

35 483

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

Nr. 67

Verslag van een schriftelijk overleg

Vastgesteld 1 februari 2021

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de brief van 21 december 2020 over het ontwerp van het Besluit inburgering 20.. en ontwerp van de Regeling inburgering 20.. (Kamerstuk 35 483, nr. 66).

De vragen en opmerkingen zijn op 21 januari 2021 aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voorgelegd. Bij brief van 1 februari 2021 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Van Toorenborg

Adjunct-griffier van de commissie,
Sjerp

Inleiding

Ik heb met belangstelling kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid over mijn brief van 21 december 2020 inzake de ontwerpen van het Besluit inburgering 20.. en de Regeling inburgering 20.. (verder: het besluit en de regeling)¹.

Hieronder ga ik in op de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties. Mijn reactie is *cursief* weergegeven. In het geval van (vrijwel) identieke vragen wordt in een aantal gevallen verwezen naar een eerder antwoord.

Inhoudsopgave

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersoon

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het besluit en de regeling inburgering 20... Deze leden zijn positief over nadere uitgebreide uitwerking van de wet inburgering en hopen dat deze wet zo spoedig mogelijk kan worden geïmplementeerd zodat statushouders goed begeleid kennis kunnen maken met de Nederlandse samenleving en hierin kunnen gaan participeren. Deze leden hebben nog enkele vragen en opmerkingen.

Naar aanleiding van het onderdeel Vrijstelling aantoonbaar voldoende ingeburgerd (2.2.2.3). De leden van de VVD-fractie vragen of de eisen voor de vrijstelling aantoonbaar voldoende ingeburgerd cumulatief is. Zo nee, waarom is er gekozen om mensen ook als voldoende ingeburgerd te beschouwen wanneer zij 10 jaar onafgebroken in Nederland ingezetene zijn geweest of 5 jaar (vrijwilligers)werk hebben verricht? Waarom is er niet voor gekozen dat altijd moet worden aangetoond dat iemand het juiste taalniveau heeft behaald, duurzaam deelneemt aan de arbeidsmarkt en genoeg kennis heeft opgedaan van de Nederlandse maatschappij? Wat betekent dit

¹ Kamerstuk 35 483, nr. 66

voor statushouders die niet voldoende meewerken aan de inburgering? Kunnen zij op deze wijze alsnog als voldoende ingeburgerd worden beschouwd door een enkel verloop van tijd? Hoeveel inburgeringsplichtige personen zullen de komende vijf jaar hun tienjaarstermijn bereiken en geldt deze vrijstelling ook voor personen die zijn gestart met inburgering onder de huidige wet?

De eisen voor de vrijstelling 'aantoonbaar voldoende ingeburgerd', zoals vastgelegd in artikel 2.3 van het besluit, zijn inderdaad cumulatief. Men moet aan alle drie de eisen voldoen om in aanmerking te komen voor deze vrijstellingsgrond. Dat betekent dat de inburgeringsplichtige moet kunnen aantonen dat hij tien jaar onafgebroken in de Basisregistratie personen (BRP) ingeschreven is geweest en minimaal vijf jaar heeft gewerkt in Nederland of vrijwilligers werk heeft verricht. Als daaraan is voldaan, wordt een mondeling taalexamen door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) afgenomen, om te kunnen beoordelen of de inburgeringsplichtige ook voldoet aan de derde eis, het taalniveau. Dit taalniveau is dus altijd van belang en de lat hiervoor gaat onder de Wet inburgering 20.. (verder: de wet) omhoog van niveau A2 naar niveau B1. Het niet voldoen aan het vereiste taalniveau maakt dat niet voldaan is aan de eisen voor de vrijstelling.

Het enkel verlopen van tijd is dus onvoldoende om op deze grond van de inburgeringsplicht te worden vrijgesteld.

De groep die een beroep doet op deze vrijstelling onder de huidige Wet inburgering (waar dit een ontheffingsgrond is, zie artikel 2.4a van de huidige Regeling inburgering), is overigens klein. In 2019 zijn er 50 aanvragen voor deze vrijstelling ingediend waarvan er 13 zijn toegekend. In 2020 zijn er 38 aanvragen ingediend waarvan er 7 zijn toegekend. Doorgaans gaat het om mensen die al langere tijd in Nederland wonen en van wie het verblijfsdoel is gewijzigd, waardoor zij pas later inburgeringsplichtig zijn geworden.

Naar aanleiding van het onderdeel Medische ontheffing (2.4.2.7). Wat zijn de consequenties voor een inburgeringsplichtige die niet bereid is de deskundigenverklaring zoals genoemd onder 6 te delen met de minister?

Indien de inburgeringsplichtige geen toestemming verleent aan de onafhankelijk arts om de deskundigenverklaring direct te delen met DUO, dient de inburgeringsplichtige daarna bij de aanvraag voor een medische ontheffing bij DUO de deskundigenverklaring zelf toe te voegen om daadwerkelijk een ontheffing op medische gronden te kunnen verkrijgen. Het desbetreffende lid in artikel 2.7 van het besluit is slechts bedoeld om de doorlooptijd te kunnen verkorten. Indien de inburgeringsplichtige in zijn geheel afziet van het overleggen van een deskundigenverklaring kan DUO de aanvraag niet beoordelen en wordt deze niet in behandeling genomen.

Naar aanleiding van het onderdeel Module arbeidsmarkt en participatie (3.2.3.2). De leden van de VVD-fractie zijn blij te lezen dat 40 uur van de Module Arbeidsmarkt en Participatie MAP conform motie van het lid Becker (Kamerstuk 35 483, nr. 39) gericht moet zijn op de praktische inzet op de arbeidsmarkt. Zij vragen u daarbij wanneer precies sprake is van praktische inzet. Gaat het daarbij altijd om het verrichten van werkzaamheden, al dan niet betaald, dat enige maatschappelijk of economisch nut teweegbrengt. Waarom mogen uren besteed aan activiteiten in het kader van de brede intake die voldoen aan het gestelde in het artikel in mindering worden gebracht op de uren norm uit de module Arbeidsmarkt en participatie? Bestaat hier niet het risico door het aantal uren op deze manier te minimaliseren de kans op daadwerkelijk gaan participeren op de arbeidsmarkt kleiner wordt?

Bij het vormgeven van het praktische element binnen de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) dienen gemeenten en inburgeringsplichtigen inderdaad als uitgangspunt te hanteren dat dit een gelegenheid is waar werkervaring kan worden opgedaan die zo veel als mogelijk aansluit bij de beroepskansen en beroepswensen van de inburgeringsplichtige. Daarbij is het van belang deze ervaring wordt opgedaan in een taalrijke omgeving. Indien het niet mogelijk is om het praktische element te laten aansluiten bij de beroepskansen en beroepswensen van de inburgeringsplichtige, kan naar alternatieven worden gezocht. Hierbij kan worden gedacht aan vrijwilligerswerk of het verrichten van werkbezoeken bij relevante werkgevers. Het uitgangspunt is daarmee inderdaad dat het verrichten van werkzaamheden enig maatschappelijk of economisch nut teweegbrengt.

Per gemeente zal het, behoudens de vastgelegde normen in wet- en regelgeving, verschillen hoe de brede intake er exact uit gaat zien. Veel gemeenten zullen door middel van gesprekken tussen de klantmanager en de inburgeringsplichtige de benodigde (en wettelijk vastgelegde) informatie ophalen. Echter, sommige gemeenten hebben aangegeven dat zij voornemens zijn om vrijwilligerswerk of een stage onderdeel te maken van de brede intake, om zo een beter beeld te krijgen bij de vaardigheden van een inburgeringsplichtige. Als deze activiteiten voldoen aan de kaders van MAP, ligt het in de rede om deze in mindering te brengen op (oftewel: mee te laten tellen voor) de verplichte urennorm van de MAP. Het gaat in dat geval niet om een minimalisatie van het aantal uren, maar om een geïntegreerd aanbod van gemeenten aan de inburgeringsplichtige voor de brede intake en MAP waarbij het mes aan twee kanten snijdt.

Naar aanleiding van het onderdeel Vaststellen en afnemen van examen (3.3.3.5). Waarom vindt het afnemen van het examen op niveau B1 plaats volgens de regels van het staatsexamenbesluit en stelt op niveau A2 de minister het examen vast?

De examens van de mondelinge en schriftelijke vaardigheden op het niveau B1 worden in het nieuwe inburgeringsstelsel, net zoals in het huidige inburgeringsstelsel, afgenomen overeenkomstig de bestaande staatsexamens Nederlands als tweede taal (Nt2). In de praktijk zijn de taalexamens op het niveau B1 ten behoeve van de inburgering en de staatsexamens Nt2 dus dezelfde examens.

De vaststelling en de afname van de staatsexamens Nt2 zijn geregeld in het Staatsexamenbesluit Nt2. Het is dubbelop (en wetgevingstechnisch bovendien niet correct) dezelfde regels ook op te nemen in het besluit. Daarom wordt in het besluit geregeld dat de taalexamens op het niveau B1 plaatsvinden volgens (overeenkomstig) de regels van het Staatsexamenbesluit Nt2.

Het Staatsexamenbesluit Nt2 bevat geen regels over de vaststelling en afname van de examens van de mondelinge en schriftelijke vaardigheden op het niveau A2. Dit is in het huidige inburgeringsstelsel (waarbij inburgeringsplichtigen moeten inburgeren op het niveau A2) geregeld in het Besluit inburgering en wordt in het nieuwe inburgeringsstelsel, waarbij niveau A2 pas aan de orde is nadat een inburgeringsplichtige is afgeschaald, eveneens geregeld in het besluit.

Naar aanleiding van het onderdeel Onregelmatigheden (3.3.3.10). De leden van de VVD-fractie willen graag weten waarom er geen boetebepaling is opgenomen in de regels rond onregelmatigheden? Ook willen genoemde leden graag weten op basis van welke criteria door de minister zal worden besloten om de eindexamenresultaten ongeldig te verklaren en/of het examen opnieuw zal worden afgelegd en hoe hierbij wordt voorkomen dat sprake is van verschillende beslissingen bij vergelijkbare omstandigheden.

In het examenreglement staat beschreven wat er gebeurt als er zich onregelmatigheden voordoen bij de examens. Hierin staat eveneens welke criteria van belang zijn bij het ongeldig verklaren van een examen bijvoorbeeld de omstandigheden op de examenlocaties of identiteitsfraude. Gelet op het feit dat dit reglement voor alle examenlocaties gelijk is worden onderlinge verschillende beoordelingen bij dezelfde vastgelegde omstandigheden in principe niet verwacht. Verder kan afhankelijk van de aard van de onregelmatigheid de inburgeringsplichtige verwijderd worden en wordt het examen/de examenuitslag ongeldig verklaard. Bij het ongeldig verklaren van het examen krijgt de kandidaat het examengeld (gemiddeld € 50,-) niet terug. Daarnaast kan de betreffende examenkandidaat drie maanden uitgesloten worden van alle centrale examenonderdelen van het inburgeringsexamen. Ten slotte kan DUO bij fraude ook overgaan tot het doen van aangifte. Dit wordt in ieder geval gedaan indien sprake is van een (vermoeden van) identiteitsfraude. Gezien de maatregelen die reeds zijn getroffen acht ik het opnemen van een extra boetepaling niet van toegevoegde waarde.

Naar aanleiding van het onderdeel Inhoud en vormgeving zelfredzaamheidsroute (3.4.3.14).
Waarom worden de uren van de brede intake en de module arbeid en participatie in mindering gebracht op de urenverplichting en waarom vloeit dit logisch voort uit de wet, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

In artikel 3.14 van het besluit is vastgelegd dat de Z-route 1.600 uur beslaat: 800 uur aan Nt2-les en 800 uur aan zelfredzaamheid, activering en participatie. In de memorie van toelichting bij de wet is aangegeven dat de MAP en het Participatieverklaringstraject (PVT) onderdeel uitmaken van de verplichte uren voor activering en participatie binnen de Z-route. Immers, binnen de Z-route en de MAP worden in grote lijnen dezelfde doelen nagestreefd en daarom mogen de uren voor de MAP in mindering worden gebracht op de 800 uren voor participatie in de Z-route.

Voor de uren die aan de brede intake worden besteed geldt dat, zoals in het antwoord op een eerdere vraag van uw fractie over de MAP is aangegeven, sommige gemeenten ervoor kiezen een redelijk tijdsintensieve brede intake op te zetten waar een stage of vrijwilligerswerk onderdeel van is. Het uitgangspunt is dat de uren van de brede intake niet meetellen voor de verschillende urennormen (artikel 5.3, vierde, lid van het besluit). Echter, er zijn enkele uitzonderingen gemaakt op deze regel, waaronder voor de Z-route. Als een inburgeringsplichtige tijdens de brede intake activiteiten verricht die voldoen aan de gestelde eisen van de Z-route, zoals een stage, mogen deze uren in mindering worden gebracht op de urennormen binnen de Z-route. Mijns inziens zou leidend moeten zijn of er is voldaan aan de gestelde eisen en niet op welk moment deze activiteiten worden verricht, ofwel tijdens de brede intake ofwel na het opstellen van het Persoonlijk plan Inburgering en Participatie (PIP).

Naar aanleiding van het onderdeel Verlenging van de inburgeringstermijn (4.4.3). Bij welke instantie dient de inburgeringsplichtige aannemelijk te maken dat hij of zij niet verwijtbaar is en op basis waarvan dient dit te worden beoordeeld? Is de lijst uit artikel 4.1.1. van de regeling daarbij uitputtend?

Op grond van de Wet inburgering 20.. (artikel 12) kan de inburgeringstermijn worden verlengd om de volgende twee redenen:

- 1. als het overschrijden van de termijn niet aan de inburgeringsplichtige is te wijten; en*
- 2. als na aanzienlijke inspanningen van de inburgeringsplichtige, verlenging van de termijn ertoe leidt dat betrokkene alsnog (binnen de verlengde termijn) aan de inburgeringsplicht kan voldoen.*

Artikel 4.1 van de regeling bevat, op grond van artikel 4.3 van het besluit, een nadere uitwerking van de eerste verlengingsgrond. De opsomming van (niet-verwijtbare) omstandigheden in dit artikel is uitputtend, maar in onderdeel i is ook een restgrond opgenomen, namelijk: “overige niet verwijtbare individuele bijzondere omstandigheden”. Hierop kan een beroep worden gedaan indien zich omstandigheden voordoen die niet zijn voorzien in de opsomming in de onderdelen a tot en met h en die eveneens een verlenging van de termijn rechtvaardigen.

Een aanvraag om verlenging van de inburgeringstermijn moet door de inburgeringsplichtige worden ingediend bij DUO. DUO beoordeelt de aanvraag en neemt hierop, namens de Minister van SZW, een besluit. In het derde lid van artikel 4.1 is een lijst opgenomen van de bewijsstukken die de inburgeringsplichtige per specifieke verlengingsgrond bij het indienen van de aanvraag bij DUO dient te verstrekken en die DUO betreft bij de beoordeling van de aanvraag.

Naar aanleiding van het onderdeel De brede intake en het persoonlijk plan inburgering en participatie (5.2.5.2.3). De leden van de VVD-fractie hebben met het amendement Becker c.s. (35483-50) het grote belang van vroegschoolse educatie van kinderen van inburgeringsplichtigen benadrukt om te voorkomen dat zij direct op achterstand komen te staan. Kunt u toelichten waarom in de algemene maatregel van bestuur (amvb) de formulering is gebruikt dat “in ieder geval het volgende in kaart is gebracht” met betrekking tot het in sub 1 genoemde en niet breder is verwezen naar de verplichtingen die gemeenten hebben bij de brede intake zoals de vroegschoolse educatie? Waarom is er niet gekozen om een uitputtende lijst op te nemen of te verwijzen naar de wet? Op welke manier zorgt u ervoor dat gemeenten een volledig overzicht hebben van de onderdelen die aan bod moet komen in de brede intake en moeten worden opgenomen in het persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP)?

Naar aanleiding van het aangenomen amendement Becker c.s.² is in de wet opgenomen dat, voor zover van toepassing, een verkenning van de mogelijkheid om het kind van de inburgeringsplichtige deel te laten nemen aan voorschoolse educatie onderdeel uitmaakt van de brede intake. Daarnaast zijn de leerbaarheidstoets, een onderzoek omtrent gevolgd onderwijs en werkervaring in het land van herkomst en een verkenning naar de persoonlijke omstandigheden van de inburgeringsplichtige in de wet opgenomen als verplichte onderdelen van de brede intake. Deze voorwaarden vloeien voort uit artikel 14, derde lid, van de wet.

In artikel 5.2 van het besluit zijn aanvullende verplichte onderdelen van de brede intake benoemd. Om misverstanden te voorkomen, is een aanpassing in artikel 5.2. van het besluit doorgevoerd waarin wordt terugverwezen naar de verplichte onderdelen van de brede intake die in artikel 14, derde lid van de wet zijn benoemd.

Ter ondersteuning van gemeenten is voorts de ‘Handreiking Brede intake en PIP’ opgesteld. Hierin staan de onderdelen die minimaal aan bod moeten komen tijdens een goede brede intake en worden er tips gegeven over de vormgeving van de brede intake en het opstellen van het PIP.

Naar aanleiding van het onderdeel 5.4.5.4. Termijn wijziging leerroute (5.4.5.4). Waarom wordt onder 2 niet nader gedefinieerd in welke bijzondere gevallen die de inburgeringsplichtige betreffen het college kan afwijken van de termijn bedoeld in het eerste lid?

In artikel 5.4, eerste lid, van het besluit is vastgelegd dat een inburgeringsplichtige tot maximaal anderhalf jaar na aanvang van de inburgeringstermijn mag wijzigen van leerroute. Er kunnen echter gedurende deze periode situaties ontstaan, waardoor ook een latere wijziging tussen de leerroutes

² Kamerstuk 35 483, nr. 50.

tot de mogelijkheden moet behoren. Een deel van dergelijke situaties is van tevoren te bedenken en daarmee te definiëren, zoals de situatie waarin een inburgeringsplichtige gedurende een langere periode ziek is of een partner van de inburgeringsplichtige overlijdt. Echter, een deel van deze situaties is ook niet te voorspellen, zoals bijvoorbeeld de huidige coronamaatregelen. Om gemeenten de ruimte te bieden om in dergelijke situaties maatwerk te kunnen bieden aan de inburgeringsplichtige, is ervoor gekozen om geen vastomlijnde gevallen te regelen waarbij afwijken van deze hoofdregel toegestaan is. De mogelijkheid om ook later dan na anderhalf jaar van de leerroute te wijzigen, geeft overigens niet automatisch recht op een verlenging van de inburgeringstermijn. Oftewel, voor een inburgeringsplichtige die na twee jaar wisselt van leerroute geldt de oorspronkelijke inburgeringstermijn, die alleen mag worden verlengd indien een van de geregelde verlengingsgronden zich voordoet.

Naar aanleiding van het onderdeel Overheidscertificering (8). De leden van de VVD-fractie zijn voorzichtig positief over de ontwikkelingen die zich bij Blik op Werk hebben voorgedaan zoals beschreven in de brief van 15 juli 2020. Tegelijkertijd zijn zij benieuwd naar de uitvoering van motie van de leden Van Meenen en Becker (Kamerstuk 35 483, nr. 45) met het oog op de aanpak van de bestrijding van fraude in het nieuwe stelsel. Hoe is uitvoering gegeven aan deze motie en klopt het dat de Kamer hier niet reeds over is geïnformeerd? Kan de Kamer de uitvoering van de motie voor eind januari tegemoetzien met het oog op de voorhangprocedure? Klopt het dat, indien dit voor beter toezicht zou zorgen, het wijzigen van de toezichthouder van privaat naar publiek een wetswijziging zou vereisen? Zo ja, op welke termijn zou zoiets haalbaar zijn en wat betekent dit voor de invoering van de wet inburgering?

In mijn brief aan uw Kamer van 17 december 2020³ heb ik u geïnformeerd over vorderingen van de uitvoering van de motie. In deze brief heb ik aangegeven dat het mijn verwachting is, dat gelet op de te betrachten zorgvuldigheid, de resultaten van de verkenning in het eerste kwartaal van dit jaar beschikbaar zijn. In de verkenning wordt eveneens meegenomen welke eventuele wetswijzigingen nodig zijn en welke tijdspaden daarbij in acht genomen dienen te worden. Voor de volledigheid kan ik nu al aangeven dat het instellen van een publieke toezichthouder inderdaad een wetswijziging vereist. Indien het resultaat van de verkenning en het daarbij behorende tijdspad niet synchroon kunnen lopen met de inwerkingtreding van de Wet inburgering 2021, wordt gekeken welke maatregelen noodzakelijk zijn voor deze overgangstermijn.

Kunt u reageren op het feit dat de BVNT2 en de opleiders erg verbaasd en bezorgd zijn over de aanwijzing van Blik op Werk in de lagere regelgeving en de opdracht die is gegeven om een register van docenten NT2 (inburgering) te ontwikkelen? Zij stellen dat er al een beroepsregister voor gecertificeerde docenten NT2 is, waarin inmiddels ruim 2000 docenten zijn opgenomen en dat een tweede soort gelijk register bij BoW niet wenselijk zou zijn. Kunt u hierop ingaan? Klopt het dat ook het ministerie van SZW zou hebben aangegeven dat ook zij de voorkeur hebben voor 1 register bij voorkeur bij de BVNT2 met een breed draagvlak en dat betaalbaar is?

Over de totstandkoming van een docentenregister is veelvuldig overleg gevoerd. Daarbij zijn de taalkoepels, de BVNT2 en Blik op Werk (verder: BoW) betrokken. De voorkeur van alle partijen was om tot één register te komen dat door de BVNT2 beheerd zou worden. Het probleem dat bij dit register speelt, is hoe er moet worden omgegaan met docenten die wel beschikken over voldoende praktijkervaring maar niet beschikken over de volledige relevante diploma's. Het heeft de BVNT2 veel tijd gekost om hiervoor een voorstel te ontwikkelen. Daarmee kwam de tijdige oplevering van het register in gevaar. Om die reden is aan BoW gevraagd om voor de beoordeling van de groep

³ Kamerstuk 35 483, nr. 65.

docenten zonder de vereiste diploma's een procedure te ontwikkelen. De procedure van BoW is de formalisering van de eerder door BoW ontwikkelde manier om te kijken of docenten bekwaam waren om als docent NT2 te functioneren. Ook de BVNT2 heeft uiteindelijk nog een voorstel gedaan voor de toets van docenten of deze toegelaten kunnen worden tot het register. Aan het voorstel van de BVNT2 kleefde het probleem dat dit voor de docenten en taalscholen tot aanzienlijke kosten leidt in een moeilijke tijd. Op dit moment is de financiële positie van taalscholen en van de docenten ten gevolge van corona niet florissant. Daarnaast zijn het onzekere tijden voor de docenten en taalscholen. Met het nieuwe stelsel inburgering komt de inkooprelatie anders te liggen. Zodoende vind ik het niet wenselijk om de cursusinstellingen op dit moment te confronteren met hoge extra kosten. Daarom heb ik samen met de vertegenwoordigers van taalscholen BoW gevraagd om de alternatieve procedure verder te ontwikkelen. SZW blijft in gesprek met de BVNT2 en is bereid om bij een substantiële aanpassing opnieuw naar het voorstel van de BVNT2 te kijken. In de tussentijd blijft de inzet gericht op de ontwikkeling van het alternatieve register door BoW omdat het noodzakelijk is dat er bij de invoering van het nieuwe stelsel van inburgering een goede registratie van bekwame docenten beschikbaar is. De reguliere registratie van de docenten die nu al aan de formele vereisten voldoen vindt in principe plaats bij de BVNT2

Naar aanleiding van het onderdeel Gegevensuitwisseling ten behoeve van het verblijfsrecht en het verkrijgen van het Nederlanderschap (9.9.7). Deze leden zijn positief over de verhoging van het taalniveau naar B1 en de koppeling van deze verhoging aan de eisen voor het verkrijgen van het Nederlanderschap. Klopt de veronderstelling van deze leden dat het doorgeven van het taalniveau voor verkrijging met het Nederlanderschap met deze formulering afdoende geregeld is?

Artikel 9.7 van het besluit voorziet inderdaad in de benodigde gegevensuitwisseling met de Minister van JenV ten behoeve van de beoordeling van naturalisatieaanvragen op grond van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) en aanvragen voor het verkrijgen van sterker verblijfsrecht op grond van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000). Meer specifiek betreft het gegevens over de status van de inburgeringsplicht (bijvoorbeeld of de inburgeringsplichtige aan de inburgeringsplicht heeft gedaan en via welke leerroute c.q. op welk taalniveau, of dat de inburgeringsplichtige van de inburgeringsplicht is ontheven of vrijgesteld) en de datum waarop hieraan is voldaan. Deze gegevens heeft de IND nodig om (namens de Minister van JenV) te kunnen beoordelen of de betrokkene heeft voldaan aan het inburgeringsvereiste zoals dat op grond van de RWN of de Vw 2000 geldt in het kader van naturalisatie of het verkrijgen van sterker verblijfsrecht.

Naar aanleiding van het onderdeel Voorbereiding op inburgering en doorlopende lijn (10). De leden van de VVD-fractie begrijpen de wens geuit in de consultatie dat voorinburgering verplicht zou moeten worden gesteld, in ieder geval voor de meest kansrijke asielzoekers. Deze leden vragen of het mogelijk is een verplichting op te nemen met een vervalbepaling die deze verplichting opheft zodra een asielzoeker een verblijfstatus krijgt en aan de inburgering kan beginnen. Zo nee, waarom niet? Daarbij vinden deze leden het te makkelijk om te zeggen dat het nagenoeg ontbreken van financiële sancties reden genoeg is om geen verplichting op te leggen. Welke positieve prikkels heeft u overwogen om mensen te stimuleren hiertoe over te gaan en is het niet mogelijk om met invoering van positieve prikkels de facto een sanctiemechanisme te introduceren omdat het ontbreken of ontnemen van een dergelijke prikkel bij niet deelname als sanctie kan worden beschouwd?

Het programma voorbereiding op de inburgering (verder: voorinburgering) is gekoppeld aan de inburgeringsplicht. Daaruit volgt dat dit programma van toepassing is op statushouders, degenen aan wie al een asielvergunning is verstrekt en dus niet op asielzoekers die nog in afwachting zijn van een beslissing op hun asielverzoek. Het COA is verplicht om het programma voorinburgering aan te

bieden aan alle asielstatushouders in het azc. Het daarnaast creëren van een deelnameverplichting met vervalbepaling wordt niet wenselijk geacht, ook niet in combinatie met een positieve beloning. Van de inburgeraars wordt namelijk verwacht dat zij, met gebruikmaking van alle voorzieningen die hen worden geboden, de verantwoordelijkheid dragen en wens hebben om hun inburgeringstraject te laten slagen. Naar verwachting zal het overgrote deel van de statushouders daarom deelnemen aan de voorinburgering. Ik acht het dan ook niet nodig om diegenen die dit doen hiervoor te belonen. Daarnaast moeten asielstatushouders met legitieme redenen, zoals psychische of gezondheidsklachten, andersoortig onderwijs of (betaald) werk, moeten kunnen afzien van deelname. Het instellen van een vervalbepaling, waarbij verplichte voorinburgering vervalt op het moment dat iemand inburgeringsplichtig wordt, biedt daarvoor geen oplossing. Overigens zou deze groep, die met een legitieme reden niet deelneemt aan het programma, “benadeeld” worden door het niet krijgen van een eventuele positieve beloning. In aanvulling daarop moet er voldoende ruimte zijn voor de beoogde veranderingen in de asielketen in het kader van de maatregelen die zijn ontwikkeld binnen het programma Flexibilisering Asielketen onder verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid⁴. Het moet in de toekomst mogelijk zijn om eventueel andere keuzes te maken ten aanzien van de voorinburgering.

Inzake het Ontwerp van de Regeling inburgering 20.. Naar aanleiding van het onderdeel

2.1.2.1 Vrijstelling van de inburgeringsplicht (2.1.2.1). Waarom zijn de genoemde gronden onder c tot en met f voldoende om vrijgesteld te worden van de inburgeringsplicht, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Bieden deze vormen van onderwijs allemaal voldoende waarborg dat aandacht is besteed aan Nederlands op B1, de kernwaarden van de Nederlandse samenleving en oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt, zoals deze zijn opgenomen in de inburgering? Kunt u deze per vrijstelling toelichten?

De opleidingen die in artikel 2.1, onderdelen c tot en met f, van de regeling worden genoemd, bieden voldoende waarborg dat het vereiste taalniveau B1 door de inburgeringsplichtige wordt beheerst. Voor de opleidingen op voortgezet onderwijsniveau (vmbo GL/TL, havo en vwo) geldt dat de examinering van het examenvak Nederlands op het referentieniveau 2F ligt. Dit referentieniveau komt globaal overeen met niveau B1 van het Europees Referentie Kader (ERK). Het verschil is dat het ERK gebaseerd is op het leren van een vreemde taal en daarom een iets andere basis heeft dan de F-niveaus (1F, 2F, 3F, 4F) die in het reguliere onderwijs worden gebruikt als referentieniveaus. Voor de vrijstellende opleidingen uit het mbo (niveau 2,3 en 4), hbo en wo geldt dat de opleidingen in het Nederlands dienen te zijn gevolgd. Het stelsel biedt derhalve voldoende waarborgen dat het niveau van beheersing van de Nederlandse taal dan ook minimaal op niveau B1/2F ligt omdat het met succes afronden van deze opleidingen anders niet haalbaar is.

In het voortgezet onderwijs en het mbo wordt tevens in het kader van burgerschap, maatschappijleer, studiekeuze en beroepsoriëntatie aandacht besteed aan onderwerpen die terugkomen in de eindtermen KNM. Daarbij is een diploma voortgezet onderwijs een opstap naar vervolgonderwijs in het mbo, hbo of wo waarin nog meer relevante kennis en vaardigheden worden opgedaan die voor inburgeringsplichtigen onderdeel zijn van KNM, MAP of PVT. Daarom geven de genoemde diploma's vrijstelling van de gehele inburgeringsplicht.

Bovenstaande geldt eveneens voor personen met een vergelijkbaar schooldiploma behaald op Aruba, Curaçao en Sint-Maarten. Daar worden immers in het voortgezet onderwijs, onder verantwoordelijkheid van het College voor Toetsing en Examens (CvTE) grotendeels dezelfde

⁴ Kamerstuk 19 637, nr. 2685

eindexamens afgenomen als in Nederland. Ook schooldiploma's van vergelijkbaar niveau behaald in Suriname en België in het Nederlandstalig onderwijs zijn in artikel 2.1, onderdeel d, van de regeling opgenomen. Wel wordt bij deze diploma's uit Suriname en België aanvullend geëist dat een voldoende voor het vak Nederlands (op een niveau vergelijkbaar met B1/2F) moet zijn behaald. Deze aanvullende eis geldt niet voor diploma's behaald op de BES-eilanden (onderdeel d) omdat zij onderdeel zijn van het Nederlands Koninkrijk en er daarom geen aanvullende eisen gesteld kunnen worden.

In onderdeel f zijn tenslotte internationale diploma's opgenomen die gelijkwaardig zijn aan het voortgezet onderwijs in Nederland, bijvoorbeeld een diploma van een Europese school of een Internationale school waarbij het vak Nederlands is gevolgd. Ook in deze gevallen moet worden aangetoond dat er een voldoende is behaald voor het vak Nederlands en dat het niveau van beheersing van het Nederlands ligt op een niveau vergelijkbaar met B1 van het ERK.

Naar aanleiding van het onderdeel Medische deskundigenverklaring (2.2.2.5). Welke aanpassingen worden van gemeenten verwacht om inburgeringsplichtigen die vanwege (medische) redenen niet regulier kunnen deelnemen aan de inburgering, alsnog hiertoe in staat te stellen? Hoe wordt hierbij omgegaan met audiovisuele beperkingen? Waar en hoe wordt dit in onderliggende regelgeving geborgd, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Het uitgangspunt is dat ook mensen met een beperking kunnen inburgeren op een manier die is aangepast aan hun mogelijkheden. Voor mensen met een auditieve of visuele beperking geldt dat het onder de wet mogelijk is om een gedeeltelijke ontheffing te krijgen van de inburgeringsplicht.

Gemeenten hebben voorts ook voor deze specifieke doelgroepen een aanbodplicht. Omdat het om kleine aantallen gaat (landelijk enkele tientallen per jaar) en er gespecialiseerd taalaanbod nodig is (afhankelijk van de mate van de beperking en in combinatie met het leren van Nederlandse gebarentaal of braille), wordt samen met gemeenten en onderwijsorganisaties in de visuele en auditieve sector gekeken naar de ontwikkeling van geschikt taalaanbod voor mensen met een auditieve of visuele beperking en de wijze van toeleiding en kennisdeling onder gemeenten. Momenteel wordt de lesmethode voor blinde inburgeringsplichtigen die in de pilot van VISIO is ontwikkeld getest in Amsterdam en wordt er gekeken in overleg met dovenorganisaties of dat proces ook voor mensen met een auditieve beperking in gang kan worden gezet.

Naar aanleiding van het onderdeel Overig. Er worden momenteel met de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) gesprekken gevoerd over hun mogelijke rol bij de afname van de leerbaarheidstoets. Na een definitieve keuze voor een afnemer, zal de ontwerpregeling hierop worden aangepast. Zijn COA en DUO de enige partijen die in beeld zijn voor het afnemen van de leerbaarheidstoets en zo nee, welke organisaties nog meer? Op basis van welke criteria wordt een keuze gemaakt voor een afnemer?

Op grond van vooronderzoek is geconcludeerd dat COA en DUO, in samenwerking, naar verwachting als beste in staat zijn om een uitvoerende rol te vervullen ten aanzien van de leerbaarheidstoets. Als bekende en betrouwbare ketenpartners, zowel in het huidige als het nieuwe inburgeringsstelsel, zijn zij voor de hand liggende partijen als het gaat om de uitvoering. Op dit moment zijn COA en DUO de enige partijen die in beeld zijn voor het afnemen van de leerbaarheidstoets. Zowel COA als DUO hebben bovendien beide aangegeven dat zij, onder bepaalde voorwaarden, een rol zouden kunnen en willen spelen in de uitvoering van de leerbaarheidstoets. Voor DUO geldt dat in februari besluitvorming zal plaatsvinden over de vraag of er zo ja welke rol zij kunnen spelen bij de uitvoering van de leerbaarheidstoets. Aspecten die een rol spelen bij de keuze van de afnemer zijn onder meer

de beschikbaarheid van locaties, menskracht en ICT. Ook de uitvoerbaarheid en het tijdspad zijn daarbij belangrijke gespreksonderwerpen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het Besluit inburgering 20.. en het ontwerp van de Regeling inburgering 20... Deze leden hebben daar nog enkele vragen over.

Naar aanleiding van het onderdeel Leerbaarheidstoets. De leden van de D66-fractie zien de regierol van de lokale overheden als één van de grote verbeteringen ten opzichte van de oude wet. De ervaring leert dat het systeem goed draait als er een goede samenwerking is tussen inburgeraar en lokale overheden, maar ook tussen lokale overheid, het COA en bijvoorbeeld onderwijsinstanties. In het kader van de regie overdragen van nationaal naar lokaal willen de leden van de D66-fractie ervoor pleiten om de leerbaarheidstoets op COA-locaties te laten afnemen, aangezien het COA nu al samenwerkt met gemeenten aan wie zij statushouders overdragen en zo ook een meer directe verhouding tot inburgeraars heeft dan DUO. Is de minister hiertoe bereid?

In constructief overleg met COA en DUO wordt besproken hoe de expertise en ervaring van beide organisaties optimaal benut kan worden om op een goede manier invulling aan de uitvoering van de leerbaarheidstoets. Daarbij ligt een rol voor COA, als het gaat om het afnemen van de leerbaarheidstoets bij asielstatushouders die zich op een COA-locatie bevinden, voor de hand. Met COA en DUO wordt deze mogelijkheid, evenals de verdere vormgeving van de afname van de leerbaarheidstoets, verder onderzocht en wordt de praktische inrichting hiervan meegenomen.

Naar aanleiding van het onderdeel Sancties en handhaving. De leden van de D66-fractie willen vragen in te gaan op de keuze om voor een sanctiebeleid te gaan en niet te werken met incentives. Waarom is hiervoor gekozen? Zijn er overtuigende redenen aan te voeren waarom een systeem van positieve prikkeling en beloning niet kan samengaan met een sanctieregime in het inburgeringsbeleid? Kan de minister aangeven waarom er ook voor een boete wordt gekozen als er nauwelijks sprake is van verwijtbaarheid, ook indachtig de observaties van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag? Zou een waarschuwing of aantekening niet beter bij deze 'overtreding' passen? Kan de minister toelichten wanneer sprake is van verminderde verwijtbaarheid? Deelt de minister de mening dat er voorzichtig om moet worden gesprongen met het bestraffen en beboeten van kwetsbare individuen in de Nederlandse samenleving? In hoeverre is er bij de handhaving ruimte voor maatwerk en de menselijke maat, en hoeveel ruimte krijgen gemeenten en hun ambtenaren om hier een eigen invulling aan te geven? Deze leden lezen dat het onder bepaalde omstandigheden mogelijk zou zijn om een sociale lening kwijt te schelden. Zijn er ook omstandigheden mogelijk waarbij een boete wordt ingetrokken of kwijtescholden?

Uit de evaluatie van de huidige Wet inburgering is gebleken dat het overgrote deel van de inburgeringsplichtigen intrinsiek gemotiveerd is om de taal te leren en te slagen voor het inburgeringsexamen. In de huidige praktijk lukt hen dat echter niet altijd. De belemmeringen die het huidige stelsel bevat en die maken dat het inburgeringsplichtigen vaak niet goed lukt om zelfstandig invulling te geven aan hun inburgering worden daarom in het nieuwe stelsel zoveel mogelijk

weggenomen. Zo ontvangen inburgeringsplichtigen van gemeenten op maat gesneden begeleiding gedurende het gehele traject en een passende leerroute, zodat zij tijdig met inburgeren kunnen starten. Bovenop die begeleiding ontvangen asielstatushouders maatschappelijke begeleiding en worden zij gedurende het eerste half jaar ontzorgd.

Het nieuwe stelsel bevat, anders gezegd, veel 'positieve prikkels' voor de inburgeringsplichtige, waardoor de juiste randvoorwaarden worden geschapen om het inburgeringstraject zo soepel mogelijk te laten verlopen. Inburgeringsplichtigen blijven echter zelf verantwoordelijk voor het (tijdig) voldoen aan alle verplichtingen. Van hen wordt dan ook verwacht dat zij er, met gebruikmaking van alle voorzieningen die hen worden geboden, alles aan doen om hun inburgering te laten slagen. Naar verwachting zullen de meeste inburgeringsplichtigen dit ook daadwerkelijk gaan doen. Ik acht het dan ook niet nodig om inburgeringsplichtigen die zich (extra) inzetten tijdens hun inburgeringsplicht daarvoor te 'belonen'.

Toch valt niet uit te sluiten dat er, ondanks alle mogelijkheden die het nieuwe stelsel biedt, inburgeringsplichtigen zullen zijn voor wie inburgering niet vanzelfsprekend is en die, om hen moverende redenen, verzuimen om hierin hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Daarom vind ik het belangrijk dat het mogelijk is om in dergelijke gevallen sancties (bestuurlijke boetes) te kunnen opleggen. Gemeenten hebben ook aangegeven dat het kunnen beschikken over een dergelijk instrument nodig is voor de uitoefening van hun taak. Uit ervaringen die gemeenten hebben opgedaan met het opleggen van boetes bij niet tijdig inburgeren gedurende het inburgeringsstelsel in de periode 2007 - 2012 en uit de ervaringen van DUO in de huidige uitvoeringspraktijk is gebleken dat de meeste inburgeringsplichtigen na de oplegging van een boete alsnog voortvarend met de inburgering aan de slag gaan.

Ik deel de mening van de leden van de D66-fractie dat er voorzichtig om moet worden gesprongen met het bestraffen en beboeten, te meer als het gaat om kwetsbare individuen in de Nederlandse samenleving. Het kunnen beboeten van inburgeringsplichtigen die hun afspraken niet nakomen is dan ook uitdrukkelijk bedoeld als een uiterste interventie en dient daarom niet lichtvaardig te gebeuren. In het handhavingskader zoals dit in de wet, het besluit en de regeling is vastgelegd is met dit uitgangspunt op verschillende manieren rekening gehouden.

Zo wordt van gemeenten verwacht dat zij inburgeringsplichtigen tijdens de brede intake, bij het opstellen van het PIP en tijdens voortgangsgesprekken, informeren over hun rechten en plichten, zodat zij goed weten wat er van hen verwacht wordt en wat de consequenties zijn als zij zich niet aan de gemaakte afspraken houden. In de uitvoeringspraktijk zal het opleggen van een boete door de gemeente dan ook vaak vooraf worden gegaan door een (schriftelijk) waarschuwing of gesprek met de gemeente. Verder is in de wet geregeld (artikel 14, eerste lid) dat een inburgeringsplichtige die niet verschijnt of onvoldoende meewerkt aan de brede intake eerst een schriftelijke waarschuwing krijgt voordat de gemeente een boete oplegt.

In artikel 7.1 van het besluit is bepaald welke uitgangspunten gemeenten dienen te hanteren bij het opleggen van boetes. Het opleggen van een boete is alleen aan de orde als de gemeente vaststelt dat er sprake is van verwijtbaarheid. Bij die beoordeling hebben gemeentebesturen derhalve de ruimte om rekening te houden met de individuele omstandigheden van het geval. Wanneer de gemeentebestuur vaststelt dat er sprake is van verwijtbaarheid, moeten de individuele omstandigheden vervolgens ook worden meegewogen bij het vaststellen van de hoogte van de boete: de hoogte van de boete is namelijk gekoppeld aan de mate van verwijtbaarheid. Met andere woorden: ook hierin speelt maatwerk een belangrijke rol.

De categorieën die in dit kader in het vierde lid van artikel 7.1 van het besluit zijn opgenomen (opzet, grove schuld, normale verwijtbaarheid of verminderde verwijtbaarheid) zijn gebaseerd op vergelijkbare categorieën in het Boetebesluit socialezekerheidswetten.⁵ Van verminderde verwijtbaarheid is sprake wanneer het de inburgeringsplichtige door onvoorziene en ongewenste omstandigheden (van sociale, psychische of medische aard) niet volledig valt aan te rekenen dat hij zich niet heeft gehouden aan de afspraken uit het PIP. Hierbij valt te denken aan problemen in de thuissituatie, waardoor belanghebbende onder aanzienlijke psychische druk staat, zoals een ernstige ziekte van een familielid. Indien in dergelijke gevallen de verwijtbaarheid volledig ontbreekt, wordt er - zoals reeds gezegd - geen boete opgelegd.

De vraag of er sprake is van een verwijtbare situatie, speelt ook een rol bij de handhaving door DUO aan het einde van de inburgeringstermijn. Om de inburgeringsplichtige er tijdig van op de hoogte te stellen dat diens inburgeringstermijn afloopt, stuurt DUO de inburgeringsplichtige twee maanden voor het einde daarvan, een bericht waarin wordt gemeld dat de inburgeringstermijn bijna afloopt. Daarbij wordt de inburgeringsplichtige bovendien geïnformeerd dat er een boete kan worden opgelegd als de termijn daadwerkelijk wordt overschreden en de inburgeringsplichtige op dat moment nog niet heeft voldaan aan de inburgeringsplicht. Als de inburgeringstermijn daadwerkelijk wordt overschreden, dan stuurt DUO een voornemen tot boete, de zogeheten vooraankondiging boete. De inburgeringsplichtige wordt daarmee schriftelijk op de hoogte gebracht van de termijnoverschrijding en de hoogte van de voorgenomen boete die in dat kader opgelegd kan worden. Via deze vooraankondiging wordt de inburgeringsplichtige ook in de gelegenheid gesteld om door te geven of er sprake is van niet-verwijtbare omstandigheden. Als uit de ingediende stukken of toelichting blijkt dat de termijnoverschrijding niet aan de inburgeringsplichtige valt te verwijten, dan zal DUO geen boete opleggen maar de inburgeringstermijn verlengen. De inburgeringsplichtige heeft overigens ook zelf de mogelijkheid om, zonder vooraankondiging van DUO, vanaf zes maanden voor afloop van de inburgeringstermijn een aanvraag om verlenging van de inburgeringstermijn in te dienen.

Omdat het overgrote deel van de inburgeringsplichtigen graag zal willen inburgeren, inburgeringsplichtigen in het nieuwe stelsel een op maat gesneden traject krijgen en daarbij goed zullen worden begeleid door gemeenten, is het mijn verwachting dat het opleggen van boetes door gemeenten niet frequent zal plaatsvinden. Ook is het de verwachting dat inburgeringsplichtigen die zich gedurende hun traject daarvoor inspannen tijdig aan hun inburgeringsplicht zullen voldoen, waardoor DUO aan het einde van het traject evenmin vaak boetes zal hoeven op te leggen. In de situatie dat een gemeente of DUO desondanks van oordeel is dat er sprake is van verwijtbaar gedrag en dat er een boete opgelegd dient te worden, kan de inburgeringsplichtige tegen dit besluit rechtsmiddelen (bezwaar en beroep) aanwenden indien hij van mening is dat de boete onterecht is opgelegd.

Verder geldt voor de gefixeerde boetes, oftewel de boetes waarvoor een vast bedrag is vastgesteld (artikel 7.1, eerste lid, van het besluit: de boete voor het niet verschijnen dan wel meewerken aan de brede intake; artikel 7.2, eerste lid van het besluit: de boete voor het niet tijdig afronden van de MAP of het PVT), dat hiervan in neerwaartse zin kan worden afgeweken indien er sprake is van bijzondere omstandigheden, zoals de draagkracht van de inburgeringsplichtige. Voor de overige boetes geldt dat bij het vaststellen van de maximale bedragen zoals die in artikel 7.1 en 7.2 van het besluit zijn vastgelegd uitdrukkelijk rekening is gehouden met de kwetsbare positie van inburgeringsplichtige. Zo bedraagt bijvoorbeeld de maximale boete die de gemeente kan opleggen voor het niet of

⁵ Artikel 2.

onvoldoende meewerken aan het PIP maximaal € 800 (artikel 26 van de wet), maar is in het besluit bepaald dat deze boete de eerste keer dat deze wordt opgelegd maximaal € 50 kan bedragen. Dit bedrag kan, gelet op de eerdere genoemde categorieën van verwijtbaarheid, (maximaal 75%) lager uitvallen indien er geen sprake is van opzet. Ook is bepaald dat het totale bedrag dat door de gemeente aan boetes kan worden opgelegd maximaal € 2.400 bedraagt gedurende de inburgeringstermijn (en de eventueel verlengde termijn).

Bij de vaststelling van de hoogte boete die door DUO kan worden opgelegd wanneer de inburgeringsplichtige verwijtbaar niet tijdig zijn leerroute afrondt (maximaal € 1.000), wordt rekening gehouden met de inspanningen die betrokkene heeft verricht, zoals het volgen van lessen taal en KNM en – indien relevant - deelname aan participatie-activiteiten. Overigens biedt DUO een inburgeringsplichtige bij een boete standaard de mogelijkheid aan om de boete in 12 termijnen te voldoen, met een minimaal termijnbedrag van 50 euro. Als het inkomen van de inburgeringsplichtige op bijstandsniveau zit, wordt de mogelijkheid geboden om dit in 24 termijnen te voldoen. De wet, het besluit en de regeling bevatten kortom verschillende waarborgen om zoveel mogelijk te voorkomen dat, voor zover deze situatie zich in de praktijk al zou voordoen, eventuele stapeling van boetes tot financiële problematiek van inburgeringsplichtigen leidt.

Al deze waarborgen ten spijt, zijn gemeenten en DUO op grond van de wet (artikelen 22 tot en met 25) verplicht om aan de inburgeringsplichtige een boete op te leggen als er sprake is van een verwijtbare situatie zoals beschreven in deze artikelen. In een mogelijkheid tot kwijtschelden van boetes is in de wet niet voorzien. Mede gelet op de motie van het lid Van Brenk die afgelopen week met algemene stemmen door uw Kamer is aangenomen⁶, ben ik daarom voornemens de wet aan te passen, door in de wet een zogenaamde hardheidsclausule op te nemen die de ruimte geeft in (zeer) bijzondere individuele gevallen af te wijken van de verplichting om een boete op te leggen.

De leden van de D66-fractie willen vragen in te gaan op het doenvermogen van nieuwkomers. In de nota van toelichting wordt geschreven dat de inburgeringsplichtige nog steeds zelf verantwoordelijkheid draagt voor aanvragen en verzoeken. Worden zij hierbij goed begeleid en geïnformeerd door gemeenteamttenaren bij de brede intake?

Gemeenten krijgen in het nieuwe stelsel de taak om zorg te dragen voor een goede ondersteuning en begeleiding van alle inburgeringsplichtigen. Te beginnen bij de brede intake en vervolgens gedurende het gehele inburgeringstraject. Tegelijkertijd heeft de inburgeringsplichtige eveneens een eigen verantwoordelijkheid. Tijdens de brede intake is er aandacht voor de rechten, plichten en verantwoordelijkheden van de inburgeringsplichtige in het kader van de inburgering. Bovendien ontvangt de inburgeringsplichtige voorafgaand aan de brede intake de brief “Kennisgeving Inburgeringsplicht” van DUO, waarin uitleg wordt gegeven over wat inburgeren inhoudt en wat er van de inburgeringsplichtige wordt verwacht.

Mochten zij later nog vragen hebben over, bijvoorbeeld, een verzoek tot een sociale lening, waar kunnen zij dan terecht? Is er bij elke gemeente de kennis, kunde en capaciteit aanwezig om vragen te beantwoorden en inburgeringsplichtigen de goede kant op te wijzen door de voor hun nieuwe en soms lastig te begrijpen Nederlandse papiermolen?

Zoals in de algemene toelichting bij het besluit (hoofdstuk 7) is beschreven, is het van belang dat inburgeringsplichtigen gedurende hun inburgeringstraject goed en op een (bij hun doenvermogen) passende wijze worden geïnformeerd. De (regie)rol van gemeenten is hierbij van groot belang. Zo wordt van gemeenten verwacht dat zij inburgeringsplichtigen tijdens de brede intake goed

⁶ Kamerstuk 35 510, nr. 37.

informereren over hun rechten en plichten, zodat zij goed weten wat hun mogelijkheden zijn en wat er van hen wordt verwacht tijdens het inburgeringstraject. Dat geldt bijvoorbeeld voor de mogelijkheid om een aanvraag in te dienen voor een ontheffing van de inburgeringsplicht, verlenging van de inburgeringstermijn of een sociale lening, maar ook voor de consequenties wanneer zij zich niet aan de gemaakte afspraken houden.

Inburgeringsplichtigen komen gedurende het traject echter niet alleen met de gemeente, maar ook met andere partijen in aanraking. Voorkomen moet worden dat de inburgeringsplichtige van het kastje naar de muur wordt gestuurd. Daarom wordt de wijze waarop duidelijk, begrijpelijk en op tijd met de inburgeringsplichtige kan worden gecommuniceerd als een essentieel onderdeel van het communicatietraject binnen het programma VOI van het ministerie van SZW gezamenlijk vormgegeven door VNG, DUO, COA, IND en Divosa. De ervaringen die de verschillende partijen hebben met communiceren met de inburgeringsplichtigen in het huidige stelsel wordt hierin meegenomen. Voor de inburgeringsplichtige moet immers helder zijn waar hij tijdens zijn inburgeringstraject terecht kan met vragen, en klachten. Verder moet worden voorkomen dat er situaties ontstaan waarin de inburgeringsplichtige tegenstrijdige boodschappen ontvangt van bijvoorbeeld de gemeente en DUO. Ook dit vraagstuk wordt in het genoemde communicatietraject meegenomen.

Naar aanleiding van het onderdeel Expertise brede intake. De leden van de D66-fractie zijn benieuwd naar de ontwikkeling en uitvoering van de brede intake per gemeente. Op welke manier wordt hier een kwaliteitsgarantie ingebouwd? Het leveren van maatwerk is een grote belofte, die vereist dat er voldoende ambtenaren zijn die ook de ruimte krijgen om naar eigen inzicht maatwerk te leveren, in het belang van goede inburgering. Zal er in elke gemeente voldoende deskundigheid aanwezig zijn om maatwerk te leveren? Zo nee, hoe kan de rijksoverheid de gemeenten helpen deze deskundigheid te ontwikkelen en/of op te vangen? Wordt er bij de brede intake, en het opstellen ervan, ook samengewerkt met de MBO-raad, VluchtelingenWerk Nederland (VWN) en Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF?

In het nieuwe stelsel is de balans gevonden tussen beleidsruimte voor gemeenten enerzijds en uniformiteit voor de inburgeringsplichtige anderzijds. Voor wat betreft de brede intake betekent dit dat in de regelgeving op hoofdlijnen is vastgelegd welke informatie moet worden opgehaald, maar dat het verder aan gemeenten is hoe zij deze informatie precies in kaart brengen. Er is enige expertise nodig om een goede brede intake af te nemen en de verkregen informatie goed te vertalen in het PIP. De noodzaak van kennisdeling daarvoor wordt onderkend. Daartoe wordt op meerdere manieren ingezet. Zo worden middels 6 pilots in totaal 19 gemeenten, voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet, ervaringen opgedaan met de afname van de brede intake en het PIP. Een belangrijke vraag in deze pilots is welke expertise van toegevoegde waarde is voor de afname van de brede intake. De resultaten van de pilots worden binnenkort verwacht, en zullen breed gedeeld worden via bijeenkomsten, beschrijvingen van best practices en tips voor gemeenten.

Om gemeenten te ondersteunen in de afname van de brede intake zijn is onlangs een handreiking over de brede intake en het PIP gepubliceerd. Gemeenten worden daarin aangemoedigd om een multidisciplinair team samen te stellen voor de afname van de brede intake om op die manier de juiste expertise bij elkaar te organiseren. Daarnaast wordt momenteel de laatste hand gelegd aan het evaluatierapport van de pilots voor de brede intake en PIP, die ook breed gedeeld zullen worden met gemeenten ter kennisdeling. Gemeenten hebben overigens, gelet op de uitvoering van de Participatiewet, ook al de nodige expertise opgedaan met deze doelgroep. Daarbij kan voorts worden samengewerkt met (onder andere de door u genoemde) organisaties die elk vanuit een eigen specifieke expertise een zinvolle bijdrage kunnen leveren.

Naar aanleiding van het onderdeel Gezondheidsproblemen.

De leden van de D66-fractie hebben zorgen over de gezondheid van statushouders. Uit onderzoek van de SCP blijkt dat 41 procent van de Syrische nieuwkomers met psychische problemen kampt. Is het voor een inburgeringsplichtige mogelijk om bij de gemeente aan te kloppen met gezondheidsklachten? Wordt het van gemeenten verwacht eventueel hulp te bieden bij het aanvragen van een medische ontheffing? Hoe ziet de minister de huidige aanvraag voor een medische ontheffing?

Gemeenten hebben vanuit hun rol binnen de brede intake en het PIP zicht op de persoonlijke en eventueel mentale en fysieke omstandigheden van inburgeringsplichtige. Gemeenten kunnen de inburgeringsplichtige adviseren en ondersteunen bij het indienen van een aanvraag voor een medische ontheffing, of informatie over het proces verstrekken. Via de handreiking brede intake en PIP, die door Divosa is opgesteld, is het proces van medische ontheffingen voor gemeenten beschreven en hun eventuele rol in dit proces.

Daarnaast hebben Pharos en KIS een handreiking voor gemeenten ontwikkeld, over hoe klantmanagers gezondheid bespreekbaar kunnen maken met de inburgeringsplichtige en hoe zij een lokale aanpak kunnen vormgeven voor ondersteuning bij gezondheidsproblemen

Overigens is de inburgeringsplichtige, in het nieuwe stelsel, net zoals in het huidige stelsel, zelf verantwoordelijk om een aanvraag om ontheffing van de inburgeringsplicht op grond van medische omstandigheden in te dienen. Een eerste stap hierbij is het indienen van een aanvraag voor een deskundigenverklaring bij een onafhankelijk arts. De deskundigenverklaring bevat een advies omtrent het verlenen dan wel weigeren van de gehele of gedeeltelijke ontheffing.

Naar aanleiding van het onderdeel Zelfredzaamheidsroute. De leden van de D66-fractie lezen dat voor het praktijkdeel van de zelfredzaamheidsroute een aantal criteria zijn opgenomen. De activiteiten dienen bijvoorbeeld niet in isolement plaats te vinden, maar in een Nederlandse omgeving. De leden van de D66-fractie vragen of het nodig is een dergelijk criterium op te nemen, waar deze leden dit als een vanzelfsprekendheid zien. Kan de minister voor de activiteiten van de B1-route dezelfde criteria hanteren die ook gelden voor de zelfredzaamheidsroute? Zo nee, kan de eis om in een Nederlandse omgeving in te burgeren wel worden overgenomen in de B1-route?

In de Z-route is het van belang om te waarborgen dat er voor de doelgroep minimale eisen aan de activiteiten binnen de participatiecomponent worden gesteld. Op deze manier is er sprake van zekerheid dat in alle gevallen activiteiten in een Nederlandstalige omgeving worden ingezet, waarbij de deelnemers met de Nederlandse taal in aanraking komen en deze in de praktijk leren.

Voor deelnemers aan de B1-route zijn dergelijke eisen niet opgenomen. De deelnemers in deze route dienen, anders dan de deelnemers uit de Z-route, naast MAP en PVT niet aan eisen op gebied van participatie te voldoen om aan hun inburgeringsplicht te voldoen. Indien een gemeente via de Participatiewet inzet op een participatiecomponent, gelden hiervoor de regels van de Participatiewet. Het is aan de gemeente om keuzes te maken, waarbij enerzijds de voortgang op de inburgering en anderzijds de lokale uitvoering van de Participatiewet wordt geborgd.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met bijzondere belangstelling kennisgenomen van het Ontwerpbesluit inburgering 20... en de ontwerp Regeling inburgering 20... Voornoemde leden hebben hierover nog enkele vragen.

Naar aanleiding van onderdeel 1. Inleiding, Onderwijsroute. De leden van de GroenLinks-fractie lezen in de memorie van toelichting bij de wet dat het de voorkeur verdient dat een inburgeringsplichtige na het behalen van het taalschakeltraject doorstroomt naar een opleiding op minimaal mbo niveau 2. Inburgeringsplichtigen die na het taalschakeltraject een entree-opleiding (mbo-opleiding niveau 1) willen gaan volgen, kunnen ook in aanmerking komen voor de onderwijsroute. Voornoemde leden zijn van mening dat het volgen van een onderwijsroute (voltijds onderwijs en aandacht voor leervaardigheden) de beste manier is om voor te bereiden op instroom in het Nederlandse onderwijs. Deze leden maken zich echter zorgen over de haalbaarheid van het taalniveau B1 voor de doelgroep die potentieel kan instromen in mbo-2 als voor de doelgroep die kan instromen in entree. Waarom is het niet mogelijk om ook binnen de onderwijsroute (op maximaal 1 deelvaardigheid) af te schalen naar A2, zo vragen deze leden. Voorkomt dit niet dat inburgeringsplichtigen in de laatste fase van het traject alsnog van traject (en mogelijk opleider) moeten wisselen? Hoe wordt gewaarborgd dat elke gemeente inburgeraars kan plaatsen in een onderwijsroute op een passend niveau? Wat gaat de minister doen, wanneer er in een bepaalde regio helemaal geen onderwijsroute ontstaat?

Het doel van de onderwijsroute is dat de inburgeringsplichtige doorstroomt naar een vervolgopleiding. Daarvoor is het noodzakelijk dat de inburgeringsplichtige op minimaal niveau B1 slaagt voor de Nt2-examens. Het onvoldoende beheersen van de Nederlandse taal zou de kans op succes in een vervolgopleiding verkleinen. Om die reden is afschalen naar A2 in de onderwijsroute in de regelgeving niet mogelijk gemaakt. In plaats daarvan is het voor inburgeringsplichtigen in de onderwijsroute, die er niet in slagen om de examens op niveau B1 te halen, echter wel mogelijk gemaakt om gedurende de gehele inburgeringstermijn over te stappen naar de B1-route. Binnen deze route kan vervolgens worden afgeschaald naar niveau A2. Daartoe is in artikel 5.4 van het besluit voor deze situatie een uitzondering gemaakt op de hoofdregel dat voor het wijzigen van leerroute een maximale termijn van anderhalf jaar geldt. Op die manier kan het B1-niveau door middel van extra onderwijs en examinering in ieder geval zo lang mogelijk worden nagestreefd en wordt de inburgeringsplichtige tegelijkertijd zo goed mogelijk voorbereid op een vervolgopleiding. Deze systematiek kan er inderdaad toe leiden dat inburgeringsplichtigen in de onderwijsroute die dit niveau niet halen pas op een relatief laat moment in het inburgeringstraject zullen wisselen naar de B1-route. De verwachting is echter dat het niet vaak nodig zal zijn om in een dergelijke situatie van opleider te wisselen. De inburgeringsplichtige zal in deze situatie veelal direct aan de voorwaarden voor afschalen naar niveau A2 voldoen waardoor het volgen van extra taallessen niet verwacht wordt. Indien dit wel nodig is, kan er – afhankelijk van het individuele geval – ook voor worden gekozen om deze lessen binnen het lopende taalschakeltraject te volgen.

In het nieuwe inburgeringsstelsel ligt de regie bij de gemeente en deze krijgt ook voldoende beleidsruimte om hier invulling aan te geven. De gemeente is onder meer verantwoordelijk voor het verzorgen van een inburgeringsaanbod, waaronder de onderwijsroute, indien dit voor de inburgeringsplichtige de meest passende leerroute is. Hierbij kunnen gemeenten regionaal of bovenregionaal samenwerken om te borgen dat alle gemeenten een passend aanbod kunnen doen aan inburgeringsplichtigen die deze route gaan volgen. Van zowel de kant van de gemeenten als van de kant van de aanbieders zijn signalen ontvangen waaruit blijkt dat er zorgen zijn over de totstandkoming van aanbod in de onderwijsroute. Om die reden wordt er in het traject ter voorbereiding op het nieuwe inburgeringsstelsel extra aandacht geschonken aan de totstandkoming

van dit aanbod. Divosa speelt hierin een belangrijke rol. Zo biedt Divosa faciliterende ondersteuning bij het laten ontmoeten van gemeenten met aanbieders van taalschakeltrajecten. In dit kader hebben recent reeds enkele 'regiosessies' plaatsgevonden. De regering verwacht dat deze initiatieven ertoe zullen leiden dat er uiteindelijk voldoende aanbod voor de onderwijsroute tot stand komt. Dit wordt, in goed overleg met alle betrokken partijen, de komende periode goed in de gaten gehouden.

Naar aanleiding van het onderdeel Invulling prestatiebekostiging. Het nieuwe stelsel voorziet in de mogelijkheid om te switchen van leerroute en om binnen de B1-route af te schalen naar A2. Kan de minister aangeven of er (financiële) consequenties zijn voor gemeenten bij switchen en/of afschalen, bijvoorbeeld in de vorm van prestatiebekostiging? Zijn er voor de gemeenten financiële consequenties als de inburgeringstermijn moet worden verlengd, zo vragen deze leden.

Zowel het schakelen tussen de leerroutes als het afschalen naar A2 binnen de B1-route heeft geen gevolgen voor het budget dat gemeenten ontvangen van het Rijk. Het heeft evenmin gevolgen voor de prestatiebekostiging. Voor het deel van het budget dat in de toekomst gebaseerd zal worden op de resultaten wordt geen onderscheid gemaakt tussen (afgeronde) leerroutes. Het schakelen tussen leerroutes heeft mogelijk wel gevolgen voor de kosten die gemeenten maken. Eventuele kosten kan de gemeente opvangen binnen het beschikbare budget.

Een verlenging van de inburgeringstermijn heeft geen gevolgen voor de door het Rijk beschikbaar gestelde budgetten. Mogelijk zijn er wel gevolgen voor de kosten die gemeenten maken. Bij het bepalen van het budget dat gemeenten per inburgeringsplichtige ontvangen is uitgegaan van de gemiddelde prijs van een inburgeringstraject. Hierbij is al rekening gehouden met het feit dat sommige inburgeringsplichtigen een langer of juist een korter traject dan gemiddeld volgen.

Naar aanleiding van hoofdstuk 2, Afdeling 4. Ontheffingen Artikel, 2.7. Medische ontheffing. De leden van de GroenLinks-fractie lezen in een verkennend onderzoek van Kennisplatform Integratie & Samenleving (KIS) dat de medische ontheffing weinig wordt aangevraagd, door de strenge criteria en dat een medische ontheffing vaak niet wordt toegekend.⁷ Voorts lezen deze leden in het ontwerpbesluit dat de gehele of gedeeltelijke ontheffing van de inburgeringsplicht wordt verleend indien redelijkerwijs verwacht mag worden dat de aard en de ernst van de psychische of lichamelijke belemmering dan wel verstandelijke beperking zodanig is dat niet binnen vijf jaar na de aanvraag van de ontheffing aan de inburgeringsplicht dan wel aan een of meerdere onderdelen daarvan kan worden voldaan. Bovendien moet de inburgeringsplichtige de kosten van het advies, 225 euro, zelf betalen indien de (gedeeltelijke) ontheffing niet is toegekend. Gelet op het feit dat vluchtelingen vaak te maken hebben met psychische of psychosociale problemen, maken deze leden zich zorgen over onopgemerkte gezondheidsproblemen. Deelt de minister de mening dat hierdoor vluchtelingen met klachten ontmoedigd worden om een medische ontheffing aan te vragen? Zo nee, waarom niet? Wat is de appreciatie van minister van de conclusie van het onderzoek dat het aantal medische ontheffingen dat verleend wordt geen realistisch beeld geeft van het aantal inburgeringsplichtigen dat ernstig belemmerde gezondheidsproblemen ervaart?⁸

⁷ KIS (2019). De rol van gezondheid bij inburgering van statushouders. Naar optimale ondersteuning van statushouders met gezondheidsproblemen in het nieuwe inburgeringstelsel. Te raadplegen via <https://www.kis.nl/publicatie/de-rol-van-gezondheid-bij-inburgering-van-statushouders>

⁸ KIS (2019). De rol van gezondheid bij inburgering van statushouders. Naar optimale ondersteuning van statushouders met gezondheidsproblemen in het nieuwe inburgeringstelsel, blz. 3. Te raadplegen via <https://www.kis.nl/publicatie/de-rol-van-gezondheid-bij-inburgering-van-statushouders>

Soms zorgt een belemmering of beperking ervoor dat iemand blijvend niet in staat is om te voldoen aan de inburgeringsplicht. Het is van belang dat er in dit verband een onafhankelijk advies wordt verstrekt door middel van een deskundigenverklaring van een onafhankelijk arts. De beoordeling van de aanvragen tot medische ontheffing door DUO gebeurt op basis van deze deskundigenverklaring. In het nieuwe stelsel komen er door de introductie van drie leerroutes, de brede intake en de optie voor gedeeltelijke ontheffing meer mogelijkheden voor mensen met een beperking of belemmering om toch in te burgeren. Dit is belangrijk want gehele ontheffing van de inburgeringsplicht geeft op de korte termijn vaak opluchting, maar op de lange termijn het gevoel dat er kansen zijn gemist om mee te doen en mee te komen. De mogelijkheid om op grond van medische redenen van de inburgeringsplicht te worden ontheven is daarom alleen bedoeld voor die groep die als gevolg daarvan echt niet in staat is om in te burgeren.

De deskundigenverklaring blijft dan ook een belangrijk onderdeel van het proces voor de medische ontheffing, om te voorkomen dat mensen onterecht een beroep doen op deze ontheffingsgrond. De inburgeringsplichtige is zelf verantwoordelijk voor de aanvraag van deze deskundigenverklaring bij de door de Minister aangewezen onafhankelijk arts. Aan het aanvragen van een deskundigenverklaring zijn kosten verbonden. Daarbij is gestreefd naar een balans tussen deze kosten en de verwachte druk die een kosteloze deskundigenverklaring zal leggen op de aanvraagprocedure voor een deskundigenverklaring en de daarbij betrokken onafhankelijke artsen. Daarbij geldt bovendien dat in het nieuwe stelsel de kosten van de deskundigenverklaring worden vergoed indien er (gedeeltelijke) ontheffing of aangepaste examenomstandigheden worden toegekend. Dit verschilt van de werkwijze onder de huidige Wet inburgering, waar deze kosten niet werden terugbetaald bij een positief advies voor een medische ontheffing.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben eerder vragen gesteld over een passend aanbod voor inburgeringsplichtige met een visuele of auditieve beperking. Zij krijgen al snel een vrijstelling van de inburgeringsplicht, terwijl ze zelf juist vaak hulp op maat willen om de taal te leren en hun weg te vinden in de Nederlandse samenleving.⁹ Ook nu lezen genoemde leden in het ontwerpbesluit dat gewezen wordt op de mogelijkheid voor gedeeltelijke ontheffing van de inburgeringsplicht op medische gronden, zodat inburgeringsplichtige met een visuele of auditieve beperking, voor bepaalde onderdelen van het inburgeringsexamen ontheffing kunnen krijgen. De andere examenonderdelen kunnen in dat geval worden afgelegd, zo nodig onder aangepaste examenomstandigheden. Deze leden vinden het goed dat indien nodig deze groep aanspraak kan maken op een ontheffing. Tegelijkertijd vinden deze leden het ook belangrijk dat de minister zoveel mogelijk inzet op het aanbieden van een passend aanbod. Specifiek vragen deze leden naar aanbod voor deze groep van aanbieders met een Blik op Werk-keurmerk. Klopt het dat het aanbod voor deze groep momenteel bestaat uit aanbieders zonder dit keurmerk? Zo ja, wat gaat de minister ondernemen om te zorgen voor aanbieders met een keurmerk voor deze groep?

Zoals is aangegeven in antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de VVD-fractie, loopt er momenteel een pilot van VISIO om taalaanbod te ontwikkelen voor mensen met een visuele beperking en wordt de lesmethode die in deze pilot is ontwikkeld getest in Amsterdam. Daarnaast wordt in overleg met dovenorganisaties gezien of dat proces ook voor mensen met een auditieve beperking in gang kan worden gezet. Omdat het om kleine aantallen gaat (landelijk enkele tientallen per jaar) en er gespecialiseerd aanbod nodig is (afhankelijk van de mate van de beperking en in combinatie met het leren van Nederlandse gebarentaal of braille), wordt samen met gemeenten en onderwijsorganisaties in de visuele en auditieve sector gekeken naar de ontwikkeling van geschikt

⁹ Kamerstuk 35 483, nr. 5, p. 6

taalaanbod voor mensen met een auditieve of visuele beperking en de wijze van toeleiding en kennisdeling onder gemeenten. Het gaat nu om een pilotfase in aanloop naar de nieuwe wet. Ook dit aanbod dient, juist gelet op het gespecialiseerde karakter, aan kwaliteitseisen te voldoen. Komende maanden wordt verder uitgewerkt of en hoe dit aanbod (deels) onder het keurmerk van BoW kan vallen. Gesprekken hierover zijn thans gaande.

Naar aanleiding van Hoofdstuk 3, Afdeling 4. De zelfredzaamheidsroute, artikel 3.14. Inhoud en vormgeving zelfredzaamheidsroute. De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat voor de Z-route twee algemene eisen worden gesteld die verplicht zijn voor alle activiteiten in de participatiecomponent. Zo moeten de activiteiten in een Nederlandstalige omgeving plaatsvinden, zodat de taalwerving van de inburgeringsplichtige wordt gestimuleerd. Daarnaast moeten de activiteiten niet plaatsvinden in een isolement, zodat het contact tussen de inburgeringsplichtige met anderen wordt gestimuleerd. Genoemde leden vinden de aanvullende criteria van toegevoegde waarde. Deze leden hebben echter nog een aantal vragen hierover ter verduidelijking. Kan de minister uiteenzetten wat wordt verstaan onder een Nederlandstalige omgeving?

De leden van de GroenLinks-fractie kunnen zich voorstellen dat voornamelijk in de beginfase van het integratietraject voorlichting in eigen taal (met ondersteuning van een tolk) ook kan bijdragen aan zelfredzaamheid van de inburgeringsplichtige. Deze leden onderstrepen het belang van informatie duidelijk en goed overbrengen. Kan de minister aangeven of bijvoorbeeld uitleg door een tolk in een bibliotheek ook onder activiteiten in een Nederlandstalige omgeving valt? Zo ja, deze leden zien de meerwaarde van de eisen en vragen of bovenstaande criteria ook niet toegepast kunnen worden voor de activiteiten in de B1-route. Zo nee, waarom niet?

Voor de voortgang in de Z-route is het van belang dat inburgeringsplichtigen zo veel mogelijk in contact komen met de Nederlandse taal en zelf actief kunnen oefenen met de Nederlandse taal. Een Nederlandstalige omgeving draagt daar aan bij. Welke activiteiten daar wel of niet onder vallen, is aan de gemeente.

Het is voorstelbaar dat het, met name in de beginfase, belangrijk is dat er een tolk aanwezig is om ondersteuning te bieden bij voorlichtingsbijeenkomsten of andere manieren van informatieoverdracht aan de inburgeringsplichtigen. Daarbij blijft overeind dat het van belang is dat, ook met de aanwezigheid van een tolk, de mogelijkheid bestaat om actief te oefenen met de Nederlandse taal en het gebruik van de Nederlandse taal wordt gestimuleerd.

Voor deelnemers aan de B1-route kan dit ook van belang zijn maar zijn dergelijke eisen niet opgenomen. De deelnemers in deze route dienen, anders dan de deelnemers uit de Z-route, naast MAP en PVT, niet aan wettelijke eisen op gebied van participatie te voldoen om aan hun inburgeringsplicht te voldoen. Indien een gemeente via de Participatiewet inzet op een participatiecomponent, gelden hiervoor de regels van de Participatiewet. Het is aan de gemeente om keuzes te maken, waarbij enerzijds de voortgang op de inburgering en anderzijds de lokale uitvoering van de Participatiewet wordt geborgd.

Naar aanleiding van Hoofdstuk 7. Handhaving, Artikel 7.1. Hoogte boete bij niet meewerken tijdens inburgeringstraject. De leden van de GroenLinks-fractie hebben in verschillende debatten en schriftelijke overleggen gepleit voor een nieuw inburgeringstelsel waarin vertrouwen, ondersteunen en maatwerk centraal staan. Derhalve vinden deze leden de nadruk op de hoeveelheid sancties zoals die naar voren komt in de ontwerpen van het Besluit en de Regeling inburgering teleurstellend. Klopt het dat deze aanpak, het wantrouwen richting de inburgeraar, in combinatie met de

marktwerking, oorzaak is geweest waardoor de Wet inburgering uit 2013 desastreus is gebleken en de slagingspercentages zijn gekelderd? Bovendien wijst veel onderzoek uit dat financiële sancties minder goed werken dan positieve incentives. Daar komt nog bij dat een deel van de nieuwkomers een beperkte aflossingscapaciteit heeft. Waarom is, rekening houdend met het bovengenoemde, toch niet gekozen voor meer positieve prikkels? Deze leden vragen hier in het bijzonder naar gezien de recente toeslagenaffaire, waarin wantrouwen richting de burger, heeft geleid tot het bestraffen van onschuldige mensen.

Deelt u de mening dat inburgeren een gezamenlijke verantwoordelijkheid is, en dat iedereen er baat bij heeft als zoveel mogelijk drempels worden weggenomen? Deelt u de mening dat sancties die boven het hoofd hangen, weinig te maken hebben met vertrouwen en demotiverend kunnen werken? Zo nee, waarom niet?

Voor het antwoord op deze vragen van de leden van de GroenLinks-fractie wordt verwezen naar de antwoorden op vergelijkbare vragen van de leden van de D66-fractie. In aanvulling daarop wordt nog het volgende opgemerkt.

De sancties in het huidige inburgeringsstelsel zijn geen oorzaak van kelderende slagingspercentages. Uit een onderzoek van het CPB¹⁰, waarin het CPB de huidige Wet inburgering heeft vergeleken met de Wet inburgering zoals deze gold tussen in de periode 2007 – 2012 blijkt zelfs dat hoewel nieuwkomers in het huidige stelsel langzamer op gang komen met hun inburgering, zij uiteindelijk vaker hun inburgeringsexamen halen. De langzamere start is volgens het CPB waarschijnlijk het gevolg van de eigen regie van de inburgeringsplichtige die tot vertraging leidt bij de start van het inburgeringstraject. Het feit dat uiteindelijk meer mensen hun inburgeringsexamen halen, lijkt vooral het gevolg van striktere handhaving van de inburgeringsplicht door DUO in vergelijking met de handhaving door gemeenten in het stelsel van 2007 – 2012.

Te veel nadruk op sanctionering kan er toe leiden dat inburgeringsplichtigen gedemotiveerd raken. Ook kunnen boetes leiden tot financiële problemen en stress.

Zoals ik in het eerdergenoemde antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie heb aangegeven, is het kunnen beboeten van inburgeringsplichtigen die hun afspraken niet nakomen dan ook uitdrukkelijk bedoeld als een uiterste interventie en dient daarom niet lichtvaardig te gebeuren en verwacht ik dat voorzichtig met dit instrument wordt omgesprongen. In het handavingskader zoals dit in de wet, het besluit en de regeling is vastgelegd is met dit uitgangspunt derhalve rekening gehouden. Ook bij het bepalen van de (maximale) hoogte van boetes die aan inburgeringsplichtigen kunnen worden opgelegd is uitdrukkelijk rekening gehouden met de omstandigheid dat het een relatief kwetsbare groep is, met name daar waar het hun financiële positie betreft. Daarnaast ben ik, zoals ik in het antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie heb aangegeven, voornemens in de wet een hardheidsclausule toe te voegen die de ruimte geeft in (zeer) bijzondere individuele gevallen af te wijken van de verplichting om een boete op te leggen.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen in het ontwerpbesluit dat de mate van verwijtbaarheid invloed heeft op de hoogte van de boete. Zo is er sprake van 'normale verwijtbaarheid' als de inburgeringsplichtige geen opzet of grove schuld kan worden verweten, maar het gedrag wel verwijtbaar is. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een inburgeringsplichtige zich heeft vergist in de afspraken of omdat de trein of de bus onverwacht niet reed. Hiervoor krijgt de inburgeringsplicht een boete van 50%. De nota van toelichting stelt ook dat er sprake kan zijn van 'verminderde verwijtbaarheid', zoals een ernstige ziekte van een familielid. Hiervoor krijgt de inburgeringsplichtige

¹⁰ CPB-notitie *Een nieuwe kijk op de Wet inburgering 2012*, februari 2020.

een boete van 25%.¹¹ Bij de leden van de GroenLinks-fractie deed het bovenstaande de wenkbrauwen fronsen. In de memorie van toelichting stelt de minister namelijk dat boetes alleen worden opgelegd aan inburgeraars die, ondanks alle mogelijkheden die het nieuwe stelsel hen biedt, verzuimen om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen.¹² Hoe rijmt de minister dat bij onvoorziene situaties de inburgeringsplichtige toch verwijtbaar is? Deelt u de mening dat het onredelijk is om de inburgeringsplichtige te beboeten omdat hij of zij door een ernstig ziek familielid niet kan voldoen aan een afspraak? Zo nee, waarom niet? Zouden we in een dergelijke situatie juist de inburgeraar niet moeten ondersteunen? Kan de minister nader uitleggen waarom het uitvallen van een trein valt onder het 'niet meewerken tijdens inburgeringstraject'? Is hier sprake van maatwerk volgens de minister, en wordt er wel voldoende rekening gehouden met de omstandigheden van de inburgeringsplichtige? Klopt het dat het nieuwe inburgeringstelsel ook door onvoorziene situaties inmiddels met twee jaar is uitgesteld? Is de minister hierin ook verwijtbaar volgens de redenering van het ontwerpbesluit?

Wanneer een inburgeringsplichtige zich niet houdt aan de afspraken in het PIP, bijvoorbeeld als betrokkene niet verschijnt op afspraken voor voortgangsgesprekken of bij taallessen of activiteiten in het kader van de leerroute, het PVT en de MAP, dan zal de gemeente eerst moeten onderzoeken of er sprake is van verwijtbaarheid. Als daaruit blijkt dat betrokkene buiten zijn schuld om een afspraak niet na kon komen (overmacht), dan zal de gemeente, gelet op artikel 5:41 van de Awb, geen boete opleggen aan de inburgeringsplichtige.

Indien de gemeente op grond van het onderzoek tot de conclusie komt dat er wel sprake is van verwijtbaarheid, dan zal de gemeente vervolgens moeten bepalen in welke mate de inburgeringsplichtige verwijtbaar is. Daarbij worden, zoals in een eerder antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie is aangegeven, vier categorieën onderscheiden, te weten: opzet, grove schuld, normale verwijtbaarheid of verminderde verwijtbaarheid. In de algemene toelichting bij het besluit is door middel van voorbeelden aangegeven aan welke situaties bij deze categorieën kan worden gedacht.

Ten aanzien van de normale verwijtbaarheid is inderdaad als voorbeeld gegeven de situatie dat de trein of bus onverwacht niet reed. Met de leden van de fractie van GroenLinks ben ik van oordeel dat dit een ongelukkig voorbeeld is, omdat een dergelijke situatie de inburgeringsplichtige inderdaad niet kan worden verweten. Dat is echter anders wanneer dit vaker gebeurt en de inburgeringsplichtige in een dergelijke situatie ook geen contact legt met de organisatie of instelling waar hij had moeten zijn om te melden dat hij onverhoopt niet kon komen. Hetzelfde geldt overigens ook voor de beschrijving van de situatie onder verminderde verwijtbaarheid. Dat iemand zich in een lastige thuissituatie bevindt en daarom bepaalde afspraken niet kan nakomen is op zichzelf genomen niet verwijtbaar. Dat ligt echter anders als betrokkene (al dan niet bij herhaling) nalaat dit te melden, bijvoorbeeld bij de gemeente zodat er nieuwe afspraken kunnen worden gemaakt waarbij er met deze omstandigheden rekening kan worden gehouden. De toelichting zal op dit punt worden verduidelijkt. Daarbij is overigens van belang om op te merken dat de voorbeelden die in de toelichting zijn genoemd enkel zijn bedoeld als voorbeeld en dus om enige richting te geven. In de praktijk ligt de beoordeling (of er sprake is van verwijtbaarheid en zo ja, in welke mate) bij de gemeenten, die daarbij rekening kan houden met alle relevante omstandigheden.

In het kader van de voorbereiding van gemeenten op hun regierol, wordt door Divosa en de VNG in nauwe samenwerking met het ministerie van SZW een handreiking ontwikkeld over de wettelijke

¹¹ Ontwerpbesluit... tot de uitvoering van de Wet inburgering 20... blz. 27

¹² Kamerstuk 35 483, C, p.45

mogelijkheden die gemeenten hebben om te handhaven in het nieuwe inburgeringsstelsel. Daarin zal onder andere nadere aandacht worden besteed aan de verschillende categorieën van verwijtbaarheid en wat die voor gemeenten betekenen in de uitvoeringspraktijk.

Voor wat betreft het uitstel van de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel wordt opgemerkt dat uw Kamer hierover (telkens) per brief is geïnformeerd.¹³

Naar aanleiding van Hoofdstuk 9. Informatiebepalingen, Artikel 9.7. Gegevensuitwisseling ten behoeve van het verblijfsrecht en het verkrijgen van het Nederlanderschap. De leden van de GroenLinks-fractie lezen in het ontwerpbesluit dat de minister informatie verstrekt aan de minister van Justitie en Veiligheid over de 'status van de inburgeringsplicht'. Kan de minister toelichting wat wordt verstaan onder deze 'status'?

Zoals hierboven is aangegeven in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie over dit artikel, wordt met de informatie over de status van de inburgeringsplicht bedoeld de informatie over of de inburgeringsplichtige aan de inburgeringsplicht heeft gedaan en via welke leerroute c.q. op welk taalniveau, of dat de inburgeringsplichtige van de inburgeringsplicht is ontheven of vrijgesteld. Dit zal worden verduidelijkt in de artikelsgewijze toelichting.

Naar aanleiding van Bijlage 2. Eindtermen Kennis van de Nederlandse Maatschappij. De leden van de GroenLinks-fractie hebben vernomen dat voor het examenonderdeel 'Kennis van de Nederlandse Maatschappij' de eindtermen volgend jaar worden geactualiseerd¹⁴. Deze leden kijken met positieve belangstelling uit naar de actualisatie. Zij hebben in eerdere overleggen ongenoegen geuit over de suggestieve vraagstelling in het onderdeel Kennis van de Nederlandse Maatschappij. Kan de minister garanderen dat normatieve eindtermen, zoals 'Wat direct geuite kritiek niet persoonlijk op', tijdens de actualisatie worden geschrapt? Zo nee, waarom niet?

De eindtermen voor KNM worden herzien omdat de samenleving verandert en het van belang is dat de eindtermen een actueel maatschappijbeeld schetsen. Het uitgangspunt bij deze eindtermen is en blijft de kennis die een nieuwkomer moet hebben om adequaat te kunnen functioneren in de Nederlandse samenleving. Naast praktische zaken blijven fundamentele kernwaarden en kennis van onze rechtsstaat en democratische rechtsorde leidend. Normen en waarden maken hier ook onderdeel van uit. In 2015 zijn er op verzoek van uw Kamer extra vragen over normen, waarden en grondrechten in het examen opgenomen.

Er zullen altijd verschillen zijn in wat mensen belangrijk vinden, maar door de inzet van stakeholders en een klankbordgroep met een zo breed mogelijke vertegenwoordiging uit de maatschappij, wordt getracht tot eindtermen te komen die zoveel mogelijk draagvlak hebben. Wat betreft het door u gegeven voorbeeld als zijnde een normatieve eindterm, wil ik meegeven dat nieuwkomers in het verleden juist aangegeven hebben het nuttig te vinden om te weten dat Nederlanders zich zeer direct kunnen uiten, zonder daarmee kwetsend of onbeleefd te willen zijn.

Naar aanleiding van Nota van Toelichting 2. Hoofdpijnen van de regeling, 2.4 Toezicht op de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs. De leden van de GroenLinks-fractie lezen in de toelichting van het ontwerp van de regeling inburgering 20... dat ten aanzien van de fraudepreventie een aantal eisen worden gesteld, waaronder eenduidige en gespecificeerde facturatie aan de gemeente door

¹³ Kamerstuk 32 824, nr. 294 en Kamerstuk 35 483, nrs. 63 en 65.

¹⁴ Ontwerpbesluit... tot uitvoering van de wet inburgering 20..., blz. 47

taalaanbieders met een keurmerk.¹⁵ Klopt het dat deze aanvullende eisen enkel bedoeld zijn voor facturatie aan de gemeente? Zo ja, kan de minister deze eisen ook uitbreiden naar alle taalaanbieders?

De eisen met betrekking tot fraudepreventie zien op een minimumkader waar het keurmerk in ieder geval aan moet voldoen. Alle taalscholen met een BoW keurmerk zijn derhalve gehouden aan hetgeen uit besluit en regeling voortvloeit. Dit geldt zowel voor cursusinstellingen die een aanbod doen via gemeenten aan asielstatushouders, als voor cursusinstellingen die een aanbod doen direct aan gezinsmigranten.

Het verschil van de wijze van facturatie ziet op het onderscheid tussen asiel- en gezinsmigranten. De mogelijkheid van een lening komt in het huidige stelsel immers te vervallen voor asielstatushouders. Zij krijgen van gemeenten een inburgeringsaanbod en ook hun examens worden (tot een bepaald maximum) bekostigd. Asielmigranten hoeven zelf derhalve geen facturen in te dienen.

Voor gezinsmigranten geldt dat zij in het nieuwe stelsel nog altijd een lening kunnen afsluiten bij DUO ter bekostiging van het inburgeringstraject. De gemeente vormt voor wat betreft de lening geen schakel in de financiële voorzieningen van de gezinsmigrant. De facturen die de gezinsmigrant dient te overleggen moeten voldoen aan de criteria als genoemd in artikel 6.2 van de regeling.

Tenslotte zijn de leden van de fractie van GroenLinks benieuwd naar de stand van zaken inzake de ondertussen-groep, nu het nieuwe inburgeringstelsel is uitgesteld. Kan de minister aangeven hoe de gesprekken met gemeenten lopen over maatwerk voor de ondertussen-groep?

Op dit moment ben ik met de VNG in gesprek om de precieze (financiële) gevolgen in kaart te brengen van het uitstel van de nieuwe wet, in combinatie met het voornemen van de Taskforce bij de IND om de komende periode de achterstanden bij de behandelingen van asielaanvragen verder weg te werken. Wat betreft de inburgeringsplichtigen onder het huidige stelsel, de zogenaamde ondertussen-groep, ben ik met de VNG aan het kijken hoe de begeleiding van deze groep beter kan. Zoals ik in mijn brief van 17 december 2020¹⁶ aan uw Kamer heb toegezegd, zal ik uw Kamer zo snel mogelijk na het bestuurlijk overleg met de VNG informeren over de uitkomsten van het overleg met de VNG hierover. Dit overleg staat gepland op 2 februari a.s.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de onderliggende wetgeving voor de nieuwe wet inburgering. De leden waarderen de mogelijkheid om hier een reactie op te kunnen geven.

Naar aanleiding van het onderdeel Blik op Werk. Tijdens het debat over de wet inburgering hebben de leden van de SP-fractie al vragen gesteld over het toezicht op frauderende taalscholen en de rol van Blik op Werk hierin. Genoemde leden hebben toen ook aangegeven dat Blik op Werk een tandeloze tijger is die uiteindelijk niet echt kan handhaven. In de onderliggende wetgeving lezen deze leden dat Blik van Werk aangehouden blijft als certificerend orgaan. Wat heeft de minister eraan gedaan om Blik op Werk een echt handhavende instelling te maken? Heeft de minister nog in overweging genomen dat de certificering van taalbureaus beter in handen van een echte overheidsinstantie had kunnen liggen? Op welke manier verschillen de nu opgestelde eisen van de

¹⁵ Ontwerp van de regeling inburgering 20..., blz. toelichting bij de regeling, blz. 5

¹⁶ Kamerstuk 35 483, nr. 65.

eisen die Blik op Werk eerder stelde aan taalbureaus in de huidige wet inburgering? Hoe verwacht de minister dat Blik op Werk hun certificerende rol nu wel naar behoren uit kan voeren?

Tijdens de behandeling van de wet in uw Kamer op 29 juni 2020 heb ik toegezegd dat ik een verkenning laat uitvoeren naar het versterken van het toezichtmodel. Zoals ik in mijn brief van 17 december 2020 aan uw Kamer heb laten weten, worden de resultaten van deze verkenning naar verwachting in het eerste kwartaal van dit jaar opgeleverd¹⁷. In deze verkenning wordt onderzoek gedaan naar onder andere de rol van een publieke toezichthouder en inherent hieraan naar de vereiste wet- en regelgeving.

Daarnaast zijn in de wet een aantal wijzigingen aangebracht ten opzichte van de huidige Wet inburgering. De nieuwe rol van gemeenten zorgt voorts voor een 'dubbel slot'. In die zin dat de gemeente vanuit haar rol als aanbestedende partij eisen kan stellen aan de kwaliteit van cursusinstellingen en hierop, bij bijvoorbeeld eventuele wanprestatie vanuit de cursusinstelling, op kan acteren. Daarnaast volgt de gemeente inburgeringsplichtige in hun traject en heeft eerder zicht op de geleverde kwaliteit van het onderwijs maar ook mogelijke fraudesignalen. Daarmee is, in afwachting van de resultaten van de verkenning, het toezicht voldoende gewaarborgd.

Naar aanleiding van het onderdeel taaleis. Tijdens de behandeling van de wet hebben de leden van de SP-fractie ook gepleit voor een menswaardige behandeling van elke inburgeraar. Zo hebben deze leden gevraagd om maatwerk met de taaleis. Een motie over dit maatwerk werd later tijdens een Wetgevingsoverleg integratie en maatschappelijke samenhang aangenomen. We moeten er vooral voor zorgen dat het nieuwe inburgeringsstelsel past bij het niveau waarop mensen zich het beste kunnen aanpassen aan onze taal en maatschappij. Het is daarom goed om te zien dat het overgaan op A2 is opgenomen in de wet. Wel hebben de leden van de SP-fractie daar nog een aantal vragen over. Waarom is er gekozen voor het criterium van 600 cursussen? Hoe wordt door de gemeente vastgesteld dat een inburgeraar inderdaad voldoende inspanning heeft geleverd, maar het B1-niveau niet toereikend is? Na hoeveel cursussen kan een inburgeraar overstappen naar cursussen op A2-niveau die meer toereikend zijn voor deze inburgeraar?

Er is gekozen voor een minimaal aantal uren lessen voordat er kan worden afgeschaald naar niveau A2, zodat wordt gestimuleerd dat elke inburgeringsplichtige een zo hoog mogelijk taalniveau behaalt binnen de B1-route. De keuze voor 600 lessen is deels gemaakt op basis van het minimale aantal uren onder de huidige Wet inburgering om in aanmerking te komen voor een ontheffing van de inburgeringsplicht op basis van aantoonbare geleverde inspanningen. Daarnaast hebben taaldocenten aangegeven dat zij goed in staat zijn om na 600 lessen te bepalen of een inburgeringsplichtige taalniveau B1 kan bereiken binnen de inburgeringstermijn. Mijns inziens zorgen 600 lessen binnen drie jaar voor een gedegen, maar niet te intensief, lesprogramma.

Dat een inburgeringsplichtige na 600 lessen examen kan doen op niveau A2, betekent overigens niet dat de inburgeringsplichtige daarvoor geen passende taallessen volgt. Elke inburgeringsplichtige volgt lessen die passen bij zijn leerbaarheid: een deel is relatief snel op niveau A2 en kan door naar niveau B1, anderen hebben daar meer uren voor nodig. Taalscholen zullen, zoals nu ook al gebeurt, ander lesmateriaal inzetten voor deze verschillende groepen. Naast de urennorm kan een gemeente informatie van de cursusinstellingen, zoals de inzet van een inburgeringsplichtige, betrekken bij de beoordeling voor de voldoende geleverde inspanning. Dit kan ertoe leiden dat een gemeente ervoor kiest om een inburgeringsplichtige (nog) niet af te laten schalen, omdat er geen sprake is geweest van voldoende inzet tijdens de lessen volgens de cursusinstelling.

¹⁷ Kamerstuk 35 483, nrs. 13 en 65.

Naar aanleiding van het onderdeel Sancties. Goede begeleiding en de menselijk maat komen ook terug in de juiste begeleiding. De meeste inburgeraars willen graag meer leren over het land waar ze burger van zullen worden. De angst bestaat dat er onevenredig veel sancties in de onderliggende wetgeving zijn opgenomen. Natuurlijk hoort iemand die de inburgering bewust nalaat een straf te krijgen, maar inburgeraar die een keer te laat komt door het missen van de bus of trein hoort naar mening van de deze leden geen sanctie te krijgen. Waarom kiest de minister ervoor dat een inburgeraar die niet verdacht wordt van opzet toch bestraft met een boete 50% van het normale bedrag? Waarom wordt iemand waarbij de bus niet komt opdagen toch met 50% bestraft? Deelt de minister de mening dat de menselijke maat hierin ontbreekt? Juist door de inburgering bij de gemeenten neer te leggen wordt de mogelijkheid voor een menselijke begeleiding van inburgeraars en het bieden van maatwerk gepresenteerd. Door een goede band op te bouwen met een inburgeraar kan een medewerker ook een passende sanctie of maatregelen opleggen wanneer de inburgeraar in gebreke blijft. Deelt de minister de mening dat lokale begeleiders de inburgeraar het beste kennen en dus het beste kunnen inschatten wanneer een inburgeraar een niet bedoelde fout maakt en wanneer een inburgeraar vanwege opzet een sanctie verdient? Hoeveel ruimte krijgen begeleiders om deze inschatting zelf te maken? Hoe kijkt de minister zelf aan tegen de hoeveelheid sancties die zijn opgenomen in het voorstel?

Voor het antwoord op deze vragen van de leden van de SP-fractie wordt verwezen naar de antwoorden op vergelijkbare vragen van de leden van de fracties van D66 en GroenLinks.

Zoals ik in deze antwoorden heb aangegeven, moet er voorzichtig om worden gesprongen met het bestraffen en beboeten van individuen in de Nederlandse samenleving en is het kunnen beboeten van inburgeringsplichtigen die hun afspraken niet nakomen uitdrukkelijk bedoeld als een uiterste interventie. Dat zowel de wet als het besluit en de regeling desondanks relatief veel boetebepalingen bevatten, is enerzijds het gevolg van de keuze om de handhavingstaak binnen het nieuwe stelsel op te knippen tussen gemeenten en DUO en anderzijds de wens, onder andere van uw Kamer (amendement van de leden Becker en Peters¹⁸), om de handhaving en het opleggen van boetes zoveel mogelijk te uniformeren, maar daarbij wel voldoende ruimte te laten voor een beoordeling van de individuele omstandigheden. Op die manier is voor alle inburgeringsplichtigen zeer inzichtelijk wat de gevolgen zijn van het niet nakomen van de verplichtingen.

Naar aanleiding van het onderdeel Certificering medewerkers. Dan de certificering van de begeleiders die door de gemeente worden aangenomen. Deelt de minister de mening dat de begeleiding van inburgeraars kwetsbaar werk is waar deskundigheid belangrijk is? Is de minister bereid om te kijken naar het vastleggen van kwalificatie-eisen voor deze begeleiders?

Ik ben het met de leden van SP-fractie eens dat voor het afnemen van de brede intake, het opstellen van het PIP en de begeleiding tijdens het inburgeringstraject deskundigheid geboden is. Echter, mijns inziens moet deze deskundigheid worden verkregen door in te zetten op kennisdeling tussen gemeenten en het samenstellen van een multidisciplinair team voor de afname van de brede intake. Hierbij komt kijken dat gemeenten reeds ervaring hebben opgedaan met de doelgroep vanuit bijvoorbeeld de uitvoering van de Participatiewet. Het stellen van eisen aan de benodigde expertise perkt de ruimte voor gemeenten om dit naar eigen inzicht in te vullen teveel in. In december 2020 is er als onderdeel van de gezamenlijke ondersteuningsagenda door Divosa een handreiking over de

¹⁸ Kamerstuk 35 483, nr. 15.

brede intake en het PIP gepubliceerd. Daarnaast wordt momenteel de laatste hand gelegd aan het evaluatierapport van de pilots voor de brede intake en PIP, die ook breed gedeeld zullen worden met gemeenten ter kennisdeling.

Afsluitend willen de leden van de SP-fractie de minister op het hart drukken dat het heel belangrijk is dat deze wet volgend jaar in werking zal treden. Wat voor invloed heeft de val van het kabinet op het uitrollen van de wet? Kan de minister toezeggen dat hij alles op alles zal blijven zetten zodat de wet volgend jaar ingaat en gemeenten in dit extra jaar waar dat maar nodig is ondersteund zullen worden?

In mijn initiële brief aan uw Kamer over het uitstel¹⁹ heb ik aangegeven te streven naar invoering van de wet op 1 januari 2022, maar samen met de ketenpartners te bezien wanneer en onder welke voorwaarden invoering wel haalbaar en verantwoord is. Een integrale afhankelijkhedenplanning maakt daar onderdeel van uit. Vervolgens heb ik in mijn brief van 17 december 2020²⁰ aangegeven welke knelpunten aandacht behoeven en dat de inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2022 ambitieus blijft. Ook blijft de coronacrisis en de ten gevolge daarvan getroffen maatregelen een risicofactor voor de planning en de beschikbare capaciteit. Met de betrokken partijen is evenwel afgesproken om alles op alles te zetten en volop te koersen op 1 januari 2022.

Nu uw Kamer heeft besloten het besluit en de regeling niet controversieel te verklaren, is tevens geborgd dat de publicatie van alle benodigde regelgeving in dit kader (ruim) voor 1 januari 2022 gepubliceerd kan worden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorgestelde ontwerp van het Besluit inburgering 20.. en ontwerp van de Regeling inburgering 20.., en hebben nog enkele vragen en opmerkingen.

Naar aanleiding van Hoofdstuk 2 Inburgeringsplichtig, Afdeling 2 Ontheffingen. Genoemde leden zijn tevreden met het besluit dat medisch onderzoek ten behoeve van aangepaste examenomstandigheden kosteloos wordt. Zij vragen de minister waarom de kosten voor onderzoek voor ontheffing vanwege medische gronden of bijzondere individuele omstandigheden voor rekening komen van de nieuwkomer. Zij vragen de minister op welke basis het tarief van 225 euro is vastgesteld. De leden van de PvdA-fractie constateren dat als het gaat om het aanvragen van een gehele of gedeeltelijke ontheffing van de inburgeringsplicht er nog veel drempels aanwezig zijn. Genoemde leden zijn van mening dat de meeste nieuwkomers graag willen inburgeren in Nederland. Voor nieuwkomers met medische, psychische of psychosociale problemen kan het normale inburgeringstraject onmogelijk kan zijn. Deze leden vinden het daarom goed dat het mogelijk is om een arts te laten beoordelen of iemand geheel of gedeeltelijk ontheven moet worden van de inburgeringsplicht. Zij constateren dat het aanvragen van een deskundigenoordeel niet alleen kosten met zich mee brengt voor de nieuwkomer maar dat zij ook veel documenten moeten aanleveren

¹⁹ Kamerstuk 35 483, nr. 63.

²⁰ Kamerstuk 35 483, nr. 65.

voor dergelijke aanvraag. Deze leden vragen de minister of gemeenten ondersteuning bieden bij het aanvragen van een ontheffing.

In het nieuwe stelsel dient de inburgeringsplichtige, net als in het huidige stelsel, de aanvraag voor een ontheffing zelf in gang te zetten. Hiervoor moet een aanvraag voor een deskundigenverklaring worden ingediend bij een aangewezen onafhankelijk arts. De kosten bedragen 225 euro. Dit bedrag is in 2018 vastgesteld en is kostendekkend. Indien ontheffing, gedeeltelijke ontheffing of aangepaste examenomstandigheden worden toegekend door DUO worden deze kosten terugbetaald aan de inburgeringsplichtige. Uiteraard kan een gemeente de inburgeringsplichtige adviseren en ondersteunen bij het indienen van een dergelijke aanvraag, of informatie over het proces verstrekken. Via de handreiking brede intake en PIP, die door Divosa is opgesteld, is het proces van medische ontheffingen voor gemeenten beschreven net als hun eventuele rol in dit proces. Daarnaast hebben Pharos en KIS een handreiking voor gemeenten ontwikkeld, over hoe klantmanagers het onderwerp 'gezondheid' bespreekbaar kunnen maken met de inburgeringsplichtige en hoe zij een lokale aanpak kunnen vormgeven voor ondersteuning bij gezondheidsproblemen.

Naar aanleiding van Hoofdstuk 4 Verlenging van de inburgeringstermijnen. De leden van de PvdA-fractie lezen dat de inburgeringstermijn verlengd kan worden als er sprake is van bijvoorbeeld langdurige ziekte, zwangerschap en bevalling, langdurige dakloosheid. De inburgeraar dient een aanvraag in te dienen om de inburgeringstermijn te verlengen vanwege deze bijzondere omstandigheden. Deze leden vragen de minister hoe de inburgeraar kan inschatten of hij een aanvraag in moet dienen voor ontheffing of verlenging van de inburgeringstermijn. Zij vragen de minister of gemeenten kunnen beoordelen of erbij bijvoorbeeld langdurige ziekte een aanvraag ingediend moet worden voor het verlengen van de inburgeringstermijn of ontheffing van de inburgeringsplicht.

Met de medische situatie van de inburgeringsplichtige kan op grond van de wet, het besluit en de regeling op meerdere manieren rekening worden gehouden. Zo kan de inburgeringsplichtige (geheel of gedeeltelijk) van de inburgeringsplicht worden ontheven als er sprake is van een psychische of lichamelijke belemmering, dan wel verstandelijke beperking. Dit kan alleen wanneer redelijkerwijs verwacht mag worden dat de aard en de ernst van de belemmering of beperking zodanig is dat niet binnen vijf jaar na de aanvraag van de ontheffing aan (onderdelen van) de inburgeringsplicht kan worden voldaan (artikel 2.7, tweede lid, van het besluit). Om daar een oordeel over te verkrijgen, kan de inburgeringsplichtige een deskundigenverklaring aanvragen.

Verder kan de inburgeringstermijn worden verlengd als er sprake is van langdurige ziekte van de inburgeringsplichtige. Met 'langdurig' wordt in deze situatie een periode van ten minste drie aaneengesloten maanden bedoeld (artikel 4.1, eerste lid, onderdeel a, van de regeling). Met name de duur van de ziekte c.q. psychische of lichamelijke belemmering is dus een belangrijk onderscheid tussen de mogelijkheid om van de inburgeringsplicht te worden ontheven en de mogelijkheid om een verlenging van de inburgeringstermijn te verkrijgen. Verder wordt er bij een aanvraag om verlenging van de inburgeringstermijn gekeken naar een situatie in het verleden, terwijl bij een aanvraag om ontheffing van de inburgeringsplicht (door een onafhankelijk arts) een inschatting wordt gemaakt van de huidige en toekomstige situatie. Ook de 'bewijsstukken' die in beide procedures dienen te worden overgelegd bij de aanvraag zijn verschillend van aard. Ten slotte kan een aanvraag om

verlenging van de inburgeringstermijn niet eerder dan zes maanden voor het verstrijken van deze termijn worden ingediend, terwijl een dergelijke 'grens' voor het indienen van een aanvraag om ontheffing van de inburgeringsplicht niet bestaat. Ondanks al deze verschillen, kan er inderdaad sprake zijn van een zekere mate van overlap.

Zoals in eerdere antwoorden vragen van de leden van de D66-fractie en uw eigen fractie met betrekking tot medische ontheffing is aangegeven, hebben gemeenten vanuit hun rol binnen de brede intake en het PIP zicht op de persoonlijke en eventueel mentale en fysieke omstandigheden van inburgeringsplichtige. Gemeenten kunnen de inburgeringsplichtige in dit kader adviseren en ondersteunen bij het indienen van een aanvraag voor een medische ontheffing of verlenging van de inburgeringstermijn, of informatie over het proces verstrekken. Via de handreiking brede intake en PIP, die door Divosa is opgesteld, is het proces van medische ontheffingen voor gemeenten beschreven en hun eventuele rol in dit proces.

Naar aanleiding van Hoofdstuk 5 Taak van het college. De leden van de PvdA-fractie lezen dat de gemeente de leerroutes voor de inburgeraar vaststelt op basis van brede intake verkregen informatie, en het PIP. De leden van de PvdA-fractie vragen de minister of inburgeraars de mogelijkheid hebben om tegen de uitkomst van de leerbaarheidstoets in bezwaar te gaan. Zo ja, hoe ziet een dergelijke bezwaarprocedure eruit? Deze leden vragen ook of de mogelijkheid bestaat om een leerroute tussentijds te wijzigen als deze niet de juiste blijkt te zijn. Zo ja, welke financiële gevolgen heeft dit voor de inburgeraar? De leden van de PvdA-fractie vragen de minister ook welke gevolgen verhuizing van de inburgeraar naar een andere gemeente heeft voor het inburgeringstraject. Hoe wordt gewaarborgd dat gemeenten over voldoende expertise beschikken om een brede intake en een PIP te verlenen aan inburgeraars en hen te begeleiden?

Het is niet mogelijk om tegen de uitkomst van de leerbaarheidstoets in bezwaar te gaan. De uitkomst van de leerbaarheidstoets is slechts een van de onderdelen van de brede intake. Indien een inburgeringsplichtige het niet eens is met de uitkomst van de leerbaarheidstoets, kan hij dit uiteraard kenbaar maken bij de gemeente. Voor de goede orde, de leerbaarheidstoets is geen "zak/slaag-instrument", maar is bedoeld om de leerbaarheid van iemand te meten of in te schatten. Op grond van alle onderdelen van de brede intake, waaronder de leerbaarheidstoets, maakt de gemeente een integrale afweging en kiest, in samenspraak met de inburgeringsplichtige, de meest passende leerroute. Op welke wijze aan de inburgeringsplicht kan worden voldaan, waaronder de leerroute, worden vastgelegd in het PIP. Het PIP is wel een beschikking. Een inburgeringsplichtige heeft de mogelijkheid om hiertegen in bezwaar en eventueel beroep te gaan als hij zich niet in deze afspraken kan vinden. De rechtsmiddelen gelden eveneens bij een wijziging van het PIP. Omdat het PIP in samenspraak met de inburgeringsplichtige wordt opgesteld, is de verwachting dat dit slechts in geringe mate zal voorkomen.

Indien gedurende het inburgeringstraject blijkt dat de leerroute niet passend is, bestaat de mogelijkheid om te wijzigen van leerroute. Hiertoe dient het PIP te worden aangepast. Voor asielstatushouders geldt dat zij een inburgeringsaanbod krijgen van de gemeente. Het wijzigen van de leerroute heeft dus niet als gevolg dat zij een ander soort of meer lessen dienen in te kopen. Voor gezinsmigranten en overige migranten, die wel zelf verantwoordelijk zijn voor de bekostiging van de lessen, geldt dat er afhankelijk van de leerroute andere eisen worden gesteld om te kunnen voldoen

aan de inburgeringsplicht. Dit kan als gevolg hebben dat de inburgeringsplichtige andere lessen dienen te volgen. Voor alle inburgeringsplichtigen geldt dat het wijzigen van de leerroute geen financiële gevolgen in de trant van sancties heeft.

Indien een inburgeringsplichtige verhuist naar een andere gemeente dan dient de nieuwe gemeente opnieuw het PIP vast te stellen, aangezien de locatie en dus de omstandigheden zijn gewijzigd. Om dit goed te kunnen doen, worden het 'oude' PIP en de informatie uit de brede intake overgedragen aan de nieuwe gemeente. De nieuwe gemeente neemt alleen de leerroute over, de rest van het PIP moet opnieuw worden vastgesteld. Zoals ook aangegeven in reactie op soortgelijke vragen door de D66 en SP-fractie is er expertise nodig om een goede brede intake af te nemen en de verkregen informatie goed te vertalen in het PIP. Daarbij is de noodzaak van kennisdeling onderkend. Op verschillende manieren worden gemeenten hierin ondersteund, bijvoorbeeld door middel van bijeenkomsten en handreikingen. Gemeenten worden daarnaast aangemoedigd om een multidisciplinair team samen te stellen voor de afname van de brede intake om op die manier de juiste expertise bij elkaar te organiseren. Daarbij kan worden samengewerkt met (lokale) organisaties die elk vanuit een eigen specifieke expertise een zinvolle bijdrage kunnen leveren.

Naar aanleiding van Hoofdstuk 7 Handhaving. De leden van de PvdA-fractie constateren dat in het ontwerp van het Besluit inburgering 20.. en ontwerp van de Regeling inburgering 20.., veel sancties voor inburgeraars zijn opgenomen. Genoemde leden vragen de minister waarom er geen hardheidsclausule is opgenomen in het besluit inburgering 20.. Deze leden vinden dat gemeenten maatwerk moeten kunnen leveren in het inburgeringstraject, ook als het gaat om boetes en sancties. Zij vragen de minister of gemeenten in de praktijk de mogelijkheid hebben om een inburgeraar een waarschuwing te geven bij gemiste lessen in plaats van in alle gevallen boete op te leggen. Tevens vragen zij waarom boetevaststelling voor asielstatushouders in de B1-route en Z-route afwijkt van de boetevaststelling voor gezinsmigranten en overige migranten. Heeft de minister onderzocht of in plaats van sancties ook incentives voor inburgeraars die snel en goed inburgeren mogelijk zijn? Heeft de minister overwogen om de lening van gezinsmigranten en overige migranten die snel en goed inburgeren bijvoorbeeld deels kwijt te schelden?

Voor het antwoord op deze vragen van de leden van de PvdA-fractie wordt verwezen naar de antwoorden op vergelijkbare vragen van de leden van de fracties van D66, GroenLinks en de SP. In aanvulling daarop wordt nog het volgende opgemerkt.

De leden van de PvdA-fractie merken terecht op dat de boetevaststelling voor asielstatushouders in de B1-route en Z-route afwijkt van de boetevaststelling voor gezinsmigranten en overige migranten. In de wet wordt onderscheid gemaakt tussen deze groepen. Als gevolg van dit onderscheid, dienen gezinsmigranten en overige migranten zelf de kosten te dragen voor het volgen van de cursussen Nt2 en cursussen KNM en het afleggen van examens. Om die reden wordt in het PIP van gezins- en overig migranten in de B1-route dan ook niet de intensiteit van de te volgen taallessen en cursus KNM vastgelegd en is er geen handhavende taak voor gemeenten op dit punt. Voor gezins- en overige migranten in de Z-route geldt geen urenverplichting voor de participatiecomponent en in hun PIP wordt dus niet vastgelegd hoeveel participatie-uren zij worden geacht te volgen binnen de Z-route.

Deze verschillen in verplichtingen tussen asielstatushouders en gezins- en overige migranten werken door bij het vaststellen van de hoogte van boetes in beide leerroutes.

Het (deels) kwijtschelden van de lening van gezinsmigranten en overige migranten die tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht is niet overwogen. Zoals ik eerder in mijn antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie over het werken met incentives heb aangegeven, bevat het nieuwe stelsel al veel positieve prikkels voor de inburgeringsplichtige. Ik acht het dan ook niet nodig om inburgeringsplichtigen die zich (extra) inzetten tijdens hun inburgeringsplicht daarvoor te belonen.