

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
t.a.v. Mevr. M. Kremer
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

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

2020 -0000031418

Datum: 13 mei 2020

Betreft: Consultatie Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Geachte heer Richelle,

Op 12 september 2019 heeft u een reactie uitgebracht op het conceptwetsvoorstel houdende regels over inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering 20..). Met dit wetsvoorstel wordt beoogd dat inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk de Nederlandse taal leren en volwaardig aan de Nederlandse samenleving gaan deelnemen, het liefst via betaald werk .

Ik wil u hartelijk bedanken voor uw reactie en ben blij om te lezen dat de ACVZ de intentie om het inburgeringsstelsel grondig te herzien waardeert gezien de geconstateerde gebreken in het huidige stelsel. In het bijzonder waardeert ik uw opmerking dat u het prijzenswaardig vindt dat een uitgebreid proces van consultatie vooraf is gegaan aan het voorliggende wetsontwerp. Tegelijkertijd geeft u aan dat er op onderdelen onvoldoende lering is getrokken uit de negatieve ervaringen met het huidige stelsel en plaatst u verschillende kanttekeningen bij het nieuwe stelsel. Dat resulteert in 14 aanbevelingen, die hieronder van een reactie zijn voorzien en of en zo ja op welke wijze deze aanbevelingen hebben geleid tot aanpassingen in het wetsvoorstel en/of de memorie van toelichting.

Aanbeveling 1

Naar uw opvatting is het belangrijk dat het stelsel zich zou moeten richten op alle nieuwkomers en niet uitsluitend op inburgeringsplichtigen. Daarbij pleit u ervoor om in het wetsvoorstel en de toelichting ten minste aan te geven hoe grote groepen niet -inburgeringsplichtigen migranten worden gestimuleerd tot een vrijwillig inburgeringstraject. Hierbij refereert u onder andere aan Turkse migranten. Over de mogelijkheden om Turkse onderdanen (verplicht) te laten inburgeren heb ik de Tweede Kamer recentelijk geïnformeerd. Korthedshalve verwijs ik u hiervoor naar de betreffende brieven¹ , waarmee gedeeltelijk tegemoet is gekomen aan uw pleidooi.

¹ Kamerstukken II 2019/20, 32824, nr. 288 en 290.

Voor EU-burgers geldt dat zij, met gebruikmaking van een lening, ook in het nieuwe stelsel vrijwillig kunnen inburgeren. Om te verduidelijken dat deze mogelijkheid blijft bestaan, is de toelichting aangevuld. Een uitbreiding van de doelgroep voor vrijwillige inburgering is verder niet voorzien. Overigens hecht ik eraan dat naast de eigen verantwoordelijkheid van EU-burgers om in te burgeren ook gemeenten een belangrijke rol spelen voor deze groep.

Aanbeveling 2, 3, 4 en 5

Voor wat betreft het taalniveau B1 geeft u aan dat, gelet op de huidige praktijkcijfers, de verwachtingen onverantwoord hoog opgeschroefd worden, zonder dat daar een hoge inzet vanuit de overheid tegenover lijkt te staan. U beveelt daarom aan om de toelichting op dit punt (nader) te onderbouwen. U bepleit de introductie van positieve prikkels om nieuwkomers te stimuleren in te burgeren in de Nederlandse samenleving en het bieden van de mogelijkheid om het examen op een geschaald taalniveau af te nemen. Als laatste punt dat samenhangt met het taalniveau B1 is uw aanbeveling om een minder dwingend stelsel te creëren en een mogelijk langere B1-route (verlenging tot vijf jaar) met intensievere (kosteloze) begeleiding van gezinsmigranten en ruimere mogelijkheden voor ontheffing, zodat het ambitieniveau uit het stelsel realistisch is en eventuele strijd met het EU-recht wordt voorkomen.

Anders dan u suggereert in uw advies, worden inburgeringsplichtigen - veel meer dan in het huidige stelsel het geval is - begeleid gedurende het gehele inburgeringstraject. Gemeenten behouden hun rol bij maatschappelijke begeleiding en gaan in samenhang daarmee een belangrijke rol spelen bij ontzorgen. Ook de brede intake, het persoonlijk plan (PIP), het aanbieden van inburgeringscursussen en ondersteuning gedurende het gehele traject zijn significante verbeteringen ten opzichte van het huidige stelsel. De verwachting is dat het geheel aan nieuwe instrumenten en mogelijkheden er toe zal leiden dat inburgeringsplichtigen veel eerder zullen starten met het leren van de Nederlandse taal en meer gestimuleerd worden op een voor hen zo hoog mogelijk niveau in te burgeren. Om die reden verwacht ik ook dat een aanzienlijk deel van de inburgeringsplichtigen dit hogere niveau (liefst B1) ook daadwerkelijk zal bereiken. Daarom heb ik ervoor gekozen de inburgeringstermijn niet te wijzigen ten opzichte van de huidige situatie. Het blijft uiteraard wel mogelijk om deze termijn in voorkomende gevallen te verlengen als het niet aan de inburgeringsplichtige te wijten is dat hij niet tijdig voldoet aan de inburgeringsplicht. Voor inburgeringsplichtigen die, ondanks deze begeleiding, niet in staat zijn om niveau B1 te halen, is het mogelijk om de Z-route te volgen of om één of meerdere examens af te leggen op niveau A2. Verder blijft het mogelijk om inburgeringsplichtigen geheel of gedeeltelijk van de plicht te ontheffen. Gelet op al deze mogelijkheden om maatwerk te bieden en daarmee rekening te houden met het leervermogen en de persoonlijke omstandigheden van de inburgeringsplichtigen, zie ik geen aanleiding om een aparte A2-route te creëren. Daarmee voldoet het nieuwe inburgeringsstelsel naar mijn opvatting aan de relevante EU-regelgeving. De toelichting heb ik uitgebreid om dit te verduidelijken.

Aanbeveling 6

De aanbeveling om de inburgeringstermijn in te laten gaan met de vaststelling van het persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP), in plaats van op het moment van inschrijving in de BRP heb ik niet overgenomen. Omdat het PIP de vorm van een beschikking krijgt waartegen rechtsmiddelen kunnen worden ingediend en omdat het PIP gedurende het inburgeringstraject kan wijzigen, wordt het niet wenselijk geacht om de start van de inburgeringstermijn hieraan te verbinden. Ook worden gemeenten met de start van de inburgeringstermijn op het moment van inschrijving in de BRP gestimuleerd om zo snel mogelijk te beginnen aan de brede intake. Daarnaast zal niet bij wet, maar bij of krachtens amvb een termijn worden vastgesteld waarbinnen gemeenten het PIP moeten hebben opgesteld. Op die manier wordt zoveel mogelijk voorkomen dat de inburgeringsplichtige feitelijk een veel kortere inburgeringstermijn krijgt door het moment van inschrijving in de BRP als het startpunt daarvan te hanteren.

Aanbeveling 7

Daarnaast is uw advies om te onderzoeken wat de effecten op integratie van asielstatushouders zijn van de voorgenomen wijziging van de Vreemdelingenwet, waarbij de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd wordt verkort van vijf naar drie jaar. Met het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en andere partijen die zijn betrokken bij de implementatie van zowel het wetsvoorstel van de Staatssecretaris van JenV als het onderhavige wetsvoorstel, zoals gemeenten en de Immigratie- en Naturalisatiedienst, zijn afspraken gemaakt over de samenloop van beide wetsvoorstellen. Zo is onder meer afgesproken dat in het oog gehouden zal worden dat de door het wetsvoorstel van de staatssecretaris van JenV geïntroduceerde procedure op grond waarvan eerder om verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning moet worden gevraagd, geen ongewenste effecten heeft op de huidige en toekomstige verplichtingen onder de Wet inburgering. Ook zal worden bezien in hoeverre de informatievoorziening richting de vreemdeling omtrent de verlengingsprocedure hieraan een bijdrage zou kunnen leveren.

Aanbeveling 8 en 9

U beveelt in uw reactie ook aan meer in te zetten op duale trajecten en toe te lichten hoe participatie, met name van ouderen en vrouwen, in een achterstandspositie bevorderd kan worden.

Dualiteit, oftewel het combineren van leren van de taal en participatie, is een belangrijk subdoel van het nieuwe stelsel. Het wordt de taak van gemeenten om, samen met de inburgeringsplichtige, deze combinatie zoveel mogelijk te leggen in de leerroutes. Verder komt het duale karakter van inburgering ook naar voren in de MAP en het PVT. Om dit te verduidelijken is toelichting aangevuld. Daarnaast wordt in het nieuwe stelsel nadrukkelijk rekening gehouden met de positie van kwetsbare groepen, zoals bijvoorbeeld vrouwen. Met de brede intake, het PIP en de MAP krijgen gemeenten nieuwe mogelijkheden om te sturen op de economische zelfstandigheid van groepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt en wordt voorkomen dat deze groepen buiten beeld raken.

Dit is verduidelijkt in de toelichting. Ook wil ik u in dit kader graag wijzen op het pilotprogramma dat is opgezet om gemeenten zo goed mogelijk voor te bereiden op hun nieuwe rol en taken². 2 Binnen dit pilotprogramma worden onder andere pilots uitgevoerd op de thema's 'duale trajecten' en 'integratie vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten' om gemeenten hier alvast ervaring mee te laten opdoen en te ontdekken wat wel en niet werkt in de uitvoeringspraktijk.

Aanbeveling 10

Uw aanbeveling om de leeftijdsgrens van 28 jaar in de onderwijsroute te schrappen heb ik niet overgenomen. Met deze leeftijdsgrens in de onderwijsroute is bewust aangesloten bij zowel de Participatiewet als de Wet op de studiefinanciering. Veel inburgeringsplichtigen zijn immers aangewezen op een bijstandsuitkering, waardoor zij vallen onder de verplichtingen van de Participatiewet. Zonder leeftijdsgrens zouden alle gemeenten voor bijstandsgerechtigde inburgeringsplichtigen eerst moeten toestaan dat er een taalschakeltraject wordt gevolgd met behoud van uitkering. Vervolgens zouden zij, voor die inburgeraars die gezien hun leeftijd niet in aanmerking komen voor studiefinanciering, toe moeten staan dat er een vervolgopleiding met behoud van uitkering gevolgd worden. Dit is strijdig met het uitgangspunt van de Participatiewet waarbij zo snel mogelijk uitstromen centraal staat en brengt langdurig bijstandskosten met zich mee. Dit betekent overigens niet dat oudere inburgeringsplichtigen geen taalschakeltraject of een Nederlandse (vervolg)opleiding zouden kunnen volgen. Zij kunnen bijvoorbeeld met gebruikmaking van een levenlanglerenkrediet en/of eigen middelen een opleiding volgen en een diploma behalen. Ook zie ik geen aanleiding om de onderwijsroute voor gezins- en overige migranten kosteloos aan te bieden. Het gegeven dat het taalniveau dat inburgeringsplichtigen aan het einde van het

² Kamerstukken II 2018/19, 32824, nr. 263.

taalschakeltraject moeten behalen vergelijkbaar is met het taalniveau dat wordt bereikt aan het einde van het VMBO en MBO niveau 2, betekent nog niet dat het gelijk te stellen is met (verplicht) primair onderwijs en daarmee kosteloos aangeboden dient te worden. Bovendien worden inburgeringsplichtigen die wel de capaciteiten hebben om de onderwijsroute te volgen maar daartoe niet voldoende gemotiveerd zijn, niet verplicht om deze route te volgen.

Aanbeveling 11

In uw advies staat u stil bij de mogelijkheid tot tussentijds beboeten voor gemeente, stelt voor deze mogelijkheid te schrappen en in plaats daarvan voor meer positieve prikkels te kiezen. U beveelt in dit kader ook aan om een systeem van eerst overreden en dan straffen te hanteren.

Uit gesprekken die ter voorbereiding op de totstandkoming van het wetsvoorstel zijn gevoerd met onder andere de VNG en verschillende gemeenten, is gebleken dat de mogelijkheid om in sommige situaties boetes te kunnen opleggen zeer effectief kan zijn. Zelfs een waarschuwing voorafgaand aan het daadwerkelijk opleggen van een boete blijkt in sommige gevallen in de praktijk al voldoende stimulant om de inburgeringsplichtige weer op weg te helpen. Het opleggen van een boete wordt in dit licht als ultieme maatregel gezien. Nu inburgeringsplichtigen gedurende hun traject door gemeenten begeleid zullen worden, verwacht ik dan ook dat inburgeringsplichtigen zich veel meer gestimuleerd zullen voelen om voortvarend met inburgering aan de slag te gaan en dat het niet vaak nodig zal zijn om boetes tijdens en/of na verstrijken van de termijn op te leggen. Met andere woorden: het nieuwe stelsel biedt ten opzichte van het huidige stelsel aanzienlijk ruimte en betere mogelijkheden om van inburgering een succes te maken. Ik acht het dan ook niet nodig om inburgeringsplichtigen die zich (extra) inzetten tijdens hun inburgeringsplicht daarvoor (apart) te 'belonen'. Overigens zullen elementen zoals bijvoorbeeld (de mate van) verwijtbaarheid worden meegenomen bij het uitwerken van de boetebepalingen en de bepalingen over verlengen van de inburgeringstermijn in lagere regelgeving. De toelichting is op deze punten verder aangevuld en verduidelijkt.

Aanbeveling 12

In uw advies beveelt u ook aan om wettelijk vast te leggen dat vreemdelingen die voldaan hebben aan de inburgeringsplicht, daarmee ook hebben voldaan aan de inburgeringsvoorwaarden in de Vreemdelingenwet en de Rijkswet op het Nederlanderschap. De nadere uitwerking van die regels in het Vreemdelingenbesluit 2000 respectievelijk het Besluit naturalisatietoets wordt door het ministerie van Justitie en Veiligheid voorbereid en wordt afzonderlijk ter consultatie voorgelegd. U zal dan vanzelfsprekend in de gelegenheid worden gesteld om hierover te adviseren.

Aanbeveling 13

Met betrekking tot de regierol van gemeenten beveelt u aan een heldere keuze te maken tussen uitvoering op Rijks- of gemeentelijk niveau. Mijn overigens bewuste keuze om het inburgeringsbeleid niet te decentraliseren, vraagt om een nadere toelichting. Alleen de regie over de uitvoering van inburgering wordt bij gemeenten belegd, waarvan handhaving van het PIP onderdeel uitmaakt. De minister van SZW blijft in het nieuwe stelsel verantwoordelijk voor de inrichting van de werking van het stelsel als geheel. De keuze om de taken op het gebied van handhaving te verdelen tussen gemeenten en DUO, hangt nauw samen met deze keuze. Voor inburgeringsplichtigen is het van belang dat zo eenduidig mogelijk wordt vastgesteld dat zij inburgeringsplichtig zijn, binnen welke termijn zij aan deze plicht moeten voldoen en of en wanneer zij aan deze plicht hebben voldaan. Ook het beboeten van degenen die hier niet aan hebben voldaan moet zo consequent en eenduidig mogelijk gebeuren. Binnen het huidige inburgeringsstelsel voert DUO deze taken uit, namens de minister van SZW. Het past bij de verantwoordelijkheid van de minister van SZW voor het gehele inburgeringsstelsel dat DUO deze taken ook in het nieuwe stelsel blijft uitvoeren. Uw aanbeveling

heb ik dan ook niet overgenomen. Dat laat overigens onverlet dat ik van mening ben dat het wetsvoorstel voldoende (beleids)ruimte aan gemeenten laat om hun regierol goed te kunnen invullen en de bijbehorende taken naar behoren te kunnen uitvoeren.

Aanbeveling 14

Als laatste beveelt u in uw advies aan een overgangsregeling te ontwerpen om te voorkomen dat er twee verschillende regimes gaan gelden. Ook adviseert u om in deze regeling te beschrijven dat DUO verplichtingen van de groep inburgeringsplichtigen die onder het huidige stelsel vallen om lening terug te betalen en boetes te voldoen, ruimhartig beoordeelt. Zoals in de toelichting bij het wetsvoorstel is beschreven, zijn bij de totstandkoming van het wetsvoorstel verschillende vormen van overgangsrecht onderzocht. Al deze vormen stuiten echter op bezwaren van rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid. De reacties op het wetsvoorstel hebben geen aanleiding gegeven om dit standpunt te herzien.

Daarbij is tevens van belang dat ik in 2019 en 2020 financiële middelen beschikbaar heb gesteld aan gemeenten om inburgeringsplichtige asielstatushouders die niet kunnen profiteren van het nieuwe stelsel te ondersteunen en te activeren richting passend inburgeringsonderwijs. Daarnaast heb ik, als onderdeel van de bestuurlijke afspraken met de VNG, vanaf 2021 incidenteel een totaalbedrag van 25,5 mln. beschikbaar gesteld voor de begeleiding van deze inburgeringsplichtigen. Ook is deze financiële impuls bedoeld om gemeenten alvast te laten toegroeien naar hun regierol in het nieuwe inburgeringsstelsel. De toelichting heb ik op dit punt verder aangevuld.

Op 27 januari 2020 is het wetsvoorstel aanhangig gemaakt bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Daarnaast heb ik de Tweede Kamer op 23 maart jl. geïnformeerd over de beslissing om de inwerkingtreding van de wet te verschuiven van 1 januari 2021 naar 1 juli 2021.

De nadere uitwerking van het Besluit Inburgering en, waar relevant, de Regeling inburgering zullen te zijner tijd eveneens ter consultatie aan u worden voorgelegd.