

WET INBURGERING

Wetsadvies



Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

De **Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)** is een onafhankelijk adviesorgaan dat is ingesteld bij wet. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

Colofon

Wetsadvies 'Voorstel van wet houdende regels over inburgering in de Nederlandse samenleving' (Wet inburgering 20..)

Uitgave van de ACVZ, Den Haag, september 2019

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Turfmarkt 147

2511 DP 's-Gravenhage

acvz@acvz.org

www.acvz.org

Tel: 070 3704300



1. Inleiding

Bij brief van 25 juni 2019 (kenmerk 2019-0000073820) heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) gevraagd te adviseren over het Voorstel van wet houdende regels over inburgering in de Nederlandse samenleving. Met dit advies voldoet de ACVZ aan dat verzoek.

In lijn met de aard van het voorliggende wetsontwerp adviseert de ACVZ in dit wetsadvies op hoofdlijnen. De exacte uitwerking van de beoogde wet is evenwel in dit stadium niet te overzien omdat veel nog moet worden uitgewerkt in lagere regelgeving. De ACVZ gaat er vanuit dat zij ook daarover wordt geconsulteerd.

De ACVZ adviseert ook graag op het voornemen om de doelgroep inburgeringsplichtigen uit te breiden met Turkse burgers.¹

2. Algemene opmerkingen en aanbevelingen

De adviescommissie vindt dat nog onvoldoende lering is getrokken uit het verleden. Alvorens meer in detail in te gaan op het voorliggende wetsontwerp worden hier, mede gelet op de inhoud van eerder uitgebrachte ACVZ adviezen over inburgering en op de recente kritische beschouwingen van onder andere de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman, enkele opmerkingen van algemene aard gemaakt.²

Het inburgeringsbeleid is al enige decennia onderwerp van heftig politiek debat, uitmondend in wetgeving die een moeizame uitwerking in de praktijk kent. De koerswijzigingen tussen de elkaar opvolgende systemen zijn fors geweest met name in termen van architectuur, rollen en verantwoordelijkheden van de spelers in het proces en de financiële gevolgen voor alle betrokkenen.

De ACVZ waardeert de intentie om het inburgeringsstelsel grondig te herzien gelet op de geconstateerde gebreken in het huidige stelsel. Uit de wetsevaluatie van de Wet Inburgering 2013 bleek onder meer dat:³

- het stelsel de aansluiting met participatie en onderwijs mist;
- de aansluiting tussen voorinburgering en het inburgeringstraject beter kan;
- nieuwkomers minder goed in staat zijn om zelfstandig invulling te geven aan hun inburgering dan wordt verondersteld;

¹ Aankondiging in de brief van de minister van SZW 'Stand van zaken Veranderopgave Inburgering' van 25 juni 2019 om de Kamer na de zomer hierover te informeren.

² Zie ACVZ, *Wijziging Wet inburgering inzake invoering participatieverklaringstraject*, juni 2016. ACVZ, *Advies Besluit inburgering*, februari 2017. ACVZ, *Marktwerving in het inburgeringsonderwijs*, maart 2019. Algemene Rekenkamer, *Inburgering, eerste resultaten van de Wet inburgering 2013*, januari 2017, bijlage bij *Kamerstukken II 2016/17*, 32824, nr. 181. Significant, *Evaluatie Wet inburgering 2013. Inburgering: systeemwereld versus leefwereld*, juni 2018. Nationale ombudsman, *Een valse start. Een onderzoek naar behoorlijke inburgering*, oktober 2018.

³ Zie bijlage bij *Kamerstukken II 2017/18*, 32824, nr. 222.

- het stelsel onvoldoende positieve prikkels bevat, waardoor er onvoldoende stimulans is het examen op een zo hoog mogelijk taalniveau te doen;
- er inconsistenties zitten tussen de Wet Inburgering 2013, de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) en de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN).

De recente evaluaties en rapporten over het huidige inburgeringsstelsel bieden ruim voldoende onderbouwing voor de stelling dat dat stelsel is mislukt.⁴ De ACVZ wijst in haar recente advies *'Marktwerking in het inburgeringsonderwijs'* erop dat fundamentele ingrepen onontkoombaar zijn.⁵ Op zich is het prijzenswaardig dat een uitgebreid proces van consultatie vooraf is gegaan aan de presentatie van het voorliggende wetsontwerp. Maar beschouwing van dat ontwerp leidt tot de conclusie dat er op essentiële punten onvoldoende lering is getrokken uit de negatieve ervaringen met het huidige inburgeringsstelsel. Het lijkt erop dat gepoogd is alle geconsulteerden op onderdelen enigszins tevreden te stellen. Dat doet naar het oordeel van de ACVZ afbreuk aan de logica en consistentie van het nu gepresenteerde wetsvoorstel waarmee als het ware wordt voorgesorteerd op nieuwe grote problemen in de praktijk.

Het gaat volgens de ACVZ met name om de volgende punten:

- Gebrek aan duidelijkheid over het onderliggende normen- en waardenpatroon: 'dwingen en straffen' versus 'stimuleren en belonen'.
- Een gebrekkige invulling van de systeemverantwoordelijkheid (met name elkaar doorkruisende rollen van Rijk en gemeenten)
- Een onvoldoende - en onvoldoende toetsbare - onderbouwing van gekozen uitgangspunten (bijvoorbeeld het taalniveau).

De ACVZ licht de volgende **aanbevelingen** in dit advies toe:

1. Richt het inburgeringsstelsel op alle nieuwkomers om zo niet-inburgeringsplichtigen aan te sporen tot vrijwillige inburgering.
2. Onderbouw in de toelichting de wijze waarop en de steun waarmee de verhoging van het vereiste taalniveau van A2 naar B1 zal worden bevorderd.
3. Introduceer positieve prikkels in het inburgeringsstelsel om nieuwkomers te stimuleren om in te burgeren in de Nederlandse samenleving.
4. Biedt de mogelijkheid om het inburgeringsexamen op een geschaald taalniveau af te nemen.

⁴ Zie noot 2.

⁵ ACVZ, *Marktwerking in het inburgeringsonderwijs*, maart 2019.

5. Creëer een minder dwingend stelsel en een mogelijk langere B1-route (verlenging tot vijf jaar) met intensievere begeleiding van gezinsmigranten en ruimere mogelijkheden voor ontheffingen. Op die wijze heeft het stelsel een realistischer ambitieniveau met meer ondersteuning en wordt strijd met het EU-recht voorkomen.
6. Start de inburgeringstermijn met het vaststellen van het persoonlijk Plan Integratie en Participatie (PIP).
7. Onderzoek en licht toe wat de effecten zijn van de verkorting van de verblijfsduur van vijf naar drie jaar op de integratie van asielstatushouders.
8. Zet meer in op duale trajecten en leg hiertoe een verbinding tussen gemeenten en arbeidsmarktregio's.
9. Licht toe hoe participatie, met name van ouderen en vrouwen in een achterstandspositie, bevorderd kan worden.
10. Schrap de leeftijdsgrens van 28 jaar in artikel 8, lid 1, van het wetsvoorstel. Biedt de onderwijsroute geheel kosteloos aan.
11. Schrap de tussentijdse boetes en kies voor meer positieve prikkels. Kies voor een systeem van eerst overreden dan straffen, bijvoorbeeld door een last onder dwangsom op te leggen.
12. Leg vast dat vreemdelingen die voldaan hebben aan de inburgeringsplicht, ook voldoen aan de inburgeringsvoorwaarden in de Vreemdelingenwet en Rijkswet op het Nederlanderschap.
13. Maak een heldere keuze voor de regierol van gemeenten in het hele inburgeringstraject, inclusief het eventueel opleggen van sancties.
14. Ontwerp een overgangsregeling waardoor voorkomen wordt dat tot 2026 twee verschillende regimes gelden. Beschrijf in de regeling dat de Dienst Uitvoering Onderwijs verplichtingen van de groep inburgeringsplichtigen 2013-2021 om leningen terug te betalen en boetes te voldoen, ruimhartig beoordeelt.

3. Doelgroep

In het wetsvoorstel is de doelgroep beperkt tot inburgeringsplichtige 'nieuwkomers'.⁶ De ACVZ vindt het een gemiste kans dat geen aandacht wordt besteed aan grote groepen migranten die niet inburgeringsplichtig zijn. Het gaat om aanzienlijke aantallen EU-migranten (121.000 in 2018),⁷ Turkse burgers (8.000 in 2018),⁸ derdelander ouders van Nederlandse

⁶ ACVZ, *Marktwerking in het inburgeringsonderwijs*, maart 2019.

tig is de vreemdeling die vanaf inwerkingtreding van de Wet Inburgering 20.. rechtmatig verblijf verkrijgt anders dan voor een tijdelijk verblijfsdoel (of geestelijk bedienaar is), die 16 jaar of ouder is en de pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt. Artikel 4 regelt de vrijstellingen.

⁷ Bron: CBS statline cijfers immigratie in Nederland in 2018. Dit is exclusief emigratie.

⁸ Idem.

minderjarige kinderen,⁹ en economische migranten die met een tijdelijk verblijfsdoel in Nederland verblijven.¹⁰ Een deel van hen zal langdurig in Nederland blijven wonen. De ACVZ vindt het wenselijk dat in het wetsvoorstel en de toelichting ten minste wordt aangegeven hoe deze groepen door de overheid benaderd en gestimuleerd kunnen worden tot een vrijwillig inburgeringstraject. De ACVZ stelt daarom voor een nieuw - minder dwingend en bestraffend - inburgeringsstelsel niet alleen te richten op de relatief kleine groep inburgeringsplichtigen maar op *alle* nieuwkomers.

De ACVZ vraagt zich af of de inschatting van de administratieve lasten voor de burgers en de raming van het aantal van 9.000 asielmigranten en 9.000 gezins- en overige migranten per jaar in de toelichting realistisch is.¹¹ Hierin zijn bijvoorbeeld Turkse migranten en een potentiële groep van 42.000 Britten die in Nederland wonen - waarvan onduidelijk is of die na een Brexit onder dit wetsvoorstel vallen - in ieder geval niet meegenomen.

De ACVZ wijst erop dat in België en Duitsland migranten vrijwillig deelnemen aan de inburgeringscursussen. In Duitsland nemen grote aantallen EU- en Turkse migranten vrijwillig deel aan inburgeringstrajecten. Bovendien draagt de Duitse overheid grotendeels de kosten van de cursus en de afsluitende toets en is het percentage migranten dat in Duitsland het B1-niveau bereikt (52%) veel hoger dan in Nederland (slechts 2%).¹² Duitsland bereikt dus met minder verplichtingen betere resultaten.

De ACVZ stelt voor om alle nieuwkomers (inburgerings*plichtigen* en vrijwillige inburgeraars) met positieve prikkels te stimuleren om in te burgeren. Te denken valt aan gefinancierde vrijwillige inburgeringstrajecten, (gedeeltelijke) kwijtschelding van de lening bij het behalen van het inburgeringsexamen (als bij vrijwillige inburgeraars al met een leenstelsel gewerkt moet worden)¹³, versnelde naturalisatie bij het bereiken van B1- of B2-niveau¹⁴ en/of omscholing op eigen kosten maar met contractgarantie in tekortberoepen in de zorg, bouw, ICT en techniek. Zo wil bijvoorbeeld het gemeentebestuur in Rotterdam nieuwkomers uit Turkije, vooral vrouwen, actief opzoeken en overhalen om in 2020 inburgerings- en taalcursussen te gaan volgen.¹⁵

⁹ Het betreft derdelander ouders die zorg dragen voor een Nederlands minderjarig kind en die verblijf hebben verkregen op basis van EU-recht (o.a. arresten HvJ EU inzake Zambrano en Chavez-Vilchez). In de zomer van 2018 waren er ongeveer 635 vreemdelingen die hun verblijfsrecht ontleen aan Zambrano en Chavez en ten onrechte de inburgeringsplicht kregen opgelegd. Zie brief van de minister van SZW van 17 december 2018.

¹⁰ De cijfers van het jaaroverzicht van de IND over 2018 zijn niet uitgesplitst naar een tijdelijk verblijfsdoel, maar het gaat bij de groep 'kennis en talent' om 18.650 migranten, 18.270 'studenten' en 2300 'arbeidsmigranten'. Dit betreft in 2018 in totaal 39.220 migranten.

¹¹ Zie p. 39 MvT.

¹² Zie artikel prof. mr. C.A. Groenendijk, 'Nederlandse strengheid en wetgevend perfectionisme werken contraproductief', *Asiel en Migrantenrecht* 2019, p. 279-280.

¹³ Het concept artikel 20, lid 4, voorziet in een summier mogelijke gebruik te maken van het leenstelsel voor niet-inburgeringsplichtigen.

¹⁴ In Duitsland kan een migrant bij het bereiken van het B1-niveau na 6 jaar in plaats van 7 jaar naturaliseren. Ook kunnen kennismigranten (Blue card) na het bereiken van het B1-niveau eerder (na 21 in plaats van 33 maanden) permanent verblijf in Duitsland verkrijgen.

¹⁵ Nos.nl, *Rotterdam wil dat ook Turkse gezinsmigranten gaan inburgeren*, 12 juli 2019.

Aanbeveling

Richt het inburgeringsstelsel op alle nieuwkomers om zo niet-inburgeringsplichtigen aan te sporen tot vrijwillige inburgering.

4. Taalniveau B1 haalbaar voor iedereen?

De verwachtingen ten aanzien van nieuwkomers worden volgens de ACVZ, gelet op de huidige praktijkcijfers, onverantwoord hoog opgeschroefd zonder dat daar een hoge inzet vanuit de overheid tegenover lijkt te staan. Het vereiste taalniveau gaat van A2 (basisniveau) omhoog naar B1 (onafhankelijk gebruiker).¹⁶ Hoewel bij de invoering van het inburgeringsstelsel in 2004 en daarna onderzoek is gedaan naar het taalniveau van inburgeringsexamens en kennis van de Nederlandse samenleving, o.a. door de Commissie Franssen,¹⁷ ontbreekt in het huidige wetsvoorstel een onderbouwing van het verhogen van het niveau van A2 naar B1. Als uitgangspunt voor de examens gold toen en nu dat zij moeten voldoen aan de eisen van functionaliteit en haalbaarheid.

Destijds nam het toenmalige kabinet het voorstel van de Commissie Franssen over om aan de inburgeringsexamens voor nieuwkomers als norm het niveau A2 voor mondelinge en schriftelijke taalvaardigheid van het Europees Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen (ERK) te verbinden. Het niveau A1 werd met de Commissie Franssen onvoldoende geacht om zelfstandig te kunnen participeren in de Nederlandse samenleving. Toenmalig minister Verdonk voegde in het debat met de Kamer toe dat: "het niveau B1 zou daarentegen naar verwachting voor velen een onneembare barrière vormen, en voor hen het perspectief op integratie en versterking van hun rechtspositie ontnemen."¹⁸

De onderstaande tabel vergelijkt taalniveaus in het ERK met het Nederlandse onderwijs en het Staatsexamen Nt2.

Basisgebruiker

A1

Kan vertrouwde dagelijkse uitdrukkingen en basiszinnen gericht op de bevrediging van concrete behoeften begrijpen en gebruiken. Kan zichzelf aan anderen voorstellen en kan vragen stellen en beantwoorden over persoonlijke gegevens zoals waar hij/zij woont, mensen die hij/zij kent en dingen die hij/zij bezit. Kan op een simpele wijze reageren, aangenomen dat de andere persoon langzaam en duidelijk praat en bereid is om te helpen.

A2

Kan zinnen en regelmatig voorkomende uitdrukkingen begrijpen die verband hebben met zaken van direct belang (bijvoorbeeld persoonsgegevens, familie, winkelen, plaatselijke geografie, werk).

Groep 6

Lagere school

Kan communiceren in simpele en alledaagse taken die een eenvoudige en directe uitwisseling over vertrouwde en alledaagse

¹⁶ Zie de tabel op p. 7 en 8 van dit advies.

¹⁷ Zie rapport van de Commissie Franssen, *Inburgering getoetst*, februari 2004. Ook daarna is onderzoek gedaan, zoals het onderzoek van Euro RSCG Bikker, *Onderzoeksverslag en eindtermen Inburgeringsexamen Kennis van de Nederlandse Samenleving*, mei 2005 en onderzoek van Regioplan, *Wat inburgeraars moeten weten van Nederland*, maart 2011.

¹⁸ *Kamerstukken II* 2004/05, 29543, nr. 4, pagina 3.

kwesties vereisen. Kan in eenvoudige bewoordingen aspecten van de eigen achtergrond, de onmiddellijke omgeving en kwesties op het gebied van diverse behoeften beschrijven.

Onafhankelijk gebruiker

B1 Einde vmbo en mbo-1,2,3 Staatsexamen Nt2 programma I	Kan de belangrijkste punten begrijpen uit duidelijke standaardteksten over vertrouwde zaken die regelmatig voorkomen op het werk, op school en in de vrije tijd. Kan zich redden in de meeste situaties die kunnen optreden tijdens het reizen in gebieden waar de betreffende taal wordt gesproken. Kan een eenvoudige lopende tekst produceren over onderwerpen die vertrouwd of die van persoonlijk belang zijn. Kan een beschrijving geven van ervaringen en gebeurtenissen, dromen, verwachtingen en ambities en kan kort redenen en verklaringen geven voor meningen en plannen.
B2 Einde mbo-4 of havo Staatsexamen Nt2 programma II	Kan de hoofdgedachte van een ingewikkelde tekst begrijpen, zowel over concrete als over abstracte onderwerpen, met inbegrip van technische besprekingen in het eigen vakgebied. Kan zo vloeiend en spontaan reageren dat een normale uitwisseling met moedertaalsprekers mogelijk is zonder dat dit voor een van de partijen inspanning met zich meebrengt. Kan duidelijke, gedetailleerde tekst produceren over een breed scala van onderwerpen; kan een standpunt over een actuele kwestie uiteenzetten en daarbij ingaan op de voor- en nadelen van diverse opties.

Bron: www.lerenenwerken.nl

De ACVZ vraagt zich af of het realistisch is dat 'vrijwel alle gezinsmigranten en overige migranten in staat zullen zijn de B1-route te volgen'.¹⁹ Immers, onder het huidige stelsel haalt een opmerkelijk laag percentage van 2% het Nt2-examen op een vergelijkbaar niveau (B1-B2).²⁰ In het oude stelsel vóór 2013 behaalde in de jaren 2007-2013 per jaar tussen de 10 en 26% van de inburgeringsplichtigen examens op het vergelijkbare Nt2 niveau.²¹

Aanbeveling

Onderbouw in de toelichting de wijze waarop en de steun waarmee de verhoging van het vereiste taalniveau van A2 naar B1 zal worden bevorderd.

De ACVZ onderschrijft een hoger ambitieniveau, maar is er - gelet op de huidige praktijk - van overtuigd dat het taalniveau B1 zonder extra facilitering niet voor iedereen haalbaar is. Zij pleit bovendien voor een stelsel waarin dwang en straffen worden vervangen door een stelsel waarin inburgeringsplichtigen gestimuleerd worden het voor het individu naar leervermogen hoogst haalbare taalniveau te bereiken.

¹⁹ Zie p. 11 MvT.

²⁰ Zie rapport Algemene Rekenkamer (noot 2), p. 51-59.

²¹ Zie rapport Algemene Rekenkamer (noot 2), p. 52-53.

Ten eerste omdat in het huidige stelsel inburgeringsplichtigen zich richten op het bereiken van de eindterm (nu A2, straks B1), maar vaak afzien van een hoger te behalen niveau.²² De ACVZ beveelt aan om in de toelichting in te gaan op de vraag hoe gemeenten een inburgeringsplichtige, die de examenonderdelen op een hoger taalniveau kan afleggen, kunnen stimuleren.²³ De ACVZ beveelt aan om net als in Duitsland positieve prikkels in het inburgeringsstelsel in te bouwen en het inburgeringsexamen op een geschaald taalniveau af te nemen, zodat het A2- en B1-, of B1- en B2-niveau in één examen worden getest.²⁴

Aanbeveling

Introduceer positieve prikkels in het inburgeringsstelsel om nieuwkomers een stimulans te bieden om in te burgeren in de Nederlandse samenleving. Biedt de mogelijkheid aan om het examen op een geschaald taalniveau af te nemen.

Een tweede reden voor een minder dwingend stelsel is het risico dat het verhogen van het niveau naar B1 binnen dezelfde inburgeringstermijn van drie jaar (en afschaffing van de extra twee jaar voor analfabeten) strijdig is met het EU-recht.²⁵ Nederland kent in vergelijking met andere EU-lidstaten nu al de strengste inburgeringsnorm.²⁶ Dit B1-niveau wordt in sommige lidstaten alleen vereist voor naturalisatie.²⁷ Volgens het Hof van Justitie van de EU (HvJ EU) kan binnen de kaders van de Gezinsherenigingsrichtlijn een *basisniveau* (A1-A2) aan taalkennis worden vereist en moet gelet op het evenredigheidsbeginsel rekening gehouden worden met individuele omstandigheden zoals bijvoorbeeld de leeftijd, het leervermogen, de gezondheidstoestand en financiële situatie van de inburgeringsplichtige.²⁸ Of de B1-route strijdig is met het EU-recht zal mede afhangen van de mogelijkheid tot het wisselen van traject, het mogen afschalen naar een wel haalbaar niveau en mogelijkheden tot het verlenen van ontheffingen indien individuele omstandigheden daartoe nopen.

De Tweede Kamer heeft op 4 juli 2019 de motie Wiersma aangenomen om in de nieuwe wet het afschalen naar A2 zoveel mogelijk te voorkomen en dan eerder te kiezen voor een langere duur van het traject en meer begeleiding.²⁹ Het niet mogen afschalen naar A2 knelt - gelet op het voorgaande - met het EU-recht, tenzij gekozen wordt voor een langere B1-

²² Zie rapport Algemene Rekenkamer (noot 2), p. 54.

²³ Zie p. 21 MvT.

²⁴ In Duitsland is het mogelijk in één examen verschillende taalniveaus te testen. Net als bij een plaatsingstest zijn de testresultaten op de onderdelen lezen, schrijven, luisteren en spreken geschaald op A2 en B1 niveau, zie BAMF 'Deutsch-Test für Zuwanderer':

<http://www.bamf.de/DE/Willkommen/DeutschLernen/Integrationskurse/Abschlusspruefung/SkalierteSprachpruefung/skaliertesprachpruefung-node.html>.

²⁵ Zie artikel prof. mr. C.A. Groenendijk, *Nederlandse strengheid en wetgevend perfectionisme werken contraproductief*, *Asiel en Migrantenrecht* 2019, p. 278-287.

²⁶ Zie EMN, *Ad-Hoc Query on Integration measures regarding language courses and civic integration*, april 2017.

²⁷ Idem, bijvoorbeeld Oostenrijk, Finland, Frankrijk, Polen en Tsjechië.

²⁸ Zie de arresten HvJ EU HvJ EU 4 juni 2015, P&S, C-579/13, JV 2015/208 m.nt. K.M. de Vries, HvJ EU 7 november 2018, C&A, C-257/17, AB 2019/58 m.nt. M.A.K. Klaassen en H. Verbaten, en uitspraken ABRvS van 26 april 2019, [201600860/2/V2](#) en [201703695/3/V2](#).

²⁹ *Kamerstukken II* 2018/19, 32824, nr. 324.

route (verlenging tot vijf jaar) met intensievere (kosteloze) begeleiding van gezinsmigranten en ruimere mogelijkheden voor het verlenen van ontheffingen. Immers, de standaardtermijn van drie jaar voor het behalen van het taalniveau A2 wordt nu al niet gehaald door veel inburgeringsplichtigen; een groot deel heeft onder de huidige wet een standaard 'verlenging' (48%) gekregen of een 'vrijstelling' (12%) of 'ontheffing' (3%) op basis van de huidige wet.³⁰

Aanbeveling

Creëer een minder dwingend stelsel en een mogelijk langere B1-route (verlenging tot vijf jaar) met intensievere (kosteloze) begeleiding van gezinsmigranten en ruimere mogelijkheden voor ontheffingen. Op die wijze heeft het stelsel een realistischer ambitieniveau met meer ondersteuning en wordt strijd met het EU-recht voorkomen.

5. Inburgeringstermijn en effecten op de asielstatushouder

De ACVZ constateert dat de inburgeringstermijn in het voorstel gaat lopen zodra de inburgeringsplichtige is ingeschreven in de Basisregistratie Persoonsgegevens (Brp)³¹, maar het inburgeringstraject in de praktijk pas start na de brede intake en het vaststellen van het persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP). Voor het afnemen van de brede intake en het persoonlijk plan zijn in het wetsvoorstel geen dwingende termijnen voor de gemeente voorgeschreven. Dit komt ten onrechte voor risico van de inburgeringsplichtige die feitelijk minder dan drie jaar over heeft om in te burgeren op B1-niveau.

Aanbeveling

Start de inburgeringstermijn met het vaststellen van het persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP).

De inburgeringsplichtige asielstatushouder wordt geacht zijn traject in drie jaar af te ronden. De tijdelijke verblijfsvergunning asiel zal, gelet op een voorgenomen wijziging van de Vreemdelingenwet, in de toekomst verleend worden voor de duur van drie in plaats van vijf jaar. De ACVZ heeft geadviseerd het wetsontwerp waarin de verblijfsduur van vijf naar drie jaar wordt verlaagd vanwege effecten op de integratie van statushouders af te stemmen met het ministerie van SZW.³² Immers, voordat het inburgeringstraject is afgerond verkeert de statushouder in onzekerheid over de verlenging van zijn tijdelijke verblijfsvergunning asiel. Het zal vaak voorkomen dat de inburgering nog niet is afgerond, terwijl de verblijfsvergunning kan worden ingetrokken. Dit vergt nader onderzoek en toelichting in het wetsvoorstel.

Aanbeveling

Onderzoek en licht toe wat de effecten zijn van de verkorting van de verblijfsduur van vijf naar drie jaar op de integratie van asielstatushouder.

³⁰ Zie rapport Algemene Rekenkamer (noot 2), p. 25 en figuur 17, pagina 57.

³¹ Zie concept artikel 11 lid 2.

³² ACVZ, Wetsadvies over wijziging van de verblijfsduur van 5 naar 3 jaar, 15 november 2018.

6. Participatie met inzet van duale trajecten

De ACVZ onderschrijft het doel van het wetsvoorstel om *dualiteit* te bevorderen, dat wil zeggen een combinatie van gelijktijdig volgen van taallessen en participatie in de Nederlandse samenleving. In de toelichting komt dualiteit en participatie en hoe dit te bevorderen, onvoldoende aan bod. In navolging van de Sociaal Economische Raad (SER) pleit de ACVZ ervoor om meer in te zetten op duale trajecten en een verbinding te leggen tussen gemeenten en de arbeidsmarktregio's en de mogelijkheden om de arbeidsparticipatie van nieuwkomers te vergroten.³³

Aanbeveling

Zet meer in op duale trajecten en leg hiertoe een verbinding tussen gemeenten en arbeidsmarktregio's.

7. Aandacht voor ouderen en vrouwen in een achterstandspositie

De ACVZ beveelt aan om in de toelichting in te gaan op de vraag hoe de positie van migranten, die een grotere afstand hebben tot de arbeidsmarkt, kan worden verbeterd. Met name ouderen en vrouwen uit bepaalde herkomstlanden hebben een lagere slaagkans voor het behalen van het inburgeringsexamen,³⁴ bijvoorbeeld omdat zij geen formeel onderwijs hebben gevolgd in hun herkomstland of omdat er in Nederland soms sprake is van een te afhankelijke positie van de verblijfgever. Zij hebben daarom volgens de ACVZ meer aandacht en begeleiding in het integratieproces nodig.

Aanbeveling

Licht toe hoe participatie, met name van ouderen en vrouwen in een achterstandspositie, bevorderd kan worden.

8. Leeftijdsgrens in de onderwijsroute

Inburgeringsplichtigen van 28 jaar en ouder zijn in het wetsvoorstel categorisch uitgesloten van het taalschakeltraject in de onderwijsroute.³⁵ De ACVZ vraagt zich af of deze eis geen leeftijdsdiscriminatie oplevert. In de Participatiewet wordt deze leeftijdsgrens ook gesteld, maar daarbij gaat het om jongeren die de eerste 27 jaren van hun leven in de gelegenheid zijn geweest om in Nederland onderwijs te genieten. De ACVZ adviseert de leeftijdsgrens niet in de wet op te nemen en gemeenten maatwerk te laten leveren door ook oudere inburgeraars die voldoende leerpotentieel hebben en bovendien gemotiveerd zijn op individuele basis toe te laten tot het taalschakeltraject.

Het wetsvoorstel voorziet er in dat de inburgeringsplichtige gezins- en overige migranten – anders dan asielmigranten – zelf hun lesuren betalen om voor het verplichte inburgeringstraject te slagen. Het taalschakeltraject in de onderwijsroute zal bovendien duurder uitvallen dan de B1-route. Het leerplichtig onderwijs en de daaraan verbonden examens zijn in Nederland

³³ SER, *Integratie door werk: Meer kansen op werk voor nieuwkomers*, mei 2019.

³⁴ Zie rapport Algemene Rekenkamer (noot 2), p. 34. Het gaat bijvoorbeeld om herkomstlanden zoals Afghanistan, Eritrea en Somalië.

³⁵ Zie concept artikel 8, lid 1.

kosteloos. Naar het oordeel van de ACVZ dient dat ook te gelden voor de onderwijsroute. Artikel 13 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) bepaalt dat primair onderwijs (omdat het verplicht is) kosteloos moet zijn. Dezelfde redenering gaat op voor de onderwijsroute: omdat dit examen door de Staat opgelegd wordt, dient dit eveneens kosteloos te zijn.

Aanbeveling

Schrap de leeftijdsgrens van 28 jaar in artikel 8, lid 1, van het wetsvoorstel. Biedt de onderwijsroute geheel kosteloos aan.

9. Handhaving ‘Eerst overreden en dan straffen werkt het beste’

De ACVZ pleit voor een systeem van eerst overreden dan pas bestraffen en alleen sancties opleggen indien er sprake is van (eenvoudig aantoonbare) verwijtbaarheid (het niet op komen dagen voor intake, voortgangsgesprek of examen). De nalevingsbereidheid van een opgelegde plicht is vanzelfsprekend groter indien eerst uitleg en een waarschuwing volgt en pas bij evidente wanprestatie een boete volgt.³⁶ De artikelen 23 en 24 die gaan over het eventueel tussentijds opleggen van (herhaaldelijke) boetes moeten naar het oordeel van de ACVZ geschrapt worden. De ACVZ stelt voor als alternatief een last onder dwangsom op te leggen, die alleen opgelegd wordt bij ontbrekende bereidheid in te burgeren en pas geïnd wordt indien aan het einde van het traject blijkt dat het examen door de inburgeringsplichtige aantoonbaar verwijtbaar niet tijdig is behaald.³⁷ Dit kan neergelegd worden in een nieuw artikel 25 en acht de ACVZ meer in overeenstemming met het proportionaliteitsvereiste.³⁸

Het huidige systeem kent een perverse prikkel voor inburgeringsplichtigen om af te zien van het afleggen van examenonderdelen op een hoger niveau dan A2 vanwege het risico op boetes vanwege niet tijdige inburgering. Het risico bestaat dat de leerbaarheidstoets onder het nieuwe stelsel met opzet ‘slecht’ zal worden gemaakt om in te mogen stromen in de zelfredzaamheidsroute die geen examens kent.³⁹ Een restrictief boetesysteem kan daarom in de praktijk ook contra-productief uitwerken.⁴⁰

³⁶ Zie bijvoorbeeld het proefschrift van P. de Winter, *Tussen de regels. Een rechtssociologische studie naar handhaving in de sociale zekerheid*, juli 2019.

³⁷ Zie het model last onder dwangsom in de Aanwijzingen voor de regelgeving 5.42. Vergelijk ook de antwoorden van de minister voor Rechtsbescherming van 21 juni 2019 op Kamervragen over preventieve handhaving in het bestuursrecht.

³⁸ HvJEU 4 juni 2015, P&S, C-579/13, *JV* 2015/208 m.nt. K.M. de Vries, rechtbank Amsterdam 25 mei 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:6950, ABRvS 13 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1961, ABRvS 16 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:119, *JV* 2019/51.

³⁹ Op basis van de brede intake, inclusief de leerbaarheidstoets (concept artikel 14, lid 4), wordt vastgesteld welke leerroute het beste past bij de inburgeringsplichtige. Bij of krachtens amvb wordt uitgewerkt wie deze leerbaarheidstoets gaat afnemen. De zelfredzaamheidsroute (concept artikel 9) is bedoeld voor inburgeringsplichtigen bij wie tijdens de brede intake wordt vastgesteld dat zij veel moeite zullen hebben met het leren van de Nederlandse taal en voor wie B1-A2 niveau niet haalbaar lijkt. In de MvT staat dat gestreefd zal worden naar het bij of krachtens amvb opnemen van een urennorm: 1.600 uur voor asielstatushouders (taal, zelfredzaamheid, activering en participatie) en 800 uur voor gezins- en overige migranten (taal, inclusief KNM). Bovendien wordt geen examinering van de taal voorgeschreven.

⁴⁰ Nationale ombudsman, *Een valse start. Een onderzoek naar behoorlijke inburgering*, oktober 2018, p. 18 en 25.

Hieruit blijkt dat sanctionering door middel van boetes niet onproblematisch is. Het geheel vraagt om een nadere analyse.

Daarnaast pleit de ACVZ voor meer positieve prikkels. Zo zouden bepaalde rechten kunnen worden verbonden aan het slagen voor een inburgeringsexamen op B1- of B2-niveau, zoals het eerder verlenen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of eerdere naturalisatie na vier jaar in plaats van vijf jaar, of de toelating tot gefinancierde opleidingen en leerwerktrajecten.

Aanbeveling

Schrap de tussentijdse boetes en kies voor meer positieve prikkels. Kies voor een systeem van eerst overreden dan straffen, bijvoorbeeld door een last onder dwangsom op te leggen.

De inconsistenties tussen verschillende wetten zijn in dit wetsvoorstel nog niet opgelost.⁴¹ Zo moet voor inburgeringsplichtigen op voorhand duidelijk zijn, dat als zij aan de inburgeringsplicht onder de Wet inburgering hebben voldaan, zij ook voldoen aan de inburgeringsvoorwaarden in de Vreemdelingenwet en de Rijkswet op het Nederlanderschap.

Aanbeveling

Leg vast dat vreemdelingen die voldaan hebben aan de inburgeringsplicht, ook voldoen aan de inburgeringsvoorwaarden in de Vreemdelingenwet en de Rijkswet op het Nederlanderschap.

10. Regierol gemeente

De keuze voor een complexe hybride verdeling van verantwoordelijkheden tussen de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en de gemeenten is in dit wetsvoorstel voortgezet.⁴² De ACVZ adviseert een heldere keuze te maken tussen uitvoering op Rijks- of gemeentelijk niveau. Gemeenten moeten ten volle de bevoegdheden krijgen om de inburgering onder eigen regie uit te voeren, dus ook bij controles op de voortgang van inburgering en sanctionering ervan.⁴³ Daarin is volgens de adviescommissie, behoudens het afnemen van de centrale inburgeringsexamens, geen rol weggelegd voor DUO. Het is volgens de ACVZ logischer om de handhaving geheel te beleggen bij de gemeente die de inburgeringsplichtige persoon ziet en de verwijtbaarheid van niet of te laat inburgeren kan vaststellen. Voordeel is dat er geen complexe gegevensuitwisseling tussen DUO en gemeenten plaats hoeft te vinden en veel kosten bespaard worden.

Aanbeveling

Geef gemeenten voldoende bevoegdheden om hun regierol waar te maken in het hele inburgeringstraject, inclusief het eventueel opleggen van sancties.

⁴¹ Kamerstukken II 2017/18, 32824, nr. 222, p.3.

⁴² ACVZ, *Wijziging Wet inburgering inzake invoering participatieverklaringstraject*, juni 2016.

⁴³ ACVZ, *Marktwerking in het inburgeringsonderwijs*, maart 2019.

11. Overgangsregeling

Naar verwachting zullen inburgeringsplichtigen tot 2021 onder het huidige beleid vallen. Dit betekent dat, inclusief mogelijke verlengingen, er mogelijk in 2026 nog mensen aan het inburgeren zijn binnen het huidige systeem. Dit betekent dat er twee verschillende regimes gelden tot 2026.

De ACVZ heeft in haar advies 'Marktwerking in het inburgeringsonderwijs' aandacht gevraagd voor de groep gedupeerde inburgeringsplichtige personen die opgescheept zitten met (terug)betalingsverplichtingen als gevolg van het slecht functioneren van de inburgeringsmarkt in het huidige stelsel.⁴⁴ Een deel van deze groep heeft buiten hun schuld onderwijs gevolgd bij een private aanbieder waarvan het keurmerk later is opgeschort of ingetrokken door Blik op Werk, en mede daardoor niet tijdig voldaan aan de inburgeringsplicht. Voor hen zou een boete of beslissing omtrent het niet-kwijtschelden van de lening vanwege niet-verwijtbaarheid herzien moeten kunnen worden.

De minister geeft in een brief aan de Tweede Kamer van 29 mei 2019 aan dat hij zich bereid toont om 'welwillend' te kijken naar schrijnende individuele gevallen of gedupeerden van fraude.⁴⁵ Echter, er is momenteel onduidelijkheid over het treffen van een algemene wettelijke overgangsregeling voor de groep inburgeringsplichtigen 2013-2021. De ACVZ adviseert om in de regeling te beschrijven dat DUO verplichtingen van de groep inburgeringsplichtigen 2013-2021 om leningen terug te betalen en boetes te voldoen, ruimhartig beoordeelt.

Aanbeveling

Ontwerp een overgangsregeling waardoor voorkomen wordt dat tot 2026 twee verschillende regimes gelden. Beschrijf in de regeling dat de Dienst Uitvoering Onderwijs verplichtingen van de groep inburgeringsplichtigen 2013-2021 om leningen terug te betalen en boetes te voldoen, ruimhartig beoordeelt.

⁴⁴ ACVZ, *Marktwerking in het inburgeringsonderwijs*, maart 2019.

⁴⁵ *Kamerstukken II 2018/19, 32824, nr. 262.*

BIJLAGE WETSTECHNISCHE OPMERKINGEN

Wet Inburgering 20..

Artikel 1

'Het taalschakeltraject, bedoeld in artikel 8, derde lid' moet worden vervangen door: 'taalschakeltraject, bedoeld in artikel 8, tweede lid.'

Toelichting op artikel 4

'Het huidige derde lid komt niet terug in het voorgestelde artikel 4, maar in het voorgestelde artikel 6.' moet worden vervangen door: '[...], maar in het voorgestelde artikel 7.' Ook moet 'Daarom wordt dit huidige derde lid verplaatst naar een meer logische plek, namelijk naar artikel 6.' vervangen worden door: '[...], namelijk naar artikel 7.'

Toelichting op artikel 6

Verduidelijk in de toelichting dat voor de onderwijstroute de inburgeringsplicht enkel bestaat uit:

- a. het afronden van het participatieverklaringstraject;
- c. het behalen van het inburgeringsexamen en het afronden van het taalschakeltraject. De module Arbeidsmarkt en Participatie (b) is immers verdisconteerd in het taalschakeltraject en wordt niet afgenomen.

Toelichting op artikel 14

De toelichting op artikel 14 vermeldt: 'De inburgeringstermijn van drie jaar start op de dag dat de inburgeringsplicht is aangevangen.' Dit klopt niet. De inburgerings*plicht* vangt immers aan op het moment van verkrijging van rechtmatig verblijf voor een niet-tijdelijk verblijfsdoel na inwerkingtreding van de Wet Inburgering 20.. (zie artikel 3). De inburgering*stermijn* van drie jaar daarentegen vangt aan op de dag waarop de inburgeringsplichtige in de Brp is ingeschreven of als het een asielstatushouder betreft inschrijving in de gemeente waar hij op grond van artikel 28 van de Huisvestingswet 2014 is gehuisvest (zie artikel 11, lid 2). Beide momenten hoeven niet samen te vallen.

Artikel 15

In het vierde lid is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels *kunnen* worden gesteld over het vaststellen door het college en het persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP) en dat bij die regels in ieder geval wordt bepaald binnen welke termijn het PIP gereed is. De ACVZ beveelt aan om de inburgeringstermijn pas te starten zodra het PIP is vastgesteld. De ratio is dat de gemeente (of het Centraal Orgaan opvang asielzoekers) zo snel mogelijk een brede intake dient te houden, het beste zou zijn door het COA terwijl de inburgeringsplichtige asielstatushouder nog in het asielzoekerscentrum verblijft.

Artikel 20 en toelichting

De ACVZ mist in artikel 20, derde lid, dat krachtens amvb regels kunnen worden gesteld over *de wijze* van betaling van de lening. Immers, uit het tweede lid zou ten onrechte afgeleid kunnen worden dat het bedrag van de lening in één keer wordt betaald aan de aangewezen cursusinstelling of exameninstelling. De ACVZ adviseert om bij amvb te regelen dat aan een cursusinstelling het bedrag in termijnen betaald kan worden.

In artikel 20, vierde lid, is bepaald dat bij amvb regels kunnen worden gesteld over het verstrekken van een lening aan anderen dan inburgeringsplichtigen. Aan artikel 20 vierde lid adviseert de ACVZ om te voegen: 'in afwijking op het bepaalde in het eerste lid'.

Artikel 21 en toelichting

In artikel 21 eerste lid wordt verwezen naar 'de persoon, bedoeld in artikel 20, vijfde lid'. Dit moet vervangen worden door 'de persoon, bedoeld in artikel 20, vierde lid'. Er is immers geen vijfde lid in artikel 20 opgenomen. Idem voor onjuiste verwijzingen naar het vijfde lid in de toelichting.

Artikel 22

In het vierde lid moet niet worden verwezen naar het tweede lid, maar naar het derde lid.

Artikel 23, 24 en 25

De artikelen 23 en 24 kunnen geschrapt worden. De ACVZ stelt als alternatief voor een last onder dwangsom op te leggen (zie advies). Dit kan neergelegd worden in een nieuw artikel 25.

Toelichting op artikel 27

In de zin 'Als het college de bijstand op grond van artikel 18b van de Participatiewet heeft verlaagd, mag het college g een boete op grond van de Wet inburgering opleggen' de letter 'g' schrappen.

Toelichting op artikel 35

In het vierde lid moet niet worden verwezen naar het derde lid van artikel 20, maar naar het tweede lid van artikel 20.

Artikel 37

In artikel 37, eerste lid wordt verwezen artikel 14, vierde lid. Dit moet vervangen worden door artikel 14, derde lid.

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000

Onder D wijziging van artikel 21 Vw 2000 dient onder lid 2 het woordje 'en' te worden toegevoegd tussen 'tot' en 'met'.