

Vergaderjaar 2019–2020

35 483

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 30 april 2020 en het nader rapport d.d. 29 mei 2020, aangeboden aan de Koning door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 28 januari 2020, nr. no. 2020000211, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 30 april 2020, nr. W12.20.0019/III, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. Op de opmerkingen van de Afdeling wordt hierna ingegaan. Het advies van de Afdeling is cursief gedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 28 januari 2020, no. 2020000211, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels over inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering 20..), met memorie van toelichting.

Het huidige inburgeringsstelsel kent een aantal tekortkomingen. Dit blijkt uit de recente evaluatie van de Wet inburgering en andere publicaties over de werking van de wet. Voorgesteld wordt het huidige stelsel daarom grondig te herzien en de geconstateerde belemmeringen weg te nemen. Het doel is daarbij dat de inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk de taal te leren op het voor hen hoogst haalbare taalniveau en volwaardig gaan

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

deelnemen aan de Nederlandse samenleving, het liefst via betaald werk. Voorgesteld wordt dat de gemeenten meer taken krijgen bij de inburgering waar het gaat om het verzorgen van aanbod en begeleiding, vooral ten aanzien van asielstatushouders maar ook – zij het in mindere mate – ten aanzien van houders van een verblijfsvergunning regulier.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat het wetsvoorstel op een aantal punten aanzienlijke verbeteringen bevat ten opzichte van de huidige Wet inburgering (2013). Deze verbeteringen vloeien voort uit de erkenning dat inburgeringsplichtingen veelal niet voldoende in staat zijn om volledig zelfstandig een goede invulling te geven aan de inburgeringsplicht. In het voorgestelde stelsel krijgen gemeenten met het oog hierop een regierol in de uitvoering. Daarmee kan een aantal positieve effecten worden bereikt.

Ondanks deze verbeteringen komt het voorstel op onderdelen onvoldoende tegemoet aan de in de evaluatie gesignaleerde problemen in de werking van het huidige stelsel. Ook wordt nog niet optimaal toegesneden op de mogelijkheden van inburgeringsplichtigen en de uitvoeringspraktijk van gemeenten. Dat betreft onder meer het strikte onderscheid dat het voorstel maakt tussen asielstatushouders enerzijds en gezinsmigranten en andere migranten anderzijds waar het gaat om de mate van begeleiding en de eigen verantwoordelijkheid.

Door dit scherpe onderscheid tussen beide groepen wordt onvoldoende recht gedaan aan de behoefte aan begeleiding en ondersteuning die per persoon kan verschillen. De vraag is of gemeenten zo voldoende ruimte hebben om de beoogde regierol waar te maken. Daarnaast is het laten vervallen van een reguliere leerroute gericht op taalniveau A2 (het huidige standaardniveau) als middenniveau tussen de B1-route en de Z-route riskant, en biedt de mogelijkheid om lopende de B1-route naar A2 af te schalen te weinig ruimte.

In dit advies heeft de Afdeling rekening gehouden met de bestuurlijke afspraken tussen SZW en de VNG over de Veranderopgave Inburgering zoals gedeeld met de Tweede Kamer op 28 april 2020.²

In verband hiermee is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

1. Achtergrond

a. Korte historische schets

Nederland kent ruim twintig jaar inburgeringsbeleid.

(i) Wet inburgering nieuwkomers (1998)

De verplichte inburgering van migranten is in Nederland ingevoerd in 1998 met de Wet inburgering nieuwkomers (WIN).³ Op grond van deze wet waren de nieuwkomers verplicht deel te nemen aan een inburgeringsprogramma, vastgesteld door de gemeente. Voor het niet voldoen aan deze verplichting kon een bestuurlijke boete worden opgelegd. Oudkomers waren niet inburgeringsplichtig.

² Zie de kamerbrief van 28 april 2020 betreffende de bestuurlijke afspraken VOI.

³ Voor de achtergrondinformatie zie de memorie van toelichting, algemeen deel paragraaf 1.2.

(ii) Wet inburgering (2006)

De WIN is in 2006 vervangen door de Wet inburgering (Wi). Onder die wet waren zowel nieuwkomers als oudkomers inburgeringsplichtig. Het stelsel werd meer verplichtend en resultaatgericht. Alleen door het slagen voor het inburgeringsexamen kon worden voldaan aan de inburgeringsplicht. De inburgeringsplichtigen dienden in principe zelf de nodige cursus of opleiding in te kopen. De gemeente hadden een spilfunctie, met name voor enkele bijzondere groepen inburgeringsplichtigen.

(iii) Deltaplan inburgering (2007)

Om de kwaliteit van de inburgering te verbeteren lanceerde het kabinet in september 2007 het zogenoemde Deltaplan inburgering.⁴ Dit plan bouwde voort op het nieuwe inburgeringsstelsel dat een moeizame start kende. De eigen verantwoordelijkheid, de wettelijke inburgeringsplicht en het sanctioneren van het niet nakomen van de wettelijke verplichtingen bleven de belangrijke uitgangspunten. Tegelijkertijd werd gezocht naar een meer effectieve uitvoering. Gemeenten werden beter toegerust om de verbinding tussen integratie en participatie tot stand te brengen. Zij kregen meer ruimte die paste «bij hun verantwoordelijkheid als lokale regisseur op het gebied van inburgering en participatie.»⁵

De gemeenten kregen een taak in het aanbieden van inburgeringsvoorzieningen en taalkennisvoorzieningen, voor zowel inburgeringsplichtigen alsook voor vrijwillige inburgeraars. Het oproepen van (potentieel) inburgeringsplichtigen en de handhaving van de inburgeringsplicht behoorden eveneens tot de taken van de gemeente. De aanpassingen hebben een positief effect gehad. Eind 2009 waren de belangrijkste knelpunten opgelost. Er was met name een grote inhaalslag gemaakt met de inburgering van oudkomers.⁶

(iv) De huidige Wet inburgering (2013)

Het succes met de inburgering van oudkomers werd aangegrepen om het inburgeringsstelsel te hervormen. De regering was van mening dat de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtigen voor het slagen van hun inburgering nog meer op de voorgrond kon worden geplaatst. De hervorming werd verder ingegeven door de budgettaire overwegingen: er werd fors bezuinigd op het inburgeringsbudget.⁷

In 2013 is de Wet inburgering grondig gewijzigd. De belangrijkste wijziging ten opzichte van de situatie van vóór 2013 is het nog meer centraal stellen van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige voor het inburgeringstraject, ook in financieel opzicht. Dat betekent dat de inburgeringsplichtige zelf beslist hoe hij aan zijn inburgeringsplicht voldoet en zelf de nodige cursussen kiest. Daardoor ontstaat een vrije markt. Ook draagt hij zelf de kosten daarvan, al dan niet met behulp van een sociale lening. De regierol van gemeenten is daarmee vervallen. De primaire uitvoering van de wet is overgenomen door de Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO). De rol van de gemeenten is beperkt tot het bieden van de maatschappelijke begeleiding aan de asielstatushouders.

⁴ Kamerstukken II 2006/07, 31 143, nr. 1.

⁵ Kamerstukken II 2006/07, 31 143, nr. 1, p. 1.

⁶ Zie Michiel Blom e.a., Inburgering: systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet inburgering 2013, Significant 2018, p. 15.

⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33 086, nr. 3, p. 1–2.

b. Evaluatie Wet inburgering

In de jaren na inwerkingtreding van de Wet inburgering is gebleken dat het aantal inburgeringsplichtigen dat (tijdig) voldoet aan de inburgeringsplicht achter bleef bij de verwachtingen. In 2018 is de werking van de Wet inburgering geëvalueerd.⁸ Daaruit blijkt in de eerste plaats dat de veronderstelling dat de inburgeraar goed in staat is zijn eigen weg te vinden in het inburgeringsstelsel en zelfstandig te bepalen hoe hij aan zijn inburgeringsplicht voldoet («eigen verantwoordelijkheid») voor een grote groep inburgeraars niet realistisch is. Dit belangrijke uitgangspunt van de wet sluit dus onvoldoende aan bij de instelling en mogelijkheden van de inburgeringsplichtigen.

In de tweede plaats staat het inburgeringsstelsel te zeer op zichzelf en mist het samenhang met het participatiebeleid en het onderwijs. In de derde plaats wordt geconcludeerd dat de markt van het aanbod van inburgeringscursussen onvoldoende prikkels kent voor het leveren van hoge kwaliteit en maatwerk in een goede prijs-kwaliteitverhouding. Tot slot stimuleren de resultaatsverplichting en het bijbehorende sanctie-instrumentarium inburgeraars niet om op effectieve wijze aan de inburgeringsplicht te voldoen.

In het regeerakkoord van 2017, «Vertrouwen in de toekomst», heeft het kabinet aangegeven enkele wijzigingen in het integratiebeleid te willen doorvoeren.⁹ In een brief van 2 juli 2018 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vervolgens de hoofdlijnen geschetst om aan de ambities van het regeerakkoord te voldoen en het inburgeringsstelsel te verbeteren.¹⁰

2. Het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel vervangt de huidige Wet inburgering uit 2013 en wijzigt het inburgeringsstelsel fundamenteel. Er blijft weliswaar sprake van een landelijk uniform inburgeringsstelsel, in de zin dat de kaders met de daarbij behorende instrumenten per categorie inburgeraar, ongeacht woon- of verblijfplaats, hetzelfde zijn.

Het inburgeringsstelsel wordt echter tegelijkertijd op het lokaal niveau gepositioneerd als onderdeel van het sociaal domein. Inburgering staat niet op zichzelf, maar kan enkel worden bereikt als de uitvoeringspraktijk in verbinding staat met andere relevante onderdelen van het sociaal domein, met name participatie en werk.¹¹ Om maatwerk te kunnen leveren en de verbinding met het sociaal domein te leggen wordt de uitvoering van de wet niet meer uitsluitend bij DUO gelegd, maar voor een belangrijk gedeelte bij de gemeenten. Zij krijgen daarbij een regierol in de uitvoering. Daarmee kan een aantal positieve effecten worden bereikt.

⁸ Michiel Blom e.a. 2018. Voor andere publicaties waarin de werking van het inburgeringsstelsel kritisch aan de orde werd gesteld zie Algemene Rekenkamer (2017), Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013; Engbersen e.a., Geen tijd te verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten. WRR Policy Brief 4. Den Haag (2015); M. Ruitenburg e.a., Een valse start: een onderzoek naar behoorlijke inburgering, Nationale ombudsman (2018), rapportnummer 2018/65.

⁹ Daaronder het aanscherpen van de taaleis en het terugdringen van het (langdurige) beroep op bijstandsuitkeringen door asielstatushouders.

¹⁰ Kamerstukken II 2017/18, 32 824, nr. 223.

¹¹ De toelichting noemt hier de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, de Jeugdwet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, memorie van toelichting, paragraaf 2.2.

Ten eerste krijgt de inburgeringsplichtige de nodige ondersteuning bij zijn inburgering. Gemeenten moeten in een «brede intake» een persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP) opstellen. Dit doen zij op basis van een centrale leerbaarheidstoets, voorkennis en genoten onderwijs van de inburgeringsplichtige en zijn individuele omstandigheden en kwaliteiten. Daarin maken zij afspraken met de inburgeringsplichtige over de te volgen leerroute, de daarvoor benodigde ondersteuning en begeleiding, en de intensiteit van het participatieverklaringstraject (PVT) en de module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP).¹²

De gemeente biedt alle inburgeringsplichtigen het PVT en het MAP¹³ aan. Daarnaast bepaalt zij voor asielstatushouders de intensiteit van hun leerroute,¹⁴ biedt de daarbij passende cursus of opleiding¹⁵ en «ontzorgt» hen gedurende de eerste 6 maanden van het inburgeringstraject.¹⁶ Het nieuwe stelsel beoogt hiermee een passend inburgeringstraject te bieden voor alle inburgeringsplichtigen, dat gebaseerd is op het principe van dualiteit (combineren van taal leren en participeren). Maatwerk is daarbij een vereiste.¹⁷

Ten tweede helpt de gekozen opzet om meer samenhang mogelijk te maken met de activiteiten van gemeenten in het kader van het sociale domein, in het bijzonder de Participatiewet. Ten derde kan de kwaliteit van het inburgeringsaanbod aan asielstatushouders beter worden geborgd, nu de gemeenten een aanbodplicht krijgen inzake de cursus of opleiding waarmee deze inburgeringsplichtigen aan de betreffende leerroute kunnen voldoen: de B1-route, gericht op het behalen van taalniveau B1, de zelfredzaamheidsroute (Z-route) voor diegenen van wie evident is dat zij dat niveau niet zullen halen en de onderwijsroute voor diegenen die beroeps- of hoger onderwijs willen volgen en een grote kans hebben het betreffende niveau te halen.

Daarbij wordt uitdrukkelijk aangesloten bij de persoonlijke situatie en capaciteiten van de inburgeringsplichtigen, en is – ten opzichte van het huidige systeem – met deze drie leerroutes meer differentiatie mogelijk. Hoewel het wetsvoorstel voorziet in een centrale regeling met enkele vaste kaders, wordt hiermee ook beoogd gemeenten ruimte te bieden voor maatwerk.

Een belangrijke wijziging ten opzichte van de huidige situatie is derhalve de erkenning dat inburgeringsplichtigen niet voldoende in staat zijn om zelfstandig, zonder steun, een goede invulling te geven aan de inburgeringsplicht en snel en volwaardig mee te kunnen doen in de Nederlandse maatschappij. De mate waarin deze nodig is zal per geval moeten worden bekeken.¹⁸

Uiteraard rust er een eigen verantwoordelijkheid op de inburgeringsplichtige. Deze individuele verantwoordelijkheid neemt niet weg dat de overheid eveneens een verantwoordelijkheid heeft voor de inburgering, gelet op het algemene belang dat daarmee is gediend.¹⁹ Tegen deze

¹² Het voorgestelde artikel 14.

¹³ Het voorgestelde artikel 6, tweede lid.

¹⁴ Het voorgestelde artikel 15, eerste lid, onder c.

¹⁵ Het voorgestelde artikel 16, eerste lid.

¹⁶ Het voorgestelde artikel 56a van de Participatiewet.

¹⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 1.3.4.

¹⁸ Om een beeld te krijgen van de behoeften van iedere inburgeringsplichtige zullen gemeenten een zogenoemde «brede intake» afnemen, zie het voorgestelde artikel 14 en de memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.5.3. Volgens de memorie van toelichting markeert de brede intake een duidelijke breuk met het huidige stelsel.

¹⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 086, nr. 4, p. 2 en 3.

achtergrond en in het licht van de kritische conclusies van de evaluatie van de huidige Wet inburgering is de Afdeling dan ook van oordeel dat het voorstel gezien deze gedeelde verantwoordelijkheid een betere balans realiseert.

Op een aantal punten komt het voorstel echter niet of onvoldoende tegemoet aan de in de evaluatie signaleerde problemen in de werking van het huidige stelsel.

De Afdeling merkt daarover het volgende op.

3. Maatwerk

Zoals hierboven gesteld, noemt de toelichting maatwerk als een belangrijk uitgangspunt waarop het voorstel is gebaseerd. De vraag is of dit maatwerk voldoende gerealiseerd kan worden, gezien de in het voorstel gemaakte strakke keuzes.

a. Onderscheid (gezins)migranten en asielstatushouders

Het wetsvoorstel maakt een scherp onderscheid tussen enerzijds de asielstatushouders en anderzijds de gezins- en overige migranten. Dat onderscheid werkt vooral door in de ondersteunende en faciliterende taken van gemeenten. Het komt er kort gezegd op neer dat gezins- en overige migranten, anders dan de asielstatushouders, op grond van het voorstel geen inburgeringsaanbod krijgen van de gemeente en geen recht hebben op maatschappelijke begeleiding. Een van de belangrijkste knelpunten van het huidige stelsel van inburgering blijft dus overeind voor ongeveer de helft van de inburgeringsplichtigen. Zij moeten zelf de benodigde cursussen voor de leerroute inkopen en betalen (al dan niet uit de sociale lening) en komen niet in aanmerking voor maatschappelijke begeleiding.

In de toelichting wordt dit strikte onderscheid in de positie van de asielstatushouders enerzijds en de gezins- en overige migranten anderzijds gerechtvaardigd op grond van de wezenlijk andere startpositie die beide groepen hebben.²⁰ Anders dan asielstatushouders hebben gezinsmigranten een weloverwogen keuze gemaakt om zich in Nederland te vestigen. Daardoor hebben zij zich, anders dan asielstatushouders, kunnen voorbereiden op hun komst naar en de verplichtingen in Nederland. Bovendien is hun doenvermogen over het algemeen groter. De partner is immers reeds geworteld in de Nederlandse samenleving, beschikt over voldoende inkomen en heeft een eigen netwerk, aldus de toelichting.

De Afdeling erkent dat de groepen in het algemeen verschillend zijn, zoals de toelichting stelt. Maar ook binnen die groepen kunnen verschillen groot zijn. Het in het wetsvoorstel gemaakte scherpe onderscheid houdt hiermee onvoldoende rekening. De Afdeling wijst in dit verband op de consultaties bij het wetsvoorstel en de evaluatie van de huidige wet op dit punt.²¹ Daaruit blijkt dat ook voor gezinsmigranten en overige migranten in veel gevallen behoefte bestaat aan een adequate ondersteuning.²²

²⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.1.

²¹ Ten aanzien van bepaalde groepen «gezinsmigranten en overige migranten» is bovendien het verschil met asielstatushouders gering. Daarbij kan gedacht worden aan asielzoekers die geen vergunning asiel hebben gekregen, maar wel op eerste aanvraag een verblijfsvergunning met een niet-tijdelijk humanitair verblijfsdoel.

²² Onder meer VluchtelingenWerk Nederland, de VNG en DUO merken op dat de aanname over de zelfredzaamheid van deze groep migranten onjuist is.

Ook inburgeraars in deze categorie zijn veelal onvoldoende in staat zijn om zelfstandig een bij hun opleiding en leervermogen passende cursus en taalaanbieder te kiezen. Het gevolg van hun beperkte informatiepositie is dat veel inburgeraars de keuze voor cursussen door andere aspecten laten leiden dan de vraag of de cursus bij hun leervermogen en opleiding past of de vraag naar de kwaliteit van de cursusaanbieder. De hulp van een partner is vaak niet voldoende voor een gezinsmigrant om goed de regie te nemen op het inburgeringstraject.²³

In reactie op deze bezwaren stelt de toelichting dat in het voorstel wel degelijk rekening is gehouden met de omstandigheid dat ook gezinsmigranten en overige migranten in een kwetsbare positie kunnen verkeren. Deze groep inburgeringsplichtigen kan namelijk in het nieuwe stelsel op meer begeleiding door gemeenten rekenen bij hun inburgeringstraject dan het geval is in de huidige situatie. Bovendien blijft de mogelijkheid bestaan van een sociale lening.²⁴

Gezinsmigranten en de overige migranten zullen inderdaad meer begeleiding krijgen dan nu het geval is. Zij zijn dan ook beter af in het voorgestelde stelsel dan in het huidige. Toch is de gegeven argumentatie onvoldoende overtuigend. Het voorstel maakt het niet mogelijk het beoogde maatwerk volledig te kunnen realiseren. Dat zou in dit geval betekenen dat de gemeente op basis van een brede intake beslist of de betrokken gezinsmigrant of die behorende tot de groep «overige migranten» behoefte heeft aan inzet van dezelfde instrumenten als die in geval van de asielstatushouders.

Aan de individuele situatie van deze inburgeringsplichtigen kan tegemoet worden gekomen door in het voorstel niet onverkort het uitgangspunt te hanteren dat zij niet in aanmerking komen voor een begeleiding vergelijkbaar met die geboden aan asielstatushouders, maar te kiezen voor een «nee, tenzij» benadering. Gezins- en overige migranten krijgen niet dezelfde behandeling als asielstatushouders, tenzij daar gelet op de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene aanleiding voor is. Een dergelijke benadering zou niet alleen meer recht doen aan de individuele situatie van de inburgeringsplichtige, maar ook aan de taakopvatting van gemeenten om te bieden wat in de concrete, individuele situatie nodig is.

De Afdeling adviseert om met het oog op het noodzakelijke maatwerk het onderscheid tussen asielstatushouders enerzijds en de gezins- en overige migranten anderzijds op het punt van de maatschappelijke begeleiding en de aanbodplicht van de gemeente minder strikt door te voeren en het voorstel daartoe aan te passen.

De Afdeling wijst in haar advies op het onderscheid dat in het wetsvoorstel is gemaakt tussen asielstatushouders enerzijds en gezins- en overige migranten anderzijds. Hoewel de Afdeling erkent dat, zoals beschreven in de toelichting, deze groepen in het algemeen verschillend zijn, benadrukt de Afdeling dat ook binnen de groep gezins- en overige migranten de verschillen groot kunnen zijn. Om die reden adviseert de Afdeling het wetsvoorstel aan te passen en gemeenten, door middel van een «nee, tenzij» benadering, de ruimte te geven om in individuele gevallen maatschappelijke begeleiding aan te bieden én een inburgeringsaanbod te doen aan gezins- en overige migranten die dat nodig hebben.

²³ Michiel Blom e.a., Inburgering: systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet inburgering 2013, Significant 2018, p. 50.

²⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 9.3.5

De regering onderschrijft de stelling van de Afdeling dat de groep gezins- en overige migranten divers is en dat er ook binnen deze groep personen kunnen zijn die in een kwetsbare positie bevinden. Daarmee is ook rekening gehouden in het wetsvoorstel. Gemeenten krijgen in het nieuwe stelsel immers de taak om bij alle inburgeringsplichtigen een brede intake af te nemen, een PIP op te stellen en te zorgen voor ondersteuning en begeleiding tijdens het traject. In het kader van deze taken wordt onder andere van gemeenten verwacht dat zij gezins- en overige migranten adviseren over te volgen inburgeringscursussen en hen ook de mogelijkheid bieden om – op eigen kosten – gebruik te maken van de cursussen die de gemeente aan asielstatushouders aanbiedt. Anders dan in de huidige situatie hoeven gezins- en overige migranten dus niet langer geheel zelfstandig (of samen met hun partner) een passende cursus en (kwalitatief goede) cursusaanbieder te kiezen. Als gevolg van de ondersteuning en begeleiding door gemeenten, wordt hun informatiepositie derhalve vergroot ten opzichte van de huidige situatie. Nu gezins- en overige migranten ook in het nieuwe stelsel de mogelijkheid behouden om, indien zij hun inburgeringscursus niet (volledig) zelf kunnen bekostigen, een lening af te sluiten bij DUO, ziet de regering geen reden om gemeenten de ruimte te geven om in individuele gevallen een inburgeringsaanbod te doen aan (kwetsbare) personen binnen deze groep.

Hoewel inburgeringsplichtigen zelf verantwoordelijk blijven voor het eindresultaat (het voldoen aan de inburgeringsplicht), krijgen gemeenten, anders dan in het huidige stelsel, de regie over het inburgeringstraject en wordt van gemeenten verwacht dat zij daarin maatwerk betrachten. Dat betekent onder andere dat het gemeenten vrij staat om de begeleiding en ondersteuning van een gezins- of overige migrant te intensiveren, indien zij op basis van de brede intake constateren dat er sprake is van een kwetsbaar persoon.

Maatschappelijke begeleiding heeft als doel om asielstatushouders die relatief kort in Nederland zijn, in de eerste fase na hun verhuizing vanuit het AZC, in de gemeente te begeleiden en ondersteunen bij het regelen van praktische zaken en bij de kennismaking met de lokale omgeving. De startpositie van gezins- en overige migranten is op het moment dat zij inburgeringsplichtig worden heel anders dan die van asielstatushouders. Voor gezinsmigrant en voor geestelijk bedienaren (een deel van de groep overige migranten), geldt dat zij in Nederland een partner of werkgever hebben die al (langer) in Nederland verblijft en hen daarbij kan helpen. Verder zijn in hun geval veel praktische zaken al geregeld omdat zij zich op hun verblijf in Nederland hebben kunnen voorbereiden. Voor overige migranten, bijvoorbeeld degenen met een verblijfsvergunning met een niet-tijdelijk humanitair verblijfsdoel, geldt dat zij, op het moment dat zij deze vergunning krijgen, al langere tijd in Nederland hebben verbleven en dat veel praktische zaken al zijn geregeld. Er bestaat dan ook geen noodzaak om gemeenten de ruimte te geven om aan (kwetsbare) personen binnen deze groep maatschappelijke begeleiding te bieden, aanvullend op de begeleiding en ondersteuning die gemeenten hen tijdens het inburgeringstraject al kunnen bieden.

Gelet op het vorenstaande is de regering, anders dan de Afdeling, dan ook van mening dat het wetsvoorstel ook zonder aanpassing daarvan aan gemeenten voldoende ruimte biedt voor maatwerk in de begeleiding van eventuele kwetsbare gezins- en overige migranten.

b. Ontzorgen

Voorgesteld wordt een plicht voor bijstandsgerechtigde asielstatushouders om zich te laten «ontzorgen» in te voeren. Deze plicht houdt in dat zij gedurende de eerste zes maanden mee moeten werken aan het vanuit de bijstand betalen van huur, gas, water, stroom en het op grond van de Zorgverzekeringswet afsluiten van een zorgverzekering.²⁵ Deze maatregel moet voorkomen dat bij de bijstandsgerechtigde asielstatushouders financiële problemen ontstaan in de eerste maanden van vestiging in een gemeente, hetgeen het inburgeringsproces ernstig kan frustreren. De kwetsbaarheid van deze groep inburgeraars in combinatie met de eisen die aan hen worden gesteld om zo snel mogelijk te integreren worden genoemd als reden om deze specifieke groep te «ontzorgen».²⁶ Deze verplichting geldt niet voor de gezinsmigranten en andere migranten.

De Afdeling merkt op dat de plicht tot ontzorgen absoluut geformuleerd is. Alle asielstatushouders, ongeacht hun niveau van zelfredzaamheid, moeten meewerken aan de verplichte ontzorging. Ook is de termijn van ontzorgen statisch: zes maanden en niet langer,²⁷ maar ook niet korter. Hoewel deze maatregel als zodanig positief gewaardeerd kan worden gelet op de kwetsbaarheid van de meeste bijstandsgerechtigde asielstatushouders, is niet uitgesloten dat het instrument wordt ingezet in gevallen waarin dat geheel niet of niet in dezelfde mate nodig is. Ook hier zal het beoogde en nodige maatwerk niet gerealiseerd kunnen worden.²⁸ Het uitgangspunt bij de groep asielstatushouders zou dan ook in het voorstel eerder een «ja, tenzij» moeten zijn: bijstandsgerechtigde asielstatushouders worden ontzorgd, tenzij daar gelet op hun persoonlijke situatie geen aanleiding voor is.

De Afdeling adviseert in de voorgestelde plicht tot ontzorgen – met het oog op maatwerk – de nodige flexibiliteit in te bouwen en het voorstel daartoe aan te passen.

Met het voorstel voor ontzorgen worden twee doelen nagestreefd. Enerzijds is het gericht op het voorkomen van financiële problematiek bij deze kwetsbare groep en anderzijds is het gericht op asielstatushouders zo snel mogelijk te kunnen laten beginnen met het verdere proces van integratie.

De regering deelt de opvatting van de Afdeling dat niet iedere statushouder in dezelfde mate ontzorging nodig heeft. Echter, ook voor meer zelfredzame statushouders is het door gebrek aan kennis van de Nederlandse taal, het financiële stelsel en de verschillende instanties een ingewikkelde opgave om alles zonder hulp tijdig te regelen. Deze opgave kan afleiden van de start van het inburgeringstraject en leiden tot betalingsachterstanden. In de eerste maanden na vestiging in de gemeente moet een huurcontract worden afgesloten, energielevering worden geregeld en verplichte verzekeringen moeten worden afgesloten. Daarbij komt dat het inkomen in deze eerste maanden vaak nog niet stabiel is vanwege de doorlooptijd van de aanvragen voor de bijstand en inkomensafhankelijke toeslagen. In veel gevallen worden door de

²⁵ Het voorgestelde artikel 56a van de Participatiewet. De zes maanden gaan in op het moment dat het recht op bijstand ontstaat.

²⁶ memorie van toelichting, paragraaf 2.5.2.

²⁷ De toelichting stelt dat indien er behoefte is aan een langere periode van ontzorgen dit op grond van de bestaande bevoegdheid van artikel 57 van de Participatiewet zou moeten gebeuren. memorie van toelichting, paragraaf 9.3.4.

²⁸ Over de noodzaak van maatwerk bij het ontzorgen zie ook het commentaar van de VNG en Divosa op het voorstel.

gemeente voorschotten verstrekt die later weer moeten worden verrekend met de uiteindelijk toegekende bedragen.

Om recht te doen aan beide bovengenoemde doelstellingen bestaat het voorstel voor ontzorgen uit een combinatie van enerzijds een verplichte component waarbij vanuit de uitkering gedurende een beperkte periode van zes maanden een aantal vaste lasten wordt betaald, en anderzijds een maatwerkcomponent in de vorm van begeleiding naar financiële zelfredzaamheid. De meer zelfredzame statushouder zal wellicht kortdurend beperkte begeleiding nodig hebben en een minder zelfredzame statushouder juist meer of gedurende een langere periode. Naast langduriger begeleiding is het, indien noodzakelijk, ook mogelijk om de doorbetaling van de vaste lasten vanuit de uitkering te continueren op basis van artikel 57 Participatiewet.

Op grond van het bovenstaande is in het voorstel vastgehouden aan de balans tussen beide elementen in het ontzorgen en is geen verdere maatwerkmogelijkheden opgenomen ten aanzien van de duur en inhoud van de initiële financiële ontzorging.

c. Passend taalniveau

Op dit moment is A2 het niveau dat nodig is om voor het inburgerings-examen te kunnen slagen. Het voorstel wijzigt dit naar een hoger niveau B1: uitgangspunt is dat examinering – daargelaten voor diegenen die in de Z-route geplaatst zijn – voor een ieder op ten minste dat niveau plaatsvindt.²⁹ Alleen als de inburgeringsplichtige na aanzienlijke inspanningen niet in staat blijkt niveau B1 te halen binnen de inburgeringstermijn (of een verlenging daarvan), kan het college bepalen dat het inburgeringsexamen, geheel of gedeeltelijk op A2-taalniveau wordt afgenomen.³⁰ Het voorstel komt hiermee tegemoet aan de conclusies uit verschillende onderzoeken waaruit blijkt dat taalniveau A2 over het algemeen als te laag wordt beschouwd om te participeren op de arbeidsmarkt, aldus de toelichting.³¹

De Afdeling onderschrijft het uitgangspunt dat het behalen van het B1 niveau meer kansen biedt voor een goede participatie op de arbeidsmarkt. Evenwel is te verwachten dat voor een aanzienlijke groep inburgeringsplichtigen al bij de leerbaarheidstoets zal blijken dat taalniveau B1 niet haalbaar is, en zij aangewezen zijn op niveau A2. In de aanloop naar de huidige Wet inburgering is vastgesteld dat al het behalen van taalniveau A2 voor een grote groep een zware inspanning zou vergen en is daarom afgeraden in de wet een hogere standaard aan te leggen.³² De inburgeringsregelgeving heeft sindsdien het taalniveau A2 voorgeschreven, en ook de Participatiewet hanteert dit niveau.³³

²⁹ Het voorgestelde artikel 7, eerste lid.

³⁰ Het voorgestelde artikel 17, vierde lid.

³¹ Memorie van toelichting, paragraaf 9.4.1. Uit de evaluatie van de huidige wet blijkt verder dat het stelsel te weinig motiverend is voor de groep inburgeringsplichtigen die de potentie heeft om het B1-taalniveau te halen. Dit geldt voor hoger opgeleiden en jonge mensen met een hoog leerpotentieel, Michiel Blom e.a., Inburgering: systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet inburgering 2013, Significant 2018, p. 82.

³² Commissie Franssen, Normering inburgeringsexamen. Advies over het nieuwe inburgeringsexamen in Nederland (2014).

³³ Artikel 18b, achtste lid, Participatiewet (referentieniveau 1F, grofweg taalniveau A2).

Onder de huidige wet haalt dan ook slechts een klein percentage het Nt2-examen, dat op taalniveau B1 of B2 ligt.³⁴ Gezien de beduidend grotere betrokkenheid van met name de gemeenten onder de nieuwe wet bij de intake, de begeleiding en de monitoring is het onder de nieuwe wet te verwachten dat beduidend meer inburgeringsplichtigen dan thans het geval is in staat zullen zijn om het B1 niveau te halen. Niettemin is het realistisch er van uit te gaan dat toch nog voor velen dat niveau niet – en zeker niet binnen de gestelde termijn – te halen is.

Gelet op het voorgaande houdt het voorgestelde minimumniveau B1 als het in het algemeen te bereiken resultaat naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende rekening met de capaciteiten van individuele inburgeringsplichtigen. Weliswaar maakt het voorstel het «afschalen» naar niveau A2 mogelijk, maar dat is pas mogelijk indien de inburgeringsplichtige een uiterste inspanning heeft gedaan om het inburgeringsexamen op niveau B1 te behalen.

Om twee redenen is dit geen goed alternatief voor het echte maatwerk. Ten eerste wordt hierbij veel gevraagd van de inburgeringsplichtigen, van de gemeenten en van andere de bij inburgering betrokken instanties, ook in de gevallen waarbij het van meet af aan – veelal op basis van de haalbaarheidstoets – duidelijk is dat taalniveau A2 het hoogst haalbare is. Ten tweede kan het «afschalen» voor de betrokkene demotiverend werken.

De Afdeling adviseert in het voorstel op dit punt meer maatwerk mogelijk te maken.³⁵ Concreet betekent dit dat inburgeringsplichtigen zich al in een vroeg stadium (bij de brede intake) zouden moeten kunnen richten op een lager taalniveau indien duidelijk is dat B1 geen reëel taalniveau is om in drie jaar te behalen. Daarnaast zou er voldoende ruimte moeten zijn voor een verlenging van de driejaarstermijn wanneer in de loop van het inburgeringstraject blijkt dat niveau B1 niet binnen deze termijn gehaald kan worden, maar met een langere termijn wel. De verleningsmogelijkheid van artikel 12 biedt daartoe vermoedelijk te weinig ruimte.

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

In haar advies onderschrijft de Afdeling het uitgangspunt dat het behalen van niveau B1 meer kansen biedt voor een goede participatie op de arbeidsmarkt. Om die reden is het dan de ambitie om ervoor te zorgen dat in het nieuwe inburgeringsstelsel zoveel mogelijk inburgeringsplichtigen dit taalniveau daadwerkelijk bereiken. Omdat het, zoals de Afdeling terecht aangeeft, te verwachten is dat niet alle inburgeringsplichtigen dit zullen behalen, bevat het voorstel verschillende mogelijkheden om op een lager niveau in te burgeren. Dit betreft onder meer de mogelijkheid om binnen de B1-route «af te schalen» naar niveau A2 indien na aanzienlijke inspanningen van de inburgeringsplichtige blijkt dat deze niet in staat is om te slagen voor het inburgeringsexamen op niveau B1. Dat betekent concreet dat de inburgeringsplichtige in dat geval de verschillende taalonderdelen van het inburgeringsexamen op niveau A2 mag afleggen.

³⁴ Algemene Rekenkamer, Inburgering, eerste resultaten van de Wet inburgering, 2017, p. 51–59 (2%); Michiel Blom e.a., Inburgering: systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet inburgering 2013, Significant 2018, p.29 (9% op peildatum 1 september 2017).

³⁵ Dat zal ook de houdbaarheid van de herinvoering van de inburgeringsplicht voor Turkse onderdanen, die rechten ontleen aan het associatierecht EU-Turkije, in het licht van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie versterken. Zie in dit verband Kamerstukken II 2019/20, 32 824, nr. 290.

Anders dan de Afdeling lijkt te suggereren, is het niet zo dat van een inburgeringsplichtige in de B1-route wordt verwacht dat hij eerst daadwerkelijk inburgeringsexamens op niveau B1 moet afleggen voordat afschalen aan de orde is. De aanzienlijke inspanningen, zoals neergelegd in artikel 17, vierde lid, van het voorstel, zullen eruit bestaan dat van inburgeringsplichtigen wordt verwacht dat zij een vastgesteld aantal uren taallessen volgen, waarna afschalen kan plaatsvinden indien dit nodig is. Het aantal uren taallessen zal bij of krachtens amvb worden vastgesteld. Evenmin wordt van inburgeringsplichtigen, waarvan uit de leerbaarheids-toets blijkt dat niveau A2 voor hen waarschijnlijk het hoogst haalbare is, verwacht dat zij in de B1-route vanaf de start van het traject boven hun kunnen presteren. Alle inburgeringsplichtigen volgen eerst lessen richting niveau A2, voordat er wordt overgegaan op lessen op B1-niveau. Na ongeveer 600 uur taallessen is het goed mogelijk om een duidelijke inschatting te maken of inburgeringsplichtigen het niveau B1 binnen de termijn van drie jaar zullen behalen. Om die reden wordt eraan gedacht om het aantal uren taallessen waarna kan worden afgeschaald, bij of krachtens amvb op 600 uur vast te stellen. Daarmee wordt tegelijkertijd ook het risico voorkomen dat afschalen demotiverend kan werken. Gelet hierop volgt de regering de Afdeling dan ook niet in de redenering dat afschalen geen goed alternatief is voor echt maatwerk.

Wanneer het, zoals de Afdeling voorstelt, mogelijk wordt gemaakt dat inburgeringsplichtigen zich al in een vroeg stadium (bij de brede intake) kunnen richten op een lager taalniveau (A2), heeft dit een belangrijk nadeel.

De brede intake en met name de leerbaarheidstoets betreffen een momentopname. Als er een aparte A2-route zou worden gecreëerd, dan is de kans groot dat een aanzienlijk deel van de inburgeringsplichtigen in deze route terecht komt, terwijl het niet onwaarschijnlijk is dat veel inburgeringsplichtigen in staat zijn tot het behalen van het B1-niveau. Anders dan in het huidige stelsel is het immers de verwachting dat, door de begeleiding door gemeenten vanaf het begin van het inburgeringstraject, inburgeringsplichtigen veel eerder (en intensiever) zullen starten met het leren van de Nederlandse taal. Om die reden is bij de uitwerking van het nieuwe inburgeringsstelsel bewust de keuze gemaakt om geen aparte A2-route in te richten. De regering is ervan overtuigd dat alleen op die manier alle inburgeringsplichtigen maximaal worden aangespoord om B1-niveau te bereiken en daardoor uiteindelijk een betere startpositie verkrijgen om te kunnen meedoen in de Nederlandse samenleving. Om het vorenstaande te verduidelijken is de memorie van toelichting aangepast (paragrafen 2.7.1.1 en 9.4.1).

De Afdeling stelt zich evenwel terecht op het standpunt dat er voldoende ruimte moet zijn voor een verlenging van de driejaarstermijn wanneer in de loop van het inburgeringstraject blijkt dat niveau B1 niet binnen deze termijn gehaald kan worden, maar met een langere termijn wel. Dat sluit immers goed aan bij de eerdergenoemde ambitie om ervoor te zorgen dat in het nieuwe inburgeringsstelsel zoveel mogelijk inburgeringsplichtigen dit taalniveau daadwerkelijk bereiken. Tegelijkertijd moet worden voorkomen dat een dergelijke verlengingsmogelijkheid te makkelijk kan worden aangegrepen om de inburgeringstermijn te verlengen en onbedoeld een prikkel vormt voor inburgeringsplichtigen om zich gedurende het inburgeringstraject minder in te spannen. Het is immers een belangrijk doel van het nieuwe stelsel dat inburgeringsplichtigen het gewenste B1-niveau zo snel als mogelijk bereiken.

Om dit mogelijk te maken is artikel 12 van het wetsvoorstel aangepast. In dit artikel is bepaald (naast de reeds bestaande mogelijkheid om de inburgeringstermijn te verlengen wanneer overschrijding van de termijn

niet-verwijtbaar is) dat de Minister – als de inburgeringsplichtige dat aannemelijk maakt – de termijn verlengt indien na aanzienlijke inspanningen van betrokkene verlenging leidt tot het voldoen aan de inburgeringsplicht. Bij of krachtens amvb zullen criteria aan deze extra verlengingsmogelijkheid worden verbonden, met name daar waar het genoemde «aanzienlijke inspanningen» betreft. Daarin zal een maximale termijn van verlenging worden bepaald, gedacht wordt aan zes maanden, en dat deze verlengingsmogelijkheid slechts eenmaal kan worden toegepast.

Ook de memorie van toelichting is conform het vorenstaande aangepast (paragrafen 2.7.3, 4.2.2 en 9.4.1).

d. Taalschakeltraject

De mogelijkheid om de onderwijsroute te volgen is in het voorstel beperkt tot inburgeringsplichtingen die op het moment van aanvang van het taalschakeltraject nog niet de leeftijd van 28 jaar hebben bereikt. Deze leeftijdsgrens is volgens de toelichting gerechtvaardigd omdat dat in lijn is met de notie dat de verantwoordelijkheid van de samenleving afneemt naarmate personen ouder worden.³⁶

Dat standpunt is moeilijk te verenigen met de verantwoordelijkheid die in dit wetsvoorstel genomen wordt, waarbij de Z-route en de B1-route niet aan een leeftijdsgrens gebonden zijn. Daarnaast wordt in de toelichting aangevoerd dat anders het risico ontstaat dat deelnemers hun taalschakeltraject eerst na hun dertigste afronden, vanwege de 30-jaarsgrens van de Wet studiefinanciering niet voor studiefinanciering in aanmerking komen en hun op het traject volgende studie in het beroeps- of hoger onderwijs met behoud van bijstand zouden kunnen doen. Waarom deze deelnemers in het geval van een studie hun bijstand behouden ontgaat de Afdeling evenwel. Zonder nadere motivering ziet zij onvoldoende grond om bij de onderwijsroute een leeftijdsgrens te stellen.

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt nader te bezien.

Jonge inburgeringsplichtigen zijn en blijven de voornaamste doelgroep voor de onderwijsroute. Met name deze groep heeft immers nog een heel werkend leven voor zich. Verder beschikken zij meestal over minder werkervaring dan oudere inburgeringsplichtigen, zodat het behalen van een Nederlands schooldiploma van belang is om een goede startpositie op de arbeidsmarkt te kunnen verkrijgen. Daarom worden jonge inburgeringsplichtigen in de onderwijsroute door middel van een taalschakeltraject zo snel mogelijk voorbereid op een Nederlandse (beroeps- of wetenschappelijke) opleiding.

Dit laat onverlet dat gelet op de maatschappelijke opgave die aan het nieuwe inburgeringsstelsel ten grondslag ligt («iedereen doet mee, het liefst via betaald werk») in combinatie met de wetenschap dat iemand met een startkwalificatie meer kans maakt op een baan, het volgen van een onderwijsroute ook voor oudere inburgeringsplichtigen de juiste leerroute kan zijn. In overleg met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is daarom besloten het advies van de Afdeling op dit punt te volgen en de leeftijdsgrens voor de onderwijsroute los te laten. Artikel 8 van het wetsvoorstel, evenals de memorie van toelichting (paragrafen 2.7.1.2 en 9.5.3), zijn hiertoe aangepast.

³⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 2.7.1.2.

Het loslaten van de leeftijdsgrens kan overigens, anders dan de Afdeling lijkt te suggereren, niet los gezien worden van de Participatiewet. Een taalschakeltraject is geen publieke voorziening en zal dus door private cursusinstellingen of als private activiteit door onderwijsinstellingen worden uitgevoerd. Dat betekent dat een inburgeringsplichtige die een taalschakeltraject in de onderwijsroute volgt geen studiefinanciering kan ontvangen. Indien de inburgeringsplichtige niet zelf in inkomen kan voorzien gedurende het taalschakeltraject is betrokkene aangewezen op de bijstand. Jonge inburgeringsplichtigen die een taalschakeltraject hebben gevolgd, kunnen vervolgens in aanmerking komen voor studiefinanciering indien zij uiterlijk vóór hun 30-ste verjaardag instromen in de beoogde vervolgopleiding. Daardoor stromen zij uit de bijstand. Voor oudere inburgeringsplichtigen geldt dit niet. Zij zullen hun vervolgopleiding derhalve zelf moeten bekostigen.

Het is aan gemeenten om (op basis van de brede intake) de afweging te maken of zij oudere inburgeringsplichtigen al dan niet toestaan een taalschakeltraject te volgen dat hen voorbereidt op een vervolgopleiding. Met het toelaten van oudere bijstandsgerechtigde inburgeringsplichtigen tot een taalschakeltraject, kan de druk op gemeenten toenemen om na het taalschakeltraject het volgen van een vervolgopleiding met behoud van uitkering ook toe te staan. Gemeenten zijn daartoe echter niet verplicht. De verwachting is dan ook dat gemeenten dit slechts voor een beperkte groep inburgeringsplichtigen in zullen zetten. Het volgen van een vervolgopleiding is immers niet noodzakelijkerwijs de kortste weg uit de bijstand en kan dus op gespannen voet staan met de uitgangspunten van de Participatiewet of het gemeentelijke beleid op het terrein van werk en inkomen.

Die situatie bestaat ook nu al: binnen het huidige inburgeringsstelsel zijn er veertig gemeenten die een convenant hebben gesloten met het UAF (de Stichting voor Vluchteling-Studenten). Deze gemeenten bieden ruimte aan hoger opgeleide statushouders waaronder 30-plussers om zich voor te bereiden op een studie of te studeren met behoud van uitkering. Zo nodig geven gemeenten daarnaast vrijstelling van sollicitatieverplichtingen.

e. Lagere regelgeving

De Afdeling merkt op dat het wetsvoorstel bepaalt dat (nadere) regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb) zullen worden gesteld met betrekking tot de inhoud, vormgeving en verslaglegging van de brede intake, de inhoud van het participatieverklaringstraject en de MAP, de termijn waarbinnen het PIP moet worden vastgesteld, de minimumvoorwaarden die worden gesteld aan de ondersteuning en begeleiding van de inburgeringsplichtige, alsmede wat moet worden verstaan onder «aanzienlijke inspanningen» die de inburgeringsplichtige in het kader van het afschalen in leerroutes heeft verricht. Bovendien biedt het voorstel ook de grondslag om bij of krachtens amvb regels te stellen over onder meer de tijdigheid van het inburgeringsaanbod aan de asielstatushouders en om enkele termijnen te bepalen.

De Afdeling adviseert om bij het stellen van regels bij of krachtens amvb terughoudendheid in acht te nemen en, mede op basis van overleg in het licht van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen, aan de gemeenten voldoende ruimte te bieden om het maatwerk te kunnen realiseren waar zij dat nodig achten.

De Afdeling merkt terecht op dat het voorstel relatief veel grondslagen bevat om nadere regels te stellen met betrekking tot taken die in het nieuwe stelsel door gemeenten zullen worden uitgevoerd. Dit is een bewuste keuze geweest die niet alleen voortvloeit uit het streven om een adaptief stelsel te creëren, maar die tevens is gebaseerd op het uitgangspunt dat met het nieuwe inburgeringsstelsel geen volledige decentralisatie is beoogd. De beleidsruimte van gemeenten is daarom beperkt als het gaat om het uitvoeren van die taken waarbij het voor inburgeringsplichtigen van belang is dat de uitvoering daarvan zoveel mogelijk uniform wordt uitgevoerd en niet te veel afhankelijk is van de lokale context.

Tegelijkertijd is het van belang dat gemeenten, daar waar mogelijk, voldoende beleidsruimte krijgen om deze taken naar eigen inzicht in te vullen om zodoende het benodigde maatwerk te kunnen toepassen. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling om terughoudendheid te betrachten bij het stellen van regels bij of krachtens amvb, is dan ook bezien of het voorstel grondslagen bevat om nadere regels te stellen die kunnen komen te vervallen, of dat er andere mogelijkheden zijn om te verduidelijken dat gemeenten beleidsruimte hebben. Dit heeft ertoe geleid dat het voorstel op een aantal punten is aangepast.

Zo is in artikel 16, vierde lid, de mogelijkheid geschrapt om nadere regels te stellen over de tijdigheid van het (inburgerings)aanbod voor asielstatahouders en is de memorie van toelichting (paragraaf 2.5.6) aangepast. In de memorie van toelichting was reeds aangegeven dat van gemeenten op grond van de Algemene wet bestuursrecht wordt verwacht dat zij binnen een redelijke termijn voor dit aanbod zorgen. Het is dan ook niet nodig om hieromtrent nadere regels te kunnen stellen.

Verder is artikel 17, tweede lid, van het voorstel geschrapt. Op grond van deze bepaling zouden bij of krachtens amvb nadere regels worden gesteld met betrekking tot de minimumvoorwaarden waaraan de ondersteuning en begeleiding moet voldoen die gemeenten in het nieuwe stelsel aan inburgeringsplichtigen zullen bieden. In de toelichting was reeds vermeld dat ervan wordt uitgegaan dat gemeenten minimaal twee voortgangsgesprekken plannen in het eerste jaar na aanvang van de inburgeringstermijn. Uit de gesprekken met de VNG over het wetsvoorstel is naar voren gekomen dat gemeenten voornemens zijn om meer voortgangsgesprekken te voeren. Daarvoor krijgen zij ook de benodigde financiële middelen. Het heeft derhalve weinig toegevoegde waarde om hier bij of krachtens amvb nadere regels over te stellen. In de memorie van toelichting (paragraaf 2.5.5) is benadrukt dat het in de rede ligt dat gemeenten de beleidsruimte die zij op dit punt krijgen op democratisch gelegitimeerde wijze, namelijk door middel van een gemeentelijke verordening, nader invullen. De ondersteuning en begeleiding van inburgeringsplichtigen gedurende hun inburgeringstermijn is immers een essentiële taak van gemeenten in het nieuwe stelsel. Ook op andere plekken in de toelichting is verduidelijkt waar gemeenten (beleids)ruimte hebben die, indien gewenst, door middel van gemeentelijke verordening zou kunnen worden ingevuld (paragrafen 2.2, 2.5.1, 9.3.1 en 9.3.1.2).

Ten slotte is in artikel 26 bepaald dat de gemeenteraad bij verordening de hoogte van de bestuurlijke boetes bepaalt die een gemeente tijdens het inburgeringstraject aan een inburgeringsplichtige kan opleggen, binnen de bandbreedte die artikel 26, eerste en tweede lid, daarbij stellen. Dat betreft bijvoorbeeld de boete in het geval dat een inburgeringsplichtige niet verschijnt bij of niet meewerkt aan de brede intake, of als deze zich niet houdt aan de verplichtingen in het PIP. Van gemeenten wordt verwacht zij in de verordening onder andere bepalen op welke wijze de

mate van verwijtbaarheid wordt meegewogen bij de bepaling van de hoogte van het boetebedrag en de wijze waarop herhaling van de gedraging invloed heeft op de hoogte van het boetebedrag. De memorie van toelichting is op grond hiervan aangepast (4.2.3).

4. Financiering

De financiering van de uitvoering zal via twee uitkeringen plaatsvinden. Het budget ter financiering van de inburgeringsvoorzieningen zal aan gemeenten worden uitgekeerd door middel van een specifieke uitkering. Met deze uitkering moeten de leerroutes, de Module Arbeidsmarkt en Participatie, de maatschappelijke begeleiding en het Participatieverklaringstraject worden bekostigd.

Vanuit het Gemeentefonds wordt budget aan gemeenten beschikbaar gesteld voor uitvoeringskosten, waaronder de brede intake en het «ontzorgen» op grond van de Participatiewet. De specifieke uitkering zal deels mede afhankelijk worden gemaakt van prestaties van gemeenten, zo stelt de toelichting.³⁷ Daarmee wordt beoogd gemeenten te stimuleren om verhoudingsgewijs goed te presteren en daardoor later een groter budget toegekend te krijgen.

De Afdeling merkt op dat prestatiebekostiging veronderstelt dat duidelijke maatstaven voorhanden zijn om te kunnen beoordelen of een gemeente goed presteert. Dat is niet zonder meer het geval, nu gemeenten weinig tot geen invloed hebben op de instroom van inburgeringsplichtigen in hun gemeente en zij weinig grip hebben op het percentage geslaagde inburgeringen en de bereikte niveaus van inburgering.³⁸ Bovendien ontbreken vooralsnog objectieve maatstaven over wat wel en niet werkt, nu nog geen ervaring is opgedaan met het nieuwe stelsel. Het wetsvoorstel en de toelichting geven geen inzicht in de mogelijke vormgeving van de gewenste prestatiebekostiging en de te verwachte effecten.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op vorenstaande in te gaan.

Evenals verschillende partijen die dit tijdens de consultatie van het voorstel naar voren hebben gebracht, stelt de Afdeling zich op het standpunt dat het niet zonder meer het geval is dat er duidelijke maatstaven voorhanden zijn om te kunnen beoordelen of een gemeente goed presteert, omdat gemeenten onder andere weinig grip hebben op de prestaties van inburgeringsplichtigen. Dit standpunt wordt niet gevolgd. Gemeenten krijgen in het nieuwe inburgeringsstelsel een regierol, omdat uit verschillende onderzoeken, evaluaties en publicaties (zie voetnoot 5 en 7 van het advies van de Afdeling) over het huidige en vorige inburgeringsstelsel naar voren komt dat gemeenten hierin overwegende invloed kunnen uitoefenen. Ook de Afdeling merkt in haar advies op dat met de regierol van gemeenten positieve effecten kunnen worden bereikt. Daarom blijft de regering bij het standpunt dat een vorm van prestatiebekostiging gerechtvaardigd is. Hoewel, zoals de Afdeling opmerkt, objectieve maatstaven (vooralsnog) ontbreken nu er nog geen ervaring is opgedaan met het nieuwe stelsel, is de verwachting dat resultaat-indicatoren niet eerder dan vanaf de verdeling van het totaalbudget over het jaar 2025 een rol kunnen gaan spelen, wanneer er reeds enkele jaren

³⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 7.2.

³⁸ De in de memorie van toelichting genomen stelling dat de gemeenten het succes van het inburgeringstraject kunnen verhogen is op zichzelf juist, maar in dit kader onvoldoende. Ook in het voorgestelde stelsel blijft de inburgeringsplichten zelf verantwoordelijk voor het slagen, memorie van toelichting, paragraaf 9.3.2.1.

ervaring met het nieuwe stelsel is opgedaan. Om die reden acht de regering vasthouden aan deze prestatiebekostiging gerechtvaardigd.

De memorie van toelichting bij het voorstel is, conform het advies van de Afdeling, op dit punt verder aangevuld (paragraaf 7.2). Zo is meer inzicht gegeven in de vormgeving van prestatiebekostiging en is verduidelijkt dat de prestatiebekostiging enkel betrekking heeft op asielstatushouders. Met betrekking tot deze groep heeft de gemeente immers meer instrumenten in handen om resultaten te beïnvloeden dan in het geval van gezins- en overige migranten. Dit is onder meer het geval met het inburgeringsaanbod: de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs waar de gemeente zelf op kan sturen is immers een belangrijke factor voor de slagingskans van inburgeringsplichtigen. Ook is in de toelichting verduidelijkt dat het systeem van prestatiebekostiging gemeenten die goed presteren beloont.

5. Beoogde inwerkingtredingsdatum

De beoogde datum van inwerkingtreding van het voorstel is op dit moment 1 juli 2021.³⁹ De Afdeling begrijpt de wens om zo snel mogelijk verbeteringen door te voeren in het huidige inburgeringsstelsel. Zij wijst er evenwel op dat inmiddels in verschillende gemeenten een aanzienlijk aantal pilots wordt gehouden om ervaring met het beoogde stelsel op te doen en knelpunten in de uitvoering tijdig te kunnen signaleren.⁴⁰ De resultaten van deze pilots zullen mede de nodige informatie leveren om de bij (of krachtens) amvb te stellen regels, die handen en voeten geven aan de wettelijke bepalingen, toe te snijden op de bevindingen en gemeentelijke praktijk.

Mogelijk kan die informatie ook aanleiding zijn om het wetsvoorstel op punten nog aan te passen. De vraag is of de inwerkingtredingsdatum van 1 juli 2021 voldoende ruimte biedt om de resultaten van de pilots, die eind 2020 zijn afgerond, bij de vormgeving van deze regelgeving te betrekken. Dit klemmt te meer nu overleg over deze regelgeving in het licht van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen aangewezen is (zie punt 3e). Ten slotte zal gemeenten voldoende tijd gegund moeten worden om zich goed voor te bereiden op het nieuwe inburgeringsstelsel.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling in verband met de beoogde inwerkingtredingsdatum in de toelichting in te gaan op de vraag hoe zal worden gewaarborgd dat de resultaten van de pilots voldoende kunnen worden verdisconteerd in de regelgeving en gemeenten voldoende ruimte hebben voor hun voorbereiding.

Het huidige inburgeringsstelsel bevat verschillende belemmeringen, waardoor inburgeringsplichtigen er (te) lang over doen om aan het inburgeringsvereiste te voldoen. Tevens prikkelt het huidige inburgeringsstelsel niet tot het behalen van een hoger taalniveau. Dat staat inburgeringsplichtigen in de weg om adequaat en snel het gewenste einddoel (de taal leren en meedoen in de samenleving) te bereiken. Hoe eerder inburgeringsplichtigen dan ook van het nieuwe stelsel kunnen profiteren, hoe beter. De Afdeling heeft dan ook begrip voor de wens om zo snel mogelijk verbeteringen door te voeren in het nieuwe stelsel. De Afdeling lijkt in dit onderdeel van het advies echter de suggestie te doen om de inwerkingtredingsdatum te verschuiven om de resultaten van het pilotprogramma nog te kunnen betrekken bij de nadere uitwerking van

³⁹ Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 23 maart 2020. De datum van inwerkingtreding is daarmee met een half jaar uitgesteld.

⁴⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 1.4: de regering draagt financieel bij aan de kosten van 39 pilots.

de lagere regelgeving en tegelijkertijd gemeenten voldoende ruimte te gunnen om zich goed op (hun regierol in) het nieuwe inburgeringsstelsel voor te bereiden.

De tijd in aanloop naar inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringsstelsel wordt op verschillende manieren benut om gemeenten te betrekken bij en voorbereiding op (de uitwerking van) hun nieuwe rol en taken in het nieuwe inburgeringsstelsel. Het pilotprogramma wordt in dit kader gebruikt om gemeenten in de praktijk al ervaring op te laten doen met nieuwe instrumenten en werkwijzen, om te leren wat wel en niet werkt in de praktijk. Als onderdeel van het pilotprogramma worden tussenrapporten opgeleverd die relevante informatie opleveren en die door gemeenten kunnen worden gebruikt voor de voorbereiding op hun nieuwe rol en die – waar relevant – ook kunnen worden gebruikt voor de verdere vormgeving van het nieuwe stelsel in lagere regelgeving. Hoewel de regering het van groot belang vindt dat gemeenten en de andere organisaties die een rol krijgen in de uitvoering van het nieuwe inburgeringsstelsel zich daarop goed kunnen voorbereiden, acht de regering het dan ook niet wenselijk noch noodzakelijk om in dat kader de uitkomsten van de pilots af te wachten en de datum van inwerkingtreding van het nieuwe stelsel daarop toe te snijden. Daarbij is ook het volgende van belang.

Recentelijk is besloten het pilotprogramma te verlengen met zes maanden als gevolg van de coronamaatregelen die voor vertraging zorgen in de uitvoering van de plannen. Dit besluit is tot stand gekomen in nauwe samenspraak met de betrokken gemeenten. De laatste onderzoeken van de pilots uit de tweede tranche zullen uiterlijk 31 augustus 2021 beschikbaar komen. Wachten op de eindrapporten van de pilots met het afronden van de regelgeving en de implementatie ervan zou een flinke vertraging betekenen voor het vormgeven en de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel. Dat is niet wenselijk gezien eerdergenoemde belemmeringen die het huidige stelsel met zich meebrengt.

De eerste tussenrapporten met betrekking tot drie pilothema's (brede intake en PIP, duale trajecten en kwetsbare groepen in duale trajecten, vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten), zijn inmiddels gepubliceerd. Uit deze tussenrapporten kan worden geconcludeerd dat, zoals verwacht, een substantieel deel van de pilotresultaten zich richt op de vrije beleidsruimte van gemeenten die niet nader door regelgeving zal worden ingevuld.

In deze context wijst de regering daarnaast op het ondersteuningsprogramma voor gemeenten dat in een samenwerkingsverband van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Divosa en de VNG een meerjarig programma is gestart om gemeenten voor te bereiden op hun nieuwe taken. Binnen dit programma worden de opgehaalde inzichten en kennis uit de pilots breed gedeeld. Dit is een continu proces dat sinds enige tijd loopt. Via onder andere de genoemde tussenrapporten en kennisdelingsbijeenkomsten die op regelmatige basis plaatsvinden worden gemeenten met de meest recente inzichten gevoed.

Gelet op het vorenstaande is de regering van mening dat voldoende is gewaarborgd dat tussenresultaten van de pilots voor zover nodig kunnen worden verdisconteerd in de regelgeving. De regering ziet dat gemeenten, zoals de Afdeling terecht weergeeft, handen en voeten moeten gaan geven aan de wettelijke bepalingen en hebben daarvoor tijd nodig. De beoogde inwerkingtredingsdatum wil rekening houden met hun voorbereiding, waarbij ook oog is voor een tijdige afronding van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel in beide Kamers. De memorie van toelichting is op dit punt verder aangevuld (paragraaf 1.4).

6. Overig

a. Verhouding tot de Vreemdelingenwet 2000

In de evaluatie van de Wet inburgering en een rapport van de Nationale ombudsman is aandacht gevraagd voor de «doorwerking» van de inburgeringsvereisten uit de Wet inburgering in de Vreemdelingenwet 2000 en het Rijkswet op het Nederlanderschap.⁴¹ De evaluatie benadrukt het belang van een zo goed mogelijke aansluiting tussen de inburgerings-eisen die gelden in het kader van de Wet inburgering enerzijds en de inburgeringseisen die gelden voor een sterker verblijfsrecht (Vreemdelingenwet 2000) en naturalisatie (Rijkswet op het Nederlanderschap).

In de consultatie is geopperd om de inburgeringseisen één op één te laten doorwerken in de vreemdelingen- en naturalisatiewetgeving.⁴² Als reactie hierop wordt in de toelichting nog geen inhoudelijk standpunt ingenomen. Vermeld wordt dat nadere uitwerking van die regels in het Vreemdelingenbesluit 2000 respectievelijk het Besluit naturalisatietoets thans in voorbereiding is en afzonderlijk ter consultatie zal worden voorgelegd.

De Afdeling begrijpt dat de aansluiting tussen eisen uit de voorgestelde nieuwe Wet inburgering en de Vreemdelingenwet 2000 en de Rijkswet op het Nederlanderschap in een apart traject zal worden geregeld. Gelet op de inhoudelijke samenhang tussen de inburgeringsvereisten in wetgeving omtrent inburgering, verblijfsrecht en naturalisatie, is het echter van belang dat nu reeds duidelijkheid wordt gegeven over de contouren van de aansluiting.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande nader in te gaan.

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

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

⁴¹ Michiel Blom e.a., Inburgering: systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet inburgering 2013, Significant 2018, p.38–39 en Nationale ombudsman (2018), rapportnummer 2018/65, p. 7.

⁴² Memorie van toelichting, paragraaf 9.6.4.

Gelet op het regeerakkoord zal voor het verkrijgen van het Nederlandse taalniveau B1 van het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader Moderne Vreemde Talen van de Raad van Europa zijn vereist. Dat is een niveau hoger dan het huidige taalniveau bij naturalisatie (A2). De examinering omvat de taalvaardigheden lezen, luisteren, schrijven en spreken en kennis van de Nederlandse maatschappij. De verhoging van de taaleis, die zal worden neergelegd in een nieuw Besluit naturalisatietoets, onderstreept het grote belang dat de regering hecht aan de Nederlandse nationaliteit. Het is de verwachting dat het ontwerp van een nieuw Besluit naturalisatietoets voor de zomer van dit jaar in (internet)consultatie kan worden gebracht.

De verhoging van de taaleis naar het niveau B1 geldt alleen voor het Europese deel van Nederland. Voor Caribisch Nederland en de andere landen van het Koninkrijk geldt al een dubbele taaltoets⁴³ en is de leefomgeving Papiaments- of Engelstalig in plaats van Nederlandstalig. Het zou daarom onredelijk zijn aldaar voor de kennis van de Nederlandse taal niveau B1 te eisen. Voor Caribisch Nederland en de andere landen van het Koninkrijk wordt het vereiste niveau van kennis van de Nederlandse taal gehandhaafd op A2, met dien verstande dat dit niveau daarnaast ook zal blijven gelden voor de taal die in het desbetreffende land of openbaar lichaam gangbaar is.

De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld (paragraaf 3.1.1 en 9.4.6).

b. Aanvang termijn inburgering

De inburgeringsplichtige dient binnen drie jaar te voldoen aan de inburgeringsplicht.⁴⁴ Deze termijn vangt aan op het moment waarop hij in de basisregistratie personen is ingeschreven.⁴⁵ In dit verband is er door de ACVZ en de NOVA op gewezen dat er geen termijn is voorgeschreven waarbinnen de gemeente de betrokkene voor de brede intake moet oproepen.⁴⁶ Onderdeel van de brede intake zal een leerbaarheidstoets zijn, die door een door de Minister aangewezen instantie zal worden afgenomen.⁴⁷ Daarna zal op basis van de brede intake door het college van BenW een PIP vastgesteld moeten worden binnen een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen termijn.⁴⁸

De Afdeling merkt op dat het goed mogelijk is dat de brede intake en het vaststellen van het PIP in bepaalde gevallen meer tijd zal vereisen dan nu voorondersteld wordt. Te denken valt aan gevallen waarin de leerbaarheidstoets geen eenduidig antwoord geeft over het te behalen niveau of meer inzicht gekregen moet worden over de motivatie voor een bepaalde leerroute. Dat gaat af van de tijd die de inburgeringsplichtige heeft om binnen de gestelde termijn van drie jaar het traject met succes af te ronden.

Het lijkt dan ook meer voor de hand te liggen dat het moment van vaststelling van het PIP, waarbij de vereisten aan de inburgeraar concreet geformuleerd en opgelegd worden, als aanvang van de termijn genomen wordt.⁴⁹ Het feit dat tegen het besluit waarin het PIP is vevat bezwaar en

⁴³ Nederlands A2 en toets in de taal van het desbetreffende land of openbare lichaam.

⁴⁴ Het voorgestelde artikel 11, eerste lid.

⁴⁵ Het voorgestelde artikel 11, tweede lid.

⁴⁶ Het voorgestelde artikel 14, eerste lid.

⁴⁷ Het voorgestelde artikel 14, vierde lid.

⁴⁸ Het voorgestelde artikel 15, vijfde lid. Gedacht wordt aan een termijn van 10 weken, zie paragraaf 9.3.1.2 van de toelichting.

⁴⁹ Anders zal veelal gebruik gemaakt moeten worden van verlenging van de termijn, artikel 12.

beroep ingesteld kan worden⁵⁰ en mogelijk – incidenteel – aangewend zal worden staat daar niet aan in de weg, nu die procedures zullen zien op de inhoud en omvang van de inburgeringsplicht, en niet op de datum van ingang van het PIP.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig het voorstel op dit punt aan te passen.

De Afdeling merkt terecht op dat het in de praktijk kan voorkomen dat met het afnemen van de brede intake en het vaststellen van het PIP meer tijd is gemoeid dan de tien weken die daar op dit moment voor zijn voorzien. Deze tien weken en de eventuele extra tijd die gemeenten hiervoor nodig hebben gaan inderdaad ten koste van de inburgeringstermijn van de inburgeringsplichtige nu deze aanvangt met inschrijving van de inburgeringsplichtige in de BRP. De keuze om de inburgeringstermijn op dit moment te laten aanvangen, is voortgekomen uit de wens om voor het startmoment een authentiek gegeven te gebruiken dat onweerlegbaar vast staat. Daarbij werd ervan uitgegaan dat het PIP zich daar, als beschikking waartegen rechtsmiddelen open staan en die kan worden gewijzigd, niet goed voor zou lenen.

Nu de Afdeling in haar advies opmerkt dat het feit dat tegen het besluit waarin het PIP is vervat bezwaar en beroep ingesteld kan worden en mogelijk – incidenteel – aangewend zal worden daar niet aan in de weg hoeft te staan, nu die procedures zullen zien op de inhoud en omvang van de inburgeringsplicht, en niet op de datum van ingang van het PIP, zijn het voorstel en de memorie van toelichting op dit punt aangepast (artikel 11, paragrafen 2.7.3 en 9.7.4). De inburgeringstermijn zal voor de wet starten op de dag na dagtekening van het PIP, onder vermelding dat beroepsprocedures de ingangsdatum niet anders maken. Op die manier is gewaarborgd dat de inburgeringsplichtige altijd de volle inburgeringstermijn heeft om te voldoen aan de inburgeringsplicht, waarbij dient te worden aangetekend dat het uiteraard de voorkeur heeft dat dit sneller gebeurt indien de inburgeringsplichtige daartoe in staat is.

Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel en in de memorie van toelichting enkele redactionele en technische verbeteringen aan te brengen. Verder is het wetsvoorstel op enkele onderdelen gewijzigd.

Aan artikel 6 van het wetsvoorstel is een nieuw tweede lid ingevoegd, waarmee is beoogd te regelen dat de inburgeringsplichtige na het voldoen aan de inburgeringsplicht een diploma (voor de inburgeringsplichtige die het inburgeringsexamen of de onderwijsroute heeft behaald) dan wel een certificaat (voor de inburgeringsplichtige die de zelfredzaamheidsroute heeft behaald) ontvangt. Deze wijziging heeft tot gevolg, dat ook de inburgeringsplichtige die aan de inburgeringsplicht middels de onderwijsroute heeft voldaan, een diploma ontvangt. In het oorspronkelijke wetsvoorstel was dit niet het geval. In het zevende lid is tevens opgenomen dat bij of krachtens amvb regels kunnen worden gesteld met betrekking tot het diploma en het certificaat. De bepalingen in artikel 7 en 9 van het wetsvoorstel die zagen op het diploma en het certificaat zijn in verband hiermee geschrapt.

⁵⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 9.7.4.

In artikel 7, tweede lid, van het wetsvoorstel is opgenomen dat, naast Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ook Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap het inburgeringsexamen aanbiedt, nu deze verantwoordelijk is voor het aanbieden van staatsexamens op B1- en B2-niveau.

In artikel 8 van het wetsvoorstel is een vierde lid toegevoegd, waarmee is geregeld dat de inburgeringsplichtige die de onderwijsroute niet heeft behaald, desalniettemin aan de inburgeringsplicht heeft voldaan wanneer hij heeft voldaan aan de examenonderdelen op het niveau van het inburgeringsexamen, te weten de mondelinge en schriftelijke vaardigheden op ten minste B1-niveau en kennis van de Nederlandse maatschappij.

In artikel 14 van het wetsvoorstel is een nieuw tweede lid opgenomen, waarmee wordt geregeld dat het college de brede intake kan voltooien in afwezigheid van de inburgeringsplichtige, nadat door het college drie oproepen zijn gedaan tot het afnemen van de brede intake. Het onderzoek in het kader van de brede intake zal in dat geval plaatsvinden buiten de inburgeringsplichtige om, op basis van algemene gegevens over de situatie van de inburgeringsplichtige. Bovendien is in artikel 14, vijfde lid, opgenomen dat bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat de leerbaarheidstoets, ten behoeve van de brede intake, ook kan worden afgenomen door het college.

In artikel 16, derde lid, van het wetsvoorstel is verduidelijkt dat de voorwaarden uit artikel 2.78a van de Aanbestedingswet 2012 met betrekking tot het keurmerk onverminderd van toepassing zijn met betrekking tot de verplichting voor de in artikel 16 bedoelde cursusunstellingen om over een keurmerk te beschikken. Dit brengt met zich mee, dat ook keurmerken die aan vergelijkbare eisen voldoen als het aangewezen keurmerk aanvaard dienen te worden. Bovendien dienen bewijsmiddelen aanvaard te worden waaruit blijkt dat cursusunstellingen voldoen aan de eisen van het keurmerk, indien cursusunstelling niet de mogelijkheid heeft gehad het aangewezen of daaraan gelijkwaardige keurmerk binnen de gestelde termijnen te verwerven om redenen die niet aangerekend kunnen worden. Ook in de artikelen 32 en artikel 47 van het wetsvoorstel (dit laatste artikel wijzigt artikel 1.6, eerste lid, onderdeel g, van de Wet kinderopvang) zijn in verband hiermee enkele wijzigingen doorgevoerd.

In artikel 20, tweede lid, is een nieuw onderdeel b opgenomen, waarmee wordt geregeld dat de aanspraak op een lening eveneens niet langer bestaat bij het vervallen van de inburgeringsplicht, wat onder meer het geval kan zijn bij het wijzigen van het verblijfsdoel.

In artikel 26 is een wetstechnische wijziging doorgevoerd, waarmee de hoogte van de boetebedragen zijn afgestemd op de boetecategorieën uit artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (gelet op Aanwijzing 5.43 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). De boetehoogtes zullen worden gemaximeerd in de algemene maatregel van bestuur.

Verder zijn de artikelen 33 en 34 van het wetsvoorstel op enkele onderdelen gewijzigd. Hiermee is voorzien in grondslagen ten behoeve van de gegevensverstrekking aan en door cursusunstellingen, gegevensverstrekking door organisaties die zich bezig houden met internationale diplomawaardering, en gegevensverstrekking door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in verband met de handhaving van de inburgeringsplicht.

In artikel 45 van het wetsvoorstel dat betrekking heeft op de wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs (Web) is een nieuw onderdeel A ingevoegd. Zonder deze wijziging zou de wettekst misverstanden kunnen opleveren. De bestaande onderdelen zijn daardoor verletterd. Dit onderdeel A bevat een wijziging van artikel 1.4a.1, eerste lid, Web. Dit is nodig omdat een van de bepalingen (artikel 7.4.3 Web) die daar nu wordt uitgezonderd als erkenningsvoorwaarde voor een opleiding educatie met zo'n opleiding. In onderdeel E (artikel 7.4.3 Web) is de onjuiste verwijzing naar artikel 7.4.4a Web over exameninstellingen geschrapt. Exameninstellingen zijn alleen relevant in het beroepsonderwijs.

Tot slot is artikel 54 van het wetsvoorstel, waarin het overgangsrecht is geformuleerd, gewijzigd. Met de wijziging is verduidelijkt dat de huidige Wet inburgering na intrekking van toepassing blijft op de personen op wie deze wet van toepassing was, en niet enkel op degenen die op grond van de wet inburgeringsplichtigen waren. Het overgangsrecht ziet daarmee ook op vrijwillige inburgeraars en financiële verplichtingen en aanspraken, zoals leningen en boetes, die voortvloeien uit de huidige wet.

7. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De redactionele kanttekening van de Afdeling is verwerkt.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th. C. De Graaf*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees