Memorie van toelichting

I Algemeen

1.1 Inleiding

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

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

1.2 Historie Wet inburgering

Nederland kent sinds 1996 inburgeringsbeleid, aanvankelijk alleen voor nieuwkomers[3] en vanaf 1999 ook voor oudkomers[4]. Op 30 september 1998 trad de Wet inburgering nieuwkomers (WIN) in werking. Op grond van deze wet waren nieuwkomers verplicht aan een door de gemeente vast te stellen inburgeringsprogramma deel te nemen. Het verwijtbaar niet deelnemen aan (onderdelen van) het programma kon door de gemeente worden gesanctioneerd met een bestuurlijke boete. Voor oudkomers was geen sprake van een wettelijke verplichting.

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

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

---

[1] Kamerstukken II 2017/18, 34700, nr. 34, bijlage 820240 en Kamerstukken II 2017/18, 32824, nr. 223.
[2] Kamerstukken II 2017/18, 32824, nr. 222, bijlage 847443.
[3] Definitie Wet inburgering nieuwkomers: vreemdeling die in Nederland rechtmatig verblijf heeft op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 en artikel 28 van de Vreemdelingenwet 2000, die de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt en die voor de eerste keer tot Nederland is toegelaten.
[4] Zie Regeling oudkomers 25 gemeenten 2005: een persoon die 18 jaar of ouder is, die buiten Nederland is geboren en behoort tot een etnische minderheidsgroep, die rechtmatig in Nederland verblijft anders dan voor een tijdelijk doel als bepaald bij of krachtens de WIN, en die niet verplicht is om op grond van de WIN een inburgeringsprogramma te volgen.
[5] Kamerstukken II 2005/06, 30308, nr. 3.
[6] Kamerstukken II 2006/07, 31143, nr. 1.

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

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

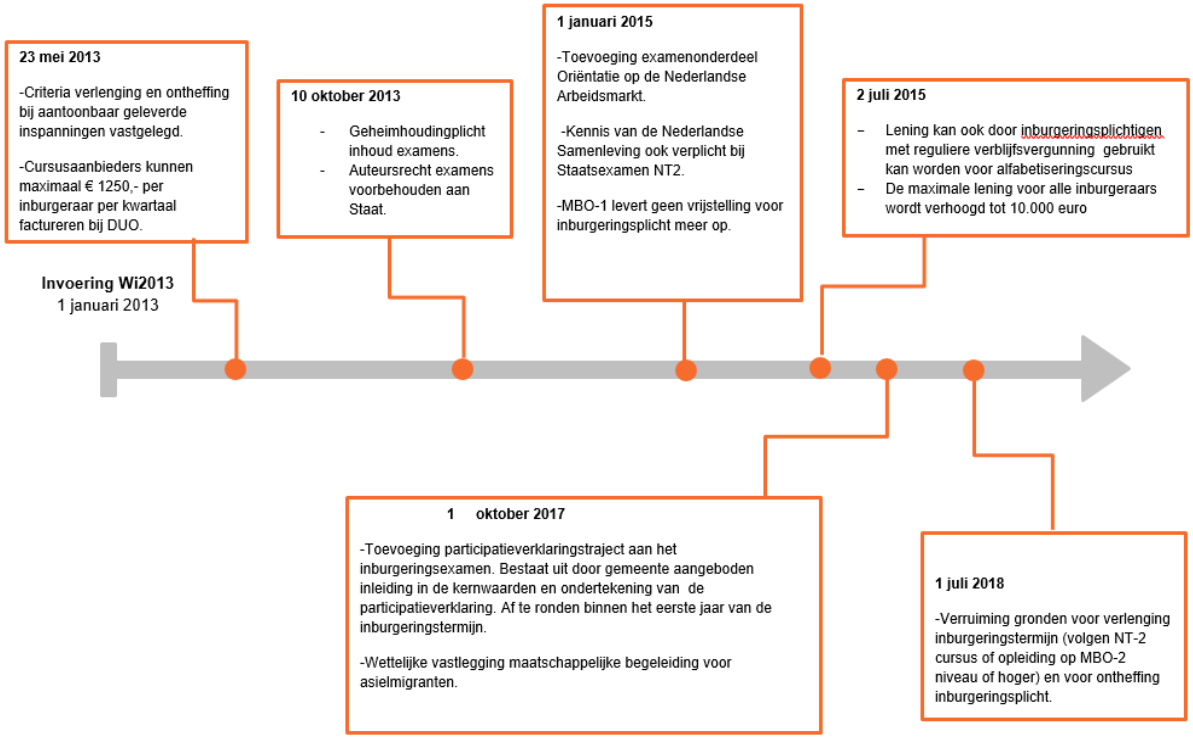
In april 2016 werden de eerste resultaten van het huidige inburgeringsstelsel zichtbaar. Het beeld was zorgelijk. Slechts 32% van het cohort 2013 had op dat moment aan de inburgeringsplicht voldaan, terwijl voor een deel de termijn inmiddels verstreken was. De invulling van de eigen verantwoordelijkheid,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

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

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

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

[7] Wet van 13 september 2012 tot wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige (Stb. 2012, 430).
[8] Kamerstukken II 2016/17, 32824, nr. 161 en Kamerstukken II 2016/17, 34334, nr. 23.
[9] Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 13 maart 2018, nr. 2018-0000037011, tot wijziging van de Regeling inburgering in verband met het aanpassen van de regels omtrent ontheffing en verlenging (Stb. 2018, 15700).
[10] Kamerstukken II 2016/17, 19637, nr. 2243.
[11] Kamerstukken II 2017/18, 32824, nr. 221 en Kamerstukken II 2018/19, 32824, nr. 244.



Figuur 1-1: Tussentijdse wijzigingen Wet inburgering vanaf 2013

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

Al met al kan geconcludeerd worden dat het huidige stelsel een aantal belemmeringen kent om inburgering als start van participatie in de Nederlandse samenleving te benutten.
De evaluatie van de huidige Wet inburgering en andere publicaties over de werking van het huidige stelsel, waaronder het WRR-rapport Geen tijd te verliezen, tonen de tekortkomingen van het huidige inburgeringsstelsel.[12] Uit de wetsevaluatie blijkt onder meer dat het stelsel de aansluiting met participatie en onderwijs mist en teveel op zichzelf staat, dat de aansluiting tussen voorinburgering en het inburgeringstraject kan worden verbeterd, dat inburgeringsplichtigen minder goed in staat zijn om zelfstandig invulling te geven aan hun inburgering dan wordt verondersteld en dat het stelsel weinig positieve prikkels bevat waardoor inburgeringsplichtigen onvoldoende worden gestimuleerd om op een zo hoog mogelijk taalniveau examen te doen.[13] Ook wordt in de evaluatie de aanbeveling gedaan om inconsistenties in de verschillende eisen die aan inburgering worden gesteld in de huidige Wet inburgering, de Vreemdelingenwet 2000 en de Rijkswet op het Nederlanderschap weg te nemen.

1.3 Aanleiding en doel van het wetsvoorstel

De inburgering van nieuwkomers in Nederland dient eraan bij te dragen dat zij zo snel mogelijk meedoen in Nederland, het liefst via betaald werk. In het huidige inburgeringsstelsel is dit onvoldoende het geval. Dit is slecht voor Nederland én slecht voor de inburgeringsplichtige.
Op basis van de uitgangspunten in het regeerakkoord ‘Vertrouwen in de toekomst’, de uitkomsten van de evaluatie van de huidige Wet inburgering en andere publicaties over de werking van het huidige inburgeringsbeleid, wordt het huidige inburgeringsstelsel dan ook grondig herzien.

---

[12] Rapport Algemene Rekenkamer *Inburgering, eerste resultaten van de Wet inburgering 2013* (Kamerstukken II 2016/17, 32824, nr. 181), Synthesestudie *beleidsdoorlichting integratiebeleid* (Kamerstukken II, 2016/17, 30982, nr. 31, bijlage 797928), WRR-rapport *Geen tijd te verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten* (WRR-Policy Brief 4), Onderzoeksrapport Nationale ombudsman *Een valse start: een onderzoek naar behoorlijke inburgering* (rapportnummer 2018/65),
[13] Kamerstukken II 2017/18, 32824, nr. 222.

De huidige Wet inburgering stamt uit 2007 en is in 2013 en in 2017 aanzienlijk gewijzigd (zie figuur 1-1). Deze opeenvolgende wijzigingen hebben ervoor gezorgd dat een logische systematiek in de huidige wet ontbreekt. De onderhavige 'veranderopgave inburgering' leidt opnieuw tot een groot aantal wijzigingen in de huidige Wet inburgering. Daarom is ervoor gekozen om een nieuwe wet te schrijven in plaats van de huidige wet te wijzigen.

1.3.1 Beleidstheorie

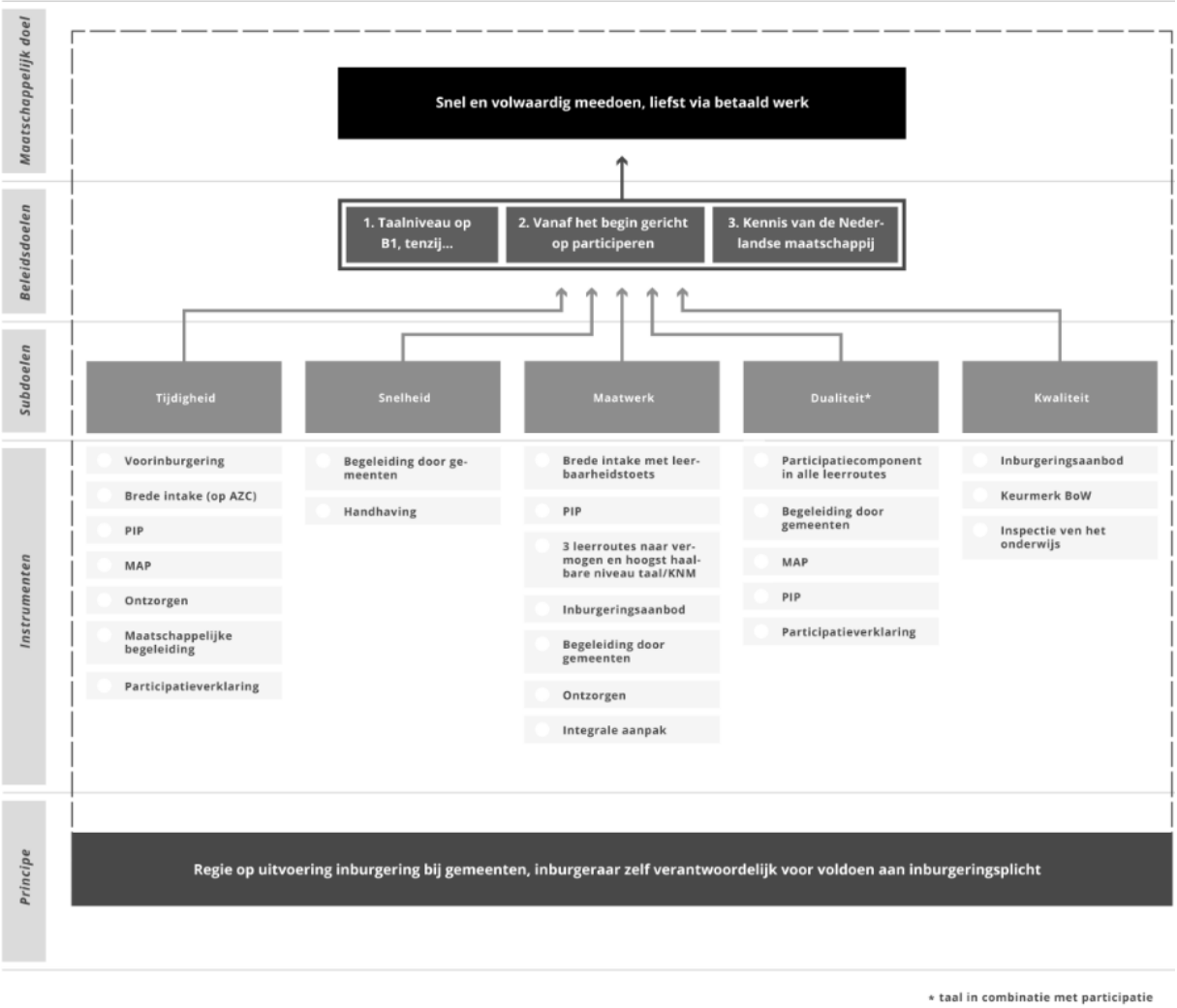
Het nieuwe inburgeringsstelsel beoogt, nadrukkelijk samen met andere wetgeving binnen het sociaal domein, in het bijzonder de Participatiewet, een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke doel van inburgering: *alle inburgeringsplichtigen doen snel en volwaardig mee in de Nederlandse maatschappij, liefst via betaald werk*. Dit doel vertaalt zich in een specifiek beleidsdoel voor het nieuwe inburgeringsstelsel: *inburgeringsplichtigen bereiken het voor hen hoogst haalbare taalniveau (liefst niveau B1[14]) en kennis van de Nederlandse maatschappij, in combinatie met gerichte inspanningen op participeren naar vermogen vanaf de start van het inburgeringstraject.*

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

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

CONCEPT

[14] Volgens het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen van de Raad van Europa.



Figuur 1-2: Schematische weergave beleidstheorie veranderopgave inburgering

1.3.2 Tijdige start

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

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

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

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

Verder is het participatieverklaringstraject (PVT), dat voor alle inburgeringsplichtigen een verplicht onderdeel van de inburgeringsplicht is, bedoeld om inburgeringsplichtigen in een vroeg stadium van het inburgeringstraject kennis te laten maken met de kernwaarden van de Nederlandse samenleving (zie paragraaf 2.7.2.1). De module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) zorgt ervoor dat inburgeringsplichtigen vroegtijdig bekend raken met de Nederlandse arbeidsmarkt (zie paragraaf 2.7.2.2).[15]

1.3.3 Snelheid traject

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

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

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

1.3.4 Maatwerk

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

Omdat niveau B1 naar verwachting niet voor alle inburgeringsplichtigen haalbaar zal zijn, zijn er in het nieuwe stelsel drie leerroutes (ook wel: inburgeringsroutes) waarbinnen inburgeringsplichtigen op het voor hen hoogst haalbare niveau aan de inburgeringsplicht kunnen voldoen: de B1-route, de onderwijsroute en de zelfredzaamheidsroute (Z-route) (zie paragraaf 2.7.1). Op basis van de brede intake, inclusief de leerbaarheidstoets die inzicht moet verschaffen in de snelheid waarmee de inburgeringsplichtige de Nederlandse taal kan leren, wordt vastgesteld welke leerroute het beste past bij de inburgeringsplichtige. Deze route en de wijze waarop de inburgeringsplichtige gedurende het inburgeringstraject door de gemeente wordt begeleid, wordt vastgelegd in het PIP. Bij het PIP worden, als de inburgeringsplichtige bijstandsgerechtigd is, ook de beschikking(en) die is/zijn genomen in het kader van ontzorgen en overige relevante onderdelen van de Participatiewet gevoegd. Al deze onderdelen van het PIP worden toegesneden op de situatie en behoefte van de inburgeringsplichtige. Dit vergt van gemeenten een integrale aanpak waarbij inburgering zoveel mogelijk wordt verbonden met de overige relevante beleidsterreinen binnen het sociale domein.

Ook de routes zelf bestaan uit maatwerk. Binnen de B1-route wordt het, als blijkt dat niveau B1 niet (op alle onderdelen) haalbaar is, mogelijk om (onderdelen van) het inburgeringsexamen op niveau A2 te doen (zie paragraaf 2.7.1.1). Het taalschakeltraject binnen de onderwijsroute wordt zodanig ingericht dat het goed aansluit op de beoogde vervolgopleiding (zie paragraaf 2.7.1.2). De

[15] De MAP vervangt het huidige examenonderdeel ONA.

Z-route is bedoeld voor inburgeringsplichtigen bij wie tijdens de brede intake wordt vastgesteld dat zij veel moeite zullen hebben met het leren van de Nederlandse taal en voor wie A2 niveau niet haalbaar lijkt (zie paragraaf 2.7.1.3). De Z-route is een intensief traject met activiteiten die aansluiten bij de persoonlijke capaciteiten van de inburgeringsplichtige waarbij gestreefd wordt naar kennis van de Nederlandse taal op ten minste niveau A1, zelfredzaamheid in de samenleving, activering en participatie.

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

1.3.5 Dualiteit: combineren van taal leren en participeren

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

De B1-route is expliciet gericht op het behalen van het taalniveau B1. De participatiecomponent binnen de B1-route kan op verschillende wijzen worden ingevuld en wordt vastgelegd in het PIP. Dit kan onderdeel zijn van de taalcursus, of apart door de gemeente georganiseerd worden. Verder maakt KNM onderdeel uit van het inburgeringsexamen binnen deze route en moet de inburgeringsplichtige ook het PVT (zie paragraaf 2.7.2.1) en de MAP (zie paragraaf 2.7.2.2) doorlopen. In de onderwijsroute wordt de participatiecomponent ingevuld doordat KNM en de MAP onderdeel worden van het taalschakeltraject. Daarnaast is deze route gericht op instroom in het (beroeps)onderwijs. Het PVT is eveneens verplicht voor inburgeringsplichtigen in de onderwijsroute. Activering en participatie zijn een expliciet doel van de Z-route. Daarbij kunnen gemeenten binnen de Z-route inzetten op activiteiten in domeinen zoals financiën, gezondheid en het opbouwen van een sociaal netwerk waarmee het spreken van de Nederlandse taal en participatie worden gestimuleerd. Ook KNM maakt onderdeel uit van deze route, op aangepast niveau. Daarnaast zijn inburgeringsplichtigen binnen deze route eveneens verplicht om het PVT en de MAP te doorlopen. De begeleiding door gemeenten bij zowel inburgering als participatie is cruciaal om de dualiteit in de trajecten te borgen.

1.3.6 Kwaliteit inburgeringsaanbod

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

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

CONCEPT

1.4 Voorbereiding van de stelselwijziging

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

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

Ook departementale partners zijn al in een vroeg stadium bij de ontwikkeling van het nieuwe inburgeringsstelsel betrokken. De onderwijsroute, één van de drie leerroutes binnen het nieuwe stelsel, is vormgegeven in nauwe samenwerking met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW). Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V), meer specifiek het programma Flexibilisering asielketen dat onder andere werkt aan een betere aansluiting van het asielproces op huisvesting en integratie van asielstatushouders in gemeenten[16], zijn nauw betrokken bij de uitwerking van de voorbereiding op inburgering en de doorlopende lijn. Het ministerie van Binnenlandse Zaken is betrokken vanwege de grotere (regie)rol die gemeenten in het nieuwe stelsel zullen gaan vervullen in de uitvoering van het inburgeringsproces.

Alle input van stakeholders, experts en andere departementen is verder verrijkt met de inzichten die zijn verkregen op basis van de uitkomsten van de evaluatie van de huidige Wet inburgering en andere publicaties over de werking van het huidige inburgeringsbeleid. Ook is op verschillende momenten gesproken met inburgeringsplichtigen, onder andere in het kader van onderzoek naar onder meer barrières in het inburgeringsproces[17], de vraag waarom bepaalde groepen inburgeringsplichtigen niet slagen[18] en ook tijdens werkbezoeken. Verder zijn praktijkervaringen met inburgering en integratie van de ons omringende landen zijn actief opgehaald en meegenomen in het traject. Uiteindelijk heeft dit intensieve proces geleid tot de brief 'Hoofdlijnen veranderopgave inburgering' van 2 juli 2018 en de nadere uitwerking daarvan in het onderhavige wetsvoorstel. Ook bij de vormgeving van de lagere regelgeving zullen al deze partijen actief worden bevraagd en betrokken blijven, met als doel dat ook dit onderdeel van het nieuwe stelsel zo breed mogelijk wordt gedragen ook echt gaat werken in de uitvoeringspraktijk. Inburgeringsplichtigen zullen in deze fase van het proces meer structureel worden betrokken, in de vorm van een klankbordgroep.

Verder wordt de tijd in aanloop naar de implementatie van het wetsvoorstel gebruikt om in de praktijk al ervaring op te doen met de nieuwe instrumenten en werkwijzen die het nieuwe inburgeringsstelsel zal gaan omvatten. Gemeenten voeren in 2019 en 2020 op verschillende thema's pilots uit, waarin deze nieuwe instrumenten en werkwijzen worden getest. De regering draagt financieel bij aan de kosten van deze pilots en zal per thema een evaluatie-onderzoek inzetten. De hoofdvraag van deze evaluaties luidt: Wat werkt goed, wat werkt minder goed, voor welke doelgroepen, hoe werkt het en onder welke voorwaarden?
Het gaat om in ieder geval de volgende pilotthema's: de brede intake en het PIP, vrouwelijke nareizigers[19] en gezinsmigranten, duale trajecten, de Z-route, de B1-route en ontzorgen. Daarnaast worden drie pilots gestart specifiek gericht op kwetsbare groepen[20] in duale trajecten of de Z-route. Naar verwachting zijn alle pilots eind 2020 afgerond, waardoor de lessen die hieruit kunnen worden geleerd kunnen worden gebruikt ten behoeve van de implementatie van het wetsvoorstel. Naast de pilots heeft de regering tevens co-financiering aangeboden voor de

[16] Kamerstukken II 2017/18, 19637, 30573, nr. 2415.
[17] Kamerstukken II 2016/17, 32824 nr. 174, bijlage.
[18] Kamerstukken II 2017/18, 32824 nr. 221.
[19] Nareizigers zijn familie- of gezinsleden van asielstatushouders die de hoofdpersoon op een later moment zijn nagereisd en in het bezit zijn van een afhankelijke asielstatus.
[20] Een door de gemeente afgebakende groep inburgeringsplichtigen bij wie er extra risico's zijn op voortijdige uitval als gevolg van meervoudige problematiek.

evaluatie van verschillende lopende initiatieven van gemeenten die al ervaring hebben opgedaan met elementen van het nieuwe stelsel. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor aanbesteding en uitvoering van deze evaluaties.

2.1 Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van het nieuwe inburgeringsstelsel zoals dat is neergelegd in het wetsvoorstel. Het hoofdstuk start met een paragraaf waarin nader wordt ingegaan op de regierol van gemeenten en hoe deze rol zich verhoudt tot de stelselverantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (paragraaf 2.2). Daarna volgt een paragraaf met een uiteenzetting van de verschillende doelgroepen op wie het wetsvoorstel van toepassing is (paragraaf 2.3). Vervolgens wordt ingegaan op: de voorbereiding op de inburgering (paragraaf 2.4), de verschillende taken die gemeenten gaan uitvoeren (paragraaf 2.5) en het toezicht op de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs (paragraaf 2.6). Het hoofdstuk eindigt met een paragraaf waarin wordt beschreven uit welke onderdelen de inburgeringsplicht in het nieuwe inburgeringsstelsel bestaat en op welke wijze en binnen welke termijnen aan deze plicht kan worden voldaan (paragraaf 2.7).

2.2 Stelselverantwoordelijkheid en regierol gemeenten

Het maatschappelijke doel van nieuwe inburgeringsstelsel is dat inburgeringsplichtigen snel en volwaardig gaan meedoen aan de Nederlandse maatschappij, liefst via betaald werk. Inburgering staat echter niet op zichzelf: het maatschappelijk doel kan enkel worden bereikt als de uitvoeringspraktijk goed wordt verbonden met andere relevante onderdelen van het sociaal domein, met name participatie en werk (zie paragraaf 1.3.1).

Gemeenten spelen binnen het sociale domein een belangrijke rol: zij hebben, op grond van onder andere de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO), de Jeugdwet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, verschillende taken op het gebied van participatie en werk, zorg en (jeugd)hulpverlening. Deze taken voeren zij in medebewind uit. Met de regierol die gemeenten in het nieuwe inburgeringsstelsel krijgen, wordt beoogd om gemeenten in de juiste positie te brengen om de gewenste verbindingen in de uitvoeringspraktijk te kunnen leggen, waarmee inburgering onderdeel wordt van een integrale aanpak door gemeenten. De regierol van gemeenten behelst de regie over de *uitvoering* van de inburgering: om substantiële verbeteringen te kunnen bereiken is ervoor gekozen om het inburgerings*beleid* niet te decentraliseren. De taken van gemeenten op grond van het wetsvoorstel worden niet in medebewind uitgevoerd: de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is en blijft verantwoordelijk voor de inrichting en de werking van het *stelsel als geheel*. Deze stelselverantwoordelijkheid betekent dat de minister ervoor zorgt goed geïnformeerd te zijn over het functioneren van het stelsel en de manier waarop het beleid wordt uitgevoerd. Wanneer er tekortkomingen zijn in het stelsel, is dit aanleiding voor de minister om de werking van het stelsel gaandeweg te versterken en te verbeteren.

Ook in financieel opzicht moeten de randvoorwaarden er zijn voor gemeenten om hun regierol voor de uitvoering in te vullen. Daarom zal twee jaar na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een evaluatie plaatsvinden naar de betaalbaarheid van het systeem. Verder zullen de resultaten die gemeenten behalen met de uitvoering van hun inburgeringstaken voor een deel gaan meewegen in de verdeling van de beschikbare middelen. Bekostiging van gemeenten zal daarom deels via een specifieke uitkering geschieden (zie hoofdstuk 8). Met de invoering van een systeem van prestatiebekostiging wordt beoogd gemeenten te stimuleren om de randvoorwaarden te creëren voor de gewenste prestaties. Via monitoring zullen de prestaties van gemeenten zichtbaar worden gemaakt.

Het succes van het stelsel hangt in hoge mate af van de inzet van gemeenten en de mate waarin zij regie over de uitvoering waarmaken. Het oogmerk is dat ook gemeenten – binnen de beleidsvrijheid die zij hebben – op basis van monitoringgegevens en de daaruit voortvloeiende inzichten over het doelbereik en de doeltreffendheid van hun regievoering in staat worden gesteld om hun uitvoeringsbeleid verder te optimaliseren en de doelmatigheid van hun beleid te vergroten. Het blijft, ook na aanpassing van het stelsel een uitdaging om de gewenste eindresultaten te bereiken. Het vinden van een goede balans tussen uniformiteit, flexibiliteit en ruimte voor het bieden van maatwerk door gemeenten is daarbij een bijzonder aandachtspunt.

CONCEPT

Een centrale plaats is daarom ingeruimd voor monitoring en evaluatie, als instrument om beleidsvoering te versterken en om tijdig wijzigingen te kunnen aanbrengen zonder dat hier steeds grote stelselwijzigingen voor nodig zijn (zie hoofdstuk 9).

2.3 Doelgroepen van de Wet inburgering

De doelgroep van het onderhavige wetsvoorstel blijft ongewijzigd: net zoals in het huidige stelsel zijn vreemdelingen die in het bezit zijn van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd en die anders dan voor een tijdelijk doel in Nederland verblijven inburgeringsplichtig.

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

Daarnaast zijn ook bepaalde groepen houders van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd zoals bedoeld in artikel 14, van de Vreemdelingenwet 2000, inburgeringsplichtig. Dit betreft onder andere personen die hier voor gezinshereniging of gezinsvorming zijn, bijvoorbeeld omdat zij een Nederlandse echtgeno(o)t(e) of partner hebben. Ook geestelijk bedienaren en vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor een niet-tijdelijk humanitair verblijfsdoel, zoals bijvoorbeeld voortgezet verblijf nadat zij eerder een verblijfsvergunning voor een tijdelijk doel hadden, zijn inburgeringsplichtig. Deze groep inburgeringsplichtigen wordt aangeduid als: *gezinsmigranten en overige migranten.*

2.3.1 Onderscheid asielstatushouders en gezinsmigranten en overige migranten

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

De regering vindt het ook voor de gezinsmigranten en overige migranten van groot belang dat zij inburgeren. Maatschappelijk gezien is het immers wenselijk dat zij zo goed en snel mogelijk hun weg weten te vinden in Nederland en de Nederlandse taal op een zo hoog mogelijk niveau beheersen. Zij voeden immers in Nederland hun kinderen op, bezoeken de dokter en willen zich wellicht onafhankelijk van hun partner oriënteren op een plek op de Nederlandse arbeidsmarkt. Tegelijkertijd is hun startpositie in Nederland wezenlijk anders dan die van asielstatushouders. Gezinsmigranten hebben de weloverwogen keuze gemaakt om naar Nederland te verhuizen om zich te vestigen bij hun partner. Zij hebben zich, onder andere in het kader van het inburgeringsexamen in het kader van de Wet inburgering in het buitenland (Wib), voorbereid op hun komst en verplichtingen in Nederland. Daardoor hebben zij veelal al enige kennis van de Nederlandse taal (op niveau A1) als zij starten met hun inburgeringstraject in Nederland. Daarnaast beschikken ze over meer doenvermogen onder andere door het beschikbare netwerk en de partner die reeds geworteld is in de Nederlandse samenleving en die over een (voldoende hoog) inkomen beschikt. Om deze redenen wijkt het inburgeringstraject van gezinsmigranten en overige migranten op onderdelen af van dat van asielstatushouders.

Ook gezinsmigranten en overige migranten worden geacht binnen de daarvoor geldende termijnen één van de drie leerroutes succesvol af te ronden. Omdat de regering eraan hecht dat ook zij zoveel mogelijk economisch zelfstandig kunnen zijn, zullen ook zij in beginsel verplicht aan de MAP moeten deelnemen. Vanwege het belang van het kennisnemen van de Nederlandse cultuur en normen en waarden blijft ook het PVT een verplicht onderdeel van hun inburgeringsplicht.

De regering vindt het verder belangrijk dat gezinsmigranten en overige migranten in het nieuwe inburgeringsstelsel (meer) steun en begeleiding kunnen krijgen dan nu het geval is. Dat betekent dat gemeenten ook deze groepen inburgeringsplichtigen zullen gaan begeleiden tijdens hun inburgeringstraject. Net zoals asielstatushouders krijgen gezinsmigranten en overige migranten een brede intake en zal er voor hen een PIP worden opgesteld waarin wordt vastgelegd welke leerroute zij dienen te volgen om aan de inburgeringsplicht te voldoen. Omdat gezinsmigranten en overige migranten veelal niet afhankelijk zijn van een uitkering en de Participatiewet om die reden

niet op hen van toepassing is, kan op het gebied van participatie echter minder van hen worden gevraagd dan van asielstatushouders. De beslissingen op grond van de Participatiewet die onderdeel uitmaken van het PIP van asielstatushouders, bijvoorbeeld de beslissing om te ontzorgen, zullen daarom geen onderdeel uitmaken van hun PIP. Verder komen zij niet in aanmerking voor de maatschappelijke begeleiding die in het huidige stelsel alleen aan asielstatushouders wordt aangeboden: vanwege hun andere startpositie in Nederland, blijft deze vorm van begeleiding ook in het nieuwe stelsel voorbehouden aan asielstatushouders.

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

Er mag vanuit worden gegaan dat vrijwel alle gezinsmigranten en overige migranten in staat zullen zijn de B1-route te volgen. Statistieken laten immers zien dat zij veelal uit landen komen waar zij in hun jeugd formeel onderwijs hebben genoten. Daarnaast is het huidige ontheffingspercentage voor de Wib bijzonder klein (3%, inclusief medische ontheffingen). Indien tóch blijkt, op grond van de brede intake en de leerbaarheidstoets, dat de Z-route de aangewezen route is voor deze groep doet zich een onbevredigende situatie voor: hen kan wél gevraagd worden de taalonderdelen en KNM te volgen (en bekostigen), maar er is geen grondslag om van hen ook te vragen te participeren anders dan door de uit het wetsvoorstel voortvloeiende plicht om zowel het PVT als de MAP te doorlopen. Zij doen immers geen beroep op de bijstand. In deze, naar verwachting weinig voorkomende, situatie, zal de Z-route dus feitelijk een intensief taaltraject zijn, aangevuld met KNM, dat niet (op alle onderdelen) wordt afgerond op niveau B1 of A2. Hiermee is het overigens nog altijd veel beter dan de ontheffing waar deze groep in het huidige systeem in terecht komt.

2.4 Voorbereiding op inburgering en doorlopende lijn

De inburgering van nieuwkomers die zich in Nederland willen vestigen moet zo vroeg mogelijk starten. Voor gezinsmigranten is het startpunt het inburgeringsexamen in het kader van de Wib. Voor asielstatushouders start de voorbereiding op de inburgering in het AZC met activiteiten gericht op integratie en participatie. Het meest prominent hierbij is het programma 'Voorbereiding op inburgering' dat na vergunningverlening voor alle inburgeringsplichtige asielstatushouders in de opvang beschikbaar is. Dit programma bestaat naast Nederlandse taalverwerving uit individuele begeleiding en heeft aandacht voor KNM en arbeidsmarkt en participatie. Het programma is een eerste stap in het inburgeringsproces en biedt kennis en handvatten voor het zelfstandig wonen en leven in Nederland. Het COA biedt op dit moment het programma Voorbereiding op inburgering aan en is de uitvoerder van dit programma.

Om het programma Voorbereiding op inburgering steviger met het inburgeringsstelsel te verbinden, bevat het wetsvoorstel een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb) nadere regels te kunnen stellen over de voorbereiding op de inburgering van inburgeringsplichtige asielstatushouders die nog in het AZC verblijven. Deze nadere regels zullen onder andere betrekking hebben op de inhoud, de uitvoering en de kwaliteit van het programma. Verder kan worden bepaald door welke partij het programma wordt uitgevoerd. Op deze manier wordt gewaarborgd dat de inburgering van asielstatushouders al start in het AZC. Ook wordt de aansluiting van het programma op de reguliere inburgering in de gemeente waar de asielstatushouder uiteindelijk wordt gehuisvest zo goed mogelijk geborgd.

Daarnaast zal bij amvb worden voorzien in een aanbodplicht van het programma. Dit in tegenstelling tot de huidige situatie waarin het COA het programma kán aanbieden.[21] Een verplichting voor de asielstatushouder om het programma daadwerkelijk te volgen wordt niet

[21] Artikel 9a van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005.

wenselijk geacht. Er is namelijk flexibiliteit nodig in die gevallen waarbij huisvesting in een gemeente eerder dan de afronding van het programma gerealiseerd kan worden of wanneer al eerder gestart kan worden met het inburgeringstraject in de gemeente terwijl de asielstatushouder nog in het AZC verblijft. Het programma mag verhuizing naar een gemeente of de start met inburgering in de woongemeente niet vertragen. Daarnaast moet er ruimte bestaan om in te kunnen spelen op schommelingen in de instroom en wachttijden in de opvang. Verder zou een verplichting om het programma te volgen leiden tot een dubbele verplichting: de verplichting om het programma te volgen en de verplichting om in te burgeren. De regering ziet geen reden om twee verplichtingen naast elkaar te creëren.

In het geval van asielstatushouders krijgen gemeenten de regie over de uitvoering van de inburgering al op het moment dat de asielstatushouder aan een gemeente wordt 'gekoppeld' en niet pas wanneer de asielstatushouder zich daar daadwerkelijk vestigt.[22] Gemeenten krijgen vanuit het Rijk halfjaarlijks een taakstelling opgelegd voor het aantal te huisvesten asielstatushouders. Binnen die taakstelling bepaalt het COA, binnen enkele dagen nadat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een asielstatus heeft verleend, welke gemeente verantwoordelijk wordt voor de huisvesting van de betreffende asielstatushouders. Het COA tracht hierbij zoveel mogelijk rekening te houden met specifieke (persoons)kenmerken, zoals bijvoorbeeld opleiding en arbeidsverleden, om de koppeling zo kansrijk mogelijk te laten zijn vanuit het perspectief van inburgering en participatie. Na deze koppeling heeft die gemeente ongeveer twaalf weken de tijd om huisvesting te regelen.[23]

Als het praktisch gezien mogelijk is om de asielstatushouder, in afwachting van huisvesting in de gemeente, gedurende het verblijf in het AZC al te laten starten met een door de gemeente aangeboden inburgeringscursus (conform het PIP), dan heeft dat de voorkeur boven het afwachten totdat huisvesting in de gemeente heeft plaatsvinden. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de (fysieke) afstand tussen het AZC en de gemeente van huisvesting niet te groot is en het de gemeente lukt om de brede intake af te ronden én een PIP vast te stellen nog voordat huisvesting in de gemeente heeft plaatsgevonden. Dit is vooral wenselijk wanneer de periode tussen koppeling en huisvesting in de gemeente langer duurt: er moet zoveel mogelijk worden voorkomen dat de inburgering, na het programma 'Voorbereiding op de inburgering', in die periode stil komt te liggen. Een en ander vergt goede afspraken tussen de gemeente en het COA.

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

2.5 De taken van gemeenten

2.5.1 Maatschappelijke begeleiding

Omdat asielstatushouders zich over het algemeen niet of nauwelijks hebben kunnen voorbereiden op hun komst naar Nederland, hecht de regering eraan dat deze specifieke groep inburgeringsplichtigen bij de verhuizing vanuit het AZC naar de gemeente in de eerste fase van hun verblijf aldaar worden begeleid en ondersteund bij het regelen van praktische zaken en bij de kennismaking met de Nederlandse samenleving en specifieke lokale omgeving. Door middel van de maatschappelijke begeleiding krijgen zij in de eerste periode van verblijf na vestiging in de gemeente ondersteuning en begeleiding in praktische zaken en voorlichting over leefgebieden en maatschappelijke instituties van de Nederlandse samenleving.[24] De begeleiding en hulp van asielstatushouders is gericht op het vergroten van de kennis hoe de Nederlandse samenleving praktisch is georganiseerd en staat ten dienste van het versterken van de zelfredzaamheid en participatie van de inburgeringsplichtige.

[22] In het geval van gezinsmigranten en overige migranten krijgt de gemeente de regie zodra de inburgeringsplichtige als zodanig in beeld komt bij de woongemeente.
[23] In de huidige praktijk duurt het regelmatig langer voordat er woningen beschikbaar komen voor asielstatushouders.
[24] Dit betreft thema's zoals werk, inkomen, gezondheid, onderwijs, opvoeding etcetera.

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

De begeleiding vindt zo spoedig mogelijk plaats nadat de asielstatushouder vanuit de opvang wordt gehuisvest in de gemeente. In deze periode moet er ook het meest geregeld worden en is de behoefte aan praktische informatie en ondersteuning het grootst.[25] In dezelfde periode start de gemeente ook met het ontzorgen van de asielstatushouder, dat, evenals de maatschappelijke begeleiding, eveneens moet bijdragen aan een tijdige start van de integratie (zie paragraaf 2.5.2). Vanwege de raakvlakken tussen maatschappelijke begeleiding en ontzorgen, krijgen gemeenten de ruimte om onderdelen van de maatschappelijke begeleiding en het ontzorgen aan elkaar te koppelen en maatwerk te bieden.

Ten opzichte van het huidige stelsel wordt de inhoud van de maatschappelijke begeleiding gewijzigd. De eerdere componenten ‘hulp bij het starten van de inburgering’ en ‘het stimuleren van participatie en integratie’ vormen onderdeel van het PIP van de asielstatushouders. Deze functies van de maatschappelijke begeleiding sluiten goed aan bij het PIP en het beoogde doel hiervan (zie paragraaf 2.5.4). De kennismaking met lokale (maatschappelijke) organisaties, eerder benoemd als voorbeeld voor de invulling van de component ‘stimuleren van participatie en integratie’ komt terug als onderdeel van het PVT (zie paragraaf 2.7.2.1).

Bij of krachtens amvb worden nadere regels opgenomen over de inhoud en vormgeving van de maatschappelijke begeleiding. De maatschappelijke begeleiding bestaat in ieder geval uit de componenten: (1) praktische hulp bij het regelen van basisvoorzieningen en bewegwijzering en (2) voorlichting over leefgebieden in de Nederlandse samenleving. Praktische hulp kan bijvoorbeeld bestaan uit het regelen van voorzieningen zoals wonen, zorg, werk, inkomen, verzekeringen en onderwijs. Tevens valt hieronder de kennismaking met de lokale woonomgeving en de lokale samenleving. Bij leefgebieden in de Nederlandse samenleving wordt onder andere gedoeld op wonen, werk en inkomen[26], gezondheid, het onderwijssysteem, opvoeden en opgroeien.

2.5.2 Ontzorgen van asielstatushouders

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

Het Kennisplatform Integratie en Samenleving (KIS) heeft onderzoek gedaan naar de financiële zelfredzaamheid van nieuwkomers.[27] De conclusie was dat het Nederlandse financiële systeem van zorgtoeslagen, naheffingen, eigen risico en afrekeningen dusdanig complex is, dat nieuwkomers snel in financiële problemen kunnen komen. In een verdiepend rapport gericht op statushouders worden op het individuele niveau psychische problemen, beheersing van de Nederlandse taal, een instabiele financiële situatie, een klein sociaal netwerk en cultuurverschillen als verklaringen genoemd.[28] Op organisatorisch vlak ziet men de complexiteit van het financiële stelsel in Nederland en het gebrek aan samenwerking en afstemming tussen betrokken partijen als knelpunt.

Onderzoeksbureau Panteia heeft in het onderzoek ‘Huishoudens in de rode cijfers’ van 2015 geconstateerd dat huishoudens van niet-westerse afkomst met een met een laag inkomen een

[25] BMC, *Eindrapportage behoefteonderzoek migranten*, 2014; Regioplan, *Wat inburgeringsplichtigen moeten weten van Nederland*, 2012
[26] De voorlichting over werk en inkomen kan in samenhang worden bezien met de MAP tevens door de gemeente uit te voeren.
[27] KIS, *Financiële en sociale zelfredzaamheid van nieuwkomers: Een verkenning van het landelijke en lokale beleid*, 2017/2018.
[28] KIS, *De financiële zelfredzaamheid van statushouders: belemmeringen en bouwstenen*, 2019

relatief grote kans op risicovolle schulden hebben.[29] Dit geldt voor veel asielstatushouders op het moment dat ze starten met het inburgeringstraject.

De Nationale ombudsman heeft in het rapport 'Een valse start: onderzoek naar behoorlijke inburgering' inburgeringsplichtigen een zeer kwetsbare groep genoemd waarbij knelpunten leiden tot problemen in het kwadraat. Inburgeringsplichtigen kennen de taal, noch de wijze waarop Nederland en de overheid is georganiseerd, er zijn grote cultuurverschillen, een sociaal netwerk ontbreekt en er moet in de beginperiode ontzettend veel geregeld worden. Daarnaast constateert de ombudsman dat inburgeren pas aan de orde is als de eerste levensbehoeften op orde zijn: een dak boven je hoofd, een uitkering, zorgverzekering, toeslagen, de kinderen naar school et cetera. Nederland heeft uitgebreide sociale voorzieningen, maar het is – ook voor veel Nederlanders – complex om de weg te vinden bij alle instanties, zonder fouten met serieuze gevolgen te maken. Juist om de inburgering zo snel en effectief mogelijk van start te laten gaan, is het noodzakelijk dat de overheid inburgeringsplichtigen begeleidt bij het op orde brengen van de eerste levensbehoeften. Er rust een extra inspanningsverplichting op de overheid om de inburgeringsplichtige te helpen wanneer diens basisvoorzieningen onder druk komen te staan. Daarbij hoort ook een proactieve houding om samen te werken met anderen indien nodig om tot een oplossing te komen voor de inburgeringsplichtige. Inburgeringsplichtigen hebben – zeker in de eerste tijd – met verschillende instanties/afdelingen en regelingen te maken, zoals de inburgeringsplicht, een bijstandsuitkering en zorg- en huurtoeslagen. De inburgeringsplichtige mag er op rekenen dat de overheid zich opstelt als 'één overheid', waarbij de oplossing centraal staat.

Om zorg te dragen dat het inkomen van bijstandsgerechtigde asielstatushouders gestabiliseerd kan worden en dat een begin kan worden gemaakt met het inburgeringstraject is ervoor gekozen om voor deze groep inburgeringsplichtigen gedurende een periode van zes maanden na vestiging in de gemeente een vorm van ontzorgen door de gemeente verplicht te stellen. De zes maanden gaan in op het moment dat het recht van bijstand ontstaat. Voorgesteld wordt om deze verplichting op te nemen in een nieuw artikel 56a in de Participatiewet. De inburgeringsplichtige bijstandsgerechtigde asielstatushouder wordt verplicht mee te werken aan deze ontzorging. De verplichte ontzorging bestaat uit het vanuit de bijstandsuitkering betalen van de huur, de rekeningen voor gas, water en stroom en de verplichte zorgverzekering. Indien de betrokkene niet wil meewerken aan de ontzorgingsverplichting kan de gemeente deze verplichting handhaven conform artikel 18 van de Participatiewet. Verdere begeleiding om toe te leiden naar financiële zelfredzaamheid is niet omschreven. Gemeenten kunnen hierin eigen keuzes maken; zowel ten aanzien van inhoud als ten aanzien van uitvoering.

De reden om specifiek voor de groep bijstandsgerechtigde inburgeringsplichtige asielstatushouders financieel ontzorgen te verplichten, is gelegen in de kwetsbaarheid van de groep in combinatie met de eisen die aan hen gesteld worden om zo snel mogelijk te integreren.
In de eerste maanden na vestiging in een gemeente moet een asielstatushouder een hoop regelen. Er moet een huurcontract worden afgesloten, energielevering worden geregeld en verplichte verzekeringen worden afgesloten. Daarbij komt dat het inkomen in deze eerste maanden vaak nog niet stabiel is. De aanvraag van de uitkering moet worden afgehandeld en eventuele toeslagen moeten worden aangevraagd. In veel gevallen worden door de gemeente voorschotten verstrekt die later weer moeten worden verrekend met de uiteindelijk toegekende bedragen. Daarnaast moet zo snel mogelijk gestart worden met de verplichte inburgering. Door gebrek aan kennis van de Nederlandse taal en het financiële stelsel en de verschillende instanties is dit zonder hulp een ingewikkelde opgave. De startpositie van asielstatushouders wijkt hierbij wezenlijk af van reguliere gezinsmigranten en overige migranten.

De gemeente kan als bijstandsverstrekker en regisseur van de inburgering een belangrijke ondersteunende rol spelen bij het stabiliseren van de financiële situatie van de asielstatushouder, het helpen bij het aanvragen van de van toepassing zijnde toeslagen en het verrichten van een aantal noodzakelijke betalingen. Daarnaast kan de gemeente een rol vervullen bij het financieel zelfredzaam maken van de belanghebbende zodat deze leert welke financiële en administratieve verplichtingen samenhangen met de verstrekte uitkering en toeslagen en vaste lasten en deze zaken na de ontzorgperiode zelfstandig kan uitvoeren.

Veel gemeenten passen al vormen van ontzorgen toe. Er zijn gemeenten die een aantal vaste lasten direct vanuit de uitkering betalen en er zijn ook gemeenten die juist inzetten op begeleiding

[29] Panteia, *Huishoudens in de rode cijfers*, 2015.

naar financiële zelfredzaamheid. In de begeleiding zijn veel verschillen. Vaak gebeurt dit door de partij die ook de maatschappelijke begeleiding verzorgt of is het zelfs onderdeel van de lokale maatschappelijke begeleiding, maar ook begeleiding vanuit een kredietbank of door medewerkers van de gemeente komt voor. Ook is er onderscheid tussen individuele begeleiding en collectieve begeleidingsvormen zoals een cursus omgaan met geld als onderdeel van de maatschappelijke begeleiding of lokale toevoeging aan een inburgeringscursus.

De verplichte periode van ontzorgen eindigt na de periode van zes maanden. Hiermee wordt voorkomen dat onnodig lang ontzorgd wordt. Echter indien daar nog noodzaak toe is, kan ontzorging worden voortgezet conform het al bestaande artikel 57 van de Participatiewet. Handhaving van dit artikel loopt ook via artikel 18 van de Participatiewet. De verplichte ontzorging eindigt binnen de periode van zes maanden ook als het recht op bijstand eindigt. Indien de toegekende bijstand niet toereikend is voor de betaling van genoemde zaken worden de betalingen verricht voor zover dat mogelijk is. Deze situatie kan bijvoorbeeld optreden als belanghebbende een aantal uren gaat werken of de kostendelersnorm van toepassing is.

2.5.3 Brede intake

De brede intake neemt in het nieuwe stelsel een belangrijke plek in en markeert een duidelijke breuk met het huidige stelsel: door middel van de brede intake die verplicht wordt voor elke inburgeringsplichtige en die door gemeenten wordt afgenomen, wordt een beeld gevormd van de startpositie en ontwikkelmogelijkheden van de inburgeringsplichtige op het gebied van inburgering en participatie. De gemeente brengt deze informatie in kaart om vervolgens, zoveel mogelijk in samenspraak met de inburgeringsplichtige, invulling te geven aan het inburgeringstraject. De brede intake sluit aan bij de aanbeveling uit de evaluatie van de huidige Wet inburgering, waarin wordt gesteld dat er begeleiding en ondersteuning moet worden geboden aan de inburgeringsplichtige gedurende het hele inburgeringstraject. Om deze begeleiding op de juiste wijze te kunnen bieden, is het belangrijk om juist aan het begin van het traject een goed beeld te vormen van de inburgeringsplichtige.

Het oproepen van de inburgeringsplichtige voor het afnemen van brede intake door of onder regie van de gemeente, vindt zo snel mogelijk plaats nadat de inburgeringsplichtige in beeld komt bij de gemeente. In het geval van gezinsmigranten en overige migranten is dit het moment van inschrijving in de gemeente. In het geval van inburgeringsplichtige asielstatushouders, is dit het moment van koppeling van de inburgeringsplichtige aan de gemeente waar de inburgeringsplichtige zal worden gehuisvest. Dit betekent concreet dat er in het geval van asielstatushouders al in het AZC gestart kan worden met de brede intake door gemeenten, dit heeft zelfs de nadrukkelijke voorkeur. Dit geldt ook voor de leerbaarheidstoets. Door al in het AZC te beginnen met de brede intake wordt de tijd in de opvang zo effectief mogelijk benut, zodat de inburgeringsplichtige na huisvesting in de gemeente, of al eerder als dit mogelijk is, kan beginnen met zijn of haar persoonlijke inburgeringstraject.

Gemeenten mogen grotendeels zelf bepalen hoe de brede intake wordt vormgegeven. Dat geeft gemeenten de ruimte voor een integrale aanpak, door bijvoorbeeld de brede intake te verbinden met de andere relevante deelgebieden binnen het sociale domein. Gemeenten mogen tevens zelf bepalen hoe deze informatie in kaart wordt gebracht, bijvoorbeeld door het voeren van gesprekken en het gebruik van meetinstrumenten. De brede intake kan uit meerdere contactmomenten bestaan. Wel bevat het wetsvoorstel een grondslag om bij of krachtens amvb op hoofdlijnen vast te leggen welke onderwerpen aan bod moeten komen tijdens de brede intake. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie omtrent gevolgd onderwijs en werkervaring in het land van herkomst, maar ook context gerichte onderwerpen zoals gezondheid en gezinssituatie. Een dergelijk kader dient als waarborg dat inburgeringsplichtigen in iedere gemeente grofweg kunnen rekenen op dezelfde behandeling tijdens de brede intake. Indien een gemeente het noodzakelijk vindt inzicht te hebben in aanvullende aspecten van (het leven van) de inburgeringsplichtige, kunnen zij deze aspecten opnemen in de brede intake voor zover dit past binnen het doel van de Wet inburgering.

Voor één onderdeel in de brede intake is in het wetsvoorstel vastgelegd hoe die informatie moet worden verkregen: door middel van één door de minister van SZW vastgestelde leerbaarheidstoets zal bij elke inburgeringsplichtige op dezelfde wijze worden getoetst hoe snel de inburgeringsplichtige in staat is de Nederlandse taal te leren. De leerbaarheidstoets wordt afgenomen enkele weken nadat iemand inburgeringsplichtig is geworden. Om te garanderen dat iedereen op dezelfde wijze wordt beoordeeld, wordt deze leerbaarheidstoets onafhankelijk

afgenomen. Bij of krachtens amvb wordt uitgewerkt wie deze leerbaarheidstoets gaat afnemen. De uitkomst van de toets is een belangrijke indicator voor het vaststellen van de leerroute van de inburgeringsplichtige. Vanzelfsprekend dient de uitslag van de leerbaarheidstoets te worden bezien in licht van alle aanvullende informatie die tijdens de brede intake wordt opgehaald, maar de uitslag van de leerbaarheidstoets geeft wel een duidelijke richting. Wanneer er uit de leerbaarheidstoets volgt dat niveau B1 haalbaar is binnen de inburgeringstermijn, dan kan de gemeente de inburgeringsplichtige alleen in een andere leerroute plaatsen als zwaarwegende aspecten daartoe aanleiding geven.

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

2.5.4 Persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP)

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

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

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

leggen wordt flexibiliteit in het stelsel ingebouwd, om in de toekomst op veranderende omstandigheden in te kunnen spelen. Bij het bepalen van de maximale termijn zal zo veel als mogelijk aansluiting worden gezocht bij de termijnen uit de Algemene wet bestuursrecht en de termijnen die in het kader van de Participatiewet worden gehanteerd.

2.5.5 Voortgang van de inburgering

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

In het wetsvoorstel is vastgelegd dat gemeenten gedurende het gehele inburgeringstraject de taak krijgen om tussentijds de ontwikkelingen en vorderingen van de uitvoering van het PIP te monitoren. Op die manier kunnen gemeenten hun regierol op de uitvoering van inburgering goed vormgeven en waar nodig gedurende het traject bijsturen als dit nodig blijkt.
Bij of krachtens amvb kunnen nadere regels worden gesteld over de manier waarop gemeenten deze monitoring dienen vorm te geven. Van gemeenten wordt in ieder geval verwacht dat er periodiek contact wordt gelegd met de inburgeringsplichtige om de voortgang van de inburgering op basis van het PIP te bespreken. Er wordt vooralsnog uitgegaan van een minimum aantal van twee gesprekken gedurende de eerste twaalf maanden na aanvang van de inburgeringstermijn (zie paragraaf 2.7.3). De gemeente heeft hierbij de verantwoordelijkheid om de relevante informatie over de inburgeringsplichtige vanuit bijvoorbeeld de cursusinstelling en werkgever op te halen. Tijdens de voortgangsgesprekken wordt onder andere besproken of de vastgestelde leerroute (zie paragraaf 2.7.1) voldoende aansluit bij de capaciteiten en persoonlijke situatie van de inburgeringsplichtige. Indien blijkt dat dit niet het geval is, kan de gemeente in samenspraak met de inburgeringsplichtige bepalen dat betrokkene via een andere leerroute aan de inburgeringsplicht dient te voldoen. Bij amvb wordt bepaald binnen welke termijn kan worden geschakeld tussen de leerroutes. De reden om hiervoor een termijn vast te stellen, is om ervoor te zorgen dat dit niet op een (te) laat moment in het inburgeringstraject gebeurt. Dit zou immers de gewenste snelheid van het traject in de weg kunnen staan. Daarnaast is het voor de inburgeringsplichtige van belang dat zo snel mogelijk duidelijk is op welke wijze aan de inburgeringsplicht moet worden voldaan, maar moet er wel ruimte zijn om het einddoel bij te stellen als daar een goede aanleiding voor bestaat. Het PIP dient in deze situatie te worden aangepast.

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

2.5.6 Inburgeringsaanbod en reële prijs

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

De reden om gemeenten verantwoordelijk te maken voor het inburgeringsaanbod aan asielstatushouders, is dat de evaluatie van de huidige Wet inburgering heeft laten zien dat, zeker aan het begin van hun inburgeringstermijn, veel inburgeringsplichtigen onvoldoende in staat zijn om zelfstandig een bij hun capaciteiten en leervermogen passende cursus en cursusinstelling te kiezen. Vanwege hun beperkte informatiepositie, laten veel inburgeringsplichtigen zich in hun keuze voor een taalcursus en cursusinstelling vaak door andere aspecten leiden dan de kwaliteit van een cursus(instelling). Het vorenstaande geldt in veel mindere mate voor gezinsmigranten en

overige migranten. Mede om die reden krijgt deze groep inburgeringsplichtigen geen inburgeringsaanbod (zie paragraaf 2.3). Dat gemeenten verantwoordelijk worden voor het inburgeringsaanbod aan asielstatushouders maakt het daarnaast ook beter mogelijk om inburgering te verbinden met andere relevante beleidsterreinen binnen het sociaal domein, zoals bijvoorbeeld de Participatiewet.

Doordat gemeenten verantwoordelijk worden voor de inkoop van het inburgeringsaanbod ontstaat er op het gebied van kwaliteit een dubbele borging. Allereerst legt het keurmerk Blik op Werk een kwaliteitsbodem in de markt, vervolgens kunnen gemeenten in het realiseren van het inburgeringsaanbod nadere kwaliteitscriteria stellen (zie paragraaf 2.6).

Hoe gemeenten zorgen voor (passend en tijdig) inburgeringsaanbod is aan hen. Voor een deel zullen gemeenten het benodigde aanbod zelf (kunnen) creëren (bijvoorbeeld in het geval van voortgangsgesprekken met de inburgeringsplichtige), voor een ander deel van het aanbod zullen gemeenten dit waarschijnlijk op de markt inkopen (bijvoorbeeld in het geval van een taalcursus). Gemeenten hebben in het sociaal domein inmiddels enkele jaren ervaring opgedaan met inkoop van zorg. Verschillende instrumenten worden daarbij gebruikt, zoals aanbesteding, open-house en subsidie. In het nieuwe inburgeringsstelsel worden gemeenten, voor zover zij hun aanbodplicht invullen via inkoop, vrij gelaten in de keuze van het instrumentarium daarbij. Bij amvb worden nadere regels gesteld met betrekking tot het aanbod en de tijdigheid van het aanbod.

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

Meer recentelijk heeft zich in het sociaal domein een qua aard vergelijkbare ontwikkeling voorgedaan.[30] Dit heeft geleid tot nadere regels met betrekking tot de in ogenschouw te nemen kostelementen in de prijs van het aanbod.[31] De amvb is opgesteld in algemene termen, waarbij er ruimte is voor eigen invulling. Evaluatie van de amvb laat zien dat deze een stimulans vormt om in overleg te treden met aanbieders, hetgeen zeker effect heeft gehad (maar niet zoveel als aanbieders hoopten).[32]

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

2.5.7 Gemeentelijke samenwerking

De relatief beperkte omvang van de doelgroep en de noodzakelijke diversiteit van het te realiseren inburgeringsaanbod, betekent voor gemeenten met een kleine groep inburgeringsplichtigen een relatief groot beslag op expertise en (specialistische) capaciteit. Daarmee ligt gemeentelijke samenwerking, zeker voor kleinere gemeenten, voor de hand en is samenwerking (wellicht) noodzakelijk om de inburgeringsplichtige tijdig een op het PIP toegesneden inburgeringsaanbod te doen. Dit betekent overigens niet dat op alle punten van het inburgeringsproces samengewerkt zou moeten worden. Het is voorstelbaar dat verschillende gemeenten samenwerken op het gebied van

[30] Rapport Berenschot, *De bodem bereikt*, 2015.
[31] Besluit van 10 februari 2017, houdende regels ter waarborging van een goede verhouding tussen de prijs voor de levering van een voorziening en de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit van de voorziening en de continuïteit in de hulpverlening tussen de cliënt en de hulpverlener (Stb. 2017, 55).
[32] https://www.pianoo.nl/nl/document/16567/onderzoek-naar-de-toepassing-van-de-amvb-reele-prijs-wmo

het realiseren van inburgeringsaanbod, maar dat de begeleiding van inburgeringsplichtigen lokaal plaatsvindt. Gemeentelijke samenwerking is een middel voor gemeenten om tijdig maatwerk te kunnen leveren aan de inburgeringsplichtige. Het is geen doel op zich.

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

Samenwerking tussen gemeenten wordt dus niet verplicht, maar de regering vindt het, vanwege het grote belang van een passend en tijdig aanbod voor de inburgeringsplichtige, ook in kleinere gemeenten, wel wenselijk om een aanwijzingsbevoegdheid met betrekking tot gemeentelijke samenwerking achter de hand te hebben voor de gevallen dat dit niet vanuit de gemeenten zelf wordt georganiseerd. Als in voorkomende gevallen blijkt dat gemeenten er niet voor zorgen dat aan inburgeringsplichtigen tijdig een op hun PIP toegesneden inburgeringsaanbod wordt gedaan, kan de Minister gebruik maken van zijn aanwijzingsbevoegdheid.

2.6 Toezicht op de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs

De stichting Blik op Werk is binnen het huidige inburgeringsstelsel houder van het ‘keurmerk inburgering’ en toetst of cursusinstellingen aan de normen voldoen op een aantal indicatoren. Het toezicht bestaat uit verschillende elementen en het keurmerk geeft aan of een cursusinstelling voldoet aan de randvoorwaarden die worden gesteld aan het taalonderwijs. Het gaat om voorwaarden op gebied van: bedrijfsvoering (continuïteit en betrouwbaarheid), financiën, kwaliteit van de organisatie (kwaliteit van personeel, klachtafhandeling), kwaliteit van het taalonderwijs en didactiek (toezicht in de klas). Het keurmerk is voortdurend in ontwikkeling, op het gebied van kwaliteitsborging en het bestrijden van fraude. Dit heeft er toe geleid dat het toezicht de afgelopen jaren is uitgebreid met toezicht in de klas en met financieel toezicht in de vorm van een financiële audit. Ook zijn er aanvullende eisen voor nieuwe toetreders geformuleerd. Het wetsvoorstel bevat op dit onderdeel geen aanpassingen: het keurmerk Blik op Werk blijft ook een onderdeel van het nieuwe inburgeringsstelsel.

Gemeenten hebben een regierol in de uitvoering van de inburgering en zijn verantwoordelijk voor het aanbod van inburgeringscursussen (taalonderwijs) aan asielstatushouders. Gemeenten zorgen in het nieuwe stelsel voor op maat gesneden inburgeringstrajecten en hebben het grootste belang om ervoor zorg te dragen dat de inburgeringscursussen kwalitatief hoogwaardig zijn en bijdragen aan het zo snel mogelijk leren van de taal en de kansen op werk te vergroten. Het taalonderwijs is daarbij een belangrijk onderdeel van het inburgeringstraject. Gemeenten krijgen in het nieuwe stelsel de plicht om een inburgeringsaanbod te doen dat aansluit bij de leerroute en andere elementen die in het PIP zijn vastgelegd. (zie paragraaf 2.5.6). De kwaliteit van dit inburgeringsaanbod binnen de B1-route en de Z-route is geborgd via het keurmerk inburgering: gemeenten mogen alleen inburgeringscursussen aanbieden met het keurmerk. Dit geeft gemeenten de mogelijkheid te sturen op de kwaliteit van het taalonderwijs. Gemeenten zijn veel meer bij machte om te handelen bij signalen van misstanden dan de individuele inburgeringsplichtige: zij kunnen misstanden (eventueel samen met samenwerkingspartners) duiden, wegen en vervolgens een keuze maken om samenwerkingsrelaties te beëindigen. De aanbodplicht van gemeenten en het keurmerk inburgering genereert een ‘dubbel slot’.

De kwaliteit van het onderwijs binnen taalschakeltrajecten in de onderwijsroute wordt op een andere wijze gewaarborgd: om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van taalschakeltrajecten van hoog niveau zal zijn, wordt voorgesteld taalschakeltrajecten toe te voegen aan de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) als een vorm van educatie zoals bedoeld in artikel 7.3.1, eerste lid, onderdeel f, van de WEB. Verder wordt het voor aanbieders van deze trajecten mogelijk gemaakt om diploma-erkenning voor deze trajecten aan te vragen en te verkrijgen, waardoor de Inspectie

van het onderwijs het toezicht op de kwaliteit van deze trajecten kan gaan uitvoeren. De reden om voor de taalschakeltrajecten voor een andere manier van kwaliteitsborging te kiezen is tweeledig: allereerst bestaan taalschakeltrajecten, anders dan inburgeringscursussen binnen de B1-route en de Z-route, uit meer elementen dan alleen het leren van de Nederlandse taal en KNM (zie paragraaf 2.7.1.2). Daarnaast zijn deze trajecten specifiek gericht op instroom in het beroeps- en wetenschappelijk onderwijs waarop de Inspectie van het onderwijs ook toezicht houdt.
Door tevens te bepalen dat het gemeentelijk aanbod van taalschakeltrajecten moet bestaan uit trajecten die deze diploma-erkenning hebben verkregen, geldt het genoemde 'dubbel slot' ook voor deze trajecten.

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

2.7 De inburgeringsplicht

De inburgeringsplicht in het nieuwe wetsvoorstel bestaat uit verschillende onderdelen. Om aan de inburgeringsplicht te voldoen, volgt een inburgeringsplichtige één van de drie verschillende leerroutes. Verder dienen alle inburgeringsplichtigen het PVT te volgen en af te ronden. Daarnaast is het volgen en afronden van de MAP voor vrijwel alle inburgeringsplichtigen verplicht. De MAP vervangt het huidige examenonderdeel oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt (ONA).

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

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

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

2.7.1 Leerroutes

In het nieuwe inburgeringsstelsel wordt meer dan voorheen rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de inburgeringsplichtige. Dit uit zich onder andere doordat het nieuwe stelsel drie leerroutes bevat waarmee aan de inburgeringsplicht kan worden voldaan. Elke inburgeringsplichtige volgt de route die het beste aansluit bij de capaciteiten en mogelijkheden van de inburgeringsplichtige. Verder is er ook binnen de routes ruimte voor maatwerk.

2.7.1.1 B1-route

De B1-route is gericht op het beheersen van het Nederlands als Tweede taal (Nt2) op niveau B1 volgens het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Moderne vreemde talen van de Raad van Europa. Door middel van het slagen voor een centraal examen voor de examenonderdelen Lezen, Luisteren, Schrijven en Spreken op niveau B1, KNM en het voldoen aan de overige (decentrale) onderdelen (PVT, MAP) van de inburgeringsplicht, wordt binnen deze route aan de inburgeringsplicht voldaan. Dit is een verhoging van het taalniveau ten opzichte van het

huidige inburgeringsstelsel waarin A2 het niveau is wat moet worden bereikt om te kunnen slagen voor de verschillende examenonderdelen om daarmee aan de inburgeringsplicht te kunnen voldoen. De inzet op een betere beheersing van de Nederlandse taal op een hoger taalniveau, waarbij niveau B1 als uitgangspunt geldt, stelt inburgeringsplichtigen beter in staat zelfstandig te participeren in de Nederlandse maatschappij en vergemakkelijkt het vinden van een baan.

Voor inburgeringsplichtigen die de B1-route gaan volgen, moet het inburgeringstraject erop zijn gericht om het niveau B1 zo snel en effectief mogelijk te bereiken. Waar relevant en mogelijk zal worden ingezet op een combinatie van inburgering en participatie: het leren van de taal in combinatie met werk of andere activiteiten gericht op het meedoen in de samenleving. De wijze waarop hieraan op individueel niveau invulling wordt gegeven hangt af van de achtergrond en behoefte van de inburgeringsplichtige en wordt vastgelegd in het PIP (zie paragraaf 2.5.4). Omdat de achtergronden van inburgeringsplichtigen divers zijn, is het van belang dat gemeenten de mogelijkheid bieden om de route met een verschillende intensiteit te volgen. Waar een intensief taaltraject van twintig uur per week les het meest passend is voor de één, is de ander wellicht meer gebaat bij een intensiteit van tien lesuren per week over een langere periode omdat taalles en werk worden gecombineerd. Om ruimte te geven voor maatwerk, wordt er wettelijk geen minimum of maximum aantal wekelijkse lesuren vastgelegd binnen de B1-route. In samenspraak met de inburgeringsplichtige, zal de gemeente bepalen hoe intensief het traject zal zijn en ook dit zal worden vastgelegd in het PIP. Naast afspraken over formeel leren door middel van taalonderwijs kan de gemeente ook bepalen dat non-formeel leren, zoals een wekelijkse afspraak met een taalmaatje, onderdeel zal zijn van de B1-route.

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

Het zou kunnen voorkomen dat een inburgeringsplichtige die de B1-route volgt, toch niet in staat blijkt alle taalonderdelen van het inburgeringsexamen op niveau B1 te behalen. Om die reden bevat het wetsvoorstel een uitzondering op de hoofdregel dat het inburgeringsexamen in deze route bestaat uit de examinering van de taalonderdelen op tenminste niveau B1. Wanneer na aanzienlijke inspanningen van de inburgeringsplichtige blijkt dat de inburgeringsplichtige niet in staat is om binnen de inburgeringstermijn niveau B1 te halen, kan worden bepaald dat examens op niveau A2 worden afgelegd.

Bij of krachtens amvb wordt vastgelegd hoe dit in de praktijk wordt uitgevoerd en wanneer er sprake is van ‘aanzienlijke inspanningen’ van de inburgeringsplichtige. Gedacht wordt aan een vastgesteld aantal gevolgde lesuren of, als dat moment eerder is bereikt, aan een vastgesteld aantal maanden na aanvang van de inburgeringstermijn.
Het gesprek hierover dient te worden gevoerd tussen de gemeente en de inburgeringsplichtige, waarbij het advies van de cursusinstelling wordt betrokken. Cursusinstellingen, waar taaldocenten Nt2 werkzaam zijn, hebben de expertise hiervoor in huis: zij kunnen een inschatting maken van het niveau dat iemand kan behalen en de inspanning die daarvoor nodig is. Een cursusinstelling adviseert op basis van de observaties in de klas en objectieve taaltoetsen die gedurende de taalcursus worden afgenomen om de voortgang te bepalen. De uitkomst van het overleg kan zijn dat een inburgeringsplichtige alle of enkele taalonderdelen op niveau A2 kan afleggen. Hiervoor dient het PIP te worden gewijzigd.

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

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

alle inburgeringsplichtigen die de B1-route volgen geldt dat het behalen van het examen op niveau B1 voldoende is om te voldoen aan dit onderdeel van de inburgeringsplicht.

2.7.1.1.1 Examinering

Het afnemen van de taalexamens en KNM blijft in het nieuwe inburgeringsstelsel een centrale verantwoordelijkheid. Op centraal niveau worden taalexamens georganiseerd op niveau A2, B1 en B2 waaraan door de inburgeringsplichtige op het vastgestelde niveau moet worden voldaan. Deze taalexamens bestaan uit de onderdelen Lezen, Luisteren, Schrijven en Spreken.

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

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

2.7.1.2 Onderwijsroute

Door het behalen van een Nederlands diploma van een beroeps- of wetenschappelijke opleiding, worden de kansen van inburgeringsplichtigen om een betaalde baan op passend niveau te vinden en volwaardig te kunnen meedoen aanzienlijk vergroot. Binnen het huidige inburgeringsstelsel is de toeleiding van inburgeringsplichtigen naar het onderwijs echter niet goed en structureel geregeld. Wel zijn er in de praktijk verschillende 'taalschakeltrajecten' opgezet waarin anderstaligen worden begeleid richting het Nederlands onderwijs.[33] Voor de toegang tot deze trajecten wordt vaak vereist dat de deelnemer de Nederlandse taal al beheerst. Een en ander maakt dat inburgeringsplichtigen met leerpotentieel maar met onvoldoende kennis van de Nederlandse taal (en bepaalde studievaardigheden of deficiënties in kennis van bepaalde vakken) in de huidige situatie vaak niet of niet op het juiste niveau instromen in het onderwijs. Om het onderwijspotentieel van inburgeringsplichtigen beter te kunnen benutten, omvat het nieuwe inburgeringsstelsel daarom een aparte leerroute die inburgeringsplichtigen toeleidt naar het onderwijs: de onderwijsroute. De invulling van deze onderwijsroute is samen met de minister van OCW vorm gegeven.

De onderwijsroute bestaat uit een taalschakeltraject, waarin de inburgeringsplichtige niet alleen de Nederlandse taal leert op minimaal niveau B1, maar tegelijkertijd zo goed mogelijk wordt voorbereid op de instroom in het Nederlands middelbaar of hoger beroepsonderwijs (MBO of HBO) of wetenschappelijk onderwijs (WO). Instroom in vervolgonderwijs na het taalschakeltraject is gericht op alle niveaus MBO, HBO of WO. Dat betekent dat inburgeringsplichtigen die na het taalschakeltraject een entree-opleiding (MBO niveau 1) willen gaan volgen, ook in aanmerking komen voor de onderwijsroute. Omdat alleen diploma's op MBO niveau 2 of hoger, HBO, en WO gelden als startkwalificatie waarmee de kansen op de arbeidsmarkt het hoogst zijn, verdient het echter de voorkeur dat een inburgeringsplichtige na het behalen van het taalschakeltraject doorstroomt naar een opleiding op minimaal MBO niveau 2.
Met het succesvol afronden van het taalschakeltraject en het PVT hebben inburgeringsplichtigen die deze route volgen voldaan aan de inburgeringsplicht en beschikken zij niet alleen over voldoende kennis van de Nederlandse taal, samenleving en arbeidsmarkt, maar ook over voldoende overige (studie)vaardigheden om met succes een Nederlandse opleiding te gaan volgen.

De regering vindt het van belang dat met name de onderwijspotentie van jonge inburgeringsplichtigen zoveel mogelijk wordt benut: zij hebben, anders dan inburgeringsplichtigen die op latere leeftijd naar Nederland komen, immers nog een heel werkzaam leven in Nederland voor zich. Om het volgen van een opleiding voor inburgeringsplichtigen ook financieel mogelijk te maken, is het verder van belang dat zij na afronding van het taalschakeltraject in aanmerking kunnen komen voor studiefinanciering ten behoeve van hun vervolgopleiding. Dat betekent dat

[33] Regioplan, *Factsheet Toeleiding statushouders naar onderwijs* (18144), 2019

instroom in die opleiding uiterlijk vóór de 30-ste verjaardag moet plaatsvinden.[34] Om deze reden wordt in het wetsvoorstel voor de onderwijsroute een leeftijdsgrens gehanteerd: alleen inburgeringsplichtigen die de leeftijd van 28 jaar nog niet hebben bereikt komen voor het taalschakeltraject binnen deze route in aanmerking. Wanneer de inburgeringsplichtige een asielstatushouder is, wordt dit taalschakeltraject door de gemeente aangeboden (zie paragraaf 2.5.6). Dat betekent overigens niet dat andere inburgeringsplichtigen geen taalschakeltraject of een Nederlandse (vervolg)opleiding zouden kunnen volgen: hierover kunnen afspraken met de gemeente worden gemaakt wanneer zij dit zelf kunnen bekostigen. De toegang tot het Nederlandse onderwijs wordt hierdoor dus niet beperkt.

Het taalschakeltraject binnen de onderwijsroute is een zeer intensief traject van gemiddeld ongeveer anderhalf jaar, gericht op instroom in een vervolgopleiding die (waarschijnlijk) ook nog enkele jaren zal duren. Een inburgeringsplichtige die deze route gaat volgen, moet dus niet alleen voldoende (leer)potentie hebben om, na het volgen van het taalschakeltraject, in te kunnen stromen in het Nederlands beroeps- of wetenschappelijk onderwijs, maar dient ook voldoende gemotiveerd te zijn om dit succesvol te kunnen afronden. Met andere woorden: de inburgeringsplichtige die deze route gaat volgen moet dit niet alleen kunnen, maar ook willen. Van gemeenten wordt verwacht dat zij op basis van de brede intake inclusief de uitkomsten van de leerbaarheidstoets samen met de (jonge) inburgeringsplichtige bepalen of de onderwijsroute inderdaad geschikt is. Om te waarborgen dat zoveel mogelijk jonge inburgeringsplichtigen het onderwijs instromen, wordt verwacht dat gemeenten hen daarbij wel zoveel mogelijk stimuleren deze route te volgen.

Het taalschakeltraject is een voltijds traject (vergelijkbaar met Nederlands onderwijs) dat bestaat uit naar verwachting ongeveer 1000 uur taallessen Nederlands in combinatie met andere vakken en vaardigheden (ongeveer 500 uur), zoals rekenen, Engels en computervaardigheden. Verder zal er tijdens het taalschakeltraject aandacht zijn voor de ontwikkeling van competenties die benodigd zijn om succesvol in te kunnen stromen in het Nederlandse onderwijs en de Nederlandse arbeidsmarkt, zoals bijvoorbeeld assertiviteit en initiatief nemen. Ook zullen KNM en arbeidsmarktoriëntatie verplichte onderdelen worden van het taalschakeltraject.
Om een goede aansluiting tussen het taalschakeltraject en de vervolgopleiding te kunnen borgen, moeten inburgeringsplichtigen binnen het taalschakeltraject tot minimaal niveau B1 moeten worden opgeleid. Voor de meeste vervolgopleidingen zal dit niveau B2 moeten zijn. Toegang tot het taalschakeltraject is op het gebied van beheersing van de Nederlandse taal drempelloos.

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

[34] De Wet op de Studiefinanciering kent een leeftijdsgrens van 30 jaar: een deelnemer moet voor zijn 30-ste verjaardag ingeschreven staan aan de opleiding om (ook na deze leeftijd) in aanmerking te komen voor studiefinanciering (studielening).

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

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

2.7.1.3 Z-route

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

Het wetsvoorstel bevat een grondslag om bij of krachtens amvb regels te stellen over onder andere de inhoud en vormgeving van de Z-route. Hieraan zal invulling worden gegeven door onder meer te bepalen dat er een urennorm van 1.600 uur zal gelden voor inburgeringsplichtige asielstatushouders. Deze norm van 1.600 uur is een stuk hoger dan de 600 uur deelname aan een inburgeringscursus of cursus Nt2 op basis waarvan in het huidige stelsel een ontheffing kan worden aangevraagd op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen. Minimaal 800 uur moet worden ingezet op het leren van de Nederlandse taal en KNM waarbij het streefniveau op de vier taalonderdelen (lezen, luisteren, schrijven en spreken) minimaal op niveau A1 ligt. De overige 800 uur moet onder andere worden besteed aan activering en participatie en de overige onderdelen van de inburgeringsplicht (PVT en MAP). De invulling van deze 800 uur is maatwerk en moet worden afgestemd op de capaciteiten en behoeften van de inburgeringsplichtige. De Z-route is een intensieve route in het inburgeringsstelsel waarin inburgering en participatie stevig worden gecombineerd. Enkel in uitzonderingsgevallen kan worden afgeweken van deze urennorm. Dit zal nog nader worden uitgewerkt in de amvb.

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

Bij de totstandkoming van deze trajecten kunnen gemeenten verschillende (maatschappelijke) partners, waaronder ook andere gemeenten, taalscholen, taalvrijwilligersorganisaties en werkgevers, betrekken. Het aanbod in de Z-route moet zijn gericht op de Nederlandse taal, zelfredzaamheid, activering en participatie, waaronder: betaald werk, vrijwilligerswerk, stage, arbeidsoriëntatie en arbeidstoeleiding. Daarnaast kan binnen de route ook worden ingezet op activiteiten in andere domeinen zoals onder andere financiën, gezondheid en sociaal netwerk waarmee het spreken van de Nederlandse taal en participatie worden gestimuleerd.[35] De begeleiding van deze doelgroep gedurende het traject vraagt van de gemeente een stevige inzet, waarbij meerdere contactmomenten tussen gemeente, inburgeringsplichtige en andere betrokken partners van het traject, waaronder de cursusinstellingen, moeten plaatsvinden. Doordat gemeenten per inburgeringsplichtige inzetten op een individueel afgestemd en betekenisvol traject wordt optimaal geïnvesteerd in de ontwikkelkansen van de deelnemer op zowel taal als participatie in de Nederlandse samenleving.

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

Inburgeringsplichtigen die de Z-route volgen hebben voldaan aan hun inburgeringsplicht als zij hebben voldaan aan de invulling van hun traject zoals dit is vastgelegd in het PIP. Daarin wordt vastgelegd uit welke activiteiten de Z-route in het individuele geval bestaat, zoals de nadere invulling van de verplichte 1.600 uur of 800 uur deelname. Daarnaast moeten zij ook het PVT en de MAP (succesvol) afronden. De gemeente heeft de taak om de vorderingen van de inburgeringsplichtige goed bij te houden, om te kunnen bepalen of betrokkene aan het PIP heeft voldaan.

Verder wordt een eindgesprek een verplicht onderdeel van de Z-route. Dit eindgesprek is nodig, omdat er in de Z-route, in tegenstelling tot de andere leerroutes, geen examenverplichting geldt op basis waarvan bepaald kan worden dat de deelnemer heeft voldaan aan de inburgeringsplicht. De reden hiervoor, is dat het weinig zinvol is om deelnemers aan de Z-route verplicht examens af te laten leggen op een niveau waar vooraf al van vaststaat dat dit (veel) te hoog en daarmee niet haalbaar is. Overigens is het wel wenselijk dat taalscholen, indien mogelijk, de inburgeringsplichtige lokaal examen laten doen voor de verschillende onderdelen op A1 niveau. Wanneer gedurende het traject van de Z-route blijkt dat iemand toch één of meer taalonderdelen op niveau A2 kan behalen wordt door de gemeente gestimuleerd alsnog de betreffende centrale examenonderdelen af te leggen.

2.7.2 Participeren: kennis van kernwaarden en arbeidsmarkt

Het (maatschappelijk) doel van het wetsvoorstel, is dat alle inburgeringsplichtigen snel en volwaardig gaan meedoen in de Nederlandse samenleving en op de arbeidsmarkt. Om dat doel te kunnen realiseren, is het niet alleen van belang dat inburgeringsplichtigen kennis op doen van de het huidige ONA-traject. Binnen de MAP staat participatie op de arbeidsmarkt centraal. Dit wordt niet alleen tot uiting gebracht door een andere naamgeving, maar ook door de inhoud van de MAP. Binnen de MAP brengt de inburgeringsplichtige de eigen competenties en arbeidskansen in beeld. Dit wordt gecombineerd met het opdoen van praktische ervaring op de (lokale) arbeidsmarkt.[36] Ook met de onderwerpen uit de MAP komen inburgeringsplichtigen herhaaldelijk en in verschillende vormen in aanraking. Zo is er zowel bij de maatschappelijke begeleiding van asielstatushouders als bij de brede intake en het opstellen van het PIP van alle inburgeringsplichtigen aandacht voor de leefgebieden werk en inkomen.

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

[36] Denk hierbij aan bedrijfsbezoeken, vrijwilligerswerk, werkervaringsplaatsen/stages of betaald werk.

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

Op grond van het wetsvoorstel worden inburgeringsplichtigen verplicht om zowel het PVT als de MAP in de eerste achttien maanden na aanvang van de inburgeringstermijn af te ronden (zie paragraaf 2.7.3). De reden hiervoor, is dat de regering het van belang acht dat inburgeringsplichtigen vroegtijdig kennis opdoen van de Nederlandse kernwaarden en van de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit is immers een belangrijke voorwaarde om zo snel mogelijk te kunnen participeren in de Nederlandse samenleving. Dit betekent dat de termijn voor het afronden van het PVT ten opzichte van het huidige inburgeringsstelsel met een half jaar wordt verlengd. Dit is nodig om de gewenste intensivering van het PVT (zie paragraaf 2.7.2.1) praktisch te kunnen realiseren. De termijn van de MAP wordt daarentegen met achttien maanden verkort ten opzichte van ONA binnen het huidige stelsel. Daardoor wordt de inburgeringsplichtige gestimuleerd en geactiveerd om zo snel mogelijk te gaan participeren. Het hanteren van één termijn voor zowel het PVT als de MAP biedt gemeenten daarnaast de mogelijkheid om de trajecten organisatorisch of inhoudelijk op elkaar af te stemmen, zodat een samenloop kan ontstaan van de verschillende onderdelen van het inburgeringstraject.

2.7.2.1 Participatieverklaringstraject (PVT)

Het PVT bestaat, net zoals in het huidige inburgeringsstelsel, voor alle inburgeringsplichtigen uit twee onderdelen: een inleiding in de kernwaarden en de ondertekening van de participatieverklaring. De inleiding in de kernwaarden bestaat uit een overdracht van inhoudelijke kennis over de kernwaarden van de Nederlandse samenleving. Met de ondertekening van de participatieverklaring tonen inburgeringsplichtigen hun betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving en hun bereidheid om daar actief aan bij te dragen.[37]

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

Uit onderzoek naar effectieve vormen van waardenoverdracht komt naar voren dat intensievere trajecten (meer contactmomenten) en de inzet van dialoogvormen een positief effect hebben op de kennis van inburgeringsplichtigen over de kernwaarden.[38] Dialoogsessies en bezoeken aan lokale waardendragers (zoals de vrijwilligerscentrale) dragen het meest bij aan reflectie op de kernwaarden en een beter begrip daarvan. Praktische informatie is daarnaast behulpzaam bij verdere participatie.[39] Een bezoek aan een (maatschappelijke) organisatie waarbij een abstracte waarde wordt vertaald naar de praktijk sluit het meest aan bij de leefwereld en behoefte van de inburgeringsplichtige.[40] Daarom zal, als (minimaal) vormvoorschrift voor de invulling van de inleiding in de kernwaarden, worden bepaald dat het PVT een activiteit of excursie moet omvatten. In deze excursie of activiteit wordt aandacht besteed aan een kernwaarde en wordt deze waarde praktisch vertaald. Verder zal bij of krachtens amvb worden bepaald dat het gehele traject, de inleiding in de kernwaarden en de ondertekening een duur van minimaal twaalf uren zal kennen, inclusief het tekenmoment van de verklaring. De wijze waarop invulling wordt gegeven aan het PVT wordt voor elke inburgeringsplichtige vastgelegd in het PIP. Gemeenten zijn verplicht om aan elke inburgeringsplichtige een aanbod voor het PVT te doen.

Voor het succesvol organiseren van trajecten gericht op waardenoverdracht moet rekening worden gehouden met een aantal organisatorische en inhoudelijke randvoorwaarden. Een goede

---

[37] In de participatieverklaring staan begrippen als vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit en participatie centraal.
[38] Regioplan beleidsonderzoek, *Monitor en evaluatie waardenoverdracht nieuwkomers*, 2016.
[39] Uit het onderzoek naar effectieve vormen van waardenoverdracht komt naar voren dat de bezoeken aan lokale waardendragers als additionele opbrengst een positieve invloed hebben op het zelfvertrouwen en zelfredzaamheid van de nieuwkomers.
[40] BMC, *Eindrapportage behoefteonderzoek migranten*, 2014.

afstemming met uitvoeringspartners, voor- en nabesprekingen bij bezoeken of excursies zorgen er voor dat reflectie op waarden kan plaatsvinden. Daarnaast is het inzetten van tolken of eigen taalondersteuning van belang bij het bespreken van de waarden. Bij inhoudelijke bijeenkomsten over waarden (zoals dialoogsessies) is het verder van belang dat interactie plaatsvindt in een veilige setting. Ook leidt een constante vergelijking van de herkomstcultuur met de Nederlandse cultuur tot meer kennis en begrip van de Nederlandse kernwaarden.

Met de invulling van het PVT langs hierboven genoemde lijn wordt aangesloten bij de bevindingen van onderzoek en wordt de motie Heerma / Segers uitgevoerd, waarin de regering wordt verzocht om de best mogelijke culturele inburgering te organiseren in gemeenten.[41]

2.7.2.2 Module Arbeidsmarkt & Participatie (MAP)

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

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

Bij of krachtens amvb zullen nadere regels worden opgenomen over de inhoud en invulling van de MAP. In ieder geval zal worden bepaald dat de inburgeringsplichtige in de MAP de eigen competenties en de arbeidskansen in beeld brengt en dat dit wordt gecombineerd met praktische inzet op de (lokale) arbeidsmarkt.[42] De MAP is een verplicht onderdeel van de inburgeringsplicht. Inburgeringsplichtigen die de onderwijsroute volgen zijn echter vrijgesteld van de MAP omdat arbeidsmarktoriëntatie onderdeel van het taalschakeltraject is (zie paragraaf 2.7.1.2). Bij de nadere uitwerking van de MAP zal worden bezien of er (andere) groepen inburgeringsplichtigen zijn aan te wijzen voor wie de module geen toegevoegde waarde heeft. Zij kunnen op grond van het voorgestelde artikel 4, derde lid, bij of krachtens amvb worden vrijgesteld van dit onderdeel van de inburgeringsplicht. Hoe de MAP op individueel niveau wordt ingevuld voor de inburgeringsplichtige, wordt vastgelegd in het PIP.

De kwaliteit van de invulling van de MAP wordt, zeker in de start van het stelsel, gemonitord. Door middel van monitoring wordt inzichtelijk gemaakt of gemeenten voldoende in staat zijn om de MAP op een betekenisvolle wijze vorm te geven.

2.7.3 Inburgeringstermijn

De termijn om aan de inburgeringsplicht te voldoen blijft in het nieuwe stelsel drie jaar. Het gaat dan specifiek om de termijn waarbinnen de leerroute (succesvol) moet worden afgerond. Anders dan in het huidige stelsel, vangt de termijn van drie jaar niet direct aan nadat een vreemdeling inburgeringsplichtig is geworden. De termijn start pas nadat de inburgeringsplichtige is ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP). Wanneer de inburgeringsplichtige een asielstatushouder is, dan betreft dit de inschrijving in de BRP van de gemeente waar de betrokkene wordt gehuisvest aansluitend aan het verblijf in een AZC. De reden om deze termijn op een ander

[41] Kamerstuk 32 824, nr. 234.
[42] Denk hierbij aan bedrijfsbezoeken, vrijwilligerswerk, werkervaringsplaatsen/stages of betaald werk.

moment te laten starten hangt samen met de regierol van gemeenten. Gemeenten zijn in het nieuwe stelsel verantwoordelijk voor het afnemen van een brede intake, het vaststellen van een PIP en, als de inburgeringsplichtige een asielstatushouder betreft, het inburgeringsaanbod. Deze stappen vormen de daadwerkelijke start van het inburgeringstraject. Een termijn die aanvangt op het moment van inschrijving in de BRP, sluit daarbij beter aan. In de praktijk komt het immers regelmatig voor dat er enige tijd zit tussen het moment van vergunningverlening (het moment dat de inburgeringsplicht ontstaat) en huisvesting in de gemeente, zeker in het geval van asielstatushouders. Op deze manier wordt tevens voorkomen dat de termijn in dit soort situaties moet worden verlengd.

De termijn waarbinnen het PVT en de MAP moeten zijn afgerond wordt achttien maanden (zie paragraaf 2.7.2). Net zoals de termijn van drie jaar, start ook deze termijn op het moment van inschrijving van de inburgeringsplichtige in de BRP. Voor het PVT is dit binnen het huidige inburgeringsstelsel ook al het geval.

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

DUO zal, net zoals in het huidige inburgeringsstelsel, namens de minister van SZW, vaststellen wanneer de inburgeringstermijn aanvangt en zal ook aanvragen om verlenging van deze termijn behandelen.

2.7.4 Ontheffing van de inburgeringsplicht

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

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

De mogelijkheid om op grond van een psychische of lichamelijke belemmering of een verstandelijke handicap te worden ontheven van de inburgeringsplicht blijft ook in het nieuwe inburgeringsstelsel bestaan.[43] Dergelijke situaties kunnen zich immers altijd voordoen. Ook de wijze waarop de ontheffing moet worden aangevraagd blijft hetzelfde als in het huidige inburgeringsstelsel: de inburgeringsplichtige vraagt de ontheffing aan en overlegt bij de aanvraag een medisch advies (afgegeven door een door de minister aangewezen onafhankelijke arts). Op basis van dit advies besluit DUO op de aanvraag. Dit past bij de rol van DUO in het nieuwe stelsel als de organisatie die, namens de minister van SZW, vaststelt of iemand inburgeringsplichtig is of niet.

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

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

Behalve de medische ontheffingsgrond blijft ook de ontheffingsgrond aantoonbaar voldoende ingeburgerd bestaan. Deze ontheffingsgrond heeft betrekking op inburgeringsplichtigen die al langere tijd in Nederland verblijven. Behalve een verblijf van minimaal tien jaar in Nederland, moeten ze ook voldoen aan de voorwaarde dat zij minimaal vijf jaar betaald of vrijwilligerswerk hebben verricht en moeten ze een toets spreekvaardigheid en luistervaardigheid met succes afleggen. Ook voor deze toets wordt het niveau verhoogd van A2 naar B1. Nieuw is dat deze ontheffingsgrond in de wet wordt vastgelegd in plaats van het besluit.

Ten slotte bevat het wetsvoorstel een bepaling dat de minister op grond van bijzondere individuele omstandigheden ontheffing van de inburgeringsplicht kan verlenen. Deze ontheffingsgrond is enkel bedoeld voor zeer uitzonderlijke, onvoorziene gevallen, die niet aan de inburgeringsplichtige zijn te wijten en waarbij het vasthouden aan de inburgeringsplicht voor de inburgeringsplichtige tot een zeer schrijnende situatie zou leiden. Deze ontheffingsmogelijkheid is bedoeld voor gevallen gelijk aan die is opgenomen in het Vreemdelingenbesluit 2000 voor het basisexamen inburgering buitenland naar aanleiding van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 9 juli 2015.[44] Van belang is dat de inburgeringsplichtige die zich hierop beroept, zo uitgebreid mogelijk zijn bijzondere omstandigheden toelicht waardoor een zo weloverwogen mogelijke beoordeling kan plaatsvinden. De getoonde wil van de inburgeringsplichtige om voor het examen te slagen en de nodige inspanningen die daartoe zijn gedaan spelen een belangrijke rol bij de beoordeling. Deze inspanningen zullen dus ook aangevoerd, onderbouwd en aangetoond moeten worden.

3. Verhouding tot andere wet- en regelgeving

3.1 Internationale en EU-regelgeving

3.1.1 Gezinsherenigingsrichtlijn en Richtlijn langdurig ingezetenen

Op grond van artikel 7, tweede lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn[45] en artikel 5, tweede lid, van de Richtlijn langdurig ingezetenen[46] is het toegestaan om integratievoorwaarden te stellen. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) heeft in diverse uitspraken[47] invulling gegeven aan de mogelijkheid om bij nationaal recht integratievoorwaarden te stellen. Zo vloeit uit het evenredigheidsbeginsel voort dat de integratievoorwaarden niet verder mogen gaan dan nodig is om het doel van vergemakkelijking van de integratie van de betrokkene te bereiken.[48] Dat

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

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

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

[47] 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).

[48] C&A, overweging 60 en 62 en K&A, overweging 51, 52 en 56.

veronderstelt in het bijzonder dat de integratievoorwaarden overeenkomen met een basisniveau, dat rekening moet worden gehouden met het bewijs dat betrokkene heeft geleverd van zijn wil om aan de integratievoorwaarden te voldoen en van de inspanning die hij daarvoor heeft gedaan, dat rekening moet worden gehouden met bijzondere individuele omstandigheden en dat de kosten om te voldoen aan de integratievoorwaarden niet buitensporig zijn. Daarbij moet rekening worden gehouden met omstandigheden als leeftijd, opleidingsniveau, financiële situatie en de gezondheidstoestand van de betrokkene.[49]

De regering is van oordeel dat het voorgestelde inburgeringsstelsel voldoet aan het hiervoor beschreven kader. In dit nieuwe stelsel wordt meer dan voorheen rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de inburgeringsplichtige. Het inzicht in deze persoonlijke omstandigheden wordt verkregen door middel van de brede intake. Deze brede intake dient als basis om vast te stellen op welke wijze de inburgeringsplichtige aan zijn inburgeringsplicht kan voldoen: door middel van het afronden van de B1-route, onderwijsroute of Z-route. Bij de routes wordt rekening gehouden met het bewijs dat betrokkene heeft geleverd van zijn wil om aan de integratievoorwaarden te voldoen en van de inspanning die hij daarvoor heeft gedaan. In de B1-route is het mogelijk om na aanzienlijke inspanningen van de inburgeringsplichtige het examen op niveau A2 af te leggen en op die manier aan de inburgeringsplicht te voldoen. De Z-route bouwt, anders dan nu, vooraf de mogelijkheid in om rekening te houden met de mogelijkheden van de inburgeringsplichtige. Indien vooraf vast staat dat het afronden van de B1-route buiten het bereik van de inburgeringsplichtige ligt, kan een route gericht op zelfredzaamheid worden gevolgd. In deze route gaat het niet om het behalen van een bepaald resultaat, maar juist om het verrichten van inspanningen gericht op integratie. Hiermee nog beter ingezet op de vergemakkelijking van integratie van de betrokkene. Het traject is meer betekenisvol dan de ontheffing van de inburgeringsplicht op grond van geleverde inspanningen waar deze doelgroep nu voor op gaat. De verwachting is dat het voor iedere inburgeringsplichtige mogelijk is om te voldoen aan de inburgeringsplicht. Als blijkt dat het door de bijzondere individuele omstandigheden van de inburgeringsplichtige uiterst moeilijk of onmogelijk is om aan de inburgeringsplicht te voldoen, dan kan Onze Minister een ontheffing van de inburgeringsplicht verlenen.

3.1.2 Kwalificatierichtlijn ten aanzien van inburgering

Uit artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn[50] volgt dat om de integratie van personen die internationale bescherming genieten in de samenleving te vergemakkelijken, toegang moet worden geboden tot passende integratieprogramma's of de toegang tot die programma's moet worden gewaarborgd. In het voorgestelde inburgeringsstelsel asielstatushouders die inburgeringsplichtig zijn niet langer zelf verantwoordelijke voor het vinden van een inburgeringscursus. Zij krijgen in het nieuwe stelsel een aanbod vanuit de gemeente. Daarnaast worden het PVT en de MAP voor iedere doelgroep door de gemeente aangeboden. Hiermee wordt ervan uitgegaan dat aan artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn is voldaan.

3.1.3 Kwalificatierichtlijn en Vluchtelingenverdrag ten aanzien van ontzorgen

In artikel 29 van de Kwalificatierichtlijn staat dat personen die internationale bescherming genieten, in de lidstaat die deze bescherming heeft toegekend de nodige bijstand in de zin van sociale bijstand ontvangen zoals de onderdanen van die lidstaat. De regering wijst erop dat deze bepaling niet inhoudt dat de bijstand die de asielstatushouder ontvangt identiek moet zijn aan die van andere ingezetenen. Uit overweging 41 en 45 van de Kwalificatierichtlijn blijkt bovendien dat rekening moet worden gehouden met de speciale behoeften en specifieke integratieproblemen waarbij asielstatushouders worden geconfronteerd en dat zij zonder discriminatie passende sociale voorzieningen en bestaansmiddelen ontvangen. Uit deze combinatie volgt dat onder *passende bestaansmiddelen en sociale voorzieningen* een bijstandsuitkering kan worden verstaan die qua hoogte identiek is aan de norm die geldt voor andere bijstandsgerechtigden, maar waarvan de gemeente een deel beheert door vanuit de uitkering de betalingen van vaste lasten van de asielstatushouder te verrichten. Dit standpunt wordt ook ondersteund door de uitspraak in de zaak Ayubi.[51] Uit rechtsoverwegingen 29 tot en met 33 van die uitspraak volgt dat het Hof niet zozeer

[49] C&A, overweging 63 en 64.
[50] Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PbEU 2011, L 337).
[51] HvJ EU 21 november 2018, C-713/17.

verlangt dat asielstatushouders steeds dezelfde, identieke, prestaties ontvangen, maar dat de hoogte van de bedragen die ermee gemoeid zijn hetzelfde moeten zijn (tenzij het wordt gecompenseerd door andere vormen van prestaties).

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

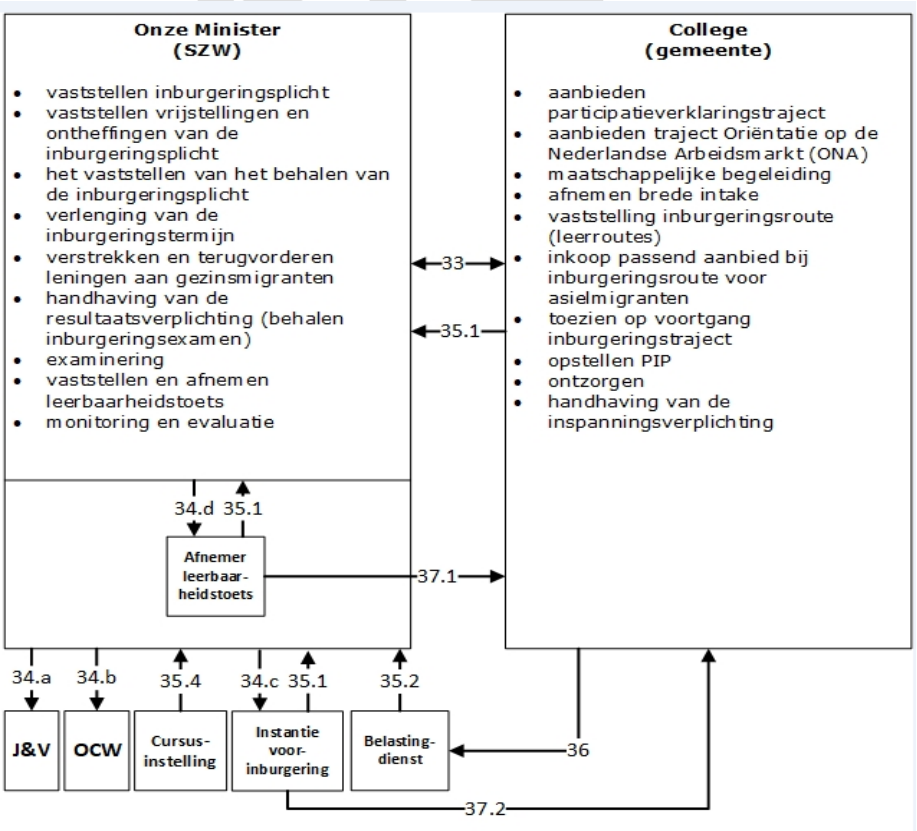
4. Uitvoerings- en handhavingsaspecten

4.1 Informatievoorziening

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

Verder wordt monitoring en evaluatie een belangrijk onderdeel van het nieuwe inburgeringsstelsel (zie hoofdstuk 9). Om tijdig te kunnen bijsturen als blijkt dat het nieuwe stelsel (op bepaalde onderdelen) niet werkt zoals thans wordt voorzien, moet de minister van SZW, als verantwoordelijk bewindspersoon, kunnen beschikken over relevante beleidsinformatie die door de diverse instanties moet worden aangeleverd.

Om in bovenstaande behoeften te kunnen voorzien is in het wetsvoorstel opgenomen welke gegevensverwerkingen noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de wet. Onderstaand schema bevat hiervan een overzicht. De nummering van de pijlen corresponderen met de wetsartikelen uit het wetsvoorstel. Deze gegevensverwerkingen zullen bij of krachtens amvb nader worden uitgewerkt.



Figuur 4-1: Schematische weergave informatievoorziening

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

Een belangrijke verandering ten opzichte van het huidige inburgeringsstelsel, is dat maatwerk bij inburgeringstrajecten een belangrijk uitgangspunt zal zijn. Inburgeringstrajecten zullen zoveel mogelijk worden toegesneden op de persoon van de inburgeringsplichtige, met als doel dat betrokkene zo snel mogelijk en op het hoogst haalbare niveau inburgert en gaat meedoen in de Nederlandse maatschappij. Om maatwerk te kunnen toepassen moeten met name gemeenten in staat worden gesteld om een goed en volledig beeld te verkrijgen van de capaciteiten, achtergronden en leefsituatie van de inburgeringsplichtige. Daartoe dienen de brede intake en de leerbaarheidstoets die daarvan deel uitmaakt. Beide instrumenten stellen gemeenten in staat om de relevante gegevens van de inburgeringsplichtige te verzamelen en op basis daarvan het beoogde maatwerk te kunnen gaan toepassen.

Voor asielstatushouders geldt, dat het COA al (persoons)gegevens met het oog op inburgering verzamelt, terwijl zij nog in het AZC verblijven. Het is van belang dat die gegevens tussen het COA en de gemeente kunnen worden uitgewisseld. Dit maakt niet alleen het totaalbeeld van de inburgeringsplichtige completer, maar op die manier wordt ook voorkomen dat de asielstatushouder tweemaal over hetzelfde wordt bevraagd en daardoor onnodig wordt belast. Verwerking van (persoons)gegevens van de inburgeringsplichtige gedurende het inburgeringstraject is verder van belang voor gemeenten om het inburgeringstraject goed te kunnen volgen en, waar nodig, te kunnen ingrijpen als een inburgeringsplichtige zich niet houdt aan de verplichtingen die in het PIP zijn vastgelegd. Om aan het einde van het inburgeringstraject te kunnen vaststellen of de inburgeringsplichtige (binnen de termijn) aan de inburgeringsplicht heeft voldaan heeft DUO informatie nodig van gemeenten.

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

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

Ten aanzien van bijzondere categorieën van persoonsgegevens zal ten behoeve van de aanvraag tot een medische ontheffing in ieder geval informatie moeten worden verwerkt die verband houdt met de fysieke en mentale gezondheid van een inburgeringsplichtige. Om deze gegevensverwerking mogelijk te maken bevat het wetsvoorstel een grondslag om bij amvb bijzondere categorieën van persoonsgegevens aan te wijzen die verwerkt mogen worden voor een goede uitvoering van de wet.

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

De minister van SZW is verwerkingsverantwoordelijke voor gegevensverwerkingen die ten behoeve van alle wettelijke taken die door of in opdracht van ‘onze minister’ worden uitgevoerd, noodzakelijk zijn. Partijen die deze taken uit naam van ‘onze minister’ zullen uitvoeren worden aangemerkt als verwerkers. Gemeenten worden in de nieuwe Wet inburgering, gezien hun taken, aangemerkt als gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijke. Gemeenten bepalen samen met SZW

de doeleinden en middelen van de verwerking ten aanzien van de taken die zij in de nieuwe wet toebedeeld krijgen. Bij of krachtens amvb zal nog worden vastgelegd wie waarvoor verantwoordelijk en aansprakelijk is.
Voor het aanbieden van het programma Voorbereiding op de inburgering is een aparte instantie, in de huidige situatie het COA, verwerkingsverantwoordelijk. Aan de instantie die dit programma uitvoert, zal SZW bij of krachtens amvb een wettelijke taak toebedelen met daarin een aantal voorschriften over de algemene dienstverlening niet zijnde over de verwerking van persoonsgegevens.

Ten behoeve van het vaststellen van de inburgeringsplicht is onze minister afhankelijk van informatie van de IND. De gegevensverwerkingen doet de IND vanuit haar taken onder de Vreemdelingenwet 2000 en de Rijkswet op het Nederlanderschap. Deze gegevensverwerkingen vallen daarmee niet onder de reikwijdte – en daarmee verantwoordelijkheid
- van de Wet inburgering 20...

4.1.1. Gegevensbescherming effectenbeoordeling (PIA)

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

Het onderhavige wetsvoorstel is voor wat betreft gegevensverwerking vrij algemeen van aard, omdat bij of krachtens amvb nog een aantal richtinggevende beleidskeuzes moeten worden gemaakt. Bij deze gegevensbeschermingseffectbeoordeling is in het bijzonder aandacht besteed aan de beginselen van transparantie, doelbinding en de rechten van de betrokkenen. Deze gegevensbeschermingseffectbeoordeling is besproken en getoetst door de Functionaris Gegevensbescherming van het ministerie van SZW en akkoord bevonden.

Bij of krachtens amvb worden de meest belangrijke keuzes gemaakt ten aanzien van gegevensverwerking. Voor deze amvb zal een afzonderlijke gegevensbeschermingseffectbeoordeling worden uitgevoerd. Hierin zal dan worden ingegaan op gegevensminimalisering, het vereiste van een goede beveiliging en maatregelen op mogelijke risico's. De uitkomsten van die gegevensbeschermingseffectbeoordeling worden meegenomen in de nota van toelichting van de amvb.

4.2 Handhaving

4.2.1 Algemeen

In het nieuwe inburgeringsstelsel blijven inburgeringsplichtigen zelf verantwoordelijk voor het (tijdig) voldoen aan de inburgeringsplicht. De evaluatie van de huidige Wet inburgering wijst uit dat een grote groep inburgeringsplichtigen intrinsiek gemotiveerd is om de taal te leren en te slagen voor het examen, maar hierin niet altijd slaagt. Een van de redenen hiervoor, is dat inburgeringsplichtigen minder goed in staat zijn om zelfstandig invulling te geven aan hun inburgering dan vooraf werd verondersteld. In het nieuwe stelsel krijgen gemeenten een belangrijke rol om inburgeringsplichtigen hierbij te stimuleren en begeleiden. Het is immers de gemeente die, zoveel mogelijk in samenspraak met de inburgeringsplichtige, op basis van de brede intake bepaalt binnen welke leerroute de inburgeringsplichtige aan zijn inburgeringsplicht moet voldoen en dit vastlegt in het PIP. Daarnaast is de gemeente verantwoordelijk voor het bieden van passende begeleiding gedurende het traject, rekening houdend met de individuele omstandigheden van de inburgeringsplichtige. Op deze wijze worden de juiste randvoorwaarden geschapen om het inburgeringstraject zo soepel mogelijk te laten verlopen en inburgeringsplichtigen te motiveren om voortvarend met hun inburgering aan de slag te gaan en volwaardig te gaan meedoen aan de Nederlandse samenleving.

Toch valt niet uit te sluiten dat er inburgeringsplichtigen zullen zijn voor wie inburgering niet vanzelfsprekend is en die, om hen moverende redenen, verzuimen om hierin hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Daarom is het belangrijk dat er sancties (bestuurlijke boetes) kunnen worden opgelegd in situaties waarin de inburgeringsplichtige gedurende het inburgeringstraject te weinig of geen inzet toont of na het verstrijken van de termijnen verwijtbaar

CONCEPT

niet aan de inburgeringsplicht heeft voldaan. Ook dit moet inburgeringsplichtigen motiveren om zo snel mogelijk in te burgeren op het voor hen hoogst haalbare niveau. Het opleggen van een boete dient niet lichtvaardig te gebeuren: het is uitdrukkelijk bedoeld als een laatste redmiddel om onwillige inburgeringsplichtigen te stimuleren om de verplichtingen na te komen. Teveel nadruk op sanctionering kan ertoe leiden dat inburgeringsplichtigen gedemotiveerd raken. Ook blijkt uit de evaluatie van de Wet inburgering dat boetes kunnen leiden tot financiële problemen en stress.

De effectiviteit van het boetestelsel, inclusief (onwenselijke) neveneffecten, zal na de implementatie van het wetsvoorstel goed worden geëvalueerd.

4.2.2 Handhaving door de minister van SZW en door de gemeente

Net zoals in het huidige stelsel blijft de minister van SZW verantwoordelijk voor de handhaving van de inburgeringsplicht. Als de inburgeringsplichtige deze plicht verwijtbaar niet (tijdig) nakomt, volgt een bestuurlijke boete. Een ander gevolg van het verwijtbaar niet voldoen aan de inburgeringsplicht is ook dat betrokkene niet in aanmerking komt voor een sterker verblijfsrecht (zoals een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd) of voor naturalisatie.

De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete voor het niet voldoen aan de inburgeringsplicht zal door de minister van SZW, door middel van mandaatverlening worden belegd bij DUO. DUO is ook de organisatie die, namens de minister van SZW, vaststelt wie inburgeringsplichtig is, wanneer de inburgeringstermijn start en wanneer deze, al dan niet na verlenging daarvan, eindigt (zie paragraaf 2.7). Door al deze taken door één centrale organisatie te laten uitvoeren, wordt gewaarborgd dat dit voor alle inburgeringsplichtigen zoveel mogelijk op uniforme wijze gebeurt.

Anders dan in het huidige stelsel, krijgen ook gemeenten een handhavende taak: gemeenten krijgen de bevoegdheid om aan inburgeringsplichtigen die verwijtbaar het PIP niet nakomen een bestuurlijke boete op te leggen. Deze nieuwe taak van gemeenten is vastgelegd in het wetsvoorstel en vloeit voort uit de regierol die gemeenten in het nieuwe stelsel hebben bij de uitvoering van de inburgering waaronder de verantwoordelijkheid om toe te zien op de voortgang van het inburgeringstraject. In het wetsvoorstel is eveneens vastgelegd in welke gevallen gemeenten een boete kunnen opleggen. Het gaat dan om de situaties waarin wordt geconstateerd dat een inburgeringsplichtige regelmatig of langdurig niet verschijnt bij de inburgeringslessen, participatie-activiteiten, voortgangsgesprekken met de gemeente of andere activiteiten waaraan hij conform het PIP moet deelnemen, zonder dat daarvoor een goede reden bestaat.

Een inburgeringsplichtige kan dus op meerdere momenten gedurende het inburgeringstraject, door ofwel de gemeente ofwel DUO, worden beboet voor het verwijtbaar niet voldoen aan de verschillende verplichtingen die voortvloeien de inburgeringsplicht.

De verdeling van handhavende taken tussen de gemeenten en DUO moet er uiteraard niet toe leiden dat onwillige inburgeringsplichtigen dusdanig vaak beboet worden dat zij in (financiële) problemen raken. De stimulans die van het boetestelsel uit moet gaan, zou daardoor immers volledig teniet worden gedaan. Om die reden is het noodzakelijk dat DUO en gemeenten over en weer gegevens kunnen uitwisselen en op dit terrein nauw met elkaar samenwerken.
Om vast te kunnen stellen of de inburgeringsplichtige (tijdig) aan de inburgeringsplicht heeft voldaan, moet DUO in ieder geval weten wat er in het PIP is vastgelegd ten aanzien van de leerroute die de inburgeringsplichtige wordt geacht te volgen. Verder zal DUO informatie van gemeenten nodig hebben om te kunnen beoordelen of het niet tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht verwijtbaar is en, als dat het geval is, of er redenen zijn om het boetebedrag te matigen. Eén en ander hangt immers sterk samen met de mate van inspanningen die de inburgeringsplichtige heeft verricht. De gemeente heeft daar zicht op. Ook gemeenten moeten beoordelen in hoeverre situaties waarin de inburgeringsplichtige het PIP niet naleeft verwijtbaar zijn en of er aanleiding is om het boetebedrag te matigen. Het is de bedoeling dat gemeenten hiervoor gebruik maken van informatie van de cursusinstellingen en andere partijen die betrokken zijn bij het inburgeringstraject van de inburgeringsplichtige.

CONCEPT

4.2.3 Hoogte van de boetes

Met het wetsvoorstel worden de maximale boetebedragen vastgesteld die aan inburgeringsplichtigen kunnen worden opgelegd als zij niet aan hun verplichtingen voldoen. Ook de situaties waarin dit geval is, zijn vastgelegd in het wetsvoorstel.

Bij het bepalen van de maximale hoogte van de boetebedragen is getracht te waarborgen dat calculerend gedrag zoveel mogelijk wordt voorkomen. Daarnaast is ook zoveel mogelijk aangesloten bij de maximale boetebedragen die gelden binnen de huidige Wet inburgering én de maximale boetebedragen die golden ten tijde van het inburgeringsstelsel van 2007. Er zijn namelijk geen signalen dat deze maximale boetebedragen moeten worden bijgesteld. Boetes kunnen een effectief middel zijn om de inburgeringsplichtige te stimuleren voortvarend met zijn inburgeringstraject aan de gang te gaan. Maar (stapeling) van boetes moet uiteraard niet leiden tot financiële problematiek bij inburgeringsplichtigen. Daarom zal bij of krachtens amvb worden vastgesteld in welke situaties de boetes kunnen worden gematigd.

In het onderstaande schema is weergegeven welke maximale boetebedragen per situatie kunnen worden opgelegd:

Verplichting	**Maximale hoogte boete**	**Uitvoerende partij**
Inburgeringsplichtige moet (na oproep gemeente) verschijnen voor en meewerken aan de brede intake (incl. leerbaarheidstoets)	**€ 250** NB: deze boete kan elke twee maanden worden opgelegd.	Gemeente
Inburgeringsplichtige moet het PIP naleven: - deelnemen aan voortgangsgesprekken (alle inburgeraars); - deelnemen aan inburgeringslessen (alleen asielstatushouders)	**€ 100** NB: deze boete kan elke twee maanden worden opgelegd.	Gemeente
Inburgeringsplichtige moet binnen 18 maanden het Participatieverklaringstraject (PVT) afronden en de participatieverklaring ondertekenen	**€ 340**	DUO
Inburgeringsplichtige moet binnen 18 maanden de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) afronden	**€ 340**	DUO
Inburgeringsplichtige moet binnen drie jaar: - slagen voor het inburgeringsexamen (B1-route); óf - slagen voor het taalschakeltraject (onderwijsroute); óf - voldoen aan de Z-route	**€ 1.000** (B1-route en Z-route) óf **€ 1.340** (onderwijsroute)	DUO

Als een inburgeraar verwijtbaar niet komt opdagen bij de brede intake of daaraan niet meewerkt, dan kan de gemeente een boete opleggen van maximaal € 250.
De brede intake is een cruciaal onderdeel van het inburgeringstraject. Het vormt de start van het traject op basis waarvan een leerroute wordt vastgesteld. De boete voor het niet verschijnen of het niet meewerken aan het PIP moet daarom aanzienlijk zijn. Tegelijk moet worden voorkomen dat een te hoge boete een te grote schaduw over de rest van het inburgeringstraject werpt, zeker aangezien de brede intake – voor asielstatushouders – binnen de periode van ontzorgen valt. De maximale boete van € 250 sluit aan bij de boete die inburgeringsplichtigen in het stelsel van 2007 kregen als zij na een oproep van de gemeente niet verschenen om gegevens met betrekking tot de inburgeringsplicht te verstrekken. De boete kan meerdere malen worden opgelegd.

Het maximale boetebedrag dat een gemeente kan opleggen als een inburgeraar zich niet houdt aan het PIP wordt vastgesteld op € 100,00. Het kan hier gaan om het niet verschijnen bij de inburgeringslessen, de voortgangsgesprekken en het eindgesprek voor de Z-route. Deze boete moet hoog genoeg zijn dat het gedrag wordt ontmoedigd, maar tegelijk niet zo hoog dat inburgeringsplichtigen hierdoor in financiële problemen komen. Deze boete kan elke twee maanden worden opgelegd als de inburgeringsplichtige zich niet houdt aan de afspraken uit het PIP.

CONCEPT

Daarmee komt de maximale boete die jaarlijks kan worden opgelegd voor deze gedraging in totaal uit op € 600.
Overigens wordt alleen in het geval van asielstatushouders de intensiteit van de leerroute in het PIP vastgelegd. Voor gezinsmigranten en overige migranten geldt dit niet. Als gevolg daarvan zijn gezinsmigranten en overige migranten in beginsel ook niet verplicht om inburgeringslessen te volgen en kan aan hen ook geen boete worden opgelegd als zij dit niet doen. Alleen wanneer zij de Z-route volgen, zullen zij een minimaal aantal uren moeten deelnemen aan een traject (zie paragraaf 2.7.1.3). Als zij niet verschijnen bij de voortgangsgesprekken kan wel een boete worden opgelegd, omdat dit verplicht is voor alle inburgeringsplichtigen.

De maximale boetes voor het verwijtbaar niet tijdig afronden van het PVT of van de MAP worden beide vastgesteld op € 340. De maximale boete voor het niet tijdig afronden van de vastgestelde leerroute wordt vastgesteld op € 1.000.
Voor wat betreft het PVT betreft dit een bestendiging van de huidige situatie. De boete voor het verwijtbaar niet tijdig afronden van de MAP is nieuw: in de huidige situatie maakt ONA onderdeel uit van het inburgeringsexamen, terwijl de MAP in het nieuwe stelsel, net zoals het PVT, een apart onderdeel is van de inburgeringsplicht. Om die reden wordt voor wat betreft het maximale boetebedrag voor de MAP aangesloten bij het bestaande maximale boetebedrag voor het PVT.
Voor het verwijtbaar niet tijdig slagen voor het inburgeringsexamen geldt in het huidige stelsel een maximale boete van € 1.250. Omdat de MAP niet langer onderdeel uitmaakt van het inburgeringsexamen wordt dit maximale bedrag verlaagd naar € 1.000. Daarmee komt de totale maximale boete die kan worden opgelegd voor het verwijtbaar niet tijdig afronden van de verschillende onderdelen van de inburgeringsplicht op € 1.680, iets hoger dan in het huidige stelsel (€ 1.590).
Wanneer een inburgeringsplichtige het PVT of de MAP verwijtbaar niet tijdig afrondt, dan krijgt de inburgeringsplichtige daarna nog een jaar de tijd om het PVT of de MAP alsnog af te ronden. Als een inburgeringsplichtige de betreffende leerroute verwijtbaar niet tijdig afrondt, dan geldt een termijn van twee jaar de tijd om de leerroute alsnog af te ronden.

Tot slot geldt voor de onderwijsroute dat de MAP een onderdeel wordt van het taalschakeltraject. Voor de onderwijsroute is het dus niet mogelijk om een aparte boete op te leggen voor het verwijtbaar niet tijdig afronden van de leerroute en van de MAP (het wordt immers één integraal traject). Daarom wordt de maximale boete voor het niet tijdig afronden van de onderwijsroute vastgesteld op € 1.340.

4.2.4 Gevolgen niet tijdig voldoen aan het PVT voor lening

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

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

4.2.5 Samenloop Wet inburgering en Participatiewet

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

Het kan voorkomen dat met één gedraging twee wettelijke normen worden overtreden: een norm uit de Participatiewet en een norm uit de Wet inburgering. Gedacht kan worden aan de taaleis (artikel 18b van de Participatiewet)[52], op grond waarvan de bijstand dient te worden verlaagd als een bijstandsgerechtigde die de Nederlandse taal niet beheerst, weigert de taal te leren of onvoldoende voortgang laat zien bij het leren ervan. Deze gedraging leidt echter ook tot een overtreding van het PIP. In een dergelijke situatie schrijft artikel 18b van de Participatiewet voor dat de bijstand moet worden verlaagd. Bovendien schrijft de Wet inburgering 20.. voor dat een boete moet worden opgelegd. De regering vindt het onwenselijk om deze twee maatregelen naast elkaar te laten bestaan. Om dubbele sanctionering te voorkomen, wordt in dit wetsvoorstel geregeld dat wanneer gemeenten het PIP handhaven op basis van de Participatiewet, handhaving op grond van de Wet inburgering niet mogelijk is.

5. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Met het wetsvoorstel wordt de (huidige) Wet inburgering ingetrokken. Voorgesteld wordt de verplichtingen en rechten die voortvloeien uit deze wet zoals deze luidde voor de dag van inwerking van dit wetsvoorstel van toepassing te laten blijven voor inburgeringsplichtigen voor wie de termijn voor het voldoen aan de inburgeringsplicht voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is aangevangen.

Zoals beschreven in paragraaf 1.2 bevat het huidige stelsel een aantal belemmeringen. Daarom zijn tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel verschillende vormen van overgangsrecht onderzocht waardoor inburgeringsplichtigen ook zouden kunnen profiteren van het nieuwe stelsel, al dan niet via een verplichte overstap. Dit stuitte echter op bezwaren van rechtsongelijkheid en willekeur (waar wordt de grens gelegd), ingewikkelde financiële trajecten en verschillende eisen waarmee inburgeringsplichtigen worden geconfronteerd (bijvoorbeeld de verhoging van het niveau van A2 naar B1). Bovendien heeft de regering in 2019 en 2020 €20 miljoen beschikbaar gesteld aan gemeenten voor de ondersteuning en begeleiding van de groep inburgeringsplichtigen die onder het huidige inburgeringsstelsel valt. Met de extra middelen worden gemeenten in staat gesteld om inburgeringsplichtige asielstatushouders die niet kunnen profiteren van het nieuwe stelsel te ondersteunen en te activeren richting passend inburgeringsonderwijs. Deze (financiële) impuls is ook bedoeld voor gemeenten om alvast te groeien naar hun regierol op de uitvoering van inburgering in het nieuwe stelsel.[53] (voetnoot naar brief). Al dit tezamen heeft er toe geleid dat er gekozen is voor een heldere scheidslijn tussen het huidige en nieuwe stelsel.

6. Doenvermogen

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

Uit verschillende onderzoeken naar de werking van het huidige inburgeringsstelsel komt naar voren dat een te groot beroep wordt gedaan op het doenvermogen van inburgeringsplichtigen. Zo heeft de Nationale ombudsman in 2018 gerapporteerd dat inburgeringsplichtigen een zeer kwetsbare groep zijn voor wie het complex is om in Nederland de weg te vinden bij alle instanties. Volgens de ombudsman vraagt de overheid veel van inburgeringsplichtigen (onder andere het zoeken van een passende inburgeringscursus, het aanvragen van een lening, het op tijd aanvragen en afleggen van examens) en faciliteert de overheid hen te weinig. Uit de evaluatie van de huidige Wet inburgering komt een vergelijkbaar beeld naar voren: het principe van eigen verantwoordelijkheid is op zichzelf genomen positief en inburgeringsplichtigen verwachten niet dat de overheid alles voor hen regelt,

[52] Daarbij dient overigens wel rekening te worden gehouden met de omstandigheid dat het taalniveau dat minimaal dient te worden behaald op grond van genoemd artikel in de Participatiewet vergelijkbaar is met niveau A2 en daarmee dus lager ligt dan het niveau waarmee aan de inburgeringsplicht kan worden voldaan in de B1-route, tenzij er in het PIP is vastgesteld dat de inburgeringsplichtige één of meerdere examens op niveau A2 mag afleggen.
[53] Kamerstukken II 2018/19, 32824, nr. 245, p. 8.

maar veel inburgeringsplichtigen vinden het moeilijk zelfstandig hun weg in het complexe stelsel. Zij hebben daarom meer begeleiding nodig. In beide onderzoeken is uitgebreid gesproken met inburgeringsplichtigen. Ook door het ministerie van SZW en DUO is afgelopen jaren kwalitatief en kwantitatief onderzoek gedaan onder inburgeringsplichtigen naar onder meer barrières in het inburgeringsproces[54], de vraag waarom bepaalde groepen inburgeringsplichtigen niet slagen[55] en naar ervaringen met betrekking tot ONA en KNM. Uit deze onderzoeken is gebleken dat er een groep inburgeringsplichtigen is die niet over de vaardigheden beschikt om zelfstandig in te burgeren.

Om in het nieuwe stelsel beter rekening te houden met het doenvermogen is in de aanloop naar het onderhavige wetsvoorstel gesproken met verschillende stakeholders. Daarnaast zijn meerdere expert- en themabijeenkomsten georganiseerd met taaldocenten, onderwijsexperts, medewerkers van VWN, gemeenten, COA, Divosa, DUO en vele andere organisaties. Zij hebben aangegeven waar zij, maar vooral ook inburgeringsplichtigen, in het huidige stelsel tegenaan lopen en hoe deze problemen het best kunnen worden aangepakt. Er is bij de uitwerking van het nieuwe stelsel gezocht naar een balans tussen enerzijds de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige en anderzijds de rol van gemeenten.
Verder worden er vanaf 2019, in samenwerking met gemeenten, op een aantal aspecten uit het wetsvoorstel pilots opgezet. Daarmee wordt een extra check ingebouwd om te kunnen beoordelen of de voorgestelde maatregelen wel de bedoelde effecten gaan hebben voor inburgeringsplichtigen en andere betrokken partijen (zie paragraaf 1.4).

Om tegemoet te komen aan het doenvermogen van inburgeringsplichtigen wordt voorgesteld om hen te ondersteunen bij het voldoen aan de inburgeringsplicht. Hiertoe krijgen gemeenten de regierol. Gemeenten kunnen effectief inzetten op de samenhang tussen inburgering, werk en participatie zodat inburgeringsplichtigen sneller kunnen meedoen in de Nederlandse samenleving. De regierol van de gemeente start met een brede intake en het opstellen van het PIP. De brede intake, waartoe de inburgeringsplichtige door de gemeente wordt opgeroepen, zorgt ervoor dat de inburgeringsplichtige direct bij de juiste instantie terecht komt en vervolgens de juiste richting op wordt gestuurd. De inburgeringsplichtige wordt aan de hand genomen om snel zelfstandig te kunnen functioneren. De gemeente doet de meer kwetsbare groep inburgeringsplichtigen, namelijk asielstatushouders, een aanbod voor de juiste inburgeringslessen. Zij hoeven niet zelf op zoek naar een taalschool met het risico een verkeerde keuze te maken. Gezinsmigranten en overige inburgeringsplichtigen krijgen geen inburgeringsaanbod vanuit de gemeente, maar kiezen zelf hoe en waar zij taallessen volgen. De regering is van oordeel dat deze groep hiertoe goed in staat is omdat zij een referent hebben die de weg in de gemeente goed kent en de inburgeringsplichtige kan ondersteunen. Wel zal de gemeente deze groep ondersteunen en adviseren tijdens het inburgeringstraject.

Inburgeringsplichtigen met een lage leerbaarheid, en daarmee waarschijnlijk ook een laag doenvermogen, krijgen in de Z-route een waardevol programma dat op hun capaciteiten en behoeften is afgestemd waarmee wordt gezorgd dat hun zelfredzaamheid een stevige basis krijgt. Zij volgen een intensief programma dat niet wordt afgesloten met examens die te hoog gegrepen zijn. Zodoende worden zij ontlast van de druk om een prestatie te moeten leveren waartoe zij niet in staat zijn. Een andere belangrijke pijler in het stelsel is het ontzorgen van bijstandsgerechtigde asielstatushouders. De gemeente zal in de eerste zes maanden van de inburgeringstermijn vanuit de bijstand de betalingen van vaste lasten verzorgen. In verschillende gemeenten is met het ontzorgen van deze doelgroep al ervaring opgedaan. Die ervaringen zijn meegenomen in de uitwerking van dit wetsvoorstel.

De regering is van mening dat door het instellen van de regierol van de gemeente, de taken die daarbij horen én het ontzorgen zodanig wordt aangesloten bij het doenvermogen van inburgeringsplichtigen dat dit vermogen geen belemmering meer kan vormen om tijdig en op het hoogste bereikbare niveau in te burgeren.

7. Gevolgen voor de regeldruk

De administratieve lasten (het voldoen aan inhoudelijke plichten die voortvloeien uit de wet- en regelgeving) en de inhoudelijke nalevingskosten (de kosten om te voldoen aan deze inhoudelijke

[54] Kamerstukken II 2016/17, 32824 nr. 174, bijlage.
[55] Kamerstukken II 2017/18, 32824 nr. 221.

verplichtingen) vormen de 'kosten' die gemaakt worden door burgers en bedrijven om aan de wettelijke verplichtingen te voldoen. Het onderhavige wetsvoorstel heeft regeldrukeffecten voor zowel burgers (inburgeringsplichtigen) als bedrijven (aanbieders van inburgeringsonderwijs, verder: cursusinstellingen). De implementatie van het wetsvoorstel leidt ook tot beperkte aanpassingskosten voor cursusinstellingen. De totale regeldruk voor burgers is volumeafhankelijk; bij de inburgering kunnen externe invloeden van grote invloed zijn op de volumeontwikkeling.

7.1 Administratieve lasten burgers

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

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

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

De administratieve lasten voor burgers (inburgeringsplichtigen) worden structureel geraamd op € 150.938.850 en 8.892.113 uur structureel uitgaande van 9000 asielstatushouders en 9000 gezins- en overige migranten per jaar. Er is daarbij rekening gehouden met de te investeren uren, reistijd (naar les en examens) en de out-of-pocket-kosten.

7.2 Administratieve lasten bedrijven

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

7.3 Aanpassingskosten bedrijven

De invoering van het wetsvoorstel zorgt voor eenmalige regeldruk voor uitvoerders waaronder cursusinstellingen. Zij dienen zich voor te bereiden op hun nieuwe taken en zij dienen hun

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

8. Financiële gevolgen

8.1 Financieringssystematiek inburgeringsbudget

Het Rijk stelt een macrobudget voor de inburgering vast. Het macrobudget omvat meerdere deelbudgetten:

a. Budget ter financiering van inburgeringsvoorzieningen door gemeenten
Dit budget dient ter financiering van de inburgeringsvoorzieningen die gemeenten inzetten bij de uitvoering van hun inburgeringstaak, te weten: maatschappelijke begeleiding, het PVT, de MAP, de invulling van de leerroutes en eventuele meetinstrumenten of externe expertise die wordt gebruikt bij de uitvoering van de brede intake. Het budget ter financiering van de inburgeringsvoorzieningen zal aan gemeenten worden uitgekeerd door middel van een specifieke uitkering. Reden hiervoor is dat de voor de besteding relevante beleidskaders zijn vastgelegd in het wetsvoorstel.

b. Budgetten ter financiering van uitvoeringskosten bij gemeenten en andere uitvoeringsorganisaties (COA, DUO)
Voor de (apparaats)kosten bij gemeenten die verband houden met de uitvoering van deze wet ontvangen gemeenten een uitkering via het gemeentefonds. De daartoe benodigde middelen zullen bij inwerkingtreding van de wet structureel worden overgeboekt vanuit het macrobudget naar het gemeentefonds. De bijdragen aan andere uitvoeringsorganisaties, zoals het COA en DUO, blijven binnen het macrobudget op de begroting van SZW staan.

Onderstaande tabel laat de beschikbare middelen voor inburgering zien, ten tijde van de Voorjaarsnota 2019. De beschikbare middelen zijn voor de verschillende uitvoerende partijen in het stelsel, waaronder DUO, gemeenten en COA. Een deel van de beschikbare middelen voor gemeenten hiervan zullen ter beschikking worden gesteld via het BTW-compensatiefonds.

bedragen x € 1 mln.	*2021*	*2022*	*2023*	*2024*
Financieel kader inburgering	**220**	**213**	**210**	**210**

8.2 Verdeelsystematiek inburgeringsbudget

De regering is voornemens om het budget ter financiering van inburgeringsvoorzieningen te verdelen op basis van zowel inputfactoren als op grond van door gemeenten geleverde prestaties. Vertrekpunt voor de verdeling op grond van inputfactoren is dat aan gemeenten die een zwaardere inburgeringsopgave hebben, relatief meer middelen worden toegekend. In het eerste jaar na invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel zal zoveel mogelijk rekening worden gehouden met het aantal inburgeringsplichtigen per gemeente. Voor de verdeling van het macrobudget voor de latere jaren kan ook rekening worden gehouden met eventuele verschillen in de samenstelling van het inburgeringsbestand per gemeente (bijvoorbeeld met verschillen in gevolgde leerroutes).

Zodra dat praktisch mogelijk is wil de regering de verdeling van het macrobudget deels baseren op prestatie-indicatoren. De invoering van een systeem van prestatiebekostiging vergt een ingroeimodel. Dit ingroeimodel is onvermijdelijk, omdat de eerste resultaten van de uitvoering van de nieuwe inburgeringswet pas na enkele jaren bekend zullen worden. Die ingroeiperiode zal worden gebruikt om de prestatiemeting te implementeren en een definitief verdeelmodel vorm te geven. De eerste representatieve prestatiemetingen worden verwacht na twee à drie jaar. Dit omdat een inburgeringstraject gemiddeld twee tot drie jaar duurt. Daarom is de verwachting dat prestatie-indicatoren niet eerder dan vanaf de verdeling van het macrobudget over het jaar 2024 een rol kunnen gaan spelen.

Met de invoering van een systeem van prestatiebekostiging wordt beoogd gemeenten te stimuleren om de randvoorwaarden te creëren voor het bereiken van de gewenste prestaties, omdat op deze

wijze relatief goed presterende gemeenten financieel worden beloond met de toekenning van extra te besteden budget. Andersom, zullen aan relatief slecht presterende gemeenten relatief minder middelen worden toegekend. Via monitoring zullen de prestaties van gemeenten ook zichtbaar worden gemaakt.

Bij de prestatie-indicatoren zou het bijvoorbeeld kunnen gaan om het percentage inburgeringsplichtigen dat het inburgeringsdiploma heeft gehaald. Daarbij wordt onderkend dat gemeenten niet volledig verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor het inburgeringsresultaat, omdat dit voor een deel ook wordt bepaald door de inzet en de (leer)mogelijkheden van de inburgeringsplichtige zelf. Een vorm van prestatiebekostiging is echter gerechtvaardigd, omdat gemeenten wel instrumenten in handen hebben die het succes kunnen beïnvloeden en verhogen. Met het systeem van prestatiebekostiging worden gemeenten gestimuleerd deze instrumenten optimaal in te zetten. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om goede begeleiding van de inburgeringsplichtige, handhaving van de verplichtingen en ook om het inkopen van kwalitatief hoogwaardige taalcursussen. Prestatiebekostiging draagt in die zin ook bij aan het principe kwaliteit.

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

De verdeelsystematiek zal bij of krachtens amvb worden uitgewerkt en geregeld.

8.3 Besteding van het budget ter financiering van inburgeringsvoorzieningen

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

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

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

9. Monitoring en evaluatie

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

Ook de periode vóór inwerkingtreding van de wet zal worden gebruikt om monitoring en evaluatie vorm te geven. Lessen die getrokken kunnen worden uit onderzoeken en lopende initiatieven van

gemeenten en andere partijen die vooruitlopen op het nieuwe stelsel, worden hiervoor benut. Daarnaast vinden er in aanloop naar de implementatie van het wetsvoorstel ook pilots plaats waarin nieuwe instrumenten en werkwijzen worden uitgetest en geëvalueerd. De informatie die op deze manier wordt gekregen en de ervaring die op deze manier wordt opgedaan kan vervolgens breed worden gedeeld en worden betrokken bij de (verdere) voorbereidingen op de inwerkingtreding en implementatie van het nieuwe inburgeringsstelsel.

Het onderhavige wetsvoorstel brengt een ingrijpende wijziging in ons inburgeringsstelsel. De regering vindt het daarom noodzakelijk om inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Daarom bevat dit wetsvoorstel de bepaling dat de Minister binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet een verslag over de effecten en doeltreffendheid van deze wet aan de Staten-Generaal zendt. De regering heeft voor deze periode gekozen, mede op basis van de ervaringen van de evaluatie van de huidige Wet inburgering. Zij vindt dat de wet voldoende tijd moet krijgen om zich in de praktijk te bewijzen. Vanwege de inburgeringstermijn van drie jaar kunnen bij een evaluatie na vijf jaar van de eerste twee jaarcohorten de resultaten wat betreft inburgering en participatie meegenomen worden. Wel zal er, twee jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, al een evaluatie plaatsvinden naar de betaalbaarheid van het systeem (zie paragraaf 2.2). De basis voor de evaluatie van de wet na vijf jaar zal worden gevormd door de onderliggende beleidstheorie (zie paragraaf 1.3.1). De regering werkt op basis van het maatschappelijke doel en de beleidsdoelstellingen van de wet resultaatindicatoren uit waarmee de doeltreffendheid van de wet vastgesteld kan worden. Deze resultaatindicatoren hebben in ieder geval betrekking op de resultaten van de leerbaarheidstoets, de deelname aan de verschillende routes, het behalen van de inburgeringsexamens op verschillende niveaus en arbeidsparticipatie.

De regering gaat de werking van de wet ook tussentijds monitoren. Hiervoor worden voorafgaand aan de evaluatie van de wet na vijf jaar, de hierboven genoemde resultaatindicatoren al periodiek gemeten. Daarnaast worden, op basis van de veronderstelde werking van het stelsel en de verschillende instrumenten, procesindicatoren ontwikkeld waarmee de werking en voortgang gevolgd kunnen worden. Voor de monitoring gelden de uitgangspunten dat gemeenten niet onnodig administratief belast zullen worden en er zoveel mogelijk aansluiting gezocht wordt bij gegevens die gemeenten al verzamelen vanuit hun eigen sturingsbehoefte. Ook gemeenten zullen – binnen de beleidsvrijheid die zij hebben – op basis van monitoringgegevens en de daaruit voortvloeiende inzichten over het doelbereik en de doeltreffendheid van hun regievoering in staat worden gesteld om hun uitvoeringsbeleid verder te optimaliseren en de doelmatigheid van hun beleid te vergroten. De monitoring vervult een belangrijke functie in de ambitie van een lerend en adaptief stelsel. De uitkomsten van de periodieke monitoring worden gebruikt om zo nodig bij te sturen.

De regering maakt een plan van aanpak voor monitoring en evaluatie van deze wet, waarin op basis van de beleidstheorie de resultaat- en procesindicatoren zijn uitgewerkt. Verder wordt in dit plan van aanpak beschreven hoe bestaande registraties (zie paragraaf 4.1) benut kunnen worden voor het meten van deze indicatoren en welk ander onderzoek nodig is voor het monitoren en evalueren van de wet.

10. Advies en consultatie

10.* Vereniging van Nederlandse Gemeenten

10.* Adviescollege Toetsing Regeldruk

10.* Autoriteit Persoonsgegevens

10.* Adviescommissie Vreemdelingenzaken

10. Raad voor het openbaar bestuur*

10.* Raad voor de Rechtspraak

10.* Divosa

10.* VluchtelingenWerk Nederland (WWN)

10.* MBO-Raad

10.* Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO)

10.* Vereniging Hogescholen (VH)

10.* Vereniging van samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU)

10.* Stichting voor Vluchteling-Studenten (UAF)

10.* Internetconsultatie

II Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1. Inleidende bepalingen

Artikel 1. Begripsbepalingen
Dit artikel is grotendeels gelijk aan artikel 1 van de huidige Wet inburgering. Wel is er een aantal technische wijzigingen doorgevoerd en zijn er nieuwe verkorte aanduidingen opgenomen van een aantal veelvoorkomende begrippen. Het begrip *college* is aangepast en de term *leerplicht* vervangt de huidige term *leerplichtige leeftijd*. Dit wordt hieronder nader toegelicht.

College
Aan de definitiebepaling van het begrip *college* is toegevoegd dat het telkens gaat om het college waar de asielstatushouder op grond van artikel 28 van de Huisvestigingswet 2014 gehuisvest is. Hiermee wordt verduidelijkt dat het college van de gemeente waar de asielstatushouder verblijf houdt in het AZC geen rol heeft bij de inburgering van die persoon. Alleen het college waar de asielstatushouder op grond van artikel 28 van de Huisvestigingswet 2014 wordt gehuisvest heeft een rol bij de inburgering.

Leerplicht en leerplichtige leeftijd
In de huidige Wet inburgering wordt zowel de term *leerplicht* als *leerplichtige leeftijd* gebruikt. De term *leerplicht* wordt nu nog niet gedefinieerd. Daarom is deze term toegevoegd aan het artikel met de definitiebepalingen. De term *leerplichtige leeftijd* wordt in de voorgestelde wet niet meer gebruikt, daarom komt die begripsbepaling in het voorgestelde artikel 1 niet terug.

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

Hoofdstuk 2. Inburgeringsplichtig

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

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

In het huidige eerste lid, onderdeel b, is bepaald dat niet inburgeringsplichtig is degene die ten minste acht jaren tijdens de leerplichtige leeftijd in Nederland heeft verbleven. Hieraan wordt toegevoegd dat ook de jaren tijdens de kwalificatieplicht meetellen voor deze vrijstelling. Dit past bij de argumentatie dat degene die acht jaar onderwijs heeft gevolgd in Nederland over het algemeen beschikt over het niveau dat van de inburgeringsplichtige wordt verlangd. Het voorgestelde eerste lid, onderdeel a, wordt daarom zo geformuleerd dat degene die acht jaar leer-

of kwalificatieplichtig is geweest niet inburgeringsplichtig is. De toevoeging ‘in Nederland’ is in het voorgestelde artikel weggelaten. In de definitiebepaling van leerplicht en kwalificatieplicht wordt verwezen naar de Leerplichtwet 1969 waardoor duidelijk is dat het om de leer- of kwalificatieplicht in Nederland gaat.

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

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

Het huidige derde lid komt niet terug in het voorgestelde artikel 4, maar in het voorgestelde artikel 6. De achtergrond hiervan is dat in hoofdstuk 2 wordt bepaald wie inburgeringsplichtig is. In artikel 4 staat wie in afwijking van artikel 3 in het geheel niet inburgeringsplichtig is. Het derde lid van het huidige artikel 5 gaat echter over een vrijstelling van een gedeelte van de inburgeringsplicht. De personen die onder dit lid vallen zijn inburgeringsplichtig, maar hoeven niet alle onderdelen van het inburgeringsexamen af te leggen. Daarom wordt dit huidige derde lid verplaatst naar een meer logische plek, namelijk naar artikel 6. Dat artikel staat in het hoofdstuk dat gaat over de inhoud van de inburgeringsplicht.

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

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

<u>Artikel 5. Ontheffing van de inburgeringsplicht</u>
Het voorgestelde artikel 5 is grotendeels gebaseerd op artikel 6 van de huidige Wet inburgering.

De ontheffing bij een psychische of lichamelijke belemmering, of een verstandelijke handicap blijft bestaan. Deze ontheffing staat in artikel 6, eerste lid, van de huidige Wet inburgering en komt terug in het eerste lid, onderdeel a, van het voorgestelde artikel 5. Ten opzichte van de huidige tekst is een wijziging doorgevoerd. In het huidige artikel staat dat de ontheffing wordt verleend als de inburgeringsplichtige door een psychische of lichamelijke belemmering of een verstandelijke handicap, blijvend niet in staat is het inburgering*sexamen* te behalen. In de nieuwe opzet wordt bepaald dat hij blijvend niet in staat is om aan de inburgering*splicht* te voldoen. Dit betekent dat de ontheffing alleen kan worden verleend als de inburgeringsplichtige zowel de B1-route als de onderwijsroute of Z-route niet kan doorlopen. Het kan immers voorkomen dat iemand door een psychische of lichamelijke belemmering, of verstandelijke handicap niet in staat is om het inburgeringsexamen af te leggen, maar wel in staat is om een op maat gemaakte Z-route te doorlopen. Deze persoon komt niet in aanmerking voor de ontheffing.

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

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

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

Het voorgestelde derde lid komt overeen met de eerste zin van het huidige artikel 6, vierde lid. Dit lid biedt de grondslag om bij ministeriële regeling bedragen vast te stellen die voor het in behandeling nemen van een aanvraag tot ontheffing of voor het medisch advies ten behoeve van de ontheffing verschuldigd zijn. In paragraaf 2.7.4 van het algemene deel van de memorie van toelichting is aangegeven hoe deze grondslag zal worden ingevuld. De tweede zin van het huidige artikel 6, vierde lid, komt in de nieuwe opzet niet terug. Het wetsvoorstel ziet alleen op personen die op of na inwerkingtreding van deze wet inburgeringsplichtig worden.

Het voorgestelde vierde lid komt deels overeen met het huidige derde lid. De grondslag om bij amvb te voorzien in 'verdere ontheffing van de inburgeringsplicht' komt in de voorgestelde opzet niet terug. De verwachting is dat iedere inburgeringsplichtige aan zijn inburgeringsplicht kan voldoen. In het nieuwe stelsel met drie leerroutes kan maatwerk worden geleverd op basis van de individuele omstandigheden van de inburgeringsplichtige. Voor de zeer schrijnende gevallen die op dit moment niet kunnen worden voorzien kan de ontheffingsgrond bij bijzondere individuele omstandigheden van de inburgeringsplichtige (voorgestelde tweede lid) uitkomst bieden. De grondslag om bij amvb nadere regels te stellen over de toepassing van het eerste lid en tweede blijft bestaan.

Hoofdstuk 3. De inburgeringsplicht

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

In het voorgestelde tweede lid is bepaald wie verantwoordelijk is voor de verschillende onderdelen van de inburgeringsplicht. Het college blijft in het nieuwe stelsel verantwoordelijk voor het PVT en de minister voor het inburgeringsexamen. Daarnaast wordt het college verantwoordelijk voor de MAP.

Het tweede lid bevat de grondslag om bij amvb regels te stellen over de inhoud en vormgeving van het PVT en de MAP. Daarnaast is bepaald dat het college verantwoordelijk blijft voor het PVT en ook verantwoordelijk wordt voor de MAP.

In het derde lid is geregeld dat de tekst van de participatieverklaring bij ministeriële regeling wordt vastgesteld en in het vijfde lid is de slotverklaring opgenomen. Hierin is ten opzichte van het huidige stelsel geen wijziging in aangebracht.

Artikel 7. De B1-route
Het onderhavige artikel gaat over de B1-route. In deze route moet het inburgeringsexamen worden behaald. In het eerste lid is de inhoud van het inburgeringsexamen opgenomen. Zoals gezegd wordt het PVT niet langer gepresenteerd als onderdeel van het inburgeringsexamen. Dit onderdeel komt daarom in dit artikel niet terug, maar staat nu in het voorgestelde artikel 6, eerste lid,

onderdeel a. De overige onderdelen van het inburgeringsexamen blijven de examinering van de Nederlandse taal en KNM. In het voorgestelde eerste lid, onderdeel a, wordt echter voorgesteld dat de examinering van mondelinge en schriftelijke vaardigheden van de Nederlandse taal op het niveau B1 moet gebeuren. Daarbij wordt opgemerkt dat het gaat om *ten minste* het niveau B1. Dit betekent dat de inburgeringsplichtige die in staat is om examen op het niveau B2 te behalen, daartoe ook in de gelegenheid kan worden gesteld. Dit is echter geen verplichting voor het college. Een andere wijziging ten opzichte van het huidige artikel 7, tweede lid, onderdeel c, is dat nu gesproken wordt van examinering van KNM. Dit onderdeel van KNS is door het decentraal worden van de MAP nog het enige onderdeel van KNS.

In afwijking van voorgaande regelt het tweede lid dat de mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal ook op het niveau A2 kunnen worden geëxamineerd. In paragraaf 2.7.1.1 van het algemene deel van de memorie van toelichting is beschreven dat mogelijk niet iedereen in staat zal zijn om de taalonderdelen op het niveau B1 te behalen. Daarom wordt de mogelijkheid opgenomen om af te schalen naar het niveau A2. In het onderhavige lid komt tot uitdrukking dat afschalen kan als blijkt dat de inburgeringsplichtige niet in staat blijkt te zijn om het niveau B1 te behalen binnen de termijn, genoemd in artikel 11, eerste lid, of de verlengde termijn, bedoeld in artikel 12, eerste lid. Dat de inburgeringsplichtige daartoe niet in staat is moet blijken uit een advies van de cursusinstelling en uit een gesprek tussen de inburgeringsplichtige en het college. Het afschalen naar het niveau A2 kan alleen nadat de inburgeringsplichtige aanzienlijke inspanningen heeft verricht om de Nederlandse taal te leren. Het afschalen kan geheel of gedeeltelijke gebeuren. Het kan immers voorkomen dat de inburgeringsplichtige in staat is de mondelinge vaardigheden op het niveau B1 te behalen, maar de schriftelijke vaardigheden niet. Voor dit laatste onderdeel kan dan worden afgeschaald naar het niveau A2.

Het derde lid bepaalt dat de minister het inburgeringsexamen aanbiedt. Hier is ten opzichte van het huidige stelsel geen wijziging in aangebracht.

Het voorgestelde vierde lid is overgenomen uit artikel 5, derde lid, van de huidige Wet inburgering. Zie hiervoor de toelichting bij artikel 4. Daarnaast zij opgemerkt dat in dit onderdeel slechts wordt verwezen naar het eerste lid. Dit betekent dat de vrijstelling alleen geldt als het examen op het niveau B1 wordt afgelegd. Wie geheel of gedeeltelijk afschaalt naar het niveau A2 wordt geacht het gehele examen te behalen.

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

<u>Artikel 8. De onderwijsroute</u>
In dit artikel wordt de onderwijsroute uitgewerkt. Het eerste lid bepaalt de doelgroep van deze route. Het gaat om inburgeringsplichtigen die de leeftijd van 28 jaar nog niet hebben bereikt. Zie voor de keuze van deze leeftijdgrens paragraaf 2.7.1.2 van het algemene deel van de memorie van toelichting. Daarnaast moet aannemelijk zijn dat de inburgeringsplichtige voldoende gemotiveerd is om de onderwijsroute te volgen om vervolgens in staat te zijn om in het beroeps- of wetenschappelijk onderwijs een diploma te behalen. Dit moet blijken uit de brede intake waarbij de inburgeringsplichtige kan aangeven het onderwijs te willen volgen. Als de inburgeringsplichtige onvoldoende gemotiveerd is kan het college niet besluiten dat de inburgeringsplichtige de onderwijsroute moet volgen. Voorts moet er sprake zijn van voldoende leerpotentieel. Het taalschakeltraject kan alleen worden ingezet als er naar het oordeel van het college grote kans is dat de inburgeringsplichtige na het volgen van dat traject in staat zal zijn om een diploma te behalen. De toelating tot het reguliere onderwijs is geen noodzakelijke voorwaarde voor het voldoen aan de inburgeringsplicht. Het afronden van het taalschakeltraject en het PVT is voldoende om te voldoen aan de inburgeringsplicht.

Het derde lid bevat de definitie van het taalschakeltraject. Dit betreft een nieuw vorm te geven opleiding educatie als bedoeld in artikel 7.3.1, eerste lid, onderdeel f, van de Wet educatie en beroepsonderwijs. De eindtermen van dat taalschakeltraject zullen worden neergelegd in een ministeriële regeling van de Minister van OCW. Het gaat om educatie die erop gericht is om personen met een andere moedertaal dan de Nederlandse taal klaar te stomen voor het Nederlandse onderwijs. Verder van belang is dat in het kader van de Wet inburgering 20.. een

opleiding educatie zoals hiervoor omschreven alleen wordt aangemerkt als het taalschakeltraject, indien de opleiding wordt verzorgd aan een instelling met diploma-erkenning. Deze erkenning wordt slechts verleend door de Minister van OCW als aan de voorwaarden van artikel 1.4a.1 van de WEB wordt voldaan. Als blijkt dat niet meer aan die voorwaarden wordt voldaan, kan een (voorgenomen) besluit tot intrekking van de erkenning worden genomen. Het is voor het behalen van de inburgeringsplicht immers van belang dat bewezen wordt dat het gewenste niveau is bereikt. Dit kan in geval van de onderwijsroute slechts door middel van een erkend diploma voor het afronden van het taalschakeltraject. Deze toevoeging is noodzakelijk, omdat het vanuit de WEB niet vereist is om de educatie te verzorgen aan een instelling met diploma-erkenning. Het vereiste van diploma-erkenning voor het taalschakeltraject is slecht relevant in het kader van inburgering. Indien de opleiding wordt verzorgd aan een instelling zonder diploma-erkenning, kan het afronden van de opleiding niet leiden tot het behalen van het taalschakeltraject in het kader van de inburgeringsplicht.

In het derde lid wordt geregeld dat degene die het taalschakeltraject volgt de MAP niet hoeft af te ronden. In het taalschakeltraject wordt aan dat onderwerp aandacht besteed. Het PVT moet wel worden afgerond. Met de woorden 'volgt of heeft gevolgd' wordt bedoeld dat degene die het taalschakeltraject volgt *gedurende* dat traject is vrijgesteld van de MAP. Dit kan worden gezien als een tijdelijke vrijstelling. Als het taalschakeltraject is afgerond door middel van het behalen van het diploma is die inburgeringsplichtige volledig vrijgesteld van de MAP. Als de inburgeringsplichtige ook het PVT heeft afgerond is voldaan aan de inburgeringsplicht. Als tijdens het taalschakeltraject blijkt dat de onderwijsroute toch te hoog gegrepen is, of als het de inburgeringsplichtige niet lukt om voor het examen van het taalschakeltraject te slagen, dan zal de inburgeringsplichtige via een andere leerroute aan de inburgeringsplicht moeten voldoen. De B1-route ligt daarbij voor de hand met de mogelijkheid om op A2 niveau examens te halen. In geval een nieuwe leerroute wordt vastgesteld vervalt de tijdelijke vrijstelling voor de MAP en zal de MAP alsnog moeten worden afgerond om aan de inburgeringsplicht te voldoen.

Artikel 9. De zelfredzaamheidsroute

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

In het tweede lid staat dat het college verantwoordelijk is voor de aanbieding van het traject en dat de minister een certificaat afgeeft nadat het traject succesvol is afgerond. Dit certificaat wordt afgegeven nadat het college heeft aangegeven dat het traject is afgerond. Het derde lid biedt de mogelijkheid om bij of krachtens amvb regels te stellen over de inhoud en vormgeving van het traject. In paragraaf 2.7.1.3 van het algemene deel van de memorie van toelichting is aangegeven dat er in ieder geval een urennorm wordt opgenomen en dat het traject wordt afgesloten met een eindgesprek. De minister zal bij het afgeven van het certificaat in ieder geval moeten controleren of aan die urennorm is voldaan.

Artikel 10. Voorbereiding op de inburgering

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

In de onderdelen a en b van het voorgestelde artikel komt de doelgroep van het programma tot uitdrukking. Het programma ziet alleen op de inburgeringsplichtige met een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd die nog niet is gehuisvest bij de gemeente waar hij op grond van artikel 28

van de Huisvestingswet aan is gekoppeld. Het gaat dus om inburgeringsplichtigen die al gekoppeld zijn aan een gemeente maar zich nog in het AZC bevinden.

Hoofdstuk 4. De inburgeringstermijnen

Artikel 11. Duur en aanvang van de termijnen
In dit artikel zijn de termijnen opgenomen waarbinnen de inburgeringsplichtige aan de verschillende onderdelen van de inburgeringsplicht moet voldoen. Het artikel komt wat betreft de inhoud grotendeels overeen met de artikelen 7a, eerste en tweede lid, en 7b, eerste en tweede lid, van de huidige Wet inburgering.

Het eerste lid, onderdeel a, bepaalt de termijn voor het afronden van het PVT en de MAP. De termijn voor deze onderdelen is vastgesteld op 18 maanden. In onderdeel b is de termijn voor het behalen van het inburgeringsexamen, het taalschakeltraject of het certificaat, bedoeld in artikel 9, tweede lid, vastgesteld op drie jaar. De termijn van drie jaar is ten opzichte van het huidige stelsel niet gewijzigd. Dat het PVT en de MAP binnen 18 maanden moet worden afgerond is nieuw. In paragraaf 2.7.2 van het algemene deel van de memorie van toelichting wordt uitgelegd waarom voor een termijn van achttien maanden is gekozen.

Het tweede lid bepaalt dat de termijnen starten op de dag waarop de inburgeringsplichtige in de BRP is ingeschreven. Hierbij geldt dat dit voor de gezinsmigrant het eerste moment van inschrijving in een Nederlandse gemeente betreft en voor de asielstatushouder de inschrijving bij de gemeente waar hij op grond van artikel 28 van de Huisvestigingswet 2014 is gehuisvest. Dat de termijn van drie jaar start op de dag van inschrijving in de gemeente is nieuw ten opzichte van het huidige stelsel. De start van deze termijn hangt samen met de nieuwe rol van het college.

Artikel 12. Verlenging van de termijnen
Dit artikel regelt de verlenging van de termijn van drie jaar voor de totale inburgeringsplicht en de verlening van de termijn van achttien maanden die geldt voor het PVT en de MAP. Het artikel komt wat betreft de inhoud grotendeels overeen met de artikelen 7a, derde lid, en 7b, derde lid, van de huidige Wet inburgering.

Het eerste lid bepaalt dat de termijnen worden verlengd als de inburgeringsplichtige aannemelijk maakt dat het overschrijden van die termijn hem niet te verwijten valt. Deze verlengingsgrond ziet zowel op het verlengen van de termijn van achttien maanden voor het afronden van het PVT en de MAP als op het verlengen van de termijn van drie jaar voor het behalen van het inburgeringsexamen, het taalschakeltraject of het certificaat, bedoeld in artikel 9, tweede lid. De verlenging van de termijn in verband met het volgen van een alfabetiseringscursus, zoals nu opgenomen in artikel 7b, derde lid, onderdeel b, van de huidige Wet inburgering, komt in het onderhavige artikel niet terug. In het nieuwe stelsel wordt een alfabetiseringscursus onderdeel van het inburgeringstraject zelf. Zie voor een nadere de toelichting paragraaf 2.7.3 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

Het tweede lid bevat de grondslag om bij of krachtens amvb regels te stellen over de verlenging van de termijnen. Onderdeel a bevat de grondslag om regels te stellen over de toepassing van het eerste lid. Hierbij kan worden gedacht aan regels over een aanvraag voor de verlenging. Onderdeel b bevat de grondslag om regels te stellen over de verdere verlenging van de termijnen. Deze grondslag kan worden gebruikt in aanvulling op de grondslag in artikel 3, derde lid. Op grond van die bepaling worden bij amvb regels gesteld over het voortduren van de inburgeringsplicht in geval van tijdelijke beëindiging van de in artikel 3, eerste lid, genoemde voorwaarden. In de gevallen waarin de inburgeringsplicht geacht wordt niet te zijn geëindigd kan verlenging van de termijn zijn aangewezen. Die verlenging kan worden geregeld op basis van de grondslag in onderdeel b.

Hoofdstuk 5. De taak van het college

Artikel 13. Maatschappelijke begeleiding
De maatschappelijke begeleiding voor asielstatushouders en hun gezinsleden blijft bestaan. Het voorgestelde artikel is overgenomen van artikel 18 van de huidige Wet inburgering. In de leden is een aantal technische wijzigingen doorgevoerd. De maatschappelijke begeleiding vangt aan op het moment dat de inburgeringsplichtige in de basisregistratiepersonen is ingeschreven. Ook hierbij geldt dat het bij asielstatushouders gaat om de inschrijving bij de gemeente waar zij op grond van

artikel 28 van de Huisvestigingswet 2014 gehuisvest zijn. Dit is ongewijzigd ten opzichte van het huidige stelsel.

Artikel 14. De brede intake
Het eerste lid van het voorgestelde artikel bepaalt dat het college de inburgeringsplichtige oproept voor de afname van de brede intake. Het college kan de inburgeringsplichtige oproepen vanaf het moment dat de inburgeringsplichtige bij het college in beeld is. In het geval van een gezinsmigrant is dat het moment van inschrijving in de gemeente en voor een asielstatushouder het moment van koppeling aan de gemeente. Het artikel stelt geen termijn voor het doen van de oproep. Het ligt echter voor de hand dat het college de oproep voor de afname van de brede intake zo spoedig mogelijk doet. Als de inburgeringsplichtige binnen de gestelde termijn niet verschijnt doet het college een herhaalde oproep. Het niet voldoen aan de herhaalde oproep binnen de gestelde termijn heeft consequenties voor de inburgeringsplichtige. Vanaf het moment van niet verschijnen binnen de tweede gestelde termijn, wordt bestraft met een bestuurlijke boete van ten hoogste € 250,00. Bij de boetebeschikking zal opnieuw een termijn worden vastgesteld en het niet voldoen aan die nieuwe termijn wordt ook weer bestraft met een bestuurlijke boete. Ook kan het zijn dat de inburgeringsplichtige wel binnen de gestelde termijn verschijnt, maar onwillig is mee te werken aan de brede intake of de leerbaarheidstoets (dat onderdeel is van de brede intake) niet aflegt. Het niet meewerken kan worden bestraft met een bestuurlijke boete. Er geldt namelijk een meewerkplicht voor de inburgeringsplichtige om voldoende in te burgeren, en daarvoor zijn de brede intake met als onderdeel daarvan de leerbaarheidstoets essentieel voorwaarden.

De inburgeringstermijn van drie jaar start op de dag dat de inburgeringsplicht is aangevangen. De termijn begint dus al te lopen voordat de brede intake kan worden afgerond. Dit heeft tot gevolg dat de inburgeringsplichtige die niet of onvoldoende meewerkt aan de afname van de brede intake minder tijd heeft om aan de inburgeringsplicht te voldoen. Het niet of niet tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht heeft op zijn beurt weer consequenties en wordt bestraft met een bestuurlijke boete. Bij het opleggen van de bestuurlijke boete speelt de vraag of de overtreding te verwijten valt aan de inburgeringsplichtige een rol. Het verwijtbaar niet meewerken aan de afname van de brede intake kan doorwerken naar de beoordeling van de verwijtbaarheid van het niet tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht.

Het tweede lid bepaalt wat de brede intake is. Het betreft een onderzoek naar de mogelijkheden die de inburgeringsplichtige heeft om aan de inburgeringsplicht te voldoen. Het derde lid biedt de grondslag om bij of krachtens amvb regels te stellen over de vorm en inhoud van de brede intake. Daarbij wordt vastgesteld welke onderwerpen in ieder geval onderdeel van de brede intake moet zijn. Het vierde lid bepaalt daarnaast dat de brede intake in ieder geval bestaat uit een bij of krachtens amvb vastgestelde leerbaarheidstoets. In die amvb wordt ook bepaald door welke instantie de leerbaarheidstoets wordt afgenomen.

Artikel 15. Het persoonlijk plan inburgering en participatie
Het onderhavige artikel ziet op de vaststelling van het PIP. Het eerste lid bepaalt dat het college de door de inburgeringsplichtige te volgen leerroute en de daarvoor nodige ondersteuning en begeleiding vaststelt. Het college stelt dit vast *op basis van* de brede intake. Dit impliceert dat de brede intake moet zijn afgerond voordat het college toekomt aan de vaststelling van de genoemde onderdelen. Als de brede intake niet is afgerond doordat de inburgeringsplichtige niet is verschenen kan het college de vaststelling doen op basis van de beschikbare gegevens. Zie hiervoor ook de toelichting bij artikel 14, tweede lid.

De onderdelen die het college moet vaststellen zijn de leerroute en de ondersteuning en begeleiding tijdens de inburgering. Daarnaast stelt het college voor de asielstatushouder de intensiteit van de leerroute vast. De vaststelling van de leerroute houdt in dat het college vast stelt of de inburgeringsplichtige de B1-route (artikel 7), de onderwijsroute (artikel 8) of de Z-route (artikel 9) volgt. Op grond van het tweede lid stelt het college voor de asielstatushouder en de gezinsleden van asielstatushouders de intensiteit van de leerroute vast. Het college kan bijvoorbeeld vaststellen hoeveel cursusuren de inburgeringsplichtige moet volgen om het traject succesvol te doorlopen. Tegelijk is de vaststelling van de intensiteit van invloed op het doen van een inburgeringsaanbod door het college aan de asielstatushouder.

Het derde lid bepaalt dat het college bij de beschikking waarin de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit het nieuwe inburgeringstelsel worden opgenomen, de beschikkingen op grond van de Participatiewet bijvoegt. Het gaat om de beschikkingen waarin rechten zijn toegekend of

plichten zijn opgelegd met het oog op de bevordering van participatie (bijvoorbeeld een tegenprestatie als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel c, van de Participatiewet) en de beschikking waarin de verplichting bedoeld in artikel 56a van de Participatiewet (het ontzorgen) is vastgesteld. Deze beschikkingen tezamen vormen het PIP. In de praktijk kan het voorkomen dat de beschikkingen op grond van de Participatiewet op het moment van de vaststelling van de leerroute nog niet zijn genomen. In dat geval worden de beschikkingen later bij het PIP gevoegd.

Op grond van het vierde lid kunnen nadere regels worden gesteld over de vaststelling, bedoeld in het eerste lid, en het PIP. Bij die regels wordt in ieder geval bepaald binnen welke termijn het college het PIP moet hebben opgesteld. Op dit moment wordt gedacht aan een termijn van zes weken. Daarnaast kan worden bepaald dat het college die termijn kan verlengen en onder welke voorwaarden.

Artikel 16. Het inburgeringsaanbod voor asielstatushouders
In dit artikel wordt geregeld dat het college de inburgeringsplichtige asielstatushouder een aanbod aan een cursus of opleiding doet waarmee aan de vastgestelde leerroute kan worden voldaan. Dat het college het PVT, de MAP en de maatschappelijke begeleiding aanbiedt en aan wie is geregeld in artikel 6, tweede lid, tweede zin, respectievelijk in artikel 13, eerste lid.

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

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

Artikel 17. Ondersteuning en begeleiding en wijzigen leerroute
In het PIP wordt neergelegd welke ondersteuning en begeleiding gedurende het inburgeringstraject door het college wordt geboden. Dit heeft een tweeledig doel. In de eerste plaats heeft het tot doel de inburgeringsplichtige in staat te stellen om binnen de gestelde termijn aan de inburgeringsplicht te voldoen. In de tweede plaats wordt het college zo de mogelijkheid geboden om een vinger aan de pols te houden om te zien of de inburgeringsplichtige op een verantwoorde manier bezig is met het inburgeringstraject. Om deze reden is het meewerken aan de ondersteuning en begeleiding, bijvoorbeeld het voeren van voortgangsgesprekken, verplicht gesteld. Het niet meewerken daaraan wordt bestraft met een bestuurlijke boete van ten hoogste € 100,00. Bij amvb wordt een minimale vorm van begeleiding en ondersteuning neergelegd (tweede lid). Het staat het college voor het overige vrij om te bepalen of extra ondersteuning en begeleiding nodig is en hoeveel. Dit hangt af van de vastgestelde leerroute en de persoonlijke omstandigheden van de inburgeringsplichtige. Het gaat hier dus om maatwerk.

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

Artikel 18. Gemeentelijke samenwerking
Er is in dit wetsvoorstel in eerste instantie voor gekozen om de samenwerking voor de taken op het terrein van inburgering niet expliciet te regelen. Wel bepaalt het eerste lid van het onderhavige artikel dat colleges met elkaar samenwerken als dat voor een doeltreffende en doelmatige

uitvoering van de wet nodig is. Gemeenten krijgen de verantwoordelijkheid om zelf de samenwerking te organiseren op de onderwerpen waarvoor dit nodig is.

Vanwege het grote belang van een passend aanbod voor de inburgeringsplichtige, óók in kleinere gemeenten, is het wenselijk om de mogelijkheid tot het verplichten van gemeentelijke samenwerking open te houden, voor wanneer dit in voorkomende gevallen niet vanuit de gemeenten zelf georganiseerd wordt. Het tweede lid voorziet hierin door te bepalen dat bij amvb geografische gebieden kunnen worden aangewezen waarbinnen colleges moeten samenwerken. Daarbij kunnen bovendien regels kunnen worden gesteld over de vorm van de samenwerking (bijvoorbeeld dat één gemeente wordt aangewezen om het initiatief te nemen tot de samenwerking). Deze mogelijkheid zal alleen worden ingezet als blijkt dat gemeenten niet in staat zijn om de taken op het gebied van inburgering goed te organiseren. Zoals hiervoor aangegeven kan daarbij met name gedacht worden aan de situatie waarbij inburgeringsplichtigen niet tijdig een bij hun PIP passend aanbod (kunnen) krijgen.

In het derde lid is bepaald dat de voordracht van de amvb zal worden gedaan in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit vanwege diens verantwoordelijkheid inzake de decentrale overheden en rol als coördinerend bewindspersoon van de ministeriële commissie decentralisaties.

Hoofdstuk 6. Sociale lening

Artikel 19. Doelgroep
Het inburgeringsaanbod, bedoeld in het voorgestelde artikel 16, wordt vanuit het college alleen gedaan aan de inburgeringsplichtige die verblijf heeft op grond van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd en de inburgeringsplichtige, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onderdeel b. De inburgeringsplichtige die verblijf heeft op grond van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd (gezinsmigranten, geestelijk bedienaren en overige migranten) blijven in het nieuwe stelsel zelf verantwoordelijk voor hun inburgeringstraject. Zij kunnen net als nu zelf een cursusinstelling uitzoeken waar zij een cursus volgen om aan de inburgeringsplicht te kunnen voldoen. Het leenstelsel blijft voor deze groep in stand. In het voorgestelde artikel 19 wordt duidelijk gemaakt dat de artikelen over de lening slechts van toepassing zijn op de hiervoor bedoelde doelgroep.

Artikel 20. De lening
In dit artikel is een aantal technische aanpassingen doorgevoerd ten opzichte van artikel 16 van de huidige Wet inburgering. Zo vervalt in het eerste lid de zinsnede ‘en over het volgen bij een cursusinstelling van een cursus die opleidt tot het inburgeringsexamen, of een diploma, certificaat of ander document, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel c’. Deze zin is per 1 januari 2013 toegevoegd.[56] Blijkens de toelichting kan op basis van deze grondslag als voorwaarde voor een lening worden gesteld dat de cursus moet worden gevolgd bij een cursusinstelling met een Blik op Werk Keurmerk.[57] Deze voorwaarde kan echter worden gesteld op basis van de grondslag om bij of krachtens amvb regels te stellen over de voorwaarden waaronder een lening wordt verstrekt.

Daarnaast komt de tweede zin van het huidige artikel 16, eerste lid, niet terug in de opzet van het onderhavige artikel. De betreffende zin bepaalt nu dat aanspraak op een lening niet of niet langer bestaat als de inburgeringsplichtige de participatieverklaring niet tijdig heeft ondertekend. In paragraaf 4.2.3 van het algemene deel van de memorie van toelichting is gemotiveerd waarom deze maatregel vervalt.

Het huidige derde lid van artikel 16 is verplaatst naar het voorgestelde artikel 21 dat gaat over terugbetaling van de lening.

Artikel 21. Terugbetaling van de lening
Dit artikel is overgenomen van artikel 17 van de huidige Wet inburgering. Een aantal wijzigingen is in het artikel aangebracht. Zo komt in het eerste lid nu tot uitdrukking dat het artikel ook ziet op de terugbetaling van de lening die aan anderen dan inburgeringsplichtigen zijn verleend op grond van artikel 20, vijfde lid. Verder is een aantal formuleringen en de verwijzingen naar artikelen aangepast.

[56] Wet van 13 september 2012 tot wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige, artikel I, onderdeel K.
[57] Kamerstukken II 2011/12, 33086, nr. 3, p. 20.

Hoofdstuk 7. Handhaving

Artikel 22. Boete niet verschijnen brede intake en meewerkplichtig
Zoals bij de toelichting bij artikel 14 is aangegeven heeft het niet verschijnen bij de brede intake en het niet meewerken aan de brede intake (inclusief leerbaarheidstoets) tot consequentie dat een bestuurlijke boete wordt opgelegd. De bevoegdheid voor het college om een bestuurlijke boete op te leggen wordt in het onderhavige artikel geregeld.

Het eerste lid bepaalt wanneer het college een bestuurlijke boete oplegt, namelijk wanneer de inburgeringsplichtige ook na een tweede oproep niet verschijnt voor de afname van de brede intake of als deze geen of onvoldoende medewerking verleent aan de afname van de brede intake (inclusief leerbaarheidstoets). Bij niet verschijnen voor de afname van de brede intake is een boete dus pas aan de orde als de inburgeringsplichtige geen gehoor heeft gegeven aan ten minste twee oproepen om te verschijnen. Bij het opleggen van de boete stelt het college een nieuwe termijn waarbinnen de inburgeringsplichtige alsnog moeten verschijnen of medewerking moet verlenen (tweede lid). Die nieuwe termijn kan op ten hoogste twee maanden worden vastgesteld. Met dit maximum wordt beoogd te stimuleren dat alsnog met het inburgeringstraject kan worden gestart zonder al te veel tijd te verliezen. Als de inburgeringsplichtige ook binnen de nieuwe vastgestelde termijn niet verschijnt of geen of onvoldoende medewerking verleent, wordt opnieuw een boete opgelegd en een nieuwe termijn gesteld (derde lid). Dit proces herhaalt zicht vervolgens iedere twee maanden tot het moment dat de brede intake kan worden afgenomen. Als de brede intake zelfs na het verstrijken van de inburgeringstermijn niet afgenomen kan worden door niet verschijnen of onvoldoende medewerking van de inburgeringsplichtige wordt op grond van artikel 25 een boete opgelegd vanwege het niet tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht.

Artikel 23. Boete tijdens het inburgeringstraject
In dit artikel wordt geregeld dat het college boetes kan opleggen als de inburgeringsplichtige zich niet houdt aan het PIP. Het gaat concreet om het opleggen van boetes als de inburgeringsplichtige niet verschijnt bij de voortgangsgesprekken of als de inburgeringsplichtige niet verschijnt bij de door het college aanboden inburgeringscursus of taalschakeltraject.

Het tweede lid bepaalt dat het tweede, derde en vierde lid, van artikel 22 van overeenkomstige toepassing zijn. Dit betekent dat het college bij het opleggen van de boetebeschikking een nieuwe termijn vaststelt waarbinnen de inburgeringsplichtige geacht wordt alsnog te verschijnen op een voortgangsgesprek of bij de inburgeringscursus of het taalschakeltraject. De nieuw vast te stellen termijn bedraagt ook hier ten hoogste twee maanden. Als de inburgeringsplichtige binnen deze nieuwe termijn niet verschijnt op het geplande voortgangsgesprek of opnieuw verzuimt de lessen voor de inburgeringscursus of het taalschakeltraject te volgen, dan legt het college opnieuw een boete op en kan dit vervolgens iedere twee maanden doen.

Artikel 24. Boete participatieverklaringstraject en de module Arbeidsmarkt en Participatie
Dit artikel is een samenvoeging van de artikelen 28, 29 en 30 van de huidige Wet inburgering. De boete voor het niet tijdig afronden van de MAP is nieuw ten opzichte van het huidige stelsel. De systematiek van de boete oplegging werkt hetzelfde als beschreven in de toelichting bij artikel 22.

Artikel 25. Boete leerroute
Dit artikel is een samenvoeging van de artikelen 31, 32 en 33 van de huidige Wet inburgering. Het artikel bevat geen inhoudelijke wijzigingen, maar is technisch en taalkundig aangepast. Zo zijn de juiste verwijzingen naar de leerroutes en de termijnen opgenomen. De systematiek van de boete oplegging werkt hetzelfde als beschreven in de toelichting bij artikel 22.

Artikel 26. Hoogte boete
In het eerste lid zijn de maximale hoogtes van de bestuurlijke boete vastgelegd. In onderdeel a is geregeld dat de bestuurlijke boete voor het niet verschijnen of niet meewerken aan de brede intake (inclusief de leerbaarheidstoets) niet hoger is dan € 250,00. Deze maximale hoogte ziet op zowel de boete die wordt opgelegd na de eerste overtreding (artikel 22, eerste lid) als op de boetes die vervolgens telkens opnieuw kunnen worden opgelegd als sprake is van herhaaldelijke overtreding (artikel 22, derde en vierde lid). Een en ander geldt ook voor de maximale boete bedragen in het eerste lid, onderdelen b tot en met c. De boetes betreffen de maximale hoogtes (zie artikel 5:46 van de Awb). Op grond van de eerste zin van het eerste lid worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld over de hoogte van de op te leggen boete. Waarbij rekening

zal worden gehouden met de ernst van de overtreding, de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten en de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

In het tweede lid is geregeld dat de maximale bestuurlijke boete voor het niet tijdig voldoen aan de totale inburgeringsplicht € 1.340,00 bedraagt voor inburgeringsplichtigen die de onderwijsroute volgen. De maximale hoogte van deze boete is voor inburgeringsplichtigen in de B1- en de Z-route vastgesteld op € 1.000,00. Dit verschil is toegelicht in paragraaf 4.2.3 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

Artikel 27. Geen boete als de bijstand is verlaagd
Zoals in paragraaf 4.2.4 van het algemene deel van de memorie van toelichting is aangegeven wil de regering dubbel sanctioneren voorkomen. Om dat te bewerkstelligen regelt het voorgestelde artikel 27 dat geen boete op grond van de Wet inburgering 20.. wordt opgelegd als het college voor dezelfde gedraging de bijstand van de inburgeringsplichtige heeft verlaagd. Een dergelijke situatie kan zich voordoen als de inburgeringsplichtige niet verschijnt bij de aangeboden cursus. In dat geval wordt zowel het PIP overtreden als de taaleis in de bijstand (artikel 18b van de Participatiewet).[58] Als het college de bijstand op grond van artikel 18b van de Participatiewet heeft verlaagd, mag het college g een boete op grond van de Wet inburgering opleggen. Hoewel de verlaging van de bijstand geen punitieve sanctie betreft (dat is de bestuurlijke boete op grond van de Wet inburgering wel) vindt de regering heeft niet wenselijk dat naast de verlaging van de bijstand ook een boete wordt opgelegd.

Hoofdstuk 8. Overheidscertificering

De artikelen in dit hoofdstuk zijn zonder inhoudelijke aanpassingen overgenomen van de artikelen 9 tot en met 12a van de huidige Wet inburgering.

Hoofdstuk 9. Informatiebepalingen

Artikel 33. Gegevensuitwisseling
De minister en het college hebben over een weer veel gegevens van elkaar nodig. In paragraaf 4.1 van het algemene deel van de memorie is aangegeven dat het gaat om een veelheid van gegevens voor verschillende taken. Daarom bevat dit artikel een grondslag waarbij in algemene zin een brede bevoegdheid wordt gecreëerd op grond waarvan tussen de genoemde partijen gegevens kunnen worden uitgewisseld. De aan te wijzen instanties zijn de instanties die betrokken zijn bij het inburgeringstraject van de inburgeringsplichtige. Daarbij kan worden gedacht aan instellingen die de inburgeringscursus verzorgen. De begrenzing bij de gegevensuitwisseling zit in de zinsnede '*die noodzakelijk voor de uitvoering van deze wet*'. De gegevensuitwisseling dient proportioneel en subsidiair te zijn om aan de wettelijke taak te voldoen. Onder uitvoering van *deze wet* wordt ook verstaan de op de wet gebaseerde uitvoeringsregels.

Artikel 34. Gegevensverstrekking door de minister
Dit artikel voorziet in de bevoegdheid van de minister om gegevens over inburgeringsplichtigen te verstrekken aan de partijen waarvoor die gegevens noodzakelijk zijn om uitvoering te geven aan een hen opgelegde wettelijke taak. De minister doet dit uit eigen beweging of op verzoek. Bij de verstrekkingen, bedoeld in onderdeel a, zal dit op verzoek zijn op het moment dat de Minister van J&V een aanvraag om naturalisatie of sterker verblijfsrecht heeft ontvangen. Bij de verstrekking, bedoeld in onderdeel b, zal dit uit eigen beweging van de minister zijn zodat in het register wordt opgenomen dat het diploma is behaalt. De verstrekkingen, bedoeld in de onderdelen c en d zullen gebeuren uit eigen beweging. De minister weet wanneer iemand inburgeringsplichtig wordt en zal op dat moment de bedoelde instanties de informatie verstrekken die nodig zijn voor de uitvoering van hun taak.

Artikel 35. Gegevensverstrekking aan Onze Minister
In dit artikel is opgenomen welke partijen gegevens verstrekken aan de minister. In het eerste lid is het college expliciet genoemd, omdat zij in dit kader de partij zijn die bezit over de meeste

[58] Daarbij dient overigens wel rekening te worden gehouden met de omstandigheid dat het taalniveau dat minimaal dient te worden behaald op grond van genoemd artikel in de Participatiewet[58] vergelijkbaar is met niveau A2 en daarmee dus lager ligt dan het niveau waarmee aan de inburgeringsplicht kan worden voldaan in de B1-route, tenzij er in het PIP is vastgesteld dat de inburgeringsplichtige één of meerdere examens op niveau A2 mag afleggen.

informatie die noodzakelijk zijn voor de monitoring en evaluatie van het beleid. De overige partijen worden aangewezen bij amvb. Het tweede lid ziet op de verstrekking van gegevens die noodzakelijk zijn voor het vaststellen van het recht op en de hoogte van de lening. De verstrekking van die gegevens gebeurt op verzoek van de minister, zodra een aanvraag om een lening wordt ingediend.

Artikel 36. Gegevensverstrekking door het college
Op basis van deze grondslag kan het college aan de belastingdienst de gegevens verstrekken die noodzakelijk zijn om het recht op kinderopvangtoeslag vast te stellen.

Artikel 37. Gegevensverstrekking aan het college
In het eerste en tweede lid van dit artikel wordt aangegeven welke partijen gegevens verstrekken aan het college. Het gaat ten eerste om de uitkomsten van de leerbaarheidstoets die door een externe partij wordt afgenomen. De uitkomsten van de leerbaarheidstoets heeft het college nodig voor het afnemen van de brede intake op basis waarvan de leerroute wordt bepaald. Ten tweede gaat het om de gegevens die bij de voorbereiding op de inburgering zijn verkregen. Ook deze informatie is nodig voor de brede intake. De informatie over de voorbereiding op de inburgering zegt iets over de vorderingen en capaciteiten van de inburgeringsplichtigen en hebben invloed op het bepalen van de leerroute.

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

Artikel 38. Wijze van gegevensuitwisseling
Dit artikel maakt het mogelijk om het bij amvb mogelijk te maken dat de gegevensuitwisseling geschiedt door middel van een informatiesysteem (eerste lid) of een routeervoorziening (tweede lid). Een informatiesysteem houdt in dat de gegevensuitwisseling via één centraal systeem loopt; de betrokken partijen moeten gegevens aanleveren ter opname in het systeem en vanuit het systeem worden gegevens geleverd aan partijen die de gegevens nodig hebben voor een goede uitoefening van hun wettelijke taak. In de huidige Wet inburgering wordt van een dergelijk systeem gebruik gemaakt. De gegevensuitwisseling loopt via het Informatiesysteem Inburgering dat wordt beheert door de minister. Een routeervoorziening houdt in dat de gegevensuitwisseling loopt via een aangewezen weg. De betrokken worden dan verplicht om de gegevens via een bepaald systeem te laten verlopen, maar de gegevens worden (anders dan bij een informatiesysteem) niet op één centrale plek opgeslagen.

Of de gegevensuitwisseling via een informatiesysteem of routeervoorziening moet lopen is nog onderdeel van nadere uitwerking. Als hiervoor gekozen wordt zullen bij de amvb ook eisen worden gesteld over de informatiebeveiliging, technische eisen en de borging van de privacy van betrokkenen.

Artikel 39. Gebruik burgerservicenummer
Op grond van artikel 46 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (UAVG) mag het burgerservicenummer alleen worden verwerkt als dat bij wet is bepaald. Het onderhavige artikel voorziet hierin.

Artikel 40. Verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens
Op grond van artikel 9, eerste lid, van de AVG is het verboden om bijzondere categorieën van persoonsgegevens te verwerken. Het verbod om bijzondere categorieën van persoonsgegevens te verwerken is niet van toepassing als een van de uitzonderingsgronden, bedoeld in paragraaf 3.1 van de UAVG van toepassing is. In het kader van de uitvoering van het nieuwe inburgeringsstelsel zullen bijzondere categorieën van persoonsgegevens verwerkt moeten worden. Daar waar de UAVG niet in een uitzonderingsgrond voorziet op het verbod om deze gegevens te verwerken, kan voor de verwerking een grondslag worden gecreëerd. De grondslag ziet op de verwerking van bijzondere persoonsgegevens door de minister en het college. De bijzondere persoonsgegevens mogen alleen worden verwerkt als dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de wet. Om welke gegevens het gaat wordt bij amvb vastgesteld. Naar huidig inzicht gaat het in ieder geval om persoonsgegevens over religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen en gegevens over gezondheid. De gegevens over religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen zijn de gegevens die nodig zijn om vast te stellen dat iemand geestelijk bedienaar is. De gegevens over gezondheid zijn de gegevens die

nodig zijn om vast te stellen of de inburgeringsplichtige in aanmerking komt voor de medische ontheffing (artikel 5, eerste lid, onderdeel a) en om vast te stellen dat de inburgeringsplichtige het examen slecht kan afleggen op een wijze die is aangepast aan zijn mogelijkheden. Daarnaast kunnen bijzondere persoonsgegevens een rol spelen bij het afnemen van de brede intake. Het artikel voorziet daarnaast in de grondslag om bij amvb persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in paragraaf 3.2 van de UAVG aan te wijzen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van deze wet.

Hoofdstuk 10. Financiële bepalingen

Artikel 41. Uitkering en verdeling over gemeenten
In paragraaf 8.1 van het algemene deel van de memorie van toelichting is aangegeven dat het budget ter financiering van inburgeringsvoorzieningen aan gemeenten wordt uitgekeerd door middel van een specifieke uitkering. Deze specifieke uitkering wordt in dit artikel geregeld.

In het eerste lid is bepaald dat de minister jaarlijks een uitkering aan gemeenten betaalt voor de kosten van de genoemde inburgeringsvoorzieningen. Het gaat om de kosten van het PVT en de MAP die het college op grond van artikel 6, tweede lid, aan alle groepen inburgeringsplichtigen aanbiedt, om de kosten voor de maatschappelijke begeleiding en het inburgeringsaanbod dat het college op grond van artikel 13, eerste lid, respectievelijk artikel 16, eerste lid, alleen aanbiedt aan inburgeringsplichtige asielstatushouders. Ook worden nader te bepalen kosten die samenhangen met de afname van de brede intake betaald vanuit de specifieke uitkering. Om welke kosten dat exact gaat wordt bij of krachtens amvb bepaald.

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

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

Artikel 42. Verantwoording en terugvordering uitkering
In het eerste lid is bepaald dat het college zich jaarlijks aan de minister dient te verantwoorden over de uitvoering van de wet via de SiSa-bijlage.

Het tweede lid bepaalt wanneer de minister de uitkering van het college terugvordert. Als blijkt dat de uitkering niet volledig is besteed wordt de uitkering teruggevorderd, tenzij bij amvb is bepaald dat de uitkering niet wordt teruggevorderd. In paragraaf 8.3 van het algemene deel van de memorie van toelichting is aangegeven waarom deze ruimte tot niet terugvorderen gewenst is. Als blijkt dat de uitkering onrechtmatig is besteed wordt het onrechtmatig bestede deel ten alle tijden teruggevorderd. Hiervan kan bij amvb niet worden afgeweken. Een onrechtmatige besteding leidt dus altijd tot een terugvordering van de uitkering.

Hoofdstuk 11. Wijziging van andere wetten

Artikel 43. Wijziging van de Participatiewet

A

Dit betreft de aanpassing van een verwijzing naar het diploma voor het inburgeringsexamen.

B

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

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

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

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

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

C

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

D

Dit artikel maakt het mogelijk om in voorkomende gevallen aan dossieroverdracht binnen de gemeente te doen om een goede integrale aanpak te kunnen verrichten. De gegevens die bij de uitvoering van de Wet inburgering 20.. zijn verkregen kunnen ook noodzakelijk zijn voor een goede uitvoering van de Participatiewet. Zo geeft de brede intake inzicht in kennis, kunde, leerbaarheid en wellicht zelfs de ambities van de inburgeringsplichtige. Deze informatie kan relevant zijn voor een eventuele re-integratievoorziening (artikel 9 van de Participatiewet) of tegenprestatie (artikel 9, eerste lid, onderdeel c, van de Participatiewet). Het college beschikt zodoende over informatie die noodzakelijk is om een passende re-integratievoorziening of tegenprestatie vast te stellen in aanvulling op en in afstemming met het inburgeringstraject. Dezelfde informatie is ook relevant in het kader van de inspanningen die de bijstandsgerechtigde moet doen om de Nederlandse taal te beheersen (de taaleis). Als blijkt dat de bijstandsgerechtigde een opleiding volgt is er blijk van een inspanning. Vanuit de Wet inburgering 20.. heeft het college de taak om toe te zien om de voortgang die de inburgeringsplichtige maakt. Als dan blijkt dat er sprake is van onvoldoende voortgang, bijvoorbeeld doordat de inburgeringsplichtige verzuimt naar de cursus te gaan, kan deze informatie gebruikt worden om de taaleis vanuit de Participatiewet te handhaven.

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

<u>Artikel 44. Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs</u>

CONCEPT

A

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

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

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

Voor inburgeringsplichtigen staan namelijk eigen vormingsroutes open op grond van de Wet inburgering 20... De enige uitzondering is het hierboven genoemden taalschakeltraject, dat zowel onderdeel is van artikel 8 van de Wet inburgering 20.. alsook is vormgegeven als opleiding educatie in de zin van artikel 7.3.1, eerste lid, onderdeel f, van de WEB. Dit taalschakeltraject voor inburgeringsplichtigen zal echter worden gefinancierd door de minister van SZW.

B

Zoals tot nu toe is bepaald in artikel 7.3.1, vierde lid, en na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel straks in artikel 2.3.2, eerste lid, van de WEB, is de specifieke uitkering van de minister van OCW uitsluitend bestemd voor volwassen inwoners van een gemeente die niet of niet meer inburgeringsplichtig zijn. Met de introductie van het zogenoemde taalschakeltraject, bedoeld in artikel 8 van de Wet inburgering 20.. wordt het noodzakelijk te kunnen vaststellen of een inburgeringsplichtige in de zin van artikel 3 van die wet heeft deelgenomen aan een opleiding educatie. Dit taalschakeltraject is een specifieke opleiding educatie die tevens dient als onderwijsroute in het kader van die Wet inburgering. Het college van burgemeester en wethouders krijgt zowel van de minister van OCW als die van SZW een specifieke uitkering. De gegevenslevering is nodig teneinde te kunnen bepalen of de specifieke uitkering van de minister van OCW uitsluitend is besteed aan opleidingen educatie voor niet-inburgeringsplichtigen. Als het betreft het taalschakeltraject in de zin van artikel 8 van de Wet inburgering 20.. dient de opleiding namelijk uit de specifieke uitkering van de minister van SZW te worden betaald. Daarom is het noodzakelijk te regelen dat deze gegevens voor dit doel moeten worden gedeeld tussen het college van burgemeester en wethouders en de minister van OCW.

C

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

Teneinde sneller te kunnen inspelen op de actuele stand van zaken van erkende opleidingen is artikel 6a.1.1 van de WEB opnieuw vastgesteld. Daarbij is bepaald dat er sprake is van een elektronisch register. Hiermee kunnen de jaarlijkse DUO-publicaties in de Staatscourant van erkende opleidingen educatie achterwege blijven. Inhoudelijk is er niet veel gewijzigd. Het register

bevat niet alleen informatie over erkende opleidingen en de naam en locatie van de aanbiedende instelling, maar ook of een voornemen kenbaar is gemaakt om de erkenning in te trekken (waarschuwing in de zin van artikel 6a.1.3 van de WEB) dan wel het besluit tot intrekking is genomen.

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

D

Het vierde lid van artikel 7.3.1 van de WEB kan vervallen. Dit lid bepaalt dat opleidingen educatie zijn gericht op volwassenen, voor zover zij niet inburgeringsplichtig zijn op grond van de Wet inburgering. Met de invoering van een taalschakeltraject op grond van artikel 8 van de Wet inburgering 20.. in samenhang met artikel 7.3.1, eerste lid, onderdeel f, van de WEB gaat de tweeledige bedoeling van deze regel niet meer volledig op of komt zij reeds elders in de wet (beter) tot uiting.

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

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

E

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

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

De aanleiding voor de introductie van deze bevoegdheden om regels te stellen omtrent examens overige opleidingen educatie is het taalschakeltraject in de zin van artikel 8 van de Wet inburgering 20... Zonder deze bevoegdheid kunnen er geen centrale of staatsexamens verplicht worden gesteld

om een opleiding educatie met goed gevolg te kunnen afsluiten. Dat is wel gewenst als het gaat om voornoemd taalschakeltraject.

F

Het eerste lid van artikel 7.4.6 is algemeen geldend. Dit betekent dat het zowel betrekking heeft op beroepsonderwijs als op een opleiding educatie waarvoor diploma-erkenning als bedoeld in artikel 1.4a.1 van de WEB is gegeven. Zie ook de reikwijdtebepaling artikel 7.4.1 van de WEB, die strikt genomen alleen betrekking heeft op rechtstreeks door de minister van OCW bekostigd beroepsonderwijs of opleidingen vavo dan wel niet bekostigde opleidingen educatie of beroepsonderwijs met diploma-erkenning. Immers, slechts in deze gevallen is er sprake van een instelling in de zin van de wet.

Het tweede lid heeft uitsluitend betrekking op beroepsopleidingen. Om het verschil in reikwijdte tussen beide leden te benadrukken wordt dat in het tweede lid tot uitdrukking gebracht door daar de term beroepsopleiding te gebruiken in plaats van de algemene term *opleiding*.

Het vierde lid wordt toegevoegd om in voorkomend geval de betrouwbaarheid van een diploma, uitgereikt na het met goed gevolg afsluiten van een opleiding educatie met diploma-erkenning, te kunnen waarborgen. Dit is met name van belang vanwege het bewaken van het civiel effect voor een opleiding educatie, bestemd voor volwassen inburgeraars in de zin van artikel 8 van de Wet inburgering 20...

<u>Artikel 45. Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000</u>

Naast de inburgeringsplicht voor nieuwkomers, geregeld in de huidige Wet inburgering, kent de Vreemdelingenwet 2000 (Vw2000) het zogenaamde inburgeringsvereiste. Het inburgeringsvereiste geldt, behoudens eventuele vrijstellingen, voor alle vreemdelingen die een sterker verblijfsrecht wensen, ook voor diegenen die krachtens de Wet inburgering 20 niet inburgeringsplichtig zijn.

Indien een rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling in aanmerking wenst te komen voor een sterker verblijfsrecht (voortgezet verblijf, een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd, een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd dan wel een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezeten) moet hij het inburgeringsexamen behaald hebben dan wel beschikken over een ander diploma of certificaat dat daartoe is aangewezen in het Besluit inburgering. Onder de huidige wetgeving wordt derhalve voor wat het inburgeringsvereiste betreft zoveel mogelijk aangesloten bij de Wet inburgering.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt het inburgeringsstelsel voor nieuwkomers ingrijpend gewijzigd. Dit heeft uiteraard ook gevolgen voor de doorwerking naar het inburgeringsvereiste zoals dat geldt krachtens de Vw2000. Hierover moet nog nadere besluitvorming plaatsvinden. De Vw2000 wordt zodanig aangepast dat het inburgeringsvereiste bij algemene maatregel van bestuur kan worden uitgewerkt. Dat zal gebeuren in het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb2000). Over de invulling van het inburgeringsvereiste zal de Tweede Kamer nog afzonderlijk worden geïnformeerd door de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

A

Artikel 16, eerste lid, onderdeel h, van de Vw2000 betreft de inburgering in het buitenland. Dit onderdeel behoeft uitsluitend redactionele wijziging.

B

In artikel 16a van de Vw2000 is het inburgeringsvereiste voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning in het kader van voortgezet verblijf na verblijf als familie- of gezinslid vastgelegd. De wijziging van dit artikel maakt het mogelijk het inburgeringsvereiste op het niveau van amvb uit te werken, zoals hiervoor beschreven. Omwille van de leesbaarheid is het artikel opnieuw geformuleerd.

C

CONCEPT

Artikel 18, eerste lid, onderdeel i, van de Vw2000, gelezen in samenhang met artikel 19 van de Vw, maakt het mogelijk in bepaalde gevallen een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd in te trekken dan wel een verlengingsaanvraag af te wijzen, indien niet aan de inburgeringsplicht is voldaan. Dit onderdeel behoeft uitsluitend redactionele wijziging.

D

In artikel van de 21 Vw2000 is het inburgeringsvereiste voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd vastgelegd. De wijziging van dit artikel maakt het mogelijk het inburgeringsvereiste op het niveau van algemene maatregel van bestuur uit te werken, zoals hiervoor beschreven.

E

In artikel 34 van de Vw2000 is het inburgeringsvereiste voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd vastgelegd. De wijziging van dit artikel maakt het mogelijk het inburgeringsvereiste op het niveau van algemene maatregel van bestuur uit te werken, zoals hiervoor beschreven. Omwille van de leesbaarheid is het artikel opnieuw geformuleerd.

F

In artikel 45b van de Vw2000 is het inburgeringsvereiste voor het verkrijgen van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen vastgelegd. De wijziging van dit artikel maakt het mogelijk het inburgeringsvereiste op het niveau van algemene maatregel van bestuur uit te werken, zoals hiervoor beschreven.

De artikelen 46 tot en met 51
Dit betreffen technische aanpassingen van verwijzingen naar de Wet inburgering.

Hoofdstuk 12. Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 52. Evaluatie
In paragraaf 9 van het algemene deel van de memorie van toelichting is uitgebreid ingegaan op monitoring en evaluatie. In het wetsvoorstel is net zoals in de huidige Wet inburgering een evaluatiebepaling opgenomen. Ten opzichte van artikel 71 van de huidige Wet inburgering vindt de eerste evaluatie plaats binnen vijf jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. In de algemene toelichting is aangegeven waarom voor een periode van vijf jaar is gekozen. Bovendien sluit deze periode aan bij Aanwijzing 5.58 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Artikel 53. Intrekking van de Wet inburgering
Dit artikel voorziet in de intrekking van de huidige Wet inburgering. Daarbij wordt bepaald dat die wet van toepassing blijft op de degene die op grond van die wet inburgeringsplichtig is geworden al voordat deze wet in werking treedt.

CONCEPT