldoende door de gemeente ondersteund voelt? De door de regering in de Tweede Kamer²² voorgestelde optie van verhuizen lijkt de leden van de PvdA-fractie niet reëel. Is de regering het op dit punt met de aan het woord zijnde leden eens?

De ondersteuning en begeleiding die de gemeente inburgeringsplichtigen gedurende het inburgeringstraject biedt, maakt onderdeel uit van het PIP. Dit vloeit voort uit artikel 16 van het wetsvoorstel. Zoals in de toelichting bij het wetsvoorstel is beschreven, is het de insteek dat de gemeente het PIP in samenspraak met de inburgeringsplichtige opstelt waardoor het zo goed mogelijk aansluit bij de individuele behoeften van de inburgeringsplichtige. De voortgangsgesprekken die gedurende het traject plaatsvinden, zijn bedoeld om de voortgang van de inburgering te bespreken en te bezien of de inburgeringsplichtige zich aan de afspraken heeft gehouden. Deze gesprekken kunnen door de inburgeringsplichtige tevens worden benut om aan te geven dat de geboden ondersteuning onvoldoende is, bijvoorbeeld omdat de kwaliteit van de aangeboden taal cursus te wensen overlaat of dat de thuissituatie is gewijzigd waardoor aanpassing van de gemaakte afspraken nodig is. Wanneer dit in goed overleg gebeurt, kan dit leiden tot nieuwe afspraken en aanpassing van het PIP. Het PIP is tevens een beschikking waartegen de inburgeringsplichtige rechtsmiddelen kan indienen. Indien een inburgeraar van mening is dat de begeleiding en ondersteuning die in het PIP zijn vastgelegd onvoldoende zijn en het daarover niet eens wordt met de gemeente, kan hij bezwaar indienen en – indien dit niet tot het gewenste resultaat leidt – zich tot de rechter wenden.

Als een inburgeringsplichtige wil verhuizen naar een andere gemeente staat hem dat uiteraard vrij. Anders dan de leden van de PvdA, is de regering van mening dat dit wel degelijk een optie zou kunnen zijn. Deze mogelijkheid ligt echter waarschijnlijk niet binnen het bereik van elke inburgeringsplichtige.

*Uit het evaluatieonderzoek²³ blijkt dat het huidige beleid te weinig positieve prikkels kent. Kan de regering aangeven welke positieve prikkels op basis van deze vaststelling doelbewust en herkenbaar zijn ingebouwd in het voorliggende wetsvoorstel, zo vragen de leden van de **ChristenUnie**-fractie.*

Met het nieuwe inburgeringsstelsel worden de belemmeringen die het huidige stelsel bevat en die maken dat het inburgeringsplichtigen vaak niet goed lukt om zelfstandig invulling te geven aan hun inburgering zoveel mogelijk weggenomen. Anders dan in het huidige stelsel, zullen alle inburgeringsplichtigen gedurende het gehele inburgeringstraject worden begeleid door gemeenten. Verder worden asielstatushouders

²¹ Kamerstukken II 2019/2020, 35 483, nr.48.

²² Kamerstukken II 2019/2020, 35 483, nr.62, p.43.

²³ Kamerstukken I 2017/2018, 34 584, H, bijlage.

ontzorgd, krijgen zij maatschappelijke begeleiding en een inburgeringsaanbod van de gemeente om hun leerroute succesvol te kunnen afronden. Daarnaast bieden gemeenten aan alle inburgeringsplichtigen het PVT en de MAP aan. De regering verwacht dat al deze maatregelen, die als positieve prikkels kunnen worden beschouwd, ervoor zorgen dat inburgeringsplichtigen gestimuleerd worden om voortvarend met hun inburgering aan de slag te gaan en op het voor hen hoogst haalbare niveau aan hun inburgeringsplicht te voldoen. Ook voor gemeenten is in het stelsel een positieve prikkel ingebouwd: prestatiebekostiging houdt namelijk ook in dat gemeenten met hogere slagingspercentages daarvoor worden beloond.

2.5.1 Maatschappelijke begeleiding

*De begeleiding start, indien mogelijk, nadat de asielstatushouder is gekoppeld aan een gemeente, maar in ieder geval zo spoedig mogelijk nadat huisvesting in de betreffende gemeente daadwerkelijk heeft plaatsgevonden, zo lezen de leden van de **D66**-fractie²⁴. Uit de memorie van toelichting blijkt dat er een aantal vereisten zijn aan de maatschappelijke begeleiding en dat gemeenten naast deze vereisten vrij zijn om hier invulling aan te geven. Heeft de regering zicht op hoe gemeenten deze maatschappelijke begeleiding gaan vormgeven? Hoe kunnen gemeenten van elkaar leren en van de ervaringen van nieuwkomers die al succesvol een inburgeringstraject doorlopen hebben?*

Is er een overzicht van succesvolle initiatieven vanuit het maatschappelijk middenveld zoals het «buddy to buddy platform»²⁵? Dit is een platform waarop vluchtelingen worden gekoppeld aan een inwoner die hen begeleidt in de Nederlandse maatschappij. Dit is maatschappelijke begeleiding op een vrijwillige basis. Hoe kijkt de regering aan tegen het «buddy to buddy platform» en hoe kan dit succesvolle concept worden meegenomen in andere gemeenten?

Het bieden van maatschappelijke begeleiding aan asielstatushouders is in het huidige stelsel ook al een taak van gemeenten. Net zoals in het nieuwe inburgeringsstelsel hebben gemeenten daarbij veel vrijheid om hieraan invulling te geven. In de huidige praktijk wordt het bieden van maatschappelijke begeleiding door veel gemeenten uitbesteed aan een (lokale) maatschappelijke organisatie, zoals VWN.

In het ondersteuningsprogramma voor gemeenten dat wordt geleid door Divosa en de VNG is onder andere aandacht voor de keuzes die gemeenten kunnen maken met betrekking tot hun regierol en taken in het nieuwe stelsel. Door middel van het delen van goede voorbeelden, het bieden van handreikingen en het faciliteren van regionale samenwerking, geven deze partijen invulling aan de ondersteuning. Divosa beschikt hiervoor over een netwerk van 35 regiocoördinatoren, die elk op regionaal niveau de wensen en behoeften in kaart brengen. VNG faciliteert in dit programma onder andere het leren van elkaar op bestuurlijk niveau, door het organiseren van bijeenkomsten en verspreiden van informatiemateriaal.

Een overzicht van succesvolle maatschappelijke initiatieven waar de leden van de D66-fractie naar vragen, is er voor zover bekend niet. Het gaat veelal om lokale of regionale initiatieven en maken onderdeel uit van de sociale kaart van de gemeente. Zoals eerder is aangegeven in het antwoord op een vraag van de leden van ChristenUnie-fractie met

²⁴ Kamerstukken II 2019/2020, 35 483, nr.3, p.21.

²⁵ <https://buddytobuddy.nl/>.

betrekking tot de rol van vrijwilligersorganisaties (zie paragraaf 2.3 Doelgroepen van de Wet inburgering) heeft de regering grote waardering voor deze initiatieven en waardeert hun toegevoegde waarde. Dat geldt ook voor initiatieven zoals het buddy to buddy platform. Deze toegevoegde waarde komt ook en vooral binnen gemeenten naar voren. Inburgeren en integratie vindt immers vooral binnen de eigen gemeente plaats. Het verbinden van vrijwilligersinitiatieven kan het beste lokaal of regionaal plaatsvinden. Het belang van de inzet van vrijwilligers zal in de voorbereidingen van de invoering onder de aandacht van gemeenten worden gebracht.

2.5.2 Ontzorgen van asielstatushouders

*De leden van de **D66**-fractie vinden het goed dat er aandacht is voor financiële begeleiding van nieuwkomers. Financiële zelfredzaamheid is inderdaad voor alle Nederlandse burgers van belang. Het is begrijpelijk dat het lastig is voor veel mensen om tegelijkertijd je weg te moeten vinden in een nieuw land en goed overzicht te hebben op je financiën. Zeker als je ineens geld krijgt voor je woning en voor je levensonderhoud. Deze leden hebben wel vragen over de duur van zes maanden voor deze ontzorging. Is dit voor iedereen noodzakelijk? Wanneer leidt deze ontzorging tot betutteling? Wat betekent deze ontzorging voor mensen die van verschillende instanties toeslagen of vergoedingen krijgen. Waar kunnen mensen informatie krijgen en klachten indienen?*

*Inburgeringsplichtigen vormen een kwetsbare groep, ook in financieel opzicht. Kan de regering een beeld schetsen van hun financiële positie, met name waar het schuldproblemen betreft, zo vragen de leden van de **ChristenUnie**-fractie. Hoe groot is de groep die financieel in de knel zit? Hoe reëel is het dat ze daar weer uit komen? Een dergelijk beeld is noodzakelijk om een aantal onderdelen van het wetsvoorstel – waaronder de ontzorgingsaanpak – te kunnen beoordelen. Kan de regering argumenteren waarom gekozen is voor een ontzorgingstermijn van zes maanden? Is dit robuust genoeg om kwetsbare groepen migranten wegwijs te maken en bij te staan in deze eerste fase van worteling in de Nederlandse samenleving? Is een wat langere termijn niet beter?*

De regering heeft gekozen voor een uniforme termijn van zes maanden ontzorgen. Voor deze periode is gekozen omdat de eerste maanden het inkomen nog niet stabiel is. In die periode dienen bijvoorbeeld inkomensafhankelijke toeslagen te worden aangevraagd en toegekend, hetgeen meestal enige tijd in beslag neemt. Ook moet in die periode een begin worden gemaakt met de inburgering. Dit geldt voor alle asielstatushouders in min of meer gelijke mate. Binnen de termijn van zes maanden dienen gemeenten de huur, zorgpremie en energierekening namens de statushouder te betalen. De regering kiest bewust niet voor een langere periode, omdat dit de financiële autonomie en de eigen verantwoordelijkheid van asielstatushouder in de weg kan staan. Ook zorgt de keuze voor een beperkt aantal kostenposten die gemeenten namens de asielstatushouder betaalt ervoor dat er binnen de termijn van ontzorgen een evenwichtige balans is tussen de eigen financiële verantwoordelijkheid van de asielstatushouder en de verantwoordelijkheid die gemeente tijdelijk overneemt. Bij klachten over toegekende toeslagen en vergoedingen kunnen asielstatushouders terecht bij de daarvoor verantwoordelijke instanties. In de ogen van de regering kan een goede begeleiding van de asielstatushouders door gemeenten en waar nodig ook ondersteuning bij het aanvragen van de toeslagen en uitleg over de bijbehorende verplichtingen een bijdrage leveren aan het voorkomen van problemen.

Er is geen volledig beeld te schetsen van de financiële positie en eventueel optredende schuldenproblematiek. Wel is bekend dat er juist bij asielstatushouders meer risico is op het ontstaan van schulden.²⁶ Met het ontzorgen en de bijbehorende begeleiding naar financiële zelfredzaamheid streeft de regering ernaar om het risico op het ontstaan van problematische schulden te verkleinen. Bij de gemeente is er een beter beeld van de financiële situatie en kan dan ook zo nodig het instrument van schuldhulpverlening worden ingezet.

Overigens erkent de regering dat er verschillen zullen zijn in de mate van begeleiding die asielstatushouders nodig hebben om financieel zelfredzaam te worden. Daar waar de een weinig begeleiding nodig heeft, is een ander gebaat bij meer of langere begeleiding. Om die reden geeft de regering gemeenten volledige beleidsvrijheid om de begeleiding naar financiële zelfredzaamheid zelf vorm te geven. De gemeenten staan het dichtst bij de asielstatushouder en kunnen – waar nodig op basis van maatwerk – beoordelen welke begeleiding het beste bij betrokkene past en hoe lang deze begeleiding nodig is. Verder biedt artikel 57 van de Participatiewet de mogelijkheid om (ook) de ontzorging na zes maanden in voorkomende gevallen voort te zetten, als naar oordeel van het college een asielstatushouder na deze verplichte periode van ontzorging nog niet in staat is om zelfstandig de financiële zaken te regelen.

2.5.4 Persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP)

De leden van de D66-fractie hebben vragen over de timing van de leerbaarheidstoets. Deze toets zal in het begin van het inburgeringstraject plaatsvinden. Veel asielstatushouders komen uit landen waar er weinig vertrouwen heerst ten opzichte van de goede bedoelingen van de overheid. Goede communicatie is dus cruciaal. Hoe kunnen gemeenten ervoor zorgdragen dat er een basis van wederzijds vertrouwen ontstaat tussen inburgeraar en contactpersonen bij de gemeente in het begin van het traject?

Het opbouwen van een vertrouwensband tussen de inburgeringsplichtige en de gemeente is een belangrijk onderdeel van de brede intake. Momenteel worden er in zes gemeenten pilots uitgevoerd in het kader van de brede intake. Zij proberen op verschillende wijze zo snel mogelijk een band op te bouwen, door bijvoorbeeld al op het AZC een informeel gesprek te organiseren tussen de gemeente en de inburgeringsplichtige. Ook zijn er gemeenten die gebruik maken van sleutelpersonen. De ervaringen van de pilotgemeenten worden al gedurende de pilotperiode zo veel mogelijk gedeeld, zodat andere gemeenten deze lessen kunnen gebruiken bij de voorbereiding op het nieuwe inburgeringsstelsel.

Welke randvoorwaarden zullen gemeenten moeten creëren zodat de leerbaarheidstoets daadwerkelijk inzicht geeft in de leerbaarheid én het doenvermogen van de inburgeraar?

De leerbaarheidstoets zal niet worden uitgevoerd door gemeenten, maar door een door de Minister van SZW aan te wijzen onafhankelijke partij. Door middel van deze leerbaarheidstoets zal inzicht worden gegeven in wat het (naar verwachting) te behalen taalniveau is gedurende de inburgeringstermijn. Gemeenten hebben derhalve geen rol bij de uitkomst van deze leerbaarheidstoets, maar dienen de uitkomst in de context te

²⁶ KIS, *Financiële en sociale zelfredzaamheid van nieuwkomers: Een verkenning van het landelijke en lokale beleid, 2017/2018*; KIS, *De financiële zelfredzaamheid van statushouders: belemmeringen en bouwstenen, 2019*.

bezien van de overige informatie die tijdens de brede intake wordt opgehaald. De uitkomst van de leerbaarheidstoets in combinatie met deze overige informatie, geven niet alleen een beeld van de leerbaarheid van de inburgeringsplichtige, maar een breder beeld van diens achtergrond op het gebied van onderwijs en werk en de persoonlijke omstandigheden. Op basis daarvan zal vervolgens de meest geschikte leerroute voor de inburgeringsplichtige worden gekozen en ook worden bepaald welke vorm en mate van begeleiding betrokkene gedurende het traject behoeft zodat zoveel mogelijk bij het doenvermogen van betrokkene wordt aangesloten. Dit zal worden vastgelegd in het PIP.

Ligt de leerroute die voortkomt uit de toets vast voor de inburgeraar of is er ook ruimte om deze route aan te passen op een later moment?

Wanneer de leerroute op basis van de brede intake (inclusief leerbaarheidstoets) is vastgesteld en vastgelegd in het PIP, is er ruimte om de leerroute nog aan te passen en het PIP aan te passen. Indien binnen anderhalf jaar na vaststelling van het PIP blijkt dat de inburgeringsplichtige beter zou passen in een andere leerroute, kan worden gewisseld («geschakeld») naar een andere leerroute. Iemand die bijvoorbeeld start in de Z-route en sneller taalvaardigheden ontwikkelt dan op basis van de brede intake werd verwacht, kan dus schakelen naar de B1-route. Andersom kan iemand die is gestart in de B1-route ook schakelen naar de Z-route.

Op welke wijze worden behaalde diploma's of aantoonbare vakexpertise uit het land van herkomst meegewogen in deze leerbaarheidstoets?

In het wetsvoorstel is opgenomen dat een onderzoek omtrent gevolgd onderwijs en werkervaring in het land van herkomst onderdeel is van de brede intake. Het is aan de gemeente hoe dit onderzoek wordt uitgevoerd. Wel wordt van gemeenten verwacht dat zij, daar waar een inburgeringsplichtige dit zelf nog niet heeft gedaan, de mogelijkheid tot internationale diplomawaardering of indicatie onderwijsniveau belichten en stimuleren. Het verzoek tot een dergelijke waardering dient de inburgeringsplichtige zelf in te dienen. Het onderzoek door gemeenten naar het gevolgd onderwijs en werkervaring, staat los van de leerbaarheidstoets. Deze toets wordt, zoals in antwoord op een van de eerdere vragen van de leden van de D66-fractie is aangegeven, door een onafhankelijke partij uitgevoerd en ziet uitsluitend op de taalleerbaarheid.

Op welke wijze wordt er tijdens de brede intake en de leerbaarheidstoets rekening gehouden met mensen die een beperking hebben?

Gemeenten dienen van alle inburgeringsplichtigen in hun gemeente brede intake af te nemen, waarbij er een grote diversiteit van personen kan worden onderscheiden. Het is aan de gemeente om de brede intake zo in te richten, dat er een goed beeld wordt gevormd van de capaciteiten, interesses en persoonlijke situatie van elke inburgeringsplichtige. Dit geldt derhalve ook voor inburgeringsplichtigen met een beperking.

Aan de ene kant hebben zij vaak meer doenvermogen dan uit de eerste gesprekken blijkt. Tegelijkertijd willen de leden van de D66-fractie ook graag weten welke ontheffingsmogelijkheden er zijn voor deze groep. Welke andere mogelijkheden en redenen zijn er voor inburgeraars om een ontheffing van de inburgeringsplicht te vragen aan het begin van het traject of tijdens het traject?

Inburgeraars met een psychische of lichamelijke belemmering of verstandelijke beperking kunnen in aanmerking komen voor een gehele of

gedeeltelijke ontheffing van de inburgeringsplicht. Een gehele ontheffing van de inburgeringsplicht is relevant voor inburgeraars die vanwege genoemde belemmering of beperking blijvend niet in staat zijn om in te burgeren via een van de drie leeroutes. Deze mogelijkheid bestaat ook al in het huidige stelsel. De mogelijkheid in het wetsvoorstel om vanwege een medische belemmering of beperking gedeeltelijk te worden ontheven van de inburgeringsplicht is nieuw. Op basis van medisch advies van een onafhankelijk arts kan worden besloten dat een inburgeringsplichtige alleen voor bepaalde onderdelen wordt ontheven en aan andere onderdelen wel kan voldoen. Voor de B1-route en de onderwijsroute gaat het dan om een of meerdere taalexamens, voor de Z-route kan op medische gronden ontheffing worden verleend voor de uren van het participatie-deel.

Daarnaast zijn er voor het afleggen van de taalexamens diverse aangepaste examens beschikbaar. Als iemand in staat wordt geacht een aangepast examen af te leggen wordt geen (gedeeltelijke) ontheffing toegekend en worden de taalexamens en het examen KNM onder aangepaste examenomstandigheden afgenomen. Dit is met name van belang voor mensen die blind of doof zijn. Iemand die doof is kan bijvoorbeeld ontheffing krijgen op medische gronden voor de onderdelen luisteren en spreken, maar legt dan wel de examenonderdelen lezen en schrijven af. Het gaat hier om maatwerk omdat beperkingen er in vele gradaties zijn. Het is daarom van belang dat de onafhankelijk arts hierover adviseert. Een verzoek voor (gehele of gedeeltelijke) ontheffing op medische gronden of een verzoek voor aangepaste examenomstandigheden moet door de inburgeringsplichtige worden bij DUO die deze verzoeken namens de Minister van SZW behandelt. Gemeenten kunnen de inburgeraar daarbij ondersteunen.

Daarnaast biedt het wetsvoorstel tevens de mogelijkheid voor inburgeringsplichtigen, om te worden ontheven van de inburgeringsplicht wanneer het voor betrokkene, gelet op bijzondere individuele omstandigheden die hem niet kunnen worden verweten, onmogelijk of uiterst moeilijk is om te voldoen aan de inburgeringsplicht. Deze ontheffingsgrond is enkel bedoeld voor zeer uitzonderlijke, onvoorziene gevallen, waarbij het vasthouden aan de inburgeringsplicht voor de inburgeringsplichtige tot een zeer schrijnende situatie zou leiden.

Beide ontheffingsmogelijkheden zijn vastgelegd in artikel 5 van het wetsvoorstel.

Kan de regering aangeven welke medewerkers van de gemeenten de uitvoering van de brede intake en het PIP moeten uitvoeren? Welke stappen ondernemen gemeenten om de medewerkers over de juiste expertise te laten beschikken? Op welke wijze wordt hierbij rekening gehouden met de diversiteit van de groep inburgeringsplichtigen, zonder mensen op één laag van hun identiteit zoals gender, leeftijd, religie of etniciteit te beoordelen? Op welke wijze kunnen gemeenten leren van de ervaringen van eerdere groepen nieuwkomers?

In het nieuwe stelsel is de balans gevonden tussen beleidsruimte voor gemeenten enerzijds en uniformiteit voor de inburgeringsplichtige anderzijds. De ervaringen zijn opgedaan tijdens het inburgeringsstelsel 2007–2012, waarin gemeenten een belangrijke rol hadden in de uitvoering zijn hierin uiteraard meegenomen. Voor 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 medewerkers zou de ruimte voor gemeenten te veel inperken. Gemeenten hebben echter veelal al wel ervaring met deze doelgroep, bij bijvoorbeeld de uitvoering van de P-wet.

De daarbij opgedane lokale expertise kan worden ingezet bij de uitvoering van de Wet inburgering 20..

Kennisdeling tussen gemeenten over de afname van de brede intake wordt op twee manieren gefaciliteerd vanuit het Ministerie van SZW. 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 via bijeenkomsten, beschrijvingen van best practices en tips voor gemeenten. De nieuwkomers die aan deze pilots meedoen zijn inburgeringsplichtigen die onder het huidige inburgeringsstelsel vallen.

Daarnaast wordt door Divosa, VNG en het Ministerie van SZW een gezamenlijke ondersteuningsagenda opgesteld, zodat gemeenten voorbereid zijn op hun nieuwe regierol. In dit kader zijn inmiddels al vier handreikingen gepubliceerd met informatie die voor gemeenten van belang is voor de voorbereiding op de nieuwe taken, zoals bijvoorbeeld het inkopen van inburgeringsonderwijs en het ontzorgen van asielstatushouders.²⁷ Naar verwachting zal hier nog dit jaar tevens een handreiking over de brede intake en het PIP aan worden toegevoegd.

*Het verrichten van betaald werk is hoeksteen van geslaagd inburgeringsbeleid. Voor het bepalen van de arbeidsmarktpotentie is het van groot belang de werk- en beroepservaringen van inburgeringsplichtigen in kaart te brengen. De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen in hoeverre het beleid rond Elders Verworven Competenties (EVC) hier dienstbaar kan zijn. Competenties moeten immers zichtbaar worden gemaakt.*

In het wetsvoorstel is op hoofdlijnen vastgelegd uit welke onderdelen de brede intake in ieder geval dient te bestaan. Eén van deze onderdelen betreft onderzoek naar het gevolgde onderwijs en werkervaring in het land van herkomst. Gemeenten krijgen verder de vrijheid om zelf te bepalen op welke wijze zij deze informatie precies in kaart brengen. Dat betekent dat het gemeenten vrij staat om voor het bepalen van de arbeidsmarktpotentie een EVC-procedure in te zetten. De regering zou het gebruik van dit instrument/deze route willen stimuleren, het levert immers waardevolle en bruikbare informatie op over hun arbeidsmarktpotentie.

Een deel van de inburgeringsplichtigen was ondernemer in hun land van herkomst, waaronder de nodige MKB-ondernemers. De aan het woord zijnde leden vragen de regering om ook de route naar hernieuwd ondernemerschap helder onderdeel te laten zijn van de inburgeringsroute. Hoe zou deze route kunnen luiden, en hoe kan bereikt worden dat gevestigde ondernemers een mentorrol op zich nemen om het starten van een bedrijf te bevorderen? Ook als onderdeel van sociaal ondernemerschap. Kan de Kamer van Koophandel hier een faciliterende rol spelen?

Het maatschappelijk doel van het nieuwe inburgeringsstelsel is dat iedereen zo snel mogelijk mee doet, het liefst via betaald werk. Om die reden wordt de arbeidsmarktpotentie van inburgeringsplichtigen in beeld gebracht tijdens de brede intake en is het van belang dat door gemeenten zoveel mogelijk wordt ingezet op het aanbieden van duale trajecten (combinatie werken en leren). Voor inburgeringsplichtigen die in hun land van herkomst ondernemer waren, zou de route naar hernieuwd ondernemerschap dan ook onderdeel kunnen zijn van een duaal traject. Het is echter aan gemeenten en de inburgeringsplichtige om in goed overleg

²⁷ Deze handreikingen zijn openbaar en te vinden op de website van Divosa: <https://www.divosa.nl/onderwerpen/veranderopgave-inburgering>

een (dergelijk) duaal traject vorm te geven. Bij de vormgeving hiervan wordt van gemeenten verwacht dat zij de daarvoor benodigde contacten leggen met bijvoorbeeld werkgevers in de (arbeids)marktregio en andere relevante partijen die hierin een rol zouden kunnen spelen.

De leerbaarheidstoets vormt een essentieel onderdeel van het vaststellen van de leerroute van inburgeringsplichtigen. Kan de regering, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie, aangeven hoe deze toets wordt vormgegeven en hoe deze wordt gevalideerd?

De exacte vormgeving en validatie van de leerbaarheidstoets zijn onderdeel van de aanbesteding, die momenteel loopt. Hierover kan vooruitlopend op deze aanbesteding geen aanvullende informatie worden verschaft. Wel kan worden gesteld dat de uitkomst van de leerbaarheidstoets een belangrijke indicator is voor het vaststellen van de leerroute van de inburgeringsplichtige. Vanzelfsprekend dient de uitslag van de leerbaarheid echter te worden gewogen in licht van alle aanvullende informatie die tijdens de brede intake wordt opgehaald. De leerbaarheidstoets geeft namelijk 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 leerbaarheid. Een gemeente dient dus op grond van de brede intake tot een integraal beeld te komen, op basis waarvan de leerroute wordt gekozen en vastgesteld.

Is het inburgeringstraject afgelopen op het moment dat de inburgeringsplichtige aan de eisen voldaan heeft? Is overwogen om na verloop van tijd nogmaals de balans op te maken en te zien of aanscherpingen geboden zijn?

Wanneer de inburgeringsplichtige alle onderdelen van de inburgeringsplicht succesvol heeft afgerond, te weten: de leerroute, het PVT en (voor inburgeringsplichtigen die de Z-route of de B1-route hebben afgerond), de MAP, dan is het inburgeringstraject afgerond en is betrokkene niet langer inburgeringsplichtig. Het is vervolgens aan gemeenten of zij betrokkene daarna nog in beeld willen houden. Wanneer betrokkene is ingeburgerd, maar nog altijd afhankelijk is van een bijstandsuitkering zullen de verplichtingen op grond van de Participatiewet vergen dat er nog opvolging gegeven wordt aan afspraken die in dit kader in het PIP zijn vastgelegd.

2.7.1 Leerroutes

Een onderdeel van het nieuwe inburgeringstraject is het examen «kennis van de Nederlandse maatschappij (KNM)». De leden van de D66-fractie hebben vragen over de inrichting van dit KNM-examen. Kan de regering aangeven hoe deze toets wordt afgenomen en welke organisatie dit examen gaat afnemen? Welke thema's worden getoetst en is er aandacht voor diversiteit en inclusie in dit examen? Hoe kan bijvoorbeeld stereotyperend taalgebruik over man-vrouw verhoudingen worden voorkomen? Krijgen mensen na afloop de uitslag en inzicht in welke vragen fout zijn gemaakt?

De huidige Wet inburgering kent al een examen KNM. Dit examen blijft in de huidige vorm ook in het nieuwe stelsel onderdeel uitmaken van het inburgeringsexamen. Het examen wordt door DUO afgenomen in de vorm van film- en geluidopnamen waarover de kandidaten meerkeuzevragen moeten beantwoorden. De examenopgaven zijn ontwikkeld door Bureau ICE. De examenopgaven zijn gebaseerd op vastgestelde eindtermen, deze eindtermen zijn opgenomen als bijlage 5 van de (huidige) Regeling inburgering. In deze eindtermen zijn acht thema's onderscheiden: Werk en inkomen, Omgangsvormen, waarden en normen,

Wonen, Gezondheid en gezondheidszorg, Geschiedenis en geografie, Instanties, Staatsinrichting en rechtsstaat en Onderwijs en opvoeding. Bij het thema Omgangsvormen, waarden en normen is ook aandacht voor diversiteit en inclusie. Dat ziet er onder meer op dat in Nederland de verhouding tussen man en vrouw gelijkwaardig is en dat samenwonen van mensen van gelijke sekse geaccepteerd is. De uitslag van het examen wordt achteraf aan de kandidaat bekendgemaakt, daarbij kan geen inzicht worden gegeven in de specifieke vragen die fout zijn beantwoord omdat de vragen geheim zijn. Omdat elk examen wordt samengesteld uit een bank met opgaven waaruit ook toekomstige examens worden samengesteld, is het niet wenselijk dat examenopgaven openbaar worden gemaakt. Kennis van examenvragen zou immers toekomstige kandidaten bevoordelen.

In het nieuwe stelsel zijn er drie leerroutes voor de inburgeraar: de B1-route, de onderwijsroute en de Z-route. In hoeverre bepaalt de uitkomst van de brede intake en de leerbaarheidstoets de leerroute? Met andere woorden: welke ruimte is er om nog te bewegen tussen de verschillende routes en wat betekent dit voor de uiteindelijke uitkomst van het inburgeringstraject voor asielstatushouders en gezinsmigranten en andere migranten?

De leden van de D66-fractie vernemen ook graag hoe de intentie van maatwerk te rijmen is met de uniforme taaleis van B1? Wanneer iemand in de Z-route komt, wordt de taaleis van B1 losgelaten. Het kan zijn dat iemand meer tijd nodig heeft om zich de taal eigen te maken en daardoor niet direct in de B1-route terecht is gekomen. Is er vanuit het oogpunt van maatwerk ruimte voor deze groep om de tijd te nemen?

Maatwerk is een belangrijke pijler van het nieuwe inburgeringsstelsel en komt op verschillende manieren in het nieuwe stelsel terug. Dit begint met de brede intake, maar geldt bijvoorbeeld evenzeer voor het PIP en de leerroutes.

De brede intake markeert in het nieuwe stelsel de start van het inburgeringstraject en vormt de basis voor een goede inschatting van de startpositie en ontwikkelingsmogelijkheden van een inburgeringsplichtige. Op basis van de brede intake, waar de leerbaarheidstoets een belangrijk onderdeel van uitmaakt, en in overleg met de inburgeringsplichtige, bepaalt de gemeente op welke wijze (via welke leerroute) betrokkene aan de inburgeringsplicht moet voldoen. Het nieuwe stelsel kent drie leerroutes waarbinnen inburgeringsplichtigen op het voor hen hoogst haalbare niveau aan de inburgeringsplicht kunnen voldoen. De te volgen leerroute wordt vastgelegd in het PIP: een op de persoon van de inburgeringsplichtige toegesneden plan. Wanneer binnen anderhalf jaar na het vaststellen van het PIP blijkt dat de inburgeringsplichtige beter zou passen in een andere leerroute, kan worden gewisseld («geschakeld») naar een andere leerroute. Verder is het binnen de B1-route tevens mogelijk om onder voorwaarden examen te doen op niveau A2. In beide situaties wordt het PIP aangepast.

De verwachting is dat de begeleiding van inburgeringsplichtigen door gemeenten gedurende het gehele inburgeringstraject ertoe zal leiden dat inburgeringsplichtigen eerder zullen starten met het leren van de Nederlandse taal. Om die reden is de inburgeringstermijn in het wetsvoorstel ongewijzigd gebleven ten opzichte van de huidige Wet inburgering. Wel blijft het mogelijk om deze termijn in voorkomende gevallen te verlengen als er sprake is van een situatie waarin het niet aan de inburgeringsplichtige te wijten is dat hij of zij niet binnen de termijn aan de inburgeringsplicht kan voldoen. Daarnaast geldt specifiek voor inburgeringsplichtigen in de B1-route dat de inburgeringstermijn met zes maanden kan worden verlengd als zij aannemelijk maken zich aanzienlijk

te hebben ingespannen en verlenging van de termijn ertoe leidt dat zij alsnog (binnen deze termijn) aan de inburgeringsplicht kunnen voldoen.

Al deze mogelijkheden om maatwerk toe te passen gelden voor alle inburgeringsplichtigen: zowel asielstatushouders als gezins- en overige migranten.

*Het beheersen van de Nederlandse taal, zo blijkt uit talloze onderzoeken, is elementair voor het slagen op de arbeidsmarkt. Taalbeheersing, arbeidsmarktperspectief en inburgering zijn hecht met elkaar verbonden. De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen de regering om een analyse van het scholingsaanbod en de onderliggende infrastructuur. Zijn deze op orde of behoeven ze aanscherping? Zit er licht tussen het nieuwe inburgeringsbeleid en het bestaande inburgeringsaanbod? Hoe beoordeelt de regering het (scholings)aanbod van commerciële dienstverleners? Wat is hier de meerwaarde van marktwerking?*

Taalaanbieders en -instellingen zijn zich volop aan het voorbereiden op de leerroutes en het bijbehorende scholingsaanbod die inburgeringsplichtigen in het nieuwe stelsel kunnen volgen. Voor wat betreft de taalniveaus is het aanbod voldoende op orde. Er is immers binnen het huidige inburgeringsstelsel ook al aanbod op verschillende taalniveaus: van alfabetiseringsonderwijs tot en met taalniveau B2. De onderwijsroute, die bestaat uit een taalschakeltraject, is een nieuwe leerroute. De inkoop van taalschakeltrajecten is dan ook relatief onbekend bij de meeste gemeenten. Op dit vlak zijn daarom extra inspanningen nodig om samenwerking tussen gemeenten en (toekomstige) aanbieders van taalschakeltrajecten te initiëren. Om die reden worden er samen met Divosa en de VNG op korte termijn in verschillende regio's bijeenkomsten georganiseerd om de afstemming tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en potentiële aanbieders van de taalschakeltrajecten te stimuleren.

Gemeenten zijn in het nieuwe stelsel verantwoordelijk voor de inkoop van de leerroute voor asielstatushouders en zullen deze op de markt inkopen. Deze taak maakt het voor gemeenten, anders dan nu het geval is, mogelijk om te sturen op (passend) aanbod voor de inburgeringsplichtige en de kwaliteit ervan. Bij het aanbesteden van het aanbod kan de gemeente onder andere kwaliteitseisen opstellen passend bij verschillende doelgroepen waar de markt van taalaanbieders en -instellingen op kan anticiperen. Denk daarbij aan aangepaste onderwijstijden of combinaties met non-formeel onderwijs.

De leden van de ChristenUnie-fractie begrijpen de achterliggende gedachte van de verhoging van de taaleis voor het verkrijgen van het Nederlanderschap van niveau A2 naar niveau B1. Keerzijde is dat een groter aantal inburgeraars problemen zal ondervinden met het voldoen aan de taaleis. Het traject zal voor velen langer worden, met alle consequenties van dien. Kan de regering met de leden delen hoe deze afweging is gemaakt en hoe mogelijke negatieve effecten worden beoordeeld? Beschikt de regering over empirische evidentie dat opschaling naar B1 realistisch is? Hoe verhouden zich beleidsambities tot beleidshaalbaarheid? Betekent deze opschaling dat naturalisatie voor een aanmerkelijke groep van migranten de facto niet is weggelegd? Hoe beoordeelt de regering het doenvermogen van het wetsvoorstel? Is inmiddels bij de Europese Commissie achterhaald of de ophoging wel of niet strijdig is met EU-regelgeving?

Bij de beantwoording van deze vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie wordt een onderscheid gemaakt tussen de inburgeringseisen die zullen gelden in het kader van de inburgeringsplicht en de inburgeringseisen die zullen gelden voor het verkrijgen van sterker verblijfsrecht of het Nederlanderschap. Hieronder wordt allereerst ingegaan op de verhoging van de taaleis in het kader van de inburgeringsplicht. Vervolgens wordt stilgestaan bij de verhoging van de taaleis in het kader van de verlening van het Nederlanderschap. Omdat het wetsvoorstel ziet op de inburgeringsplicht, gaat de regering er bij de beantwoording van uit dat de vraag met betrekking tot het doenvermogen enkel betrekking heeft op de inburgeringsplicht.

Het nieuwe inburgeringsstelsel is erop gericht dat meer inburgeringsplichtigen een hoger taalniveau halen dan in het huidige inburgeringsstelsel. Niveau B1 geldt daarbij als uitgangspunt, omdat dat het niveau is om goed mee te kunnen doen op de Nederlandse arbeidsmarkt en in de Nederlandse samenleving. Tegelijkertijd wordt, anders dan in het huidige inburgeringsstelsel, rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de inburgeringsplichtige. Het is niet realistisch te verwachten dat alle inburgeringsplichtigen in staat zullen zijn om – binnen de inburgeringstermijn – niveau B1 te behalen. 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. Niet alle inburgeringsplichtigen zullen dus op niveau B1 moeten inburgeren. Dat geldt bijvoorbeeld voor inburgeringsplichtigen in de Z-route, waarin geen examenplicht geldt, of voor inburgeringsplichtigen in de B1-route die «afschalen» en inburgeringsexamen mogen doen op niveau A2. Om inburgeringsplichtigen te stimuleren op het voor hen hoogst haalbare niveau in te burgeren, worden zij gedurende het gehele inburgerings-traject begeleid door de gemeente. Naar verwachting zal deze begeleiding door gemeenten er tevens voor zorgen dat inburgeringsplichtigen eerder met hun inburgering starten, waardoor inburgeringstrajecten niet langer zullen duren dan nu het geval is. 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 het traject en kiezen voor de veilige weg (waaronder een lager taalniveau) bij gebrek aan positieve prikkels om op het hoogst mogelijke niveau in te burgeren.

De regering is van mening dat met de mogelijkheden die het nieuwe inburgeringsstelsel biedt om naar vermogen in te burgeren in combinatie met de rol en taken die gemeenten krijgen, waaronder genoemde begeleiding bij het voldoen aan de inburgeringsplicht, goed rekening wordt gehouden met het doenvermogen van inburgeringsplichtigen.

De regering is daarnaast van oordeel dat het voorgestelde inburgeringsstelsel met inbegrip van het taalniveau, voldoet aan de eisen die EU-regelgeving daaraan stelt. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in diverse uitspraken²⁸ invulling gegeven aan de mogelijkheid om bij nationaal recht integratievoorwaarden te stellen. Op grond van artikel 7, tweede lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn²⁹ en artikel 5, tweede lid, van de Richtlijn langdurig ingezetenen³⁰ is het toegestaan om integratievoorwaarden te stellen. Uit het evenredigheidsbeginsel vloeit echter voort dat de integratievoorwaarden niet verder mogen gaan dan nodig is om

²⁸ Het gaat in ieder geval om de volgende uitspraken: HvJ EU 7 november 2018, C-257/17 (C&A), HvJ EU 9 juli 2015, C-153/14 (K&A) en HvJ 4 juni 2015, C-579/13 (P&S).

²⁹ Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PbEU 2003, L 251).

³⁰ Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (PbEU 2004, L 16).

het doel van vergemakkelijking van de integratie van de betrokkene te bereiken.³¹ Zoals hierboven reeds is aangegeven wordt in het nieuwe stelsel meer dan voorheen rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de inburgeringsplichtige. De brede intake dient als basis om vast te stellen op welke wijze de inburgeringsplichtige aan zijn inburgeringsplicht kan voldoen: door middel van het afronden van de B1-route, onderwijsroute of Z-route. 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 dat het afronden van de B1-route buiten het bereik van de inburgeringsplichtige ligt, kan de Z-route worden gevolgd. 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 die de inburgeringsplichtige niet kunnen worden verweten uiterst moeilijk of onmogelijk is om aan de inburgeringsplicht te voldoen, dan kan bovendien een ontheffing van de inburgeringsplicht worden verleend. Tot slot wordt ook bij de routes rekening gehouden met het bewijs dat betrokkene heeft geleverd van zijn wil om aan de integratievoorwaarden te voldoen en van de inspanning die hij daarvoor heeft gedaan.

De inburgeringseisen voor het verlenen van het Nederlanderschap zullen eveneens wijzigen: het Regeerakkoord navolgend wordt de taaleis die in dit kader geldt voor iedereen die wil naturaliseren worden verhoogd van niveau A2 naar niveau B1. Deze eis zal worden neergelegd in een nieuw Besluit naturalisatietoets 2021.

Van iedereen in Nederland wordt verwacht dat hij zich permanent ontwikkelt en indien nodig verder schoolt. Dat geldt ook voor personen die aan de inburgeringsplicht hebben voldaan. Ook bij iemand die aan zijn inburgeringsplicht heeft voldaan op een lager taalniveau dan B1, is niet uit te sluiten dat hij als het moment van naturaliseren is aangebroken wél het voor naturalisatie vereiste taalniveau (B1) haalt. Naturaliseren is in beginsel immers pas mogelijk na ten minste vijf jaar verblijf in Nederland. Inburgeren start direct na verkrijging van de verblijfsvergunning op grond waarvan iemand inburgeringsplichtig wordt en is daarom niet met naturaliseren te vergelijken. De factor tijd heeft onmiskenbaar een positieve invloed op het beter leren beheersen van de Nederlandse taal. Over de exacte omvang van de groep, die het inburgeringsstelsel zal verlaten op een lager taalbeheersingsniveau dan B1, valt op voorhand niets te zeggen. Die omvang hangt telkenjare in het bijzonder af van de omvang van het drie tot vier jaar eerder aantal toegelaten asielgerechtigden en gezinsmigranten alsook van de mate van genoten scholing in het herkomstland van de inburgeringsplichtige vreemdelingen. Niemand wordt het Nederlanderschap overigens voor altijd onthouden. Nederlander worden, is mogelijk via de naturalisatieprocedure of de optieprocedure. In de optieprocedure geldt de naturalisatietoets niet. De optieprocedure staat onder andere open voor de vreemdeling die ofwel ten minste drie jaren de echtgenoot of geregistreerd partner is van een Nederlander ofwel 65 jaar of ouder is, in beide gevallen onder de voorwaarde dat betrokkene ten minste vijftien jaren onafgebroken toelating en hoofdverblijf in het Koninkrijk heeft gehad.

Blijkens de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie is elke lidstaat volgens het internationale recht bevoegd om de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit te bepalen, maar neemt het feit dat een materie tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort, niet weg dat in situaties die binnen de werkings sfeer van het Unierecht vallen, de nationale voorschriften in kwestie het Unierecht

³¹ C&A, overweging 60 en 62 en K&A, overweging 51, 52 en 56.

moeten eerbiedigen. Artikel 20 VWEU verleent aan eenieder die de nationaliteit van een lidstaat heeft, de hoedanigheid van burger van de Unie, die volgens vaste rechtspraak de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten moet zijn. Indien verlies van de nationaliteit van een lidstaat ertoe leidt dat ook het Unieburgerschap verloren gaat, moet er een mogelijkheid zijn voor de bevoegde nationale autoriteiten en de nationale rechterlijke instanties om na te gaan of in dat individuele geval het verlies van de nationaliteit van de betrokken lidstaat in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel, wat de gevolgen ervan voor de situatie van de betrokkene en in voorkomend geval voor die van zijn gezinsleden uit het oogpunt van het Unierecht betreft. Deze jurisprudentie³² ziet uitsluitend op verlies van de nationaliteit van een lidstaat indien daaruit tevens verlies van het Unieburgerschap voortvloeit. Over de voorwaarden voor verkrijging van de nationaliteit van een lidstaat is geen jurisprudentie van het Hof van Justitie bekend. De lidstaten bepalen die voorwaarden zelf. Het is niet nodig hierover contact op te nemen met de Europese Commissie.

Indien een inburgeringsplichtige de leerroute, het PVT, of de MAP niet tijdig afrondt binnen de termijn van drie jaar, dan volgt een nieuwe termijn van maximaal twee jaar om alsnog aan de inburgeringsplicht te voldoen. Alles bijeen hebben we het dan over vijf jaar. Hoe beoordeelt de regering de lengte van dit traject vanuit inburgeringsperspectief? Waarom zou in vijf jaar lukken wat niet in drie jaar lukt?

In de situatie zoals de leden van de ChristenUnie beschrijven, heeft de inburgeringsplichtige niet aannemelijk kunnen maken dat het overschrijden van de termijn niet aan hem te verwijten valt en krijgt betrokkene een boetebeschikking. In zo'n situatie is er geen enkele reden om aan te nemen dat betrokkene, indien hij zich daar vervolgens (wel) goed voor inspant, binnen de nieuwe termijn van ten hoogste twee jaar niet alsnog aan zijn verplichtingen kan voldoen. Wanneer een inburgeringsplichtige aannemelijk kan maken dat zich tijdens de inburgerings-termijn een omstandigheid heeft voorgedaan, waardoor hij niet in staat is geweest om deel te nemen aan activiteiten in het kader van zijn inburgeringstraject (bijvoorbeeld taallessen), dan is het overschrijden van de termijn niet aan de inburgeringsplichtige te wijten. Dit is bijvoorbeeld het geval als de inburgeringsplichtige ziek was, of bij overlijden van een naaste. In een dergelijk geval kan de inburgeringstermijn eveneens worden verlengd, waardoor er geen sprake is van het niet tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht en er derhalve ook geen boete wordt opgelegd.

2.7.2.1 Participatieverklaringstraject

*De leden van de **D66**-fractie hebben een aantal vragen over het Participatieverklaringstraject (PVT). De invulling van de 12 uur die voor het PVT staan, wordt belegd bij gemeenten. Op welke wijze wordt er een waarborg gecreëerd voor de kwaliteit van deze uren?*

De nadere invulling van het PVT is een reeds bestaande taak van gemeenten. De regering ziet geen aanleiding om de kwaliteit ervan, via het stellen van nadere regels te waarborgen. Toch wordt een aantal wijzigingen in het PVT doorgevoerd. Het betreft op de eerste plaats de termijn waarbinnen het PVT, als onderdeel van de inburgeringsplicht, moet zijn afgerond. De regering heeft ervoor gekozen, op verzoek van gemeenten, de termijn gelijk te stellen met de termijn waarbinnen aan de inburgeringsplicht dient te worden voldaan. Dat is in beginsel een termijn van drie jaar. Zodoende kan het PVT beter worden ingebed in het gehele

³² Zie: HvJ EU 2 maart 2010, C-135/08 (Rottmann) en HvJ EU 12 maart 2019, C-221/17 (Tjebbes).

inburgeringstraject en kan de ondertekening van het PVT desgewenst als sluitstuk van de inburgering worden gepositioneerd. Ten tweede gelden voor gemeenten enigszins aangepaste kaders. Zo geldt voor het PVT (evenals voor de MAP) dat gemeenten verplicht worden hieraan een praktische invulling te geven. Het aantal uren wordt daartoe verhoogd naar 12. De regering heeft bewust enige terughoudendheid betracht bij de verdere inkadering van het PVT, zodat gemeenten de ruimte krijgen om het PVT te laten aansluiten bij de lokale behoeften, overige trajecten en activiteiten en de specifieke behoeften van de inburgeringsplichtige.

Daarnaast moet de inburgeraar de participatieverklaring ondertekenen. De aan het woord zijnde leden vragen aan de regering wat er gebeurt op het moment dat een inburgeraar weigert de participatieverklaring te tekenen. Welke gevolgen heeft dit voor het inburgeringstraject? En hoe verhoudt het verplicht ondertekenen van de participatieverklaring zich met internationale wet- en regelgeving?

Het PVT is onderdeel van de inburgeringsplicht en wordt afgerond met het ondertekenen van de participatieverklaring. Op het moment dat een inburgeraar weigert de participatieverklaring te tekenen, kan het inburgeringstraject niet worden afgerond en wordt niet voldaan aan de inburgeringsplicht. Dit is ook onder het huidige stelsel het geval. De regering is van mening dat de verplichte ondertekening van de participatieverklaring in overeenstemming is met de internationale wet- en regelgeving en de Nederlandse Grondwet (onder andere de artikelen 9 en 10 EVRM, 6 en 7 van de Grondwet en 18 en 19 van het IVBPR). Eenieder behoudt het recht om een bepaalde mening te zijn toegedaan, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Juist een van de Nederlandse normen en waarden is de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, evenals de vrijheid van meningsuiting. Het instrument van de participatieverklaring beoogt een kennismaking met de Nederlandse waarden en spelregels te zijn, een basis te leggen voor het respecteren ervan en voor het eerbiedigen van de mensenrechten. De participatieverklaring geeft daarmee uitdrukking aan het belang van mensenrechten en mensenrechtelijke vrijheden die in internationale regelgeving is neergelegd.

Daarnaast vragen de leden van de D66-fractie welke ruimte er is voor gemeenten om op een vernieuwende manier dit PVT in te vullen. Kan de PVT gecombineerd worden met andere activiteiten? Zo is in de gemeente Utrecht recent het voorstel gedaan om te experimenteren met een medezeggenschapsraad voor asielzoekers. Zouden asielstatushouders en gezinsmigranten die zich inzetten in de medezeggenschapsraad hun tijd mogen wegstrepen tegenover de PVT? Kortom hoeveel ruimte is er binnen het PVT om dit soort activiteiten te combineren?

Zoals hierboven is aangegeven op een eerdere vraag van de leden van de D66-fractie over het PVT, heeft de regering bewust enige terughoudendheid betracht bij de verdere inkadering van het PVT. Dit met het oog op de mogelijkheid voor gemeenten om het PVT te laten aansluiten bij de lokale behoeften, overige trajecten en activiteiten en de specifieke behoeften van de inburgeringsplichtige. Activiteiten voor een medezeggenschapsraad voor asielstatushouders zouden daar goed bij aan kunnen sluiten. Dit kan immers worden gezien als een vorm van participatie: een van de kernwaarden van de Nederlandse samenleving waaraan binnen het PVT aandacht dient te worden geschonken.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is veel aandacht besteed aan de betekenis en nadere invulling van het gewijzigde amendement-Becker

en Segers³³ over de invulling van de participatieverklaring. Kern van de discussie was welke detaillering er in die verklaring opgenomen moet worden wat betreft het respecteren van normen, waarden en spelregels van de Nederlandse maatschappij en in welk detail moeten migranten zaken onderschrijven. Daarbij speelt mee dat voor we bij andere inwoners van ons land er vanuit gaan dat zij zich aan wet- en regelgeving houden en normen en waarden respecteren zonder dat zij een verklaring hoeven te ondertekenen. Aanvullend op «kennis te hebben genomen van de waarden en spelregels van de Nederlandse samenleving» staat er nu «en dat ik deze respecteer, en dat ik de universele mensenrechten eerbiedig en er niet in strijd mee zal handelen» (artikel 6 lid 5). In de toelichting op het amendement wordt wel gesproken over godsdienstvrijheid, onderdrukking en huwelijksdwang, maar bijvoorbeeld niet over zaken als vrijheid in te kiezen wie je partner is (man of vrouw) en daarmee in het huwelijk te treden. De leden van de **PvdA**-fractie herkennen zich in het volgende citaten van Kees Schuyt³⁴: «Een democratie kan bijdragen aan sociale cohesie, zeker, maar juist niet door die synoniem te achten aan harmonie, aan consensus: allemaal hetzelfde geloof, allemaal dezelfde levensovertuiging. Sociale cohesie kan ontstaan door op een subtiele, maar effectieve wijze om te gaan met verschillen en tegenstellingen, opdat ze voor iedereen draaglijk worden» en «Alleen in de droom van utopisten en dictators bestaat er een volk met één waardenpatroon». Onderschrijft de regering deze zienswijze? En wat betekent dit dan voor de nadere duiding van de regering van het door het amendement gewijzigde wetsartikel? De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering daarbij in te gaan op wat zij verstaat onder de termen «waarden en spelregels van de Nederlandse samenleving», «eerbiedigen» en «er niet in strijd mee te handelen»? Op welke wijze wordt in het participatieverklaringstraject na inwerkingtreding van de wet aandacht besteed aan deze aanvullende bepaling en de interpretatie ervan, zo vragen de aan het woord zijnde leden zich af.

De regering onderschrijft de twee aangehaalde quotes van Kees Schuyt, zo antwoordt de regering de leden van de PvdA-fractie en verwijst in dit verband (ook) naar de brief aan de Tweede Kamer met een appreciatie van het bedoelde amendement.³⁵ In deze brief aan de leden van de Tweede Kamer is de visie van de regering op het amendement uiteengezet. De betekenis ervan voor het wetsartikel beschouwt de regering als onderschrijving en articulering van het belang dat Nederland hecht aan mensenrechten en mensenrechtelijke vrijheden, die samen met de Grondwet de fundamenteen zijn waarop onze Nederlandse samenleving is gebouwd en functioneert. Dit is geheel in lijn met de gedachte dat onze samenleving alleen kan functioneren als iedereen die zich hier wil vestigen meedoet en de kernwaarden van de Nederlandse samenleving kent en respecteert, zoals destijds verwoord in het wetsvoorstel dat ten grondslag ligt aan de participatieverklaring.

Ook informeren deze leden naar de wijze waarop aan de aanvullende bepaling en de interpretatie ervan aandacht wordt gegeven. De regering leest deze vraag als stimulans om gemeenten die zijn belast met de uitvoering van het participatieverklaringstraject te faciliteren bij het doorvoeren van de aanpassingen. Concreet zou het gaan om een aanvulling en actualisatie van de Toolbox Participatieverklaring. De regering is daartoe graag bereid.

³³ Kamerstukken II 2019/2020, 35 483, nr.52.

³⁴ In: Marcel ten Hooven; *De ontmanteling van de democratie*, de Arbeiderspers, Amsterdam 2018, p. 41.

³⁵ Kamerstukken II 2019/2020, 35 483, nr.60.

*Door middel van een participatieverklaring geven inburgeraars aan de fundamentele Nederlandse waarden te eerbiedigen. Is doelbewust gekozen om fundamentele «normen» niet op te nemen, zo vragen de leden van de **ChristenUnie**-fractie. Waarden zijn betrekkelijk abstract, normen veel specifiek. Kan de regering hier op reflecteren?*

Dat kernwaarden in het PVT centraal staan en niet normen, komt omdat dat normen ongeschreven gedragsregels zijn en waarden de achterliggende idealen. Het doel van het PVT is dat nieuwkomers kennis maken met de belangrijkste waarden, te weten vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en participatie. Dat wordt geconcretiseerd in een kennismaking met de klassieke en sociale grondrechten. Daarnaast worden inburgeringsplichtigen gewezen op hun rechten en plichten, wat de samenleving van hen verwacht en hoe in Nederland met elkaar wordt omgegaan. De opsomming is overigens niet limitatief. Het staat gemeenten vrij om in het PVT ook andere relevante begrippen te adresseren en toe te lichten. Ook normen zouden in dat kader aan de orde kunnen komen.

Hoe concreet zal deze verklaring worden? Hebben gemeenten beleidsvrijheid – en zo ja, in welke mate – om eigen accenten te leggen of gaat het om een uniforme verklaring die voor alle gemeenten geldt?

In het wetsvoorstel is bepaald dat de participatieverklaring die inburgeringsplichtigen aan het einde van het PVT moeten ondertekenen, bij AMvB wordt vastgesteld (artikel 6, achtste lid). Het gaat derhalve om een uniforme verklaring die voor alle gemeenten geldt. Gemeenten zijn overigens wel vrij in welke vorm zij de overdracht van informatie in de inleiding in de kernwaarden en het ondertekenen van de verklaring organiseren.

De aan het woord zijnde leden onderstrepen nogmaals het belang van dubbel commitment bij inburgering. De inburgeringsplichtige onderschrijft het inburgeringstraject met alles wat daarbij hoort en de overheid faciliteert inburgering. Hoe is dit principe van dubbel of wederzijds commitment belegd in en geborgd door de participatieverklaring?

In het PVT is het wederzijds commitment geborgd doordat gemeenten de plicht hebben dit traject aan inburgeringsplichtigen aan te bieden. Het is vervolgens de verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige om zich voor dit traject in te zetten. Daar waar het de ondertekening van de participatieverklaring aan het einde van het traject betreft, is bewust de keuze gemaakt deze ondertekening enkel door de inburgeringsplichtige te laten plaatsvinden en niet tevens door de gemeente. De verklaring is namelijk geen overeenkomst waarin beide partijen verklaren de Nederlandse kernwaarden te onderschrijven. Het gaat er om dat de inburgeringsplichtige verklaart kennis te hebben genomen van deze kernwaarden en deze te respecteren en eerbiedigen.

2.7.2.2 Module Arbeidsmarkt & Participatie

*In het voorliggende wetsvoorstel is een verplicht onderdeel de Module Arbeidsmarkt & Participatie. Dit is een opvolger op het voormalige ONA-traject. De leden van de **D66**-fractie kunnen zich vinden in een module die de nieuwkomer helpt bij het vinden van de weg op de arbeidsmarkt en is content dat de mogelijkheid wordt gecreëerd om stage te lopen. Welke rol hebben werkgevers bij deze arbeidsmarktoriëntatie? Zijn er ook mogelijkheden voor inburgeraars om zich te vestigen als zelfstandig ondernemer? Is hier voldoende voorlichting over?*

In de MAP is de arbeidsmarktoriëntatie uitgebreid met een praktijk-element, waardoor de verbinding tussen theorie en praktijk beter kan worden gelegd. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor uitvoering van MAP, waaronder de invulling van dit praktijk-element. Het ligt voor de hand dat gemeenten lokale en regionale werkgevers en andere relevante partijen bij deze invulling betrekken: gemeenten hebben immers al bestaande taken in het kader van arbeidsmarktoeleiding. Tijdens de praktische oriëntatie die onderdeel uitmaakt van de MAP kan een werkgever de inburgeraar bijvoorbeeld de mogelijkheid bieden om kennis te maken met het werkveld, te starten met het opbouwen van een relevant netwerk en biedt een werk- of stageplek de mogelijkheid om praktisch inzichtelijk te maken welke leer- en ontwikkelpunten de inburgeraar verder moet ontwikkelen om de arbeidsmarkt succesvol te betreden. Indien het bij de beroepskansen en beroepswensen van de inburgeringsplichtige past kan, in overleg met de gemeente, ook gezocht worden naar een praktische invulling die aansluit bij (een kennismaking van) het zelfstandig ondernemerschap.

Welke effecten heeft de coronacrisis op dit onderdeel van het inburgeringstraject en heel specifiek op de kansen van inburgeraars op stageplekken en passend werk?

Zoals reeds is aangegeven in antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie (zie paragraaf Gevolgen coronacrisis) zijn de precieze gevolgen van de coronacrisis op de arbeidsmarkt en op de toekomstige positie van asielstatushouders op de arbeidsmarkt op dit moment nog niet goed te bepalen. Naar aanleiding van een recente publicatie van het SCP, is het de verwachting dat de coronacrisis meer impact heeft op kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt waaronder asielstatushouders.³⁶ Er bestaat een risico dat werkgevers bezuinigen op stageplekken vanwege financiële tegenvallers door de coronacrisis. Daarnaast valt niet uit te sluiten dat de corona-maatregelen, zoals bijvoorbeeld het houden van voldoende afstand, en eventuele toekomstige aanvullingen daarop, invloed hebben op de mogelijkheden om stageplekken beschikbaar te stellen.

3.1 Nationale regelgeving

*In Caribisch Nederland blijft de lagere taaleis gelden, zo lezen de leden van de **ChristenUnie**-fractie.³⁷ Daar geldt immers een dubbele taaltoets. Wat gaat de route worden indien migranten van Caribisch Nederland naar Europees Nederland komen? Heeft dit voor deze groep enigerlei gevolgen wat betreft het voldoen aan de taaleis?*

Iemand die is genaturaliseerd in Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius of Saba heeft wegens het bezit van het Nederlanderschap onbeperkt recht op toegang tot en vestiging in Europees Nederland. Op een zich in Europees Nederland vestigende Nederlander is geen inburgeringsregelgeving of naturalisatieregeling van toepassing, zodat de vraag of sprake is van enigerlei gevolgen wat betreft het voldoen aan de taaleis ontkennend wordt beantwoord.

Inburgeringsplichtigen kunnen aanspraak maken op kinderopvang en de kinderopvangtoelage. Zoals we weten uit de pijnlijke kinderopvangtoeslagenaffaire zijn hier stevige fouten door de Belastingdienst gemaakt en het einde blijkt nog niet in zicht. Heeft de regering enig inzicht in hoe deze

³⁶ SCP, *Beleidssignalement maatschappelijke gevolgen coronamaatregelen: Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt*, 9 juli 2020.

³⁷ Kamerstukken II 2019/2020, 35 483, nr.3, p.49

affaire inburgeringsplichtigen raakt? Het betreft hier een kwetsbare groep van migranten die hun weg niet weten in de Nederlandse sociale zekerheid. Is hier aanleiding tot extra zorgen?

De regering is het met de leden van de fractie van de CU eens dat inburgeringsplichtigen een kwetsbare groep zijn als het gaat om zelfredzaamheid vanwege hun gebrek aan kennis van de Nederlandse taal en het sociale zekerheid- en toeslagenstelsel. In een aantal gevallen is er ook onder inburgeraars sprake geweest van hoge terugvorderingen. De positie van inburgeringsplichtigen in het toeslagenstelsel heeft dan ook zeker de aandacht van de regering. In het verbetertraject Kinderopvang wordt extra aandacht besteed aan het verbeteren van de positie voor kwetsbare groepen, waaronder inburgeraars.

In het huidige inburgeringsstelsel bieden het COA en maatschappelijke organisaties zoals VWN inburgeringsplichtigen advies bij het aanvragen van toeslagen. De Belastingdienst/Toeslagen ondersteunt het COA en VWN bij deze werkzaamheden. Zo worden via contactpersonen en in een periodiek afstemmingsoverleg, vraagstukken op het gebied van toeslagen besproken die (ook) inburgeringsplichtigen raken. Mocht een (voormalige) inburgeringsplichtige geraakt zijn door de toeslagaffaire, dan is ook voor hen persoonlijke begeleiding vanuit de herstelorganisatie beschikbaar.

Voorts is van belang dat inburgeringsplichtigen in het nieuwe stelsel in de eerste zes maanden verplicht worden ontzorgd door gemeenten (zie ook paragraaf 2.5.2 Ontzorgen van asielstatushouders). Om te voorkomen dat na de periode van verplichte ontzorging alsnog financiële problematiek ontstaat is het belangrijk dat gemeenten inburgeringsplichtigen tevens begeleiden naar financiële zelfredzaamheid. In het kader van deze begeleiding naar zelfredzaamheid kan de gemeente er bijvoorbeeld voor zorgen dat betrokkene leert welke financiële en administratieve verplichtingen samenhangen met de verstrekte uitkering, toeslagen en vaste lasten en deze zaken na de ontzorgperiode zelfstandig kan uitvoeren.

3.2 Internationale en EU-regelgeving

*De leden van de **D66**-fractie willen graag inzicht krijgen in hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot inburgeringstrajecten in andere EU-landen en Europese landen. In de nota naar aanleiding van het verslag verwijst de regering in antwoord op vragen over internationale vergelijkingen naar rapporten van de Raad van Europa over inburgering en naar een evaluatie van Regioplan over hoogopgeleide statushouders.³⁸ Zou de regering deze en andere relevante internationale vergelijkingen aan de Kamer willen toesturen?*

De Raad van Europa heeft in 2019 een studie opgeleverd waarin inburgeringsstelsels uit de lidstaten zijn vergeleken. Het rapport is bijgevoegd bij deze Memorie van Antwoord en tevens online beschikbaar.³⁹ Er is gekeken naar de verschillende eisen en voorzieningen en met welk doel de eisen werden gesteld (pre entry, tijdelijk verblijf, permanent verblijf en naturalisatie). Uit de studie blijkt dat er grote verschillen zijn, 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, voor de eerste maal in 2007, zodat ook inzicht is ontstaan over de ontwikkelingen in de lidstaten.

³⁸ Kamerstukken II 2019/2020, 35 483, nr. 13, p.7–8.

³⁹ <https://rm.coe.int/linguistic-integration-of-adult-migrants-requirements-and-learning-opp/16809b93cb>

De ontwikkelingen staan niet stil. De regering volgt daarom de ontwikkelingen in de landen om ons heen. Nederland is onder meer vertegenwoordigd in de IGC (Inter-Governmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees), een informeel forum waaraan 18 landen deelnemen.⁴⁰ Twee keer per jaar worden ontwikkelingen rond integratie en inburgering uitgewisseld. Ook is er regelmatig contact met de Vlaamse overheid. De Vlaamse overheid is voornemens om op korte termijn ook aanpassingen door te voeren in hun inburgeringsbeleid, waarbij ook centrale examens en een examen over kennis van de samenleving worden opgenomen.

Verder wordt, naar aanleiding van de motie van de leden Peters en Paternotte⁴¹, door Regioplan een quickscan uitgevoerd naar arbeidsparticipatie van hoogopgeleide statushouders. Het betreft een vergelijking tussen Nederland, België, Duitsland, Denemarken, Oostenrijk en Zweden. De quickscan is inmiddels afgerond en zal op korte termijn met uw Kamer en de Tweede Kamer worden gedeeld. Naar verwachting zullen de uitkomsten met name waardevol zijn voor de implementatie van het nieuwe inburgeringsstelsel door gemeenten.

4.1.1 Gegevensbescherming effectenbeoordeling

*Ook voor het nieuwe inburgeringsregime geldt dat het welslagen ervan wordt bepaald door de kwaliteit van de communicatie tussen gemeenten, DUO, COA, VNG, BZK en SZW. Kan de regering aangeven hoe dit traject is beled en welke randvoorwaarden zijn ingebouwd om goede communicatie te verzekeren, zo vragen de leden van de **ChristenUnie**-fractie. Kan de regering toelichten hoe privacy-vereisten geborgd worden? Dat laatste met inbegrip van het monitoringssysteem.*

De regering onderkent het belang van de kwaliteit van de communicatie in de inburgeringsketen. Om dit vanaf de start van het nieuwe inburgeringsstelsel goed te laten functioneren is er een faseringsplan gemaakt met betrekking tot de (digitale) uitwisseling van informatie tussen de verschillende uitvoerende partijen. De eerste fase van dit plan behelst het hergebruik van bestaande systemen en gegevensuitwisselingsmogelijkheden. Er worden hierin geen nieuwe systemen geïntroduceerd en bewezen communicatielijnen worden geschikt gemaakt voor de nieuwe informatiebehoefte. Op die manier wordt de kwaliteit van de communicatie zo goed mogelijk geborgd. Dit plan is gezamenlijk met de inburgeringsketen opgesteld en afgestemd.

De systemen zijn zo ingericht dat alleen geautoriseerde personen toegang hebben tot de persoonsgegevens. Daarnaast worden alleen die gegevens uitgewisseld die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van taken. Ook dit wordt binnen de inburgeringsketen gezamenlijk opgepakt. Het wetsvoorstel biedt hiervoor het wettelijk kader.

Voor monitoringsdoeleinden worden gegevens door het CBS verzameld, gekoppeld en geanonimiseerd. Deze zijn vervolgens niet te herleiden op personen en extracties hiervan zullen op een geaggregeerd niveau worden opgeleverd.

Er wordt dus op verschillende manieren geborgd dat aan de privacy-vereisten wordt voldaan.

⁴⁰ Deelnemende landen aan de IGC: Australië, België, Canada, Denemarken, Duitsland, Finland, Griekenland, Ierland, Nederland, Nieuw Zeeland, Noorwegen, Polen, Portugal, Spanje, Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk, Zweden, Zwitserland.

⁴¹ Kamerstukken II 2018/2019, 32 824, nr. 276.

De Autoriteit Persoonsgegevens had fundamentele kritiek op het wetsvoorstel en naar aanleiding daarvan zijn een aantal artikelen door de regering aangepast. De ChristenUnie-fractie vraagt of de voorgestelde wetswijzigingen op de instemming van de Autoriteit Persoonsgegevens kunnen rekenen.

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) adviseert de regering over wetsvoorstellen in verband met de verwerking van persoonsgegevens. Het advies van de AP over het onderhavige wetsvoorstel richtte zich met name op een algemene grondslag voor de uitwisseling tussen de Minister van SZW (DUO), het college van B&W (gemeenten) en andere betrokken instanties van gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het wetsvoorstel. De AP heeft er terecht op gewezen dat deze grondslag te algemeen was geformuleerd en dat er sprake was van een (onduidelijke) samenloop tussen deze en andere voorgestelde bepalingen. Om deze reden is de bepaling waar de AP kritiek op had geheel geschrapt en zijn de overige artikelen die voorzien in een grondslag voor gegevensverwerking opnieuw genummerd, aangevuld en nader gespecificeerd. De regering is van mening dat hiermee geheel tegemoet is gekomen aan het advies van de AP.

4.2 Handhaving

*Hoofdstuk 7 (artikel 22 e.v.) van het wetsvoorstel bevat voorschriften over de handhaving. Het college van burgemeester en wethouders legt een bestuurlijke boete op bij niet-verschijnen of onvoldoende meewerken aan de brede intake, evenals bij het onvoldoende meewerken tijdens het traject, zo lezen de leden van de **VVD**-fractie. Ook hier weer kunnen bij Amvb nadere regels worden gesteld over de omstandigheden waaronder en de frequentie waarmee een boete kan worden opgelegd. De aan het woord zijnde leden vragen zich af waarom dit niet kan worden overgelaten aan het college van burgemeester en wethouders? Dat college kent immers de personen. Een nadere vraag is vanzelfsprekend waarom alleen een boete kan worden opgelegd. Bij notoir tegenwerken en/of niet verschijnen zou er toch ook iets met de status mogen worden gedaan?*

Zoals in antwoord op vragen van de leden van de GroenLinks-fractie (zie paragraaf 2.2 Stelselverantwoordelijkheid en regierol gemeenten) en de leden van de D66-fractie en PvdA-fractie (zie paragraaf 2.5 De taken van gemeenten) is aangegeven, hebben gemeenten, om hun regierol goed te kunnen uitvoeren, een zekere mate van beleidsvrijheid nodig. Tegelijkertijd is het voor de rechtszekerheid van inburgeringsplichtigen van belang, zoveel mogelijk te waarborgen dat de wijze waarop gemeenten hun taken uitvoeren zoveel mogelijk uniform gebeurt en niet te veel afhankelijk is van de lokale context. Dit is zeker het geval daar waar het gaat om het opleggen van boetes. Om deze reden is in het wetsvoorstel de door de leden van de VVD-fractie bedoelde grondslag opgenomen voor het bij AMvB stellen van nadere regels over boetes. Uiteraard dient er altijd een beoordeling van de individuele situatie van de inburgeraar te worden gemaakt bij het opleggen van een boete. Daar zit derhalve de ruimte van de gemeente, die de inburgeraar, zoals de leden van de VVD-fractie terecht opmerken, vanuit de regierol kent.

Het niet voldoen aan de inburgeringsplicht heeft als belangrijkste verblijfsrechtelijke consequentie dat de inburgeringsplichtige vreemdeling niet in aanmerking komt voor een sterker verblijfsrecht (een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of een zelfstandige verblijfsvergunning in het kader van voortgezet verblijf). Dit geldt zowel voor asielgerechtigden als voor reguliere migranten.

Bovendien is het mogelijk een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd in te trekken indien de betrokken vreemdeling niet aan zijn inburgeringsplicht heeft voldaan (artikel 19 juncto artikel 18, eerste lid, onderdeel i, van de Vreemdelingenwet 2000). Deze intrekkinggrond is niet van toepassing op asielgerechtigden. De verblijfsvergunning wordt ook niet ingetrokken indien de intrekking in strijd is met Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging (richtlijn gezinshereniging) of met artikel 8 EVRM. In de praktijk leidt dit ertoe dat intrekking slechts in een zeer beperkt aantal gevallen mogelijk is.

*De leden van de **VVD**-fractie lezen dat de Minister de boete oplegt voor het niet tijdig behalen van het participatieverklaringstraject, van de module Arbeidsmarkt en Participatie en van de leerroute. Ook op dit punt vragen deze leden zich af waarom deze bevoegdheid niet bij het college van burgemeester en wethouders is belegd.*

*In de memorie van toelichting noemt de regering een gebrek aan positieve prikkels voor het behalen van een hoog taalniveau als een van de problemen in het huidige inburgeringssysteem.⁴² Hoe rijmt de regering dit met het voornemen dat te verbeteren met het vrijwel algemeen verplicht stellen van het B1-niveau en het veelvuldige gebruik van sancties, zo vragen de leden van de **GroenLinks**-fractie? Wat is de gedragswetenschappelijke basis van het inzetten van sancties als belangrijk instrument om leerprestaties te bevorderen? Onderschrijft de regering dat het dreigen met sancties stress kan veroorzaken bij inburgeringsplichtigen en dat dit een negatief effect kan hebben op hun leertraject? Heeft de regering andere mogelijkheden onderzocht voor het motiveren van inburgeraars, bijvoorbeeld het toekennen van een geldelijke beloning of het eerder in aanmerking laten komen voor naturalisatie?*

Deelt de regering de zorg van de leden van de GroenLinks-fractie dat het feit dat zowel de gemeente als DUO sancties kan opleggen, kan leiden tot een uitvoeringspraktijk die zowel voor de inburgeraars als voor de uitvoerende instellingen nodeloos verwarrend en complex is?

*De gemeenten krijgen samen met DUO de bevoegdheid om sancties op te leggen wanneer een inburgeringsplichtige zich niet houdt aan het PIP of wanneer er verwijtbaar niet binnen de termijn aan de inburgeringsplicht wordt voldaan, zo lezen de leden van de **D66**-fractie.⁴³ Kan de regering aangeven hoeveel boetegronden er zijn en of dit aantal is toegenomen of afgenomen ten opzichte van de vigerende wetgeving? Op welke wijze kunnen begeleiders binnen gemeenten zeggenschap hebben over de vraag of mensen verwijtbaar hun inburgering bemoeilijken. Ligt de beslissing over het opleggen van boetes volledig bij DUO? En kan de regering daarbij aangeven waarom is gekozen voor de spreekwoordelijke «stok» in plaats van de «wortel»?*

Uiteraard lezen de leden van de D66-fractie dat het PIP in samenspraak wordt opgesteld. Maar hoe gelijkwaardig is de verhouding tussen de inburgeraar en de medewerker eigenlijk? Zeker omdat de inburgeraar weet dat de behandelend medewerker uiteindelijk een beschikking moet opstellen. Daarom vinden de leden van de D66-fractie het opmerkelijk dat een inburgeraar een boete kan krijgen voor het niet-uitvoeren van een plan dat in samenspraak is opgesteld. Kan de regering hierop reageren? En wat betekent de druk die inburgeraars voelen over mogelijke boetes en sancties voor hun vermogen om op een haalbare manier het inburgeringstraject te volgen en af te ronden? Bovendien vraagt de D66-fractie in

⁴² Kamerstukken II 2019/2020, 35 483, nr.3, p.6.

⁴³ Kamerstukken II 2019/2020, 35 483, nr.3, p.10.

hoeverre het PIP vast staat? Kan het PIP op een later moment worden gewijzigd?

*De regering is betrekkelijk optimistisch over de inzet van boetes voor migranten die niet aan hun inburgeringsplicht voldoen. De noodzaak van deze boetes, aldus de regering, zal zich in het nieuwe systeem minder voordoen omdat er sprake is van maatwerk voor inburgeringsplichtigen. Kan de regering beter uitleggen waarom dit een dempende invloed zal hebben, zo vragen de leden van de **ChristenUnie**-fractie. Het maakt immers ook de aangescherpte inburgeringseisen transparanter en voedt daarmee de angst niet aan deze eisen te kunnen voldoen. Deze leden zien graag een bredere afweging van de regering op dit punt.*

Gemeenten en DUO hebben belangrijke taken in het kader van het nieuwe inburgeringsbeleid. Op het gebied van handhaving kan er sprake zijn van overlap. Dat is zeker voor de inburgeringsplichtige verwarrend. Kan de regering, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie, hier helderheid scheppen? Zijn daarover inmiddels sluitende afspraken gemaakt?

De reden waarom de mogelijkheid om boetes op te leggen ook in het nieuwe stelsel blijft bestaan, is onlosmakelijk verbonden met de vele mogelijkheden die het nieuwe stelsel voor inburgeraars bevat om van hun inburgering een succes te maken. Door gemeenten een centrale rol te geven in de uitvoering van de inburgering, met name de begeleiding van inburgeraars vanaf de start van hun traject, worden de belemmeringen die het huidige stelsel bevat en die maken dat het inburgeraars in het huidige stelsel niet altijd lukt om zelfstandig invulling te geven aan hun inburgering immers zoveel mogelijk weggenomen. Het nieuwe stelsel bevat, anders gezegd, veel «positieve prikkels» voor de inburgeringsplichtige, waardoor de juiste randvoorwaarden worden geschapen om het inburgeringstraject zo soepel mogelijk te laten verlopen. Inburgeraars blijven echter zelf verantwoordelijk voor het (tijdig) voldoen aan alle verplichtingen. Van hen wordt dan ook verwacht dat zij er, met gebruikmaking van alle voorzieningen die hen worden geboden, alles aan doen om hun inburgering te laten slagen. Naar verwachting zal het overgrote deel van de inburgeringsplichtigen dit ook daadwerkelijk gaan doen. Het is goed om te bedenken, dat het kunnen beboeten van inburgeringsplichtigen die hun afspraken niet nakomen, een uiterste interventie is. Gemeenten hebben aangegeven dat het kunnen beschikken over een dergelijk instrument nodig is voor de uitoefening van hun taak. Boetes worden daarom alleen opgelegd aan inburgeraars die, ondanks alle mogelijkheden die het nieuwe stelsel hen biedt, verzuimen om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Uit ervaringen die gemeenten hebben opgedaan met het opleggen van boetes bij niet tijdig inburgeren gedurende het inburgeringsstelsel in de periode 2007 – 2012 en de ervaringen de DUO in de huidige uitvoeringspraktijk is gebleken dat dit de meeste inburgeraars voldoende motiveert om vervolgens alsnog voortvarend met de inburgering aan de slag te gaan.

Boetes kunnen in het nieuwe inburgeringsstelsel worden opgelegd in de volgende situaties:

- als de inburgeringsplichtige niet is verschenen na een oproep van de gemeente voor de brede intake of als betrokkene onvoldoende aan de brede intake, waaronder de leerbaarheidstoets, meewerkt (artikel 22);
- als de inburgeringsplichtige tijdens het inburgeringstraject niet meewerkt aan de afspraken die zijn vastgelegd in het PIP, zoals het deelnemen aan activiteiten in het kader van de leerroute, het PVT en de MAP of voortgangsgesprekken met de gemeente in het kader van de ondersteuning en begeleiding (artikel 23);

- als de inburgeringsplichtige het PVT of de MAP verwijtbaar niet tijdig heeft afgerond (artikel 24);
- als de inburgeringsplichtige de leerroute verwijtbaar niet tijdig heeft afgerond (artikel 25).

Ten opzichte van het huidige stelsel zijn de eerste twee boetegronden (artikel 22 en 23) nieuw. In het huidige stelsel bestaan de brede intake en het PIP immers niet. Dat geldt eveneens voor de leerroutes, maar die kunnen worden vergeleken met de huidige examenonderdelen taal en KNM.

Gemeenten worden in het nieuwe stelsel verantwoordelijk voor de handhaving gedurende het inburgeringstraject. Dat betekent dat gemeenten boetes opleggen voor het niet verschijnen voor of meewerken aan de brede intake en het niet meewerken aan de afspraken uit het PIP. DUO blijft, namens de Minister van SZW, verantwoordelijk voor de handhaving op de inburgeringstermijn en legt in dat kader boetes op wanneer inburgeringsplichtigen het PVT, de MAP of de leerroute verwijtbaar niet tijdig afronden. De regering voelt zich in de keuze om de handhavingstaken te verdelen gesteund door het onderzoek wat door het CPB is uitgevoerd, en waarin een vergelijking is gemaakt tussen het huidige inburgeringsstelsel en het inburgeringsstelsel in de periode 2007 – 2012.⁴⁴ Hieruit blijkt dat inburgeringsplichtigen binnen het huidige stelsel later op gang komen dan degenen onder het stelsel uit 2007, maar uiteindelijk wel vaker slagen voor hun inburgeringsexamen, ook na het verstrijken van de inburgeringstermijn. Het later op gang komen lijkt, volgens de notitie, het best verklaarbaar doordat gemeenten inburgeringsplichtigen binnen het huidige stelsel niet op weg helpen. De «eindsprint» wordt verklaard door een verschil in handhaving, een taak die in het huidige stelsel niet bij gemeenten, maar bij DUO ligt.

Het gegeven dat zowel de gemeente als DUO sancties kunnen opleggen, zou in de praktijk kunnen leiden tot een uitvoeringspraktijk die zowel voor de inburgeraars als voor de uitvoerende instellingen soms verwarrend en complex is. De regering onderkent dit en heeft hier dan ook nadrukkelijk aandacht voor. Voor de inburgeringsplichtige moet in ieder geval volstrekt helder zijn waar hij tijdens zijn inburgeringstraject terecht kan met vragen over dat traject. Verder moet worden voorkomen dat er situaties ontstaan waarin de inburgeringsplichtige tegenstrijdige boodschappen ontvangt van de gemeente en DUO. Hoe goed te communiceren met de inburgeraar wordt dan ook als onderdeel van het communicatietraject binnen het programma VOI van het Ministerie van SZW gezamenlijk vorm gegeven door VNG, DUO, COA, IND en Divosa.

Of er sprake is van situaties waarin het aan de inburgeringsplichtige te wijten valt dat hij niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan, dient betrokkene zelf aannemelijk te maken. Wanneer er sprake is van een situatie waarin de gemeente verantwoordelijk is voor de handhaving, dient de gemeente dit zelf te beoordelen. Wanneer er sprake is van een situatie waarin DUO verantwoordelijk is voor de handhaving, wordt deze beoordeling door DUO uitgevoerd. De gemeente kan de inburgeringsplichtige in deze situatie uiteraard wel ondersteunen bij het aandragen van informatie en/of bewijsstukken.

Dat inburgeringsplichtigen op het voor hen hoogst mogelijke niveau inburgeren is in het belang van zowel de inburgeringsplichtige als de gemeente. Daardoor maakt een inburgeraar immers de meeste kans om volwaardig aan de Nederlandse samenleving te gaan deelnemen. Om die reden verwacht de regering dat het PIP in de meeste gevallen in goed

⁴⁴ CPB-notitie *Een nieuwe kijk op de Wet inburgering 2013*, februari 2020.

overleg tussen de gemeente en de inburgeraar zal worden opgesteld. Wanneer een inburgeraar in een voorkomend geval toch niet tevreden is over hetgeen is vastgelegd in het PIP, staat de mogelijkheid open om daartegen rechtsmiddelen aan te wenden. Zoals is aangegeven in antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de D66-fractie (zie paragraaf 2.5.4 Persoonlijk plan inburgering en participatie), is er nadat het PIP is vastgesteld ruimte om het PIP aan te passen.

*De leden van de **D66**-fractie vernemen graag van de regering op welke wijze de kwaliteit kan worden gegarandeerd van het toezicht op de kwaliteit van diverse onderdelen van de uitvoering van deze wet. Welke lessen neemt de regering mee in de voorwaarden voor dit toezicht uit de evaluaties en de bevindingen rondom fraude van opleidingsinstituten bij de uitvoering van de vorige wet?*

In het nieuwe inburgeringsstelsel is, net zoals nu, voorzien in toezicht in de vorm van het keurmerk van Blik op Werk als het gaat om het taalonderwijs in de B1-route en de Z-route. In de onderwijsroute zal de Inspectie van het Onderwijs het toezicht op de (kwaliteit van de) taalschakeltrajecten gaan uitvoeren. Bij de voorbereidingen voor het wetsvoorstel op dit specifieke onderdeel, is uiteraard ook rekening gehouden met de huidige ervaringen met het keurmerk Blik op Werk en de fraude door taalscholen. De regering verwacht dat met de wisselwerking tussen de gemeenten en Blik op Werk in het nieuwe stelsel sprake is van een dubbel slot tegen malafide praktijken van taalscholen, waarmee het toezicht op de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs voldoende gewaarborgd.

Omdat er vragen zijn over de effectiviteit van deze vorm van toezicht, wordt momenteel verkend welke mogelijkheden er zijn om dit toezichtmodel te versterken (zie ook het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie over onder andere de ervaringen met het keurmerk Blik op Werk in paragraaf 2.2 Stelselverantwoordelijkheid en regierol gemeenten). In deze verkenning worden ook evaluaties van de huidige Wet inburgering meegenomen. Daarnaast wordt de kennis en ervaring van belanghebbende partijen tijdens de verkenning geïnventariseerd en betrokken bij deze verkenning. De conclusies die uit de verkenning getrokken worden, zullen vervolgens aan de Tweede Kamer gepresenteerd worden.

5. Doenvermogen

*De leden van de **D66**-fractie hechten aan helder en transparant taalgebruik van de Nederlandse overheid. Dat is zeker voor de mensen die met dit wetsvoorstel worden geraakt van groot belang. Deze leden geloven dat heldere communicatie en woordkeuze bijdraagt aan het «doenvermogen» van inburgeraars. Welke plannen zijn er om zorg te dragen voor een helder communicatietraject op rijksoverheidsniveau en gemeenteniveau zodat ook voor de inburgeraars helder is wat er zij mogen verwachten en wat hun verantwoordelijkheid is.*

Op welke wijze kunnen inburgeraars inzicht krijgen in hun eigen dossier en voortgang? Waar kunnen inburgeraars terecht als zij vragen en of klachten hebben?

Hoe goed te communiceren met de inburgeraar wordt als onderdeel van het communicatietraject binnen het programma VOI van het Ministerie van SZW gezamenlijk vormgegeven door VNG, DUO, COA, IND en Divosa. Voor de inburgeringsplichtige moet in ieder geval volstrekt helder zijn waar hij tijdens zijn inburgeringstraject terecht kan met vragen en klachten. Dit vraagstuk wordt in het communicatietraject meegenomen. De ervaringen die de verschillende partijen hebben met communiceren met de inburgeraars in het huidige stelsel wordt hierin meegenomen. Zo

is bijvoorbeeld de communicatie van DUO zoveel mogelijk afgestemd op het niveau van de inburgeraars: niveau A2.

Om de wet goed en veilig uit te kunnen voeren werken alle uitvoerende organisaties vanaf de inwerkingtreding met hun eigen, bestaande systemen (zie in dit kader tevens het antwoord op een vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie over communicatie en privacy-aspecten in paragraaf 4.1.1 Gegevensbescherming effectbeoordeling). Dat betekent dat er niet direct vanaf de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel een centrale plek is waar inburgeraars al hun gegevens kunnen inzien. Bij de afzonderlijke organisaties zal dit, afhankelijk van de beschikbare mogelijkheden, voor hun specifieke taken wel mogelijk zijn. Zo zal DUO bijvoorbeeld, net zoals in de huidige situatie, een portaal bieden waar de inburgeraar zijn/haar gegevens in kan zien. Verder kunnen alle rechten, bepaald in de AVG, door de inburgeraar worden uitgeoefend. Dus ook inzage in hun gegevens.

Op de langere termijn is overigens wel voorzien dat er centrale voorzieningen beschikbaar worden gesteld waar de inburgeraar één loket krijgt voor de hele inburgeringsketen.

Daarnaast zouden de leden van de D66-fractie willen vragen om na te denken over een alternatief voor de terminologie niet-westers in de overheidscommunicatie over inburgering. De termen westers en niet-westers veronderstellen dat iemand die «westers» is wel de kernwaarden in de Nederlandse samenleving onderschrijft en dus het vermogen heeft snel in te burgeren en iemand die niet-westers zou zijn, dat vermogen niet zou hebben. Dit doet geen recht aan de enorme diversiteit van de achtergronden van asielstatushouders en gezinsmigranten.⁴⁵

Zoals de leden van de D66-fractie terecht opmerken, zijn de achtergronden van asielstatushouders en gezinsmigranten divers. Voor het bepalen of betrokkene inburgeringsplichtig is, is diens achtergrond niet relevant. De inburgeringsplicht vloeit immers voort uit de verblijfsvergunning die aan betrokkene is verleend. Het maakt dus niet uit of er sprake is van een Jamaicaanse of Syrische asielstatushouder of een Australische of Turkse gezinsmigrant. In potentie zijn zij, vanwege genoemde verblijfsvergunning, allemaal inburgeringsplichtig en hebben zij in dat geval dezelfde rechten en plichten als andere asielstatushouders of gezinsmigranten.

De regering wil er echter op wijzen, dat een onderscheid naar de achtergronden van migranten voor de voorbereiding van beleid en/of vanuit uitvoeringsperspectief relevantie kan hebben. Daarom wordt in verschillende onderzoeken en/of cijfermatige analyses met betrekking tot de integratie en participatie van migranten het onderscheid tussen westerse en niet-westerse migranten wel (regelmatig) gemaakt. Het gebruik van genoemde termen in overheidscommunicatie is derhalve niet altijd te vermijden.

*Hoe beoordeelt de regering de complexiteit van dit wetsvoorstel vanuit de psychologie van de inburgeringsplichtige? De leden van de **ChristenUnie**-fractie zien graag een samenvattend overzicht van wat de concrete plichten en verantwoordelijkheden van een inburgeringsplichtige migrant zijn onder het oude en onder het nieuwe regime, inclusief de financiële verplichtingen. Waar liggen knelpunten qua doenvermogen? De leden denken aan de groep analfabeten, maar ook aan andere hulpbehoevende*

⁴⁵ Ter inspiratie, zie: <http://www.republiekallochtonie.nl/blog/opinie/taalprullenbak-1-westers-en-niet-westers>.

inburgeringsplichtige migranten die tegen grenzen van hun zelfredzaamheid oplopen.

In onderstaande tabellen is weergegeven wat de rechten en plichten van inburgeringsplichtigen in het huidige stelsel zijn (tabel 7) en wat zij worden in het nieuwe stelsel (tabel 8). Daarbij is een onderscheid gemaakt in asielstatushouders en gezins- en overige migranten.

Tabel 7.

Rechten en plichten huidig stelsel	Asielstatushouders	Gezins- en overige migranten
Voldoen aan inburgeringsplicht binnen de inburgeringstermijn = behalen van het inburgeringsexamen dat bestaat uit: – examens Nederlandse taal (lezen, schrijven, luisteren, spreken) op niveau A2; – examen Kennis van de Nederlandse samenleving (= KNM + ONA); – PVT.	X	X
Maatschappelijke begeleiding door gemeente	X	
Eigen bijdrage voor PVT (€ 150)		X
Lening ten behoeve van inburgeringslessen (inclusief alfabetiseringscursus) en examens	X NB: – maximale hoogte van lening is standaard € 10.000; – lening hoeft niet te worden terugbetaald bij tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht.	X NB: – maximale hoogte van lening afhankelijk van draagkracht van de inburgeringsplichtige en diens partner; – lening moet worden terugbetaald.

Tabel 8.

Rechten en plichten nieuw stelsel	Asielstatushouders	Gezins- en overige migranten
Voldoen aan de inburgeringsplicht binnen de inburgeringstermijn = – succesvol afronden van een leerroute (B1-route, onderwijsroute of Z-route); – PVT; – MAP (NB: inburgeraars in de onderwijsroute zijn vrijgesteld van MAP).	X	X
Brede intake door gemeente	X	X
Vaststellen PIP (waaronder leerroute) door gemeente	X	X
Begeleiding en ondersteuning gedurende het gehele traject (o.a. voortgangsgesprekken)	X	X
Maatschappelijke begeleiding door gemeente	X	
Ontzorgen	X NB: dit geldt alleen voor bijstandsgerechtigde asielstatushouders.	
Inburgeringsaanbod (= cursus/activiteiten/duale trajecten om aan leerroute te kunnen voldoen, inclusief alfabetiseringscursus indien nodig)	X	
Lening ten behoeve van inburgeringslessen (inclusief alfabetiseringscursus) en examens om aan leerroute te kunnen voldoen		X NB: – maximale hoogte van lening afhankelijk van draagkracht van de inburgeringsplichtige en partner; – lening moet worden terugbetaald.

Rechten en plichten nieuw stelsel	Asielstatushouders	Gezins- en overige migranten
PVT en MAP aangeboden door gemeente	X	X

Voor de financiële verplichtingen van de inburgeringsplichtige wordt tevens verwezen naar tabel 2.

Zoals de regering heeft aangegeven in de toelichting bij onderhavig wetsvoorstel, is bij de totstandkoming van het wetsvoorstel uitdrukkelijk rekening gehouden met het doenvermogen van inburgeringsplichtigen.⁴⁶ Uit de evaluatie van de huidige Wet inburgering en vele onderzoeken naar de werking van het huidige stelsel, is immers naar voren gekomen dat op dit doenvermogen een te groot beroep wordt gedaan. Om die reden is bij de uitwerking van het nieuwe stelsel, waarbij alle relevante partijen in de uitvoeringspraktijk en overige experts op het gebied van inburgering nauw bij zijn betrokken, gezocht naar een balans tussen enerzijds de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige en anderzijds de rol van de overheid. Uitkomst van deze zoektocht is, samengevat, de nieuwe regierol van gemeenten die de inburgeringsplichtige bijstaan tijdens het traject en daarbij maatwerk kunnen bieden: passend bij het doenvermogen van de individuele inburgeraar.

Bijzondere aandacht in het kader van het doenvermogen in het nieuwe stelsel is de omstandigheid dat de inburgeringsplichtige gedurende het inburgeringstraject te maken krijgt met meerdere uitvoerende partijen: het COA (asielstatushouders), DUO, gemeenten. Zoals eerder is aangegeven in antwoord op vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie (zie paragraaf 1.4 Voorbereiding van de stelselwijziging) en leden van de fracties van GroenLinks en de ChristenUnie (paragraaf 4.2 Handhaving) moet het voor de inburgeringsplichtige volstrekt helder zijn bij wie hij terecht kan met vragen of klachten en moeten tegenstrijdige boodschappen richting de inburgeringsplichtige worden voorkomen. Daarom is de communicatie met de inburgeraar een belangrijk onderdeel van het communicatietraject binnen het programma VOI van het Ministerie van SZW. Dit gebeurt in nauwe samenwerking met de VNG, DUO, COA, IND en Divosa, zodat hierover goede afspraken kunnen worden gemaakt.

6. Gevolgen voor de regeldruk

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de regeldruk structureel wordt geraamd op iets meer dan € 150 mln.⁴⁷ Kan de regering de onderliggende rekensom verduidelijken? Hoe verhoudt zich dit bedrag tot meerjarige ramingen van het aantal inburgeringsplichtigen en hun gezinsleden?

Bij het in kaart brengen van de regeldruk van een (nieuwe of gewijzigde) regeling, worden de administratieve lasten berekend die voor burgers en bedrijven voortvloeien uit inhoudelijke en informatieverplichtingen die de regeling, in casu het wetsvoorstel, met zich meebrengen. Daarbij wordt rekening gehouden met het aantal uren die burgers en bedrijven extra moeten investeren als gevolg van die verplichtingen, waarbij ook rekening wordt gehouden met reistijd en -kosten.

In het geval van het onderhavige wetsvoorstel is bijvoorbeeld gekeken hoeveel uren inburgeringsplichtigen per jaar (verplicht) kwijt zullen zijn

⁴⁶ Kamerstukken II 2019/2020, 35 483, nr. 3, vanaf p.66.

⁴⁷ Kamerstukken II 2019/2020, 35 483, nr. 3, p.71.

aan het volgen van inburgeringlessen en examens in het kader van de leerroute en het deelnemen aan activiteiten in het kader van het PVT en de MAP. Maar ook hoeveel tijd het indienen van een aanvraag om ontheffing van de inburgeringsplicht of het indienen van bezwaar tegen het PIP of een opgelegde boete gemiddeld genomen met zich meebrengen.

Bij het in kaart brengen van het totaal van deze administratieve lasten, is rekening gehouden met de meerjarige ramingen, onder andere daar waar het de te verwachten aantallen asielstatushouders en gezins- en overige migranten betreft (zie de toelichting bij tabel 3 in paragraaf 2.3 Doelgroepen van de Wet inburgering voor wat betreft de volumeprognoses). Voor de berekening van de administratieve lasten is, zoals gebruikelijk, de methodiek gevolgd die voortvloeit uit het Handboek Meting Regeldrukkosten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. De kosten voor de regeldruk staan in die zin dus los van de (daadwerkelijke) kosten die op basis van de ramingen met het nieuwe stelsel gepaard zullen gaan.

Het budget voor gemeenten loopt op van € 68 mln in 2021 tot bijna € 194 mln in 2025. Dit jaar wordt € 36,5 mln beschikbaar gesteld aan gemeenten voor de invoering van het nieuwe inburgeringsregime. Wat is het oordeel van de gemeenten over deze raming en de wijze waarop ze door de rijksoverheid financieel worden gecompenseerd? Is er consensus over de redelijkheid van de financiële doorvertaling?

In het voorjaar van 2020 zijn met de VNG bestuurlijke afspraken gemaakt over VOI.⁴⁸ Onderdeel daarvan zijn financiële afspraken om taken en middelen voor gemeenten in balans te brengen. De afspraken die dit voorjaar zijn gemaakt hebben brede steun van alle betrokken partijen, wat betekent dat er consensus is met gemeenten over de raming en de financiële doorvertaling van het nieuwe stelsel.

Dezelfde vraag geldt voor uitvoeringsorganisaties als DUO en COA die eveneens extra budget krijgen.

De wijze waarop de budgetten voor DUO en COA jaarlijks worden vastgesteld wijzigt niet in het nieuwe stelsel. Zowel DUO als COA brengen jaarlijks een offerte uit, waarna in goed overleg met het Ministerie van SZW het budget voor het komende jaar wordt bepaald. Hiermee wordt geborgd dat het verstrekte budget in overeenstemming is met de afgesproken taken. De raming van deze budgetten is mede gebaseerd op de prognose van het aantal inburgeringsplichtigen.

Op dit moment voert DUO een uitvoeringstoets uit op basis van het ontwerp Besluit inburgering 20.. en de ontwerp Regeling inburgering 20... die op 1 september 2020 in (internet)consultatie is gegaan. In deze uitvoeringstoets zullen ook de financiële consequenties voor DUO van het nieuwe stelsel worden meegenomen. De uitkomsten van deze toets zullen de basis vormen voor gesprekken tussen het Ministerie van SZW en DUO over het budget voor de komende jaren.

Wat is het finale oordeel van gemeenten en uitvoeringsorganisaties over de voorgestelde verdelingssystematiek en de (gedeeltelijke) rol van prestatie-indicatoren?

De voorgestelde verdeelsystematiek voor inburgeringsvoorzieningen bestaat uit twee componenten. De verdeling vindt grotendeels plaats op basis van inputfactoren. Hierbij wordt het budget bepaald en verdeeld op

⁴⁸ Kamerstukken II 2019/2020, 32 824, nr. 297.

basis van het werkelijke aantal statushouders. Daarnaast zal, na enkele jaren, prestatiebekostiging een rol gaan spelen in de verdeling. De inputbekostiging is mede vormgegeven op basis van de wensen van de VNG en gemeenten en kan mede daardoor rekenen op groot draagvlak. De component prestatiebekostiging kan niet rekenen op instemming van de VNG, gemeenten en verschillende andere partijen. Gemeenten hebben bezwaar tegen de component van prestatiebekostiging, omdat gemeenten dan worden afgerekend op iets waar ze naar eigen zeggen 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 inburgeringstraject, handhaving van de verplichtingen in het PIP en ook om het inkopen van kwalitatief hoogwaardige inburgeringscursussen. De regering heeft, mede naar aanleiding van bestuurlijk overleg met de VNG, ervoor gekozen het gewicht 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 Tweede Kamer om prestatiebekostiging in te voeren en de bezwaren die gemeenten tegen prestatiebekostiging hebben. Andere uitvoeringsorganisaties zoals bijvoorbeeld DUO hebben geen uitgesproken oordeel over de verdeelsystematiek.

Naar blijkt worden deze indicatoren niet ingevoerd voor gezinsmigranten en overige migranten vanuit de vaststelling dat de regierol van gemeenten hier minder is. Dat roept de vraag op welke instanties hier dan de regierol hebben.

Gemeenten hebben ook de regie over de uitvoering van de inburgering van gezins- en overige migranten. Zij nemen immers ook van deze groep inburgeringsplichtigen een brede intake af op basis waarvan in het PIP wordt vastgelegd op welke wijze zij aan de inburgeringsplicht moeten voldoen. Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk voor de begeleiding van gezins- en overige migranten gedurende het inburgeringstraject. Gezins- en overige migranten zijn en blijven echter zelf verantwoordelijk voor de inkoop van hun inburgeringstraject. Om die reden hebben gemeenten op de inburgeringsresultaten van deze inburgeraars minder invloed en zal prestatiebekostiging voor hen niet worden toegepast.

7. Financiële gevolgen

*In het wetsvoorstel kent de bekostiging van gemeenten een element van prestatiebekostiging. Kan de regering, zo vragen de leden van de **GroenLinks**-fractie, aangeven waarom hiervoor wordt gekozen en hoe de regering zich dit precies voorstelt? Op basis van welke beleidstheorie wordt prestatiebekostiging geacht effectief te zijn? Hoe denkt de regering perverse prikkels die iedere vorm van prestatiebekostiging per definitie met zich meebrengt, te vermijden?*

Met het systeem van prestatiebekostiging worden gemeenten gestimuleerd de instrumenten die ze in handen hebben zo optimaal mogelijk in te zetten. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om goede begeleiding van de asielstatushouder, handhaving van de verplichtingen en ook om het inkopen van kwalitatief hoogwaardige taalcursussen. Prestatiebekostiging draagt in die zin ook bij aan de kwaliteit van het inburgeringsaanbod. Uit de praktijk is bekend dat gemeenten gevoelig zijn voor financiële stimulansen. In de bijstand is bijvoorbeeld vanaf 2004 de financiële prikkel in de financiering erop gericht om zo min mogelijk bijstandsuitkeringen te

verstrekken. Uit een studie van Kok et al (2017)⁴⁹ blijkt dat de invoering van een objectief verdeelmodel (in plaats van bekostiging op basis van historie) heeft geleid tot 14% minder uitkeringen in de jaren daarna. Een ander onderzoek van Van Es (2010)⁵⁰ spreekt over een percentage van 8% minder uitkeringen. Financiële prikkels bij gemeenten doen er dus toe. Over de precieze effecten van prestatiebekostiging is in de literatuur weinig bekend. In diverse publicaties wordt benadrukt aan welke voorwaarden financiële prikkels moeten voldoen om effectief te zijn en niet beoogde effecten te voorkomen. Hiervoor geeft het CPB⁵¹ bijvoorbeeld aan dat van belang is om (1.) heldere doelstellingen te formuleren waaraan het Rijk zich over langere periode committeert, (2.) prestaties van gemeenten goed meetbaar moeten zijn (voldoende transparant) en daarbij de prestaties zijn toe te rekenen aan de gemeenten en (3.) prestatiebekostiging niet (teveel) ten koste mag gaan van de intrinsieke motivatie van gemeenten. De regering is van mening dat wordt voldaan aan deze voorwaarden mede doordat heel helder is gemaakt welke prestaties worden verwacht en gemeenten hierdoor extra gemotiveerd worden tot het leveren van die goede prestaties. Ook professor Hans de Bruin van de TU Delft, een expert op het gebied van prestatieprikkels in de publieke sector, is van mening dat prestatiebekostiging positieve effecten kan opleveren mits voldaan wordt aan enkele voorwaarden zoals het beperken van het belang van prestaties in de financiering en het aantal indicatoren waarop je stuurt beperkt is⁵².

De regering heeft, mede naar aanleiding van bestuurlijk overleg met de VNG, ervoor gekozen het belang van prestatiebekostiging te beperken tot 10% van het budget voor de leerroutes 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 om prestatiebekostiging in te voeren en de bezwaren die gemeenten hiertegen hebben.

Kan de regering een overzicht geven van de laatste stand van zaken rondom de financiering van de regierol van gemeenten voor asielstatushouders en gezinsmigranten, zo vragen de leden van de D66-fractie. Kan de regering ook aangeven op basis van welke aantallen deze berekeningen zijn gemaakt? Welke ruimte is er financieel voor uitbreiding van menskracht voor het geval er een toename is in aantallen asielstatushouders en gezinsmigranten?

Voor het antwoord op het eerste deel van deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de D66-fractie in paragraaf 2.3 (Doelgroepen van de Wet inburgering).

Het gemeentelijk budget ter financiering van de inburgeringsvoorzieningen wordt jaarlijks bijgesteld aan de hand van actuele prognoses. In het geval van een toename of afname in aantallen beweegt dit budget mee. Daarnaast is met gemeenten afgesproken dat dit budget ieder jaar na afloop van het uitvoeringsjaar nogmaals wordt bijgesteld aan het werkelijke aantal inburgeringsplichtigen in iedere gemeente. Hiermee wordt zo goed als mogelijk aangesloten bij de werkelijke inburgeringsopgave per gemeente. De uitvoeringskosten bij gemeenten betreffen voornamelijk kosten voor eigen personeel en materieel en deze zijn

⁴⁹ Kok, Tempelman, Koning, Kroon & Berden (2017). *Do Incentives for Municipalities Reduce the Welfare Caseload? Evaluation of a Welfare Reform in the Netherlands*, De Economist, vol. 165, p. 23–42.

⁵⁰ Van Es, F., 2010, *Invloed WWB op gebruik bijstand*, CPB Document 209.

⁵¹ *Centrale doelen, decentrale uitvoering: over de do's en dont's van prestatieprikkels voor semi-publieke instellingen, 2004*

⁵² Hans de Bruin, hoogleraar bestuurskunde aan de faculteit Techniek, Bestuur en Management van de TUDelft, *Prestatie-afspraken, bestuurders en professionals.*, Een essay, november 2016.

minder afhankelijk van het aantal inburgeringsplichtigen. Het budget voor de uitvoeringskosten bij gemeenten is onderdeel van het Gemeentefonds. Daarmee loopt dit budget mee met de reguliere systematiek van het Gemeentefonds.

Kan de regering ook een overzicht geven van de financiële ruimte, die kan worden benut ten behoeve van aandacht voor de «ondertussen-groep»? Welk geld is beschikbaar en hoe kunnen gemeenten dit geld besteden?

De regering stelt 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. De precieze invulling van de middelen is onderwerp van overleg met de VNG, als onderdeel van de bestuurlijke afspraken die dit voorjaar met de VNG zijn gemaakt. De regering heeft voor de jaren 2019 en 2020 in totaal € 40 mln. beschikbaar gesteld aan gemeenten voor de ondersteuning en begeleiding van inburgeraars onder het huidige inburgeringstelsel.

In het bestuurlijk akkoord met de VNG zijn diverse aannames gedaan over het gebruik van tolken door gezinsmigranten en wat dit betekent voor de financiële afspraken. Is er een evaluatiemoment voorzien om te toetsen of deze aannames kloppen? Zo ja wanneer is dat moment gepland?

Onderdeel van de de bestuurlijke afspraken met de VNG is de afspraak om drie jaar na inwerkingtreding de betaalbaarheid van het stelsel te evalueren, inclusief de aannames die onder hieraan ten grondslag liggen.

De leden van de D66-fractie hebben ook vragen over de prestatiebekostiging en verwijzen graag naar de zorgen van de VNG. Zo schrijft de VNG in een brief van 16 juni 2020⁵³ kritisch te zijn op de prestatiebekostiging: «Wij zijn geen voorstander van de prestatiebekostiging. Wij zijn van mening dat er met de Specifieke Uitkering (SPUK) voldoende zicht is vanuit het Rijk op de besteding van inburgeringsmiddelen. De prestatiebekostiging draagt niet bij aan de kwaliteit van het stelsel. Het zorgt voor extra bureaucratie en een neerwaartse spiraal bij slechter presterende gemeenten. Daarbij kunnen zij niet worden afgerekend op resultaten waar zij nauwelijks invloed op hebben.»»

Kan de regering hierop reageren? Waarom heeft de regering gekozen voor deze vorm?

Zoals de regering heeft aangegeven in antwoord op een eerdere vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie over prestatiebekostiging, is de regering, anders dan de VNG, van mening dat gemeenten wel degelijk voldoende mogelijkheden hebben om inburgeringsresultaten te beïnvloeden. Met hun regierol en de taken die zij in dit kader gaan uitvoeren, hebben gemeenten belangrijke instrumenten in handen om het succes van inburgeringstrajecten te verhogen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om goede begeleiding van de inburgeringsplichtige tijdens het inburgeringstraject, handhaving van de verplichtingen in het PIP en ook om het inkopen van kwalitatief hoogwaardige inburgeringscursussen. Kortom: een vorm van prestatiebekostiging, voor een overigens beperkt deel van het inburgeringsbudget, is gerechtvaardigd. Met het systeem van

⁵³ <https://vng.nl/brieven/input-vng-tbv-wo-inburgering-29-juni>.

prestatiebekostiging worden gemeenten gestimuleerd de instrumenten die zij in het nieuwe stelsel krijgen optimaal in te zetten.

In het wetsvoorstel is verduidelijkt dat prestatiebekostiging slechts voor asielstatushouders en voor een deel van het inburgeringsbudget zal gelden. Anders dan de VNG en gemeenten, verwacht de regering dan ook niet dat prestatiebekostiging zal leiden tot een neerwaartse spiraal bij het inkopen van inburgeringscursussen. De regering heeft het voornemen om drie jaar na invoering van het nieuwe stelsel de financiering van het stelsel te evalueren. Dat is ook een goed moment om te bekijken op welke wijze prestatiebekostiging het beste kan worden vormgegeven. De ervaringen van gemeenten in de eerste twee jaar kunnen hierin dan worden meegenomen. De extra administratieve last voor gemeenten als gevolg van de prestatiebekostiging is beperkt. Gemeenten leveren in het kader van de prestatiebekostiging dezelfde informatie aan het Rijk die gemeenten ook zouden moeten leveren in het kader van de monitoring en evaluatie.

*Het wetsvoorstel bevat financiële prikkels voor gemeenten om hun regierol in de uitvoering serieus te nemen. Het moet in de praktijk blijken hoe deze financiële prikkels in de praktijk uitwerken. Denkbaar is dat – net als bij het aan het werk helpen van mensen – gemeenten hun energie vooral gaan steken in kansrijke migranten en «de kortste weg naar werk» zoals Vluchtelingenwerk dit risico schetst in haar brief van 15 september 2020 aan de Eerste Kamer⁵⁴. Herkent de regering dit beeld, zo vragen de leden van de **PvdA**-fractie. Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke instrumenten gaat de regering inzetten om dit te voorkomen?*

De regering herkent het geschetste beeld niet. Gemeenten zijn over het algemeen erg gemotiveerd om van het nieuwe inburgeringsstelsel een succes te maken. De regering heeft dan ook veel vertrouwen in gemeenten dat zij iedere statushouder de best passende ondersteuning bieden. Voor het overige wordt tevens verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie over de verhouding van het voorliggende wetsvoorstel en de Participatiewet (zie paragraaf 2.2 Stelselverantwoordelijkheid en regierol gemeenten).

8. Monitoring en evaluatie

*De regering stelt voor om binnen vijf jaar na inwerkingtreding van deze wet een verslag over de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk aan de Staten-Generaal te zenden. Op basis waarvan is gekozen voor de termijn van vijf jaar, zo vragen de leden van de **GroenLinks**-fractie. Zou, gezien het voorgestelde inburgeringstraject drie jaar is, een kortere periode voor evaluatie gewenst kunnen zijn, opdat binnen de termijn van de begingroep eventuele nodige wijzigingen gemaakt kunnen worden? De leden van de **D66**-fractie willen graag weten wat de planning is voor de monitoring en evaluatie van deze wet en op welke wijze de ervaringen van asielstatushouders, gezinsmigranten en andere migranten hierin worden meegenomen.*

*Het wetsvoorstel behelst een ingrijpende wijziging van het gangbare inburgeringstraject. De leden van de **ChristenUnie**-fractie zijn blij dat voorzien is in een omvattende evaluatie na vijf jaar. Zij dringen aan op tussentijdse rapportages om zo nodig vroegtijdig te kunnen bijsturen op basis van de monitoringresultaten. De leden vragen de regering of dergelijke rapportages in de planning zijn opgenomen.*

⁵⁴ Zie voetnoot 8.

De regering heeft voor een evaluatie na vijf jaar gekozen, mede op basis van de ervaringen van de evaluatie van de huidige Wet inburgering. Zij vindt dat de wet voldoende tijd moet krijgen om zich in de praktijk te bewijzen. Vanwege de inburgeringstermijn van drie jaar kunnen bij een evaluatie na vijf jaar van de eerste twee jaarcohorten de resultaten wat betreft inburgering en participatie worden meegenomen. Daarnaast voorziet de regering in jaarlijkse monitoring waarmee op basis van kwantitatieve gegevens en kwalitatief onderzoek de voortgang van het inburgeringsproces, de tussentijdse resultaten en de werking van (onderdelen van) het stelsel gevolgd worden.

Voorts zal na drie jaar een tussenevaluatie worden uitgevoerd waarmee een integraal beeld wordt verkregen van de werking van het stelsel en een eerste, voorlopig, beeld van het doelbereik en de kosten. Deze tussenevaluatie en de jaarlijkse monitoring kunnen, kortom, inzichten geven in de werking van het stelsel, maar zijn nog te vroeg voor inzicht in de doeltreffendheid van de wet.

De regering werkt op dit moment, samen met de ketenpartners, een plan van aanpak voor de monitoring en evaluatie van de wet uit. Hierin zal de planning van de deelonderzoeken opgenomen worden. In dit monitoring- en evaluatieplan zal het perspectief van inburgeraars terugkomen. Over de juiste vorm hiervan zijn de gesprekken met de ketenpartners nog gaande.

9.4.6. Doorwerking wetsvoorstel naar sterker verblijfsrecht en naturalisatie

*De regering geeft in de memorie van toelichting aan dat de besluitvorming rondom de doorwerking van het nieuwe inburgeringsstelsel in de inburgeringseisen die gelden voor het verkrijgen van een sterker verblijfsrecht en voor het verkrijgen van het Nederlanderschap nog niet is afgerond.⁵⁵ Kan de regering aangeven of de voor deze zomer aangekondigde consultatie hieromtrent al gepubliceerd is, en zo niet, wanneer dat wel zal gebeuren, zo vragen de leden van de **GroenLinks**-fractie.*

Onderschrijft de regering de conclusie dat de hierin verwachte maatregel van een verhoging van het vereiste taalniveau voor het verkrijgen van het Nederlanderschap van A2 naar B1 (zonder mogelijkheid tot uitzonderingen of alternatieve opties aansluitend bij individuele leervermogens, zoals de zelfredzaamheidsroute in de inburgeringswet) een deel van de mensen die aan hun inburgeringsplicht voldaan hebben mogelijk uitsluit van uiteindelijke? Hoe beargumenteert de regering de rechtvaardigheid hiervan? Onderschrijft de regering de conclusie dat hiermee het leervermogen van een persoon doorslaggevend zou zijn voor naturalisatie? Hoe verhoudt deze maatregel zich tot de internationale verplichting⁵⁶ voor de Nederlandse overheid om naturalisatie van vluchtelingen zoveel mogelijk te faciliteren en te bespoedigen?

*De leden van de **D66**-fractie hebben nog enkele vragen over hoe de nieuwe Wet Inburgering zich verhoudt tot naturalisatie. Binnen het nieuwe systeem is een groep uitgesloten van de taaleis B1, dit zijn de inburgeraars in de Z-route. Kan de regering toelichten wat de taaleis van B1 betekent voor de naturalisatie van de inburgeraars die zich in deze Z-route bevinden? Kunnen zij nog naturaliseren?*

⁵⁵ Kamerstukken II 2019/2020, 35 483, nr.3, p.96

⁵⁶ Verplichting op grond van artikel 34 Vluchtelingenverdrag en artikel 6, vierde lid, Europees Verdrag inzake nationaliteit.

*Naturalisatie is voor vele migranten een belangrijke stap na het inburgeringstraject. Velen van hen zien uit naar het volwaardige Nederlanderschap. Bij de evaluatie van de Wet inburgering is gewezen op het goed aan laten sluiten van de inburgeringseisen op de eisen voor verblijf en naturalisatie.⁵⁷ Ook de Raad van State wijst hierop.⁵⁸ In de wetsbehandeling in de Tweede Kamer werd niet duidelijk hoe de regering deze aansluiting ziet en gestalte gaat geven. Ook is onduidelijk of deze aansluiting een-op-een zal zijn bijvoorbeeld wat betreft de taaleisen en of er groepen zijn waar dit niet voor zal gelden. Wat betekent dit bijvoorbeeld voor mensen met beperkingen en migranten die gebruik maken van de Zelfredzaamheidsroute (de zogeheten Z-route), zo vragen de leden van de **PvdA**-fractie. Kan de regering aangeven hoe de aansluiting zal zijn tussen enerzijds het onderhavige wetsvoorstel en anderzijds de eisen voor naturalisatie en verblijf in bijvoorbeeld het nieuwe «Besluit naturalisatie-toets», vragen de leden van de **PvdA**-fractie zich af. Zo niet, wanneer komt er helderheid op dit punt?*

*Ook de leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen wanneer het nieuwe «Besluit naturalisatie-toets» is te verwachten.*

Het Nederlanderschap wordt gezien als een groot goed. Daarom streeft de regering een te halen taalbeheersingsniveau van het Nederlands op niveau B1 na. Tegen die achtergrond zal het nieuwe Besluit naturalisatie-toets 2021 – anders dan bij inburgering van nieuwkomers het geval is – geen uitzonderingen mogelijk maken op het vereiste het Nederlands te beheersen op niveau B1. Voor personen die door een beperking niet in staat zijn de feitelijke examens die deel uitmaken van de naturalisatie-toets te halen, bestaat de mogelijkheid van een ontheffing van de naturalisatie-toets wegens een medische of een psychische belemmering of wegens een verstandelijk handicap.

Personen die op een lager niveau dan B1 hebben voldaan aan hun inburgeringsplicht, zullen een aanvullende toets moeten afleggen om voor naturalisatie in aanmerking te komen. Dat betreft enerzijds vreemdelingen die de B1-route hebben gevolgd maar uiteindelijk examen hebben gedaan op het niveau A2 (afschalen), en anderzijds vreemdelingen die de Z-route hebben gevolgd.

Niemand wordt het Nederlanderschap overigens voor altijd onthouden. Nederlander worden, is mogelijk via de naturalisatieprocedure of de optieprocedure. In de optieprocedure geldt de naturalisatie-toets niet. De optieprocedure staat onder andere open voor de vreemdeling die ofwel ten minste drie jaren de echtgenoot of geregistreerd partner is van een Nederlander ofwel 65 jaar of ouder is, in beide gevallen onder de voorwaarde dat betrokkene ten minste vijftien jaren onafgebroken toelating en hoofdverblijf in het Koninkrijk heeft gehad. Zie in dit kader ook het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de ChristenUnie fractie (zie paragraaf 2.7.1 Leerroutes).

Met betrekking tot de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie hoe deze maatregel zich verhoudt tot de internationale verplichting die voor de Nederlandse overheid om naturalisatie van vluchtelingen zoveel mogelijk te faciliteren en te bespoedigen geldt het volgende. De internationale verplichtingen laten aan de verdragspartijen verschillende manieren open waarop de naturalisatie kan worden vergemakkelijkt. In artikel 34 van het Vluchtelingenverdrag staat dat verdragsluitende Staten, voor zover mogelijk, de naturalisatie van vluchtelingen zullen vergemakkelijken en er in het bijzonder naar zullen streven de naturalisatieprocedure te bespoedigen en de tarieven en kosten van deze procedure

⁵⁷ Kamerstukken I 2017/2018, 34 584, H, bijlage.

⁵⁸ Kamerstukken II 2019/2020, 35 483, nr.4, p.19.

zoveel mogelijk te verminderen. In artikel 6, vierde lid van het Europees Verdrag inzake nationaliteit staat dat elke staat in zijn nationale wetgeving de verkrijging van zijn nationaliteit vergemakkelijkt voor staatloze personen en erkende vluchtelingen. Faciliteren kan vele vormen aannemen. Zonder afbreuk te doen aan de meer materiële voorwaarden voor naturalisatie vindt het ten behoeve van asielgerechtigden vergemakkelijken van de naturalisatie in het bijzonder plaats op het financiële vlak. Ten eerste zijn voor vluchtelingen de leges die betaald moeten worden in het kader van de naturalisatieaanvraag lager dan de leges die reguliere vreemdelingen betalen. Daarnaast geldt dat een asielgerechtigde, mits betrokkene 16 jaar of ouder is en de pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt, in beginsel altijd inburgeringsplichtig is en in het nieuwe inburgeringsstelsel geen kosten draagt voor de inburgeringslessen die benodigd zijn om een inburgeringsdiploma te behalen op taalniveau B1, waarmee hij in de naturalisatieprocedure is vrijgesteld van de naturalisatietoets. Ten derde geldt dat asielgerechtigden aan het vergaren van buitenlandse identiteits- en nationaliteitsdocumenten geen kosten kwijt zijn, omdat asielgerechtigden deze documenten in de naturalisatieprocedure niet hoeven over te leggen.

De inburgeringseisen voor het verlenen van het Nederlanderschap zullen worden neergelegd in een nieuw Besluit naturalisatietoets 2021 (ter vervanging van het huidige Besluit naturalisatietoets). Het ontwerpbesluit zal zeer binnenkort in consultatie gaan. Hierin zal worden bepaald dat de vereiste taaleisen voor naturalisatie op niveau B1 komt te liggen.

De inburgeringseisen voor het verkrijgen van een sterker verblijfsrecht zullen worden neergelegd in het Vreemdelingenbesluit 2000. Een wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 is in voorbereiding en zal binnenkort in consultatie gaan. Uitgangspunt daarbij is dat er geen aanvullende eisen zullen worden gesteld aan de inburgeringsplichtige vreemdeling die heeft voldaan aan zijn inburgeringsplicht. Wie heeft voldaan aan zijn inburgeringsplicht op grond van de huidige Wet inburgering of de nieuwe Wet inburgering 20..., heeft daarmee ook voldaan aan de inburgeringseisen voor het verkrijgen van een sterker verblijfsrecht.

10. Overgangsrecht en inwerkingtreding

*De leden van de **D66**-fractie maken zich zorgen over de lange wachttijden bij de IND en de achterstanden bij de verwerking van asielaanvragen en de start van de asielprocedure. Graag vernemen deze leden van de regering wat dit betekent voor de mensen die precies in de transitieperiode terecht komen en die gebaat zouden zijn onder de nieuwe wet te vallen en via het nieuwe stelsel te kunnen inburgeren.*

De Nationale ombudsman deed op 25 juni jl. de volgende oproep aan de regering over de «ondertussengroep»:

«Ik roep u op ervoor te zorgen dat gemeenten en andere uitvoeringsinstaties ook voor de huidige inburgeraars een persoonsgerichte aanpak bieden zoals dat voor de nieuwe inburgeraars het geval zal zijn. Alle inburgeraars, huidige en toekomstige, kunnen zo op gelijke wijze behoorlijk inburgeren.»⁵⁹

*De leden van de **D66**-fractie vernemen graag een reactie van de regering op deze oproep.*

*De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen aandacht voor de groep inburgeraars die zich nog in de groep bevinden van het geldende beleid*

⁵⁹ <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2020/nog-steeeds-een-valse-start-voor-huidige-groep-inburgeraars>.

met een sterke nadruk op eigen verantwoordelijkheid. Hoe zorgen we dat de nieuwe principes van het nieuwe beleid met terugwerkende kracht ook voor deze oude groep inburgeraars gaan gelden? Dit is een potentieel knelpunt. Extra middelen zijn voorzien. Het gaat hier vooral ook om een afstemmingsprobleem tussen DUO en de gemeenten. Hoe beoordeelt de regering de mogelijkheden van terugwerkende kracht? Hoe voorkomen we dat de verschillende inburgeringsregimes te lang naast elkaar blijven bestaan met alle verwarring van dien? Kan de regering nader verduidelijken tot welke specifieke problemen van rechtsongelijkheid en rechtszekerheid overgangsrecht zal leiden?

Kan de regering de leden van enig cijfermateriaal voorzien? Hoeveel inburgeraars vallen in de «oude» groep en wat zijn de prognoses van de nieuwe groepen voor wie dit wetsvoorstel gaat gelden?

Hoe moeten gemeenten omgaan met statushouders van voor en na invoering van dit wetsvoorstel? Handhaaft de regering het eerdere standpunt rond overgangsrecht? Hoe groot is hier de beleidsvrijheid van gemeenten?

Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel zijn verschillende vormen van overgangsrecht onderzocht waardoor inburgeringsplichtigen binnen het huidige stelsel ook zouden kunnen profiteren van het nieuwe inburgeringsstelsel. Al deze vormen van overgangsrecht stuiten echter op bezwaren van rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid. Daarom is ervoor gekozen om de huidige Wet inburgering van toepassing te laten blijven op degenen die inburgeringsplichtig zijn geworden (en dat nog steeds zijn) op het moment dat het wetsvoorstel in werking treedt (1 juli 2021). Alle personen die op of ná 1 juli 2021 in het bezit worden gesteld van een verblijfsvergunning op grond waarvan zij inburgeringsplichtig worden, vallen onder het nieuwe inburgeringsstelsel. Het moment waarop de IND op de asielaanvraag beslist is dus bepalend voor de vraag onder welk regime een asielstatushouder komt te vallen.

De regering is met de Nationale ombudsman van mening dat de groep inburgeraars die inburgeringsplichtig blijft onder de huidige Wet inburgering aandacht behoeft. Om gemeenten in staat te stellen om asielstatushouders die niet van het nieuwe stelsel kunnen profiteren tóch te ondersteunen hebben gemeenten dit jaar en vorig jaar € 20 mln. gekregen. Daarnaast is met de VNG afgesproken, als onderdeel van de bestuurlijk afspraken, dat de regering vanaf 2021 een bedrag van cumulatief € 25,5 mln. voor gemeenten beschikbaar stelt voor de ondersteuning van deze groep. Samen met gemeenten wordt bekeken hoe deze groep extra kan worden ondersteund met een zo veel mogelijk op de persoon gerichte aanpak. In de gesprekken met de VNG over de invulling van deze middelen wordt gezien hoe dit het beste past in het kader van dit streven. Afgesproken is om een deel van het bedrag in te zetten voor 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. Daarnaast wordt samen met de VNG bekeken hoe het Ministerie van SZW gemeenten kan stimuleren en ondersteunen in een dergelijke aanpak. De informatievoorziening vanuit DUO aan gemeenten is daar een voorbeeld van.

Samen met DUO wordt regelmatig gekeken hoeveel inburgeraars naar verwachting nog bezig zijn met inburgeren onder het *huidige* stelsel, zodra het nieuwe stelsel per 1 juli 2021 ingaat. Deze cijfers zijn logischerwijs nog in ontwikkeling. De maatregelen met betrekking tot de

aanpak van het coronavirus hebben gevolgen gehad voor de inburgering. Hoe dit zijn doorwerking zal hebben op het aantal personen dat tot 1 juli 2021 nog inburgeringsplichtig wordt en/of per 1 juli 2021 nog niet voldaan heeft aan de inburgeringsplicht onder de huidige wet laat zich nu nog lastig voorspellen en zal de komende tijd worden gemonitord.

De verwachte instroom van inburgeringsplichtigen in het nieuwe stelsel, de zogeheten «volumeraming,» is voor wat betreft asielstatushouders gebaseerd op de taakstelling voor huisvesting van asielstatushouders volgens de Meerjaren Productieprognose van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. De volumeraming voor overige migranten (voornamelijk gezinsmigranten) is gebaseerd op cijfers van DUO onder het huidige stelsel. Op dit moment wordt in de raming uitgegaan van 9.100 inburgeringsplichtige asielstatushouders en 10.500 gezins- en overige migranten per jaar. Het budget voor inburgering wordt jaarlijks bijgesteld aan de hand van de actuele cijfers.

*Naast de Nationale ombudsman heeft ook de Stichting Civic per brief⁶⁰ haar zorgen geuit over deze groep en een aantal voorstellen geformuleerd om deze groep tegemoet te komen. De leden van de **D66**-fractie vragen of de regering kan reageren op deze brief en de daarin door deze stichting geformuleerde voorstellen?*

Het antwoord op bedoelde brief van de Stichting Civic is eerder naar de Tweede Kamer verzonden als bijlage bij de uitvoeringsbrief inburgering van 12 november 2019.⁶¹In dit antwoord is uitgebreid ingegaan op de voorstellen van de Stichting Civic.

De leden van de D66-fractie vragen daarnaast hoe de ervaringen van de «ondertussengroep» worden meegenomen in de evaluatie van het voorliggend wetsvoorstel.

Om de ervaringen en kennis van oud- en nieuwkomers mee te nemen in de voorbereidingen op het wetsvoorstel is de Klankbordgroep Nieuwkomers opgericht. In een aantal sessies hebben zij gesproken over het voorliggende wetsvoorstel. Zie in dit kader het antwoord op vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie over deze Klankbordgroep (paragraaf 1.4 Voorbereiding van de stelselwijziging). Op deze wijze is geborgd dat de ervaringen van de huidige inburgeraars in het nieuwe inburgeringsstelsel zijn en worden verwerkt.

Omdat in het wetsvoorstel is bepaald dat nieuwkomers die inburgeringsplichtig zijn of worden binnen het huidig stelsel (de «ondertussengroep»), niet onder de nieuwe wet komen te vallen, zullen zij geen onderdeel uitmaken van de evaluatie van het nieuwe wetsvoorstel die na vijf jaar zal plaatsvinden. In de bestuurlijke afspraken met VNG is afgesproken om de groep wel mee te nemen in de evaluatie naar de betaalbaarheid drie jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

⁶⁰ <https://stichtingcivic.nl/brief-aan-de-minister-over-gedupeerde-inburgeraars/>.

⁶¹ Kamerstukken II 2019/2020, 32 824, nr.289, bijlage 914828.