

Advies over ontwerpbesluit en ontwerpregeling 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 over ontwerpbesluit en ontwerpregelgeving inburgering

Uitgave van de ACVZ, Den Haag, oktober 2020

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Turfmarkt 147

2511 DP 's-Gravenhage

acvz@acvz.org

www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl

Tel: 070 3704300

1. Inleiding

Op 12 september 2019 heeft de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) advies uitgebracht over het wetsvoorstel voor een nieuw inburgeringsstelsel (Wet inburgering 20..).¹

Bij brief van 2 september 2020 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het ontwerpbesluit (Besluit inburgering 20..) en de ontwerpregeling (Regeling inburgering 20..), inclusief de bijbehorende toelichtingen, ter consultatie aangeboden aan de ACVZ. Beide ontwerpen strekken tot uitvoering van de nieuwe Wet inburgering die op 2 juli 2020 door de Tweede Kamer is aangenomen en thans in behandeling is in de Eerste Kamer.² Met dit advies voldoet de ACVZ aan dat verzoek.

2. Samenvatting advies

De ACVZ waardeert de intentie van het kabinet om het inburgeringsstelsel grondig te herzien, maar heeft ook kritiek op de onderliggende keuzes in het voorgestelde stelsel.³ Die richt zich onder meer op de keuze om het nieuwe stelsel alleen op de inburgeringsplichtigen te richten, en niet op alle nieuwkomers. Het nieuwe stelsel zou volgens de ACVZ meer op aanmoediging en belonen gebaseerd moeten zijn dan op dwingen en straffen. Tevens moeten gemeenten de bevoegdheden krijgen om hun regierol waar te maken in het hele inburgeringstraject. Dit is in het nieuwe stelsel naar het oordeel van de ACVZ onvoldoende het geval.

Indien de Eerste Kamer het wetsvoorstel aanvaardt dan betreft de voorgestelde wijziging van het Besluit inburgering en de Regeling inburgering een gedetailleerde en complexe technische uitwerking van het wetsvoorstel.

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

- 1. Stimuleer de vrijwillige inburgering van EU-burgers en andere nieuwkomers. Registreer deze en evalueer dit regelmatig.*
- 2. Motiveer in de toelichting 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. Betrek hierbij het pleidooi van de ACVZ voor een minder dwingend stelsel van inburgering en het bieden van ruimere mogelijkheden voor ontheffing.*

¹ ACVZ [advies](#), *Wet inburgering*, 11 september 2019.

² *Kamerstukken I 2019/20, 35483 A.*

³ ACVZ [advies](#), *Wet inburgering*, 11 september 2019.

3. *Beperk in artikel 5.3 Besluit inburgering het aantal momenten waarop gemeenten verplicht een nieuw Persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP) moeten vaststellen.*
4. *Herintroduceer in artikel 2.8, eerste lid Besluit inburgering een ontheffingsgrond op basis van 'aanzienlijk geleverde inspanningen'.*
5. *Breng artikel 2.8, eerste lid Besluit inburgering in lijn met het EU-recht door een beoordeling te verrichten op basis van bijzondere individuele omstandigheden, zoals onder meer de leeftijd, het leervermogen en de financiële draagkracht van de inburgeringsplichtige.*
6. *Licht toe hoe de procedure tot verlening van het keurmerk werkt en de wijze waarop rechtsbescherming is geregeld indien een verzoek tot verlening van een keurmerk wordt geweigerd.*

3. Toelichting

Doelgroep

De ACVZ heeft in haar advies over het wetsvoorstel geadviseerd om het inburgeringsstelsel te richten op *alle* nieuwkomers en niet alleen op de relatief kleine groep nieuwkomers die inburgeringsplichtig is. Volgens de toelichting gaat het om ongeveer 9.100 asielstatushouders en 10.500 gezins- en overige migranten per jaar.⁴ Volgens het CBS kwamen er in 2019 meer dan 215.000 niet-Nederlandse migranten naar Nederland.⁵

De adviescommissie merkt op dat de focus in het nieuwe stelsel op het dwingen van een kleine groep inburgeringsplichtigen tot inburgering ten koste kan gaan van de aandacht voor een grotere groep EU-burgers en andere nieuwkomers.

De ACVZ vindt het belangrijk dat EU-burgers en andere nieuwkomers die zich in Nederland vestigen inburgeren in de Nederlandse samenleving. EU-burgers en hun (derdelander) gezinsleden kunnen vrijwillig inburgeringsonderwijs volgen en examens afleggen. Zij kunnen gebruik maken van een lening, verstrekt door de Dienst Uitvoering Onderwijs. Dit was al mogelijk onder het oude stelsel, maar het is onduidelijk in welke mate hiervan gebruik is gemaakt omdat dit niet geregistreerd wordt.⁶ Daarom roept de ACVZ op de vrijwillige inburgering van EU-burgers en andere nieuwkomers vanaf nu te gaan registreren en regelmatig te evalueren.

⁴ Zie toelichting ontwerpbesluit, p. 32.

⁵ Volgens de [CBS-tabel](#) hadden 53.836 immigranten in 2019 de Nederlandse nationaliteit (20%) en 122.528 (46%) een andere nationaliteit van de EU. De 53.836 immigranten met de Nederlandse nationaliteit zijn op het totaal immigranten van 269.064 in mindering gebracht. EU-burgers zijn niet inburgeringsplichtig, maar mogen wel vrijwillig inburgeren.

⁶ De onderzoeksvraag welk percentage van de EU-migranten vrijwillig een inburgeringstraject volgt kon in de evaluatie van de Wet inburgering niet beantwoordt worden, omdat vrijwillige inburgeraars niet zijn opgenomen in het Informatie Systeem Inburgering. Significant, *Evaluatie Wet inburgering 2013. Inburgering: systeemwereld versus leefwereld*, juni 2018, p. 91.

De ACVZ pleit ervoor de vrijwillige inburgering van EU-migranten en andere nieuwkomers meer te stimuleren. Bijvoorbeeld door gefinancierde vrijwillige inburgeringstrajecten aan te bieden, (gedeeltelijke) kwijtschelding van de lening bij het behalen van het inburgeringsexamen, versnelde naturalisatie bij het bereiken van B1- of B2-niveau en/of omscholing op eigen kosten maar met contractgarantie in tekortberoepen in de zorg, bouw, ICT en techniek.⁷

Aanbeveling:

Stimuleer de vrijwillige inburgering van EU-burgers en andere nieuwkomers. Registreer deze en evalueer dit regelmatig.

De verwijzing in artikel 4.1. Besluit inburgering (oud) naar artikel 8, onderdeel I, van de Vreemdelingenwet 2000 komt met de inwerkingtreding van de wet te vervallen. Turkse onderdanen die verblijfsrecht ontleen aan de Associatiebesluiten 2/76 en 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije of het Aanvullend Protocol bij de Overeenkomst EEG-Turkije (verder: het Associatierecht) zijn onder de nieuwe wet inburgeringsplichtig. De toelichting in het ontwerpbesluit is op dit punt summier.⁸ Er wordt niet gemotiveerd of de maatregelen geschikt zijn om het doel – het bevorderen van integratie – te bereiken en de maatregelen niet verder gaan dan noodzakelijk is om dit doel te bereiken. Immers, een inburgeringsplicht voor Turkse nieuwkomers die verder gaat dan een *basisniveau* kan in strijd komen met het Associatierecht, indien er geen (ruime) ontheffingsmogelijkheden in het ontwerpbesluit en de ontwerpregelgeving worden geboden, met name om rekening te houden met de persoonlijke situatie van Turkse inburgeringsplichtigen.⁹

Ook nieuwe verplichtingen voor Turkse nieuwkomers, zoals het participatieverklaringstraject (PVT), de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) en het boetestelsel, leveren mogelijk strijd op met de standstill-bepalingen.¹⁰ De ACVZ adviseert om de toelichting op dit punt aan te vullen. Betrek hierbij het pleidooi van de adviescommissie voor een minder dwingend stelsel van inburgering en het bieden van ruimere mogelijkheden voor ontheffing.¹¹

⁷ ACVZ [advies](#) *Wet inburgering*, 11 september 2019.

⁸ Zie toelichting ontwerpbesluit p. 52.

⁹ Zie HvJ EU 10 juli 2014, C-138/13, Dogan, punt 38, *JV* 2014/263; HvJ EU 12 april 2016, C-561/14, Genc, punt 66, *JV* 2016/133; HvJ EU 7 augustus 2018, C-123/17, Yön, punten 81-88, *JV* 2018/169; HvJ EU 10 juli 2019, C-89/18, A, punt 31, *JV* 2019/157.

¹⁰ Turkse nieuwkomers waren op het moment van inwerkingtreding van de standstill-bepalingen uit het Aanvullend Protocol, Besluit 2/76 en Besluit 1/80 (peildata in 1973, 1976 respectievelijk 1980) niet inburgeringsplichtig. Bovendien heeft de regering bij de introductie van de Wet inburgering 2013, het participatieverklaringstraject en de Module Arbeidsmarkt en Participatie Turkse nieuwkomers expliciet vrijgesteld van dergelijke inburgeringsplichten.

¹¹ Zie [advies](#), *Wet inburgering*, 11 september 2019, aanbeveling 5 en 11 over een minder dwingend stelsel. Zie aanbeveling 4 en 5 van onderhavig advies over ontheffingen.

Aanbeveling:

Motiveer in de toelichting 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. Betrek hierbij het pleidooi van de ACVZ voor een minder dwingend stelsel van inburgering en het bieden van ruimere mogelijkheden voor ontheffing.

Persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP)

De ACVZ constateert dat haar aanbeveling is gevolgd om de inburgeringstermijn te starten op de dag na dagtekening van het persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP).¹² Op die manier is gewaarborgd dat de inburgeringsplichtige altijd de volle inburgeringstermijn van drie jaar kan gebruiken om te voldoen aan de inburgeringsplicht. In het voorgestelde artikel 5.3 Besluit inburgering is een termijn van tien weken opgenomen om het PIP vast te stellen. Dat lijkt de ACVZ een redelijke termijn. Toch zijn er situaties denkbaar waarin het feitelijk onmogelijk of niet opportuun is om het PIP binnen uiterlijk 10 weken na inschrijving in de Basisregistratie persoonsgegevens vast te stellen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de situatie waarin een inburgeringsplichtige een aanvraag tot gehele vrijstelling van de inburgeringsplicht of tot ontheffing van de inburgeringsplicht vanwege medische redenen heeft ingediend.¹³ In dergelijke situaties moet volgens de ACVZ van die termijn afgeweken kunnen worden. Dit zou niet ten nadele van de inburgeraar mogen komen, tenzij de gemeente aanwijzingen heeft dat de aanvraag tot ontheffing uitsluitend is ingediend om het inburgeringstraject te vertragen. In dat laatste geval moet ook zo spoedig mogelijk op de aanvraag tot ontheffing worden beslist.

In het voorgestelde artikel 5.3, tweede lid, Besluit inburgering is geregeld dat de gemeente in het PIP vastlegt welke afspraken er zijn gemaakt over het aantal voortgangsgesprekken dat zal worden gevoerd met de inburgeringsplichtige. De ACVZ vindt het positief dat er geen minimumaantal voortgangsgesprekken wordt voorgeschreven. Naast deze (verplichte) voortgangsgesprekken worden in het PIP afspraken opgenomen over een invulling van de leerroute en de onderdelen van het inburgeringstraject die door de gemeente worden bekostigd.¹⁴ De ACVZ merkt op 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. Dat blijkt ook uit het feit dat de oorspronkelijke raming van de regeldruk die voortvloeit uit de periodieke (verplichte)

¹² Uit de toelichting op het ontwerpbesluit (p. 50) blijkt dat in artikel 11, tweede lid van de Wet inburgering is opgenomen dat de inburgeringstermijn gaat lopen na vaststelling van het PIP.

¹³ Zie toelichting ontwerpbesluit paragraaf 2.3.3.

¹⁴ Het participatieverklaringstraject in artikel 3.1 ontwerpbesluit en de Module Arbeid en Participatie in artikel 3.2 ontwerpbesluit.

voortgangsgesprekken tussen inburgeringsplichtigen en gemeenten tijdens het inburgeringstraject te laag was.¹⁵ Het ligt volgens de toelichting in de rede dat gemeenten opnieuw gesprekken met de inburgeringsplichtige voeren voordat zij een nieuw PIP opstellen.¹⁶ Tegen dit PIP kan de inburgeringsplichtige (wederom) rechtsmiddelen instellen.

De ACVZ adviseert de regeldruk op gemeenten en inburgeringsplichtigen tot een minimum te beperken. Ten eerste door gemeenten te laten focussen op de begeleiding van de inburgeringsplichtige en hen niet te belasten met extra verplichte administratieve handelingen na verhuizing naar een andere gemeente of bij wijzigingen in de voortgang van de leerroute. Ten tweede door de inburgeringsplichtige de mogelijkheid te bieden het inburgeringsexamen geschaald, dat wil zeggen op taalniveau B1 en A2 in één examen, af te leggen.¹⁷

Aanbeveling:

Beperk het aantal momenten waarop gemeenten verplicht een nieuw PIP moeten vaststellen in artikel 5.3 Besluit inburgering.

Ontheffingen

In het wetsadvies pleitte de ACVZ voor een minder dwingend stelsel en een mogelijk langere B1-route (verlenging tot vijf jaar) met intensievere begeleiding van gezinsmigranten en ruimere mogelijkheden voor ontheffingen. Deze aanbeveling is niet gevolgd.

De oude grond voor ontheffing op basis van 'geleverde inspanningen' is in het voorgestelde artikel 2.8 Besluit inburgering verdwenen.¹⁸ Deze grond voor ontheffing vereiste minimaal 600 gevolgde lesuren bij een taalschool, die voldoet aan de kwaliteitseisen, en vier mislukte examenpogingen. Volgens het voorgestelde artikel 3.12 Besluit inburgering kan het examen onder strikte voorwaarden geheel of gedeeltelijk worden afgeschaald van taalniveau B1 naar A2, nadat betrokkene zich 'zeer aanzienlijk heeft ingespannen' om binnen drie jaar in te burgeren.¹⁹ Dit vereist minimaal 600 gevolgde lesuren bij een taalschool, die voldoet aan de kwaliteitseisen. Een nieuwe cumulatieve voorwaarde, naast de minimum urennorm, is dat de gemeente informatie van de cursusinstelling over de inzet van de inburgeringsplichtige kan betrekken bij de beslissing tot afschalen. Ook kan volgens het voorgestelde artikel 4.3 Besluit inburgering de inburgeringstermijn met zes maanden verlengd worden na 'zeer aanzienlijke

¹⁵ Zie toelichting ontwerpbesluit, p. 32-33. De (aanvullende) regeldruk voor inburgeringsplichtigen wordt structureel geraamd op € 30.785.922 en 1.000.346 uur, uitgaande van 9.100 asielstatushouders en 10.500 gezins- en overige migranten.

¹⁶ Zie toelichting artikel 5.3 ontwerpbesluit (p. 51).

¹⁷ Zie aanbeveling 4 ACVZ [advies](#), *Wet inburgering*, 11 september 2019.

¹⁸ Zie toelichting bij het ontwerpbesluit paragraaf 2.5.7.

¹⁹ Zie het voorgestelde artikel 3.12 Besluit inburgering en toelichting (p. 44).

inspanningen' bij een bijna afgeronde inburgeringsplicht.²⁰ De inburgeringsplichtige kan de aanvraag tot verlenging pas zes maanden voor afloop van de inburgeringstermijn indienen en hij moet dan volgens de toelichting voldoen aan strikte cumulatieve voorwaarden.²¹

De ACVZ merkt op dat de mogelijkheid tot het verlenen van een ontheffing mede ten grondslag lag aan het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat het huidige inburgeringsbeleid (nog) voldeed aan het evenredigheidsbeginsel in het EU-recht.²² Immers, uit rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU (verder: het Hof) volgt dat de nationale regeling er niet toe mag leiden dat iemand die heeft aangetoond de wil te hebben om het examen te behalen en heeft aangetoond inspanningen daarvoor te hebben verricht, toch wordt belet om na een inburgeringstermijn van vijf jaar een autonome verblijfstitel te verkrijgen.²³ Het schrappen van de mogelijkheid tot ontheffing op basis van aanzienlijk geleverde inspanningen na een inburgeringstermijn van drie jaar (en eventuele verlenging met zes maanden) kan volgens de ACVZ op zich al strijd opleveren met de Unierechtelijke evenredigheidstoets.

Aanbeveling:

Herintroduceer in artikel 2.8, eerste lid Besluit inburgering een ontheffingsgrond op basis van aanzienlijk geleverde inspanningen.

Daarbij moet volgens het Hof ook rekening worden gehouden met bijzondere individuele omstandigheden die maken dat een vreemdeling niet in staat is aan het examen deel te nemen of dat met goed gevolg af te leggen. De ACVZ wijst op de door het Hof (niet-limitatief) genoemde individuele omstandigheden zoals de leeftijd, het leervermogen (o.a. analfabetisme) en de financiële draagkracht van de inburgeringsplichtige. Het voorgestelde artikel 2.8, eerste lid, Besluit inburgering dat de ontheffing beperkt tot 'zeer uitzonderlijke onvoorziene omstandigheden' die leiden tot een 'zeer schrijnende situatie' lijkt daarom evenmin in lijn met het EU-recht.²⁴

²⁰ Zie artikel 12, eerste lid, onder b Wet inburgering en het voorgestelde artikel 4.3 Besluit inburgering en toelichting (p. 16, 27 en 48). De zinsnede op pagina 16 en 27 'zeer aanzienlijk heeft ingespannen' wijkt af van de zinsnede 'aanzienlijk heeft ingespannen' op pagina 48. Daarom zou het woord 'zeer' op p. 16 en 27 geschrapt kunnen worden.

²¹ Zie toelichting op het ontwerpbesluit p. 48. Een asielstatushouder die de B1-route volgt komt voor een verlenging in aanmerking als hij 100% van zijn taallessen en cursussen KNM heeft gevolgd, minimaal twee van de vier examenonderdelen taalvaardigheid (lezen, luisteren, spreken en schrijven) en het examenonderdeel KNM heeft behaald en het MAP en PVT heeft afgerond. Een gezinsmigrant of overige migrant komt hiervoor in aanmerking als hij 450 uren taallessen of cursussen KNM heeft gevolgd, minimaal twee van de vier examenonderdelen taalvaardigheid en het examenonderdeel KNM heeft behaald en het MAP en PVT heeft afgerond.

²² ABRvS 26 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1380, JV 2019/110 en ABRvS 26 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1382.

²³ HvJ EU 7 november 2018, C-257/17, C e A, punt 63, AB 2019/58.

²⁴ Zie artikel 2.8, eerste lid, Besluit inburgering en toelichting bij het ontwerpbesluit p. 39-40.

Aanbeveling:

Breng artikel 2.8, eerste lid en artikel 4.3 Besluit inburgering in lijn met het EU-recht door een beoordeling te verrichten op basis van bijzondere individuele omstandigheden, zoals onder meer de leeftijd, het leervermogen en de financiële draagkracht van de inburgeringsplichtige.

Boetes

De ACVZ betwijfelt in haar eerdere adviezen of bestuurlijke boetes, zeker als die herhaaldelijk worden opgelegd, ook maar iets bijdragen aan (de motivatie voor) het behalen van een inburgeringsexamen.²⁵ De gedetailleerde uitwerking van een boetestelsel in het ontwerpbesluit en de ontwerpregeling kan in de praktijk leiden tot een nodeloos complexe uitvoering. De ACVZ volstaat met een verwijzing naar de aanbeveling in haar vorige advies tot het schrappen van tussentijdse boetes en herhaalt haar pleidooi voor het alternatief van het opleggen van een last onder dwangsom.²⁶

Toelichting procedure verlening keurmerk en rechtsbescherming

Op pagina 11 van de toelichting van het ontwerpbesluit wordt ingegaan op de mogelijke schorsing van een keurmerkhouders en intrekking van het keurmerk. Hier zou volgens de ACVZ ook toegelicht moeten worden hoe de procedure tot verlening van het keurmerk werkt en de wijze waarop rechtsbescherming is geregeld indien een verzoek tot verlening van een keurmerk wordt geweigerd.

Aanbeveling:

Licht toe hoe de procedure tot verlening van het keurmerk werkt en de wijze waarop rechtsbescherming is geregeld indien een verzoek tot verlening van een keurmerk wordt geweigerd.

²⁵ ACVZ [advies](#), *Wijziging Wet inburgering inzake invoering participatieverklaringstraject*, 7 juni 2016, ACVZ [advies](#), *Wet inburgering*, 11 september 2019.

²⁶ Zie aanbeveling 11 ACVZ [advies](#), *Wet inburgering*, 11 september 2019.