



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

ADVIESCOMMISSIE VOOR VREEMDELINGENZAKEN	
Datum:	Bk. 21/6/21 Verz.
Nummer:	
Code:	

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
t.a.v. M. Kremer
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag



Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
mw. M. van Zijverden
mvzijverden@minszw.nl

Onze referentie
2021-0000089602

Datum **21 JUN 2021**
Betreft Consultatie ontwerp Besluit en Regeling inburgering
20..

Geachte mevrouw Kremer,

Op 20 oktober 2020 heeft u een advies uitgebracht over zowel het ontwerp Besluit inburgering 20.. als de ontwerp Regeling inburgering 20... (verder: besluit en regeling). Beide ontwerpen strekken tot uitvoering van de Wet inburgering 2021 die inmiddels is gepubliceerd in het Staatsblad (Stb. 2021, 38).

Ik wil u hartelijk bedanken voor het advies van de ACVZ en de waardering voor de intentie van het kabinet om het inburgeringsstelsel te herzien. Zoals u ook in het wetsadvies van 12 september 2019 ten aanzien van het voorstel voor de nieuwe Wet inburgering 2021 naar voren heeft gebracht, heeft u kritiek op de onderliggende keuzes in het voorgestelde nieuwe inburgeringsstelsel. Die kritiek richt zich onder meer op de keuze om het nieuwe stelsel alleen op inburgeringsplichtigen te richten en niet op alle nieuwkomers. Daarnaast zou het nieuwe stelsel volgens u meer op aanmoediging en belonen gebaseerd moeten zijn dan op dwingen en straffen. Ook bent u van mening dat gemeenten onvoldoende bevoegdheden krijgen om hun regierol in het gehele inburgeringstraject waar te kunnen maken. In dit kader heeft u zes aanbevelingen gedaan, waarop ik in deze brief nader zal ingaan.

Aanbeveling 1

Onder verwijzing naar het advies over het wetsvoorstel doet u de aanbeveling om de vrijwillige inburgering van EU-burgers en andere nieuwkomers te stimuleren, registreren en regelmatig te evalueren. U heeft daartoe onder andere opgemerkt dat de focus in het nieuwe stelsel op het dwingen van een kleine groep inburgeringsplichtigen ten koste kan gaan van de aandacht voor een grotere groep EU-burgers en andere nieuwkomers. Ook vindt u het belangrijk dat deze groepen, als zij zich in Nederland vestigen, inburgeren in de Nederlandse samenleving.

Zoals ik in mijn reactie van 13 mei 2020¹ op uw advies over het wetsvoorstel heb aangegeven blijft het voor EU-burgers mogelijk om op vrijwillige basis de taal te leren met gebruikmaking van een lening die zij daartoe bij DUO kunnen aanvragen. Daarnaast bestaan er voor hen en andere nieuwkomers die niet inburgeringsplichtig zijn, verschillende andere mogelijkheden om de Nederlandse

¹ Kenmerk: 2020-0000031418

taal te leren. Met gebruikmaking van de middelen die hiervoor beschikbaar zijn op grond van de Wet educatie en beroepsonderwijs, kunnen gemeenten hen bijvoorbeeld taalcursussen aanbieden. Daarnaast zijn er taalcoaches beschikbaar die hen kunnen helpen bij het leren van de taal en zijn er op internet allerlei mogelijkheden voor gratis of betaalde zelfstudie. Ook zijn er verschillende werkgevers, al dan niet aangesloten bij het Taalakkoord, die taalcursussen geven aan hun werknemers. Daarmee is mijns inziens voldoende geborgd dat ook deze groep nieuwkomers kunnen inburgeren indien zij dit willen.

Datum

Onze referentie
2021-0000089602

Aanbeveling 2

Verder heeft u aanbevolen om in de toelichting bij de lagere regelgeving te motiveren hoe het opleggen van de inburgeringsplicht aan Turkse nieuwkomers zich verhoudt tot de standstill-bepalingen in de Associatiebesluiten 2/76 en 1/80 en het Aanvullend Protocol bij de Overeenkomst EEG-Turkije.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) is vanaf 2013 in verschillende uitspraken ingegaan op de rechtvaardiging van een nieuwe beperking op het associatierecht. Uit deze jurisprudentie blijkt dat dwingende redenen van algemeen belang een beperking van de standstill-bepalingen kunnen rechtvaardigen, mits de nationale regeling die de beperking vormt geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde legitieme doel te waarborgen, en niet verder gaat dan nodig is voor het bereiken van dat doel. Het HvJ-EU heeft overwogen dat het bevorderen van een geslaagde integratie van derdelanders in de betrokken lidstaat een dergelijke dwingende reden van algemeen belang kan zijn. Dit betekent dat een nieuwe beperking in de zin van het associatierecht jegens Turkse nieuwkomers gerechtvaardigd kan zijn omwille van integratiemaatregelen, mits de maatregel ook geschikt, noodzakelijk en evenredig is. Het nieuwe stelsel biedt, gelet het doel ervan, namelijk het bevorderen van integratie van nieuwkomers, en het daarbij beoogde maatwerk, voldoende basis om de inburgeringsplicht voor Turkse gezins- en overige migranten opnieuw in te voeren vanaf de inwerkingtreding van de Wet inburgering 2021. Deze nadere toelichting is inmiddels verwerkt in hoofdstuk 10 van de algemene toelichting bij het besluit.

Aanbeveling 3

U heeft opgemerkt dat de keuze van de wetgever om het PIP op meerdere momenten opnieuw vast te stellen, bijvoorbeeld bij wijziging (in de voortgang) van de leerroute, het afschalen van taalniveau B1 naar A2, of verhuizing naar een andere gemeente, tot een aanzienlijke bureaucratische druk op de gemeenten en de inburgeringsplichtigen leidt. Om de regeldruk op gemeenten en inburgeringsplichtigen tot een minimum te beperken, heeft u aanbevolen om het aantal momenten waarop gemeenten verplicht een nieuw PIP moeten vaststellen te beperken.

Het PIP krijgt de vorm van een beschikking en is daarmee een besluit van de gemeente. Een belangrijke reden voor de keuze voor deze vorm van het PIP, is de omstandigheid dat dit de inburgeringsplichtige de mogelijkheid biedt om, op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), rechtsmiddelen aan te wenden als hij zich niet in het PIP kan vinden. Daarnaast biedt deze vorm van het PIP voor gemeenten en DUO ook de mogelijkheid om, wanneer een inburgeringsplichtige zich verwijtbaar niet aan de verplichtingen in het PIP houdt, een boete op te leggen. Een en ander brengt echter tevens met zich mee dat wanneer het PIP op essentiële onderdelen wijzigt, bijvoorbeeld wanneer de inburgeringsplichtige

wisselt van leerroute of wanneer er sprake is van het taalniveau, dit kenbaar moet worden gemaakt aan de inburgeringsplichtige door middel van een wijziging van het PIP. Wanneer een inburgeringsplichtige verhuist naar een andere gemeente zal het PIP eveneens gewijzigd moeten worden. Door de nieuwe gemeente zullen met de inburgeringsplichtige immers nieuwe afspraken gemaakt moeten worden over bijvoorbeeld de frequentie van de voortgangsgesprekken, de te volgen cursus en de vormgeving van het PVT en de MAP. Dit zal immers vaak per gemeente verschillen. Artikel 5.3 van het besluit is dan ook op dit punt ongewijzigd gebleven. Overigens wordt er door mijn ministerie, in nauwe afstemming met VNG, Divosa en gemeenten, gewerkt aan een model-PIP voor gemeenten. Insteek daarbij is dat het PIP zodanig wordt opgesteld dat niet voor alle kleine wijzigingen in het inburgeringstraject de beschikking moet worden aangepast.

Datum

Onze referentie
2021-0000089602

Aanbevelingen 4 en 5

In uw advies heeft u aangegeven dat het schrappen van de mogelijkheid tot ontheffing van de inburgeringsplicht op basis van aanzienlijk geleverde inspanningen na een inburgeringstermijn van drie jaar (en een eventuele verlenging daarvan), strijd zou kunnen opleveren met de Unierechtelijke evenredigheidstoets. Ook het beperken van de ontheffing tot 'zeer uitzonderlijke onvoorziene omstandigheden' lijkt volgens u niet in lijn met het EU-recht. Om die reden heeft u geadviseerd om in artikel 2.8, eerste lid, van het besluit een ontheffingsgrond op basis van 'aanzienlijk geleverde inspanningen' te herintroduceren en de ontheffingsgrond in dit artikellid in lijn te brengen met het EU-recht door de beoordeling te laten verrichten op basis van individuele omstandigheden. Deze aanbevelingen heb ik niet overgenomen om de volgende redenen.

Uitgangspunt in de Wet inburgering 2021 is het leveren van maatwerk. Hiertoe zijn drie verschillende leerroutes ingesteld om inburgeraars zoveel mogelijk naar hun eigen vermogen te kunnen begeleiden naar het snel en volwaardig meedoen in de Nederlandse maatschappij: de B1-route, met daarin een afschaalmogelijkheid naar A2, de onderwijsroute of de Z-route. Op basis van de brede intake, inclusief de leerbaarheidstoets die inzicht moet verschaffen in de snelheid waarmee de inburgeringsplichtige de Nederlandse taal kan leren, wordt vastgesteld welke leerroute het beste past bij de inburgeringsplichtige. Dit wordt vervolgens vastgelegd in het PIP. De Z-route is specifiek bedoeld voor inburgeraars die, bijvoorbeeld vanwege een (zeer) lage leerbaarheid, veel moeite hebben met het leren van de Nederlandse taal waardoor de B1-route en de onderwijsroute voor hen buiten bereik ligt. Deze route vervangt de huidige mogelijkheid om vanwege aantoonbaar geleverde inspanningen van de inburgeringsplicht te worden ontheven. Op deze manier wordt geborgd dat deze groep inburgeringsplichtigen, doordat zij een passend aanbod naar vermogen krijgen, beter wordt voorbereid op hun toekomst in Nederland dan in het huidige stelsel. In het nieuwe inburgeringsstelsel wordt, kortom, zo veel mogelijk rekening gehouden met de individuele omstandigheden van de inburgeraar, zodat het voor alle inburgeringsplichtigen mogelijk is om te voldoen aan de inburgeringsplicht. De mogelijkheid om van de inburgeringsplicht te worden ontheven op grond van bijzondere individuele omstandigheden, zoals neergelegd in artikel 2.8 van het besluit, fungeert hierbij als sluitstuk voor schrijnende situaties die binnen de kaders van de wet- en regelgeving niet voorzien zijn. Het nieuwe stelsel voldoet daarmee aan de eisen die de EU-regelgeving daaraan stelt, waaronder de evenredigheidstoets. Het herintroduceren van de ontheffingsgrond 'aanzienlijke

geleverde inspanningen' wordt in het licht hiervan niet noodzakelijk en niet wenselijk geacht.

Datum

Aanbeveling 6

Tot slot heeft u verzocht om toe te lichten hoe de procedure tot verlening van het keurmerk werkt en de wijze waarop rechtsbescherming is geregeld indien een verzoek tot verlening van het keurmerk wordt geweigerd.

Onze referentie
2021-0000089602

In artikel 8.1 van de regeling wordt het Keurmerk Inburgeren toegekend aan de Stichting Blik op Werk. Deze stichting is als private stichting bevoegd tot het verlenen van het keurmerk, waarbij de minimumnormen waar het keurmerk aan dient te voldoen zijn opgenomen in hoofdstuk 8 van het besluit en verder zijn uitgewerkt in hoofdstuk 8 van de regeling. Deze gekozen vorm maakt dat er tussen cursusinstellingen en de stichting Blik op Werk, bij de aanvraag van het keurmerk, sprake is van een privaatrechtelijke handeling waarbij ook de rechtsbescherming door het privaatrecht wordt vormgegeven. De stichting Blik op Werk heeft haar handelingswijze omtrent verlening van het keurmerk opgenomen in haar handleiding.

Het besluit en de regeling zijn op 21 december 2020 aangeboden aan de Tweede en de Eerste Kamer ter uitvoering van de voorhangprocedure die in de Wet inburgering 2021 is opgenomen. Daarna is het besluit op 15 maart jl. aanhangig gemaakt bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Op 2 juni jl. heeft de Raad van State zijn advies uitgebracht. Ik verwacht zowel het besluit als de regeling in de zomer te kunnen publiceren na verwerking van dit advies.

Anders dan ik had gemeld in mijn adviesaanvraag van 2 september 2020, zal het nieuwe inburgeringsstelsel per 1 januari 2022 in werking treden. De Tweede en Eerste Kamer zijn hierover op 28 april jl. geïnformeerd.²

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,



W. Koolmees

² Kamerstukken II, 2020/21, 35 483, nr. 73.