

INBURGERING IS GEEN BIJZAAK

Advies over marktwerking en de kwaliteit van
het inburgeringsonderwijs

Advies



Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

De **Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)** bestaat uit tien deskundigen. De 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

'Inburgering is geen bijzaak', Advies over marktwerking en de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs, uitgebracht aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

Uitgave van de ACVZ, Den Haag 2021

Kenmerk: 60 – 2021, maart 2021

ISBN: 978-90-8521-095-5

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Turfmarkt 147
2511 DP 's-Gravenhage
acvz@acvz.org
www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl
Tel: 070 3704300

Dit advies is voorbereid door leden van de commissie en medewerkers van het secretariaat.

Commissieleden:

Minze Beuving (tot 1/12/'20)

Tesseltje de Lange (tot 1/12/'20)

Joanne van der Leun

Medewerkers secretariaat:

Laura Kok

David de Jong

Samenvatting

De kwaliteit van het inburgeringsonderwijs moet beter geborgd worden, met toezicht van de onderwijsinspectie.

Dat is de belangrijkste aanbeveling die de ACVZ doet naar aanleiding van haar onderzoek over het inburgeringsstelsel.

De ACVZ pleit ervoor om het inburgeringsonderwijs niet langer stiefmoederlijk te bedelen en net zo serieus te nemen als andere publieke diensten zoals basisonderwijs en gezondheidszorg.

Het inburgeringsstelsel zit momenteel in een overgangsfase. De nieuwe Wet inburgering (Wi 2021) is al door het parlement goedgekeurd en treedt 1 januari 2022 in werking.

Ondanks een aantal grote veranderingen - gemeenten krijgen de regie - blijft in het nieuwe stelsel een aantal aspecten van marktwerking hetzelfde. In het huidige stelsel zijn de resultaten achtergebleven bij de verwachtingen. Gemeenten zullen in het nieuwe systeem, al dan niet in regionale samenwerking, inburgeringsonderwijs gaan inkopen. Maar net als in het oude stelsel zullen private aanbieders het onderwijs blijven verzorgen en blijft de stichting 'Blik op Werk' verantwoordelijk voor de borging van de kwaliteit.

Redenen genoeg om serieus werk te maken van de borging van de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs.

Knelpunten inburgeringsstelsel

De adviescommissie constateert dat de verstoring van concurrentie op de inburgeringsmarkt vooral is ontstaan door een beperkte markttransparantie en door onvoldoende toezicht op de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs.

Beperkte markttransparantie

Marktwerking in het inburgeringsonderwijs is gefaseerd ingevoerd. Met de invoering van de Wi 2013 werd overgegaan op een volledige consumentenmarkt: inburgeringsplichtigen werden zelf verantwoordelijk voor het opstellen en de financiering van hun inburgeringstraject.

De ACVZ concludeert op basis van haar onderzoek dat veel vooraf gestelde doelstellingen van de invoering van de marktwerking niet zijn gerealiseerd. De keuzevrijheid van inburgeringsplichtigen en het aanbieden van maatwerk zijn niet uit de verf gekomen. Dit komt vooral doordat de inburgeringsplichtige een te zwakke consument is. Daardoor is er een aanbod gestuurde markt ontstaan, waar zich ook nog eens frauduleuze en malafide aanbieders van inburgeringsonderwijs op manifesteerden. De transparantie van de markt was beperkt, met als gevolg dat de prestaties van aanbieders niet makkelijk waren te vergelijken. Bij een gezonde markt kan concurrentie een prikkel zijn om kwalitatief betere diensten te verlenen tegen een lagere prijs. Dat is bij het inburgeringsstelsel niet het geval geweest. Een optimale prijs-kwaliteitverhouding is dan ook niet bereikt.

Onvoldoende toezicht op kwaliteit

De privatisering van het toezicht op het inburgeringsonderwijs heeft niet goed uitpakken voor de kwaliteit ervan. Het beleggen bij de stichting 'Blik op Werk' blijkt geen verstandige keuze te zijn geweest. Niet alleen was het toezicht onvoldoende gericht op de kwaliteit van het onderwijs, ook de soepele toetredingsvoorwaarden tot het keurmerk 'Blik op Werk' hebben niet bijgedragen aan de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs. Het toezicht op private taalaanbieders is te lang gericht geweest op het voldoen aan administratieve verplichtingen. Er zijn wel aanpassingen gedaan om het toezicht te verbeteren, zoals de introductie van 'Toezicht in de klas', maar dit heeft te lang op zich laten wachten.

Behalve de conclusies over de niet goed functionerende markt en het gebrek aan kwaliteitstoezicht heeft het onderzoek ook duidelijk gemaakt dat er al snel na totstandkoming van de huidige inburgeringswet knelpunten zijn opgemerkt, maar dat hier niets mee werd gedaan. Deze opstelling heeft er mede toe geleid dat uiteindelijk de publieke belangen (kwaliteitsborging, consumentenbescherming en markttransparantie) onvoldoende zijn geborgd en gemonitord.

Aanbevelingen voor het nieuwe inburgeringsstelsel

Borg de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs, met toezicht van de onderwijsinspectie.

De ACVZ is van oordeel dat het toezicht op het inburgeringsonderwijs publiek moet worden georganiseerd. In de eerste plaats is onderwijs, of het nu publiek of privaat onderwijs betreft, onderworpen aan toezicht door de Onderwijsinspectie.ⁱ Niet duidelijk is waarom het inburgeringsonderwijs daarvan uitgezonderd zou moeten worden. Het is zowel in het belang van de inburgeringsplichtige als van de samenleving dat inburgeringsplichtigen goed inburgeren om volwaardig deel te kunnen nemen aan de samenleving en, als het kan, door participatie op de arbeidsmarkt in het eigen levensonderhoud te voorzien. Bovendien vormen inburgeringsplichtigen en met name asielstatushouders een kwetsbare groep. Inburgeringsplichtigen zijn de Nederlandse taal niet machtig, hebben vaak een

laag opleidingsniveau en veelal ook nog persoonlijke problemen waaronder psychische problematiek. Om die redenen kan van deze groep niet verwacht worden dat zij adequaat voor haar eigen belangen opkomt. Ook wijst de ACVZ erop dat het belang om tijdig in te burgeren voor inburgeringsplichtigen groot is. De overheid verbindt immers gevolgen aan het niet (tijdig) inburgeren. Aan de inburgeringsplichtige kunnen bestuurlijke boetes worden opgelegd en er kunnen verblijfsrechtelijke gevolgen aan verbonden worden. Tot slot kan zonder succesvolle inburgering de laatste stap om volwaardig deel uit te maken van de Nederlandse samenleving, verkrijging van de Nederlandse nationaliteit, niet worden gezet. De kwaliteit van het inburgeringsonderwijs is dus cruciaal en dient daarom beter door de overheid worden geborgd.

Zorg vanaf de start voor een helder kader en identificeer continue de knelpunten bij de uitvoering van beleid en neem aan de hand daarvan maatregelen die de publieke belangen borgen.

Voorafgaand aan de privatisering van het inburgeringsonderwijs had een ordeningsbeleid moeten worden opgezet. Een helder kader waarin publieke waarden op een juiste wijze hadden moeten worden geïdentificeerd en gewaarborgd. De adviescommissie constateert dat dit niet is gebeurd. Ze is ervan overtuigd dat als er indertijd bij de Wi 2013 een analyse van de marktwerking en het ordeningsbeleid zou zijn gemaakt - aan de hand van bijvoorbeeld het SER-advies *'Overheid én Markt: Het resultaat telt!'* - dit zeker tot andere keuzes had geleid. De opstellers van de wet hadden veel meer rekening moeten houden met hoe de inburgeringsplichtigen zich als onvolwaardige consumenten op die inburgeringsmarkt zouden gaan bewegen en hoe zij bepaalde keuzes zouden gaan maken.

Laat DUO ruimhartig beoordelen of verplichtingen, om leningen terug te betalen en boetes te voldoen, moeten worden gehandhaafd.

De beschreven praktijk laat zien dat het zogenoemde 'verwijtbaar niet-tijdig inburgeren' niet altijd aan de inburgeringsplichtige kan worden toegeschreven. Problemen ontstaan doordat inburgeringsplichtigen niet in staat waren een voor hun situatie passende private aanbieder te kiezen. Fraude en het falen van de markt hebben hieraan bijgedragen. De overheid is ten aanzien van deze aspecten ernstig tekortgeschoten. Desondanks worden leningen niet alsnog kwijtgescholden, maar worden inburgeringsplichtigen zelfs boetes opgelegd. De minister van SZW heeft wel meegedeeld dat hij samen met DUO gaat bezien of, en zo ja, op welke wijze de persoonlijke situatie van de inburgeringsplichtige kan worden meegewogen bij het beoordelen van de mate waarin sprake is van een verwijtbare overschrijding van de inburgeringstermijn. Deze toezegging is naar het

oordeel van de ACVZ onvoldoende om erop te mogen vertrouwen dat inburgeringsplichtigen die bij het kiezen van een private aanbieder buiten hun schuld tussen wal en schip zijn geraakt, niet tot in lengte van jaren geconfronteerd worden met schulden.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Achtergrond bij het advies	11
1.1	Achtergrond	12
1.2	De geschiedenis van het inburgeringsonderwijs	13
1.3	Adviesraag	12
1.4	Terminologie	12
1.5	Methode van onderzoek	12
1.6	Leeswijzer	12

Hoofdstuk 2	Reden en doelstelling privatisering in het inburgeringsonderwijs	19
--------------------	---	-----------

2.1	Inleiding	20
2.2	Motivering betrekken private aanbieders	20
2.2.1	Contourennota Herziening van het inburgeringsstelsel (2004)	20
2.2.2	Wet inburgering 2007	21
2.2.3	Resultaten marktwerking en Wi2007	21
2.2.4	Nota 'Integratie, binding en burgerschap'	22
2.2.5	Wet inburgering 2013	23
2.3	Doelstellingen betrekking private aanbieders	23
2.3.1	Wi 2007: introductie marktwerking	23
2.3.2	Wi 2013: uitbreiding consumentenmarkt naar alle inburgeringsplichtigen	24
2.4	Samenvatting	24

Hoofdstuk 3	In hoeverre draagt marktwerking bij aan een effectievere uitvoering van het inburgeringsonderwijs?	27
--------------------	---	-----------

3.1	Inleiding	28
3.2	Analysekader	28
3.3	Bevindingen	29
3.3.1	Verwachte gevolgen van de Wi 2013	29
3.3.2	Blik op Werk	30
3.3.3	Toetreding tot de markt en het keurmerk	31
3.3.4	Keuzevaardigheid inburgeringsplichtige	31
3.3.5	Monitoring kwaliteit inburgeringsonderwijs	32
3.3.6	Toezicht op het inburgeringsonderwijs	32



3.4 Slotconclusie	33
--------------------------	-----------

Hoofdstuk 4 Legitimiteit, bestuurlijke en democratische verantwoording en rechtsbescherming

35

4.1 Inleiding	36
4.2 Legitimiteit	36
4.3 Bestuurlijke en democratische verantwoording	36
4.4 Rechtsbescherming	37
4.4.1 Private aanbieders versus Blik op Werk	38
4.4.2 Inburgeringsplichtigen versus private aanbieders	38
4.4.3 Rechtsbetrekking tussen inburgeringsplichtige en de overheid	38
4.4.4 Bestuurlijke boete	38
4.4.5 Intrekken of niet verlengen verblijfstitel	38
4.5 Conclusie	42

Hoofdstuk 5 Aanbevelingen

45

5.1 Inleiding	47
5.2 Monitor de uitvoeringsfase van het nieuwe inburgeringsstelsel	47
5.3 Organisatie van het toezicht op het inburgeringsonderwijs	47
5.4 Herbeoordeling leningen en boetes	47

Literatuurlijst	49
------------------------	-----------

Begrippenlijst	51
-----------------------	-----------

BIJLAGEN

53

Bijlage 1 Ontwikkeling van het inburgeringsonderwijs	54
Bijlage 2 Belangrijkste actoren in het inburgeringsonderwijs	66

¹ Voor privaat onderwijs zie: <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/particulier-onderwijs/soorten-particulier-onderwijs>.

Hoofdstuk 1

Achtergrond bij het advies

1.1 Achtergrond

Het inburgeringsstelsel zit in een overgangsfase. Het huidige stelsel onder de werking van de Wet inburgering 2013 (Wi 2013) heeft zijn langste tijd gehad. In dit advies wordt uitgebreid ingegaan op de tekortkomingen van het huidige stelsel, deze kritiek wordt breed gedeeld. In het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' van het kabinet-Rutte III is het voornemen opgenomen tot een nieuw inburgeringsstelsel te komen waarmee wordt beoogd dat inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk de taal leren en volwaardig aan de Nederlandse samenleving gaan deelnemen, het liefst via betaald werk.ⁱⁱ De uitgangspunten van het nieuwe stelsel zijn vastgelegd in de brief 'Hoofdlijnen veranderopgave inburgering'.ⁱⁱⁱ Het wetsvoorstel Wet inburgering 2021 is op 2 december 2020 aangenomen in de Eerste Kamer. De inwerkingtreding van de wet is voorzien op 1 januari 2022. Tot die datum blijft het huidige stelsel van kracht.

Het advies gaat in op de invoering van een consumentenmarkt voor inburgeringsonderwijs onder de Wet inburgering 2007 en de Wet inburgering 2013. De conclusies en aanbevelingen geformuleerd in dit advies blijven relevant in het nieuwe stelsel na inwerkingtreding van de Wet inburgering 2021. De belangrijkste redenen daarvoor zijn dat de private aanbieders ook in het nieuwe stelsel het inburgeringsonderwijs blijven verzorgen en de stichting Blik op Werk de door de minister van SZW aangewezen organisatie blijft die verantwoordelijk is voor de borging van de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs. In het nieuwe stelsel wordt de consumentenmarkt waarop inburgeringsplichtigen zelf inburgeringsonderwijs inkopen bij private aanbieders vervangen door een systeem waarin gemeenten inburgeringsonderwijs inkopen bij dezelfde private aanbieders ten behoeve van inburgeringsplichtigen. Ook in het nieuwe stelsel is het noodzakelijk publieke belangen te identificeren en te bepalen hoe en met welke instrumenten deze belangen worden gewaarborgd. Belangrijk is onder meer welke criteria gemeenten ten grondslag leggen aan de inkoop en hoe de prijs en de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs daarbij worden betrokken. De ACVZ heeft hier zorgen over. In de kern blijft de marktwerking hier namelijk het uitgangspunt; de ervaring - ook op andere beleidsterreinen - wijst uit dat er nog veel mis kan gaan. Weliswaar organiseren een aantal gemeenten zich in samenwerkingsverbanden zodat expertise kan worden gebundeld, maar daarmee is niet gegarandeerd dat gemeenten zicht krijgen op de niet-transparante werking van de privaot georganiseerde inburgeringsmarkt. Daarnaast geldt ook voor gemeenten die zich organiseren dat niet zeker is dat de juiste selectiecriteria kunnen worden gehanteerd om kwalitatief goed inburgeringsonderwijs in te kopen tegen een redelijke prijs.

Met betrekking tot de rol van Blik op Werk in het inburgeringsonderwijs wijst de ACVZ er in het advies op dat er geen onafhankelijk toezicht op de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs is geregeld. Blik op Werk stelt voorwaarden vast en is zelf verantwoordelijk voor de toetsing van de kwaliteit van het onderwijs dat private

aanbieders leveren. De ACVZ beveelt aan om onafhankelijk toezicht op het inburgeringsonderwijs in te stellen, door de onderwijsinspectie hiervoor verantwoordelijk te maken.

1.2 De geschiedenis van het inburgeringsonderwijs

De geschiedenis van het inburgeringsonderwijs, ofwel het geven van Nederlandse taalles aan nieuwkomers, gaat terug tot de jaren '70. Indertijd waren enkel private actoren betrokken bij het geven van Nederlandse taalles. De overheid is pas veel later een rol gaan spelen toen zij in 1990 inburgering aanmerkte als publiek belang.^{iv} In de reactie op het rapport *Allochtonenbeleid* van de WRR uit 1989 erkende het kabinet dat inburgering een belang van de hele samenleving betreft en overheidshandelen aangewezen is om volledige maatschappelijke participatie van minderheden te realiseren. Hiermee merkte het kabinet inburgering voor het eerst aan als publiek belang.^v De kabinetsreactie werd opgevolgd door een groot 'Maatschappelijk Debat Integratie Minderheden'. Naar aanleiding daarvan formuleerden Van der Zwan en Entzinger als eersten uitgangspunten voor een meerjarig inburgeringstraject.^{vi} Tegelijkertijd werd er in diverse gemeenten geëxperimenteerd met een integratiemodel voor nieuwkomers.^{vii} Wegens de positieve resultaten werd dit gestructureerde integratiemodel in meerdere gemeenten geïntroduceerd.^{viii} In 1994 stelde de minister van Binnenlandse Zaken een integratiebeleid voor met een meer verplichtend karakter voor nieuwkomers.^{ix} De nieuwe term 'burgerschap' onderstreepte de eigen verantwoordelijkheid van de nieuwkomer om in te burgeren en te integreren.^x Met de invoering van inburgeringscontracten voor nieuwkomers, was per 1 januari 1996 het eerste landelijke inburgeringsbeleid een feit, met dien verstande dat inburgering alleen verplicht was voor uitkeringsgerechtigde nieuwkomers. Immers, uitkeringsgerechtigde nieuwkomers konden via de Algemene bijstandswet worden gesanctioneerd terwijl een wettelijke basis voor een sanctiebeleid voor niet-uitkeringsgerechtigde ontbrak. Twee jaar later, met de Wet inburgering nieuwkomers (WIN 1998) kreeg het inburgeringsbeleid voor het eerst ook een wettelijke basis.

De hoofdrolspelers onder de WIN 1998 waren de gemeenten, regionale opleidingscentra (roc's) en inburgeringsplichtigen (als rechtssubjecten). Onder dit inburgeringsstelsel waren de gemeenten verplicht hun benodigde inburgeringsonderwijs in te kopen bij de roc's.

Eind jaren '90 bleek uit verschillende onderzoeksrapporten dat de gewenste resultaten van het inburgeringsbeleid niet waren behaald omdat het bereikte taalniveau over het algemeen beneden het streefniveau lag en uitval hoog was. Als mogelijke oorzaken werden verschillende factoren aangewezen zoals het ontbreken van maatwerk en een te lage intensiteit van het onderwijsprogramma. Verschillende partijen adviseerden om de verplichte winkelnering bij de roc's op te geven om zodoende onder meer maatwerk te bevorderen.

Onder invloed van de contourennota *Herziening van het inburgeringsstelsel* werd marktwerking in het inburgeringsonderwijs ingevoerd bij inwerkingtreding van de Wet inburgering 2007 (Wi 2007).^{xi} De minister was van oordeel dat het op dat moment geldende systeem van inburgeringsaanbod te vrijblijvend was en het eigen initiatief van de nieuwkomer zou ondermijnen. Marktwerking, en daarmee concurrentie, zo verwachtte men, zou de keuzevrijheid bij inkoop door inburgeringsplichtigen vergroten, de prijs-kwaliteitverhouding verbeteren en de prijzen per lesuur verlagen.

Met inwerkingtreding van de Wi 2007 hebben private aanbieders een rol toebedeeld gekregen in het inburgeringsonderwijs. Andere vreemdelingen dan houders van een verblijfsvergunning asiel en geestelijk bedienaars, voornamelijk gezinsherenigers, werden op dat moment zelf verantwoordelijk voor de inkoop van een taal cursus. Later, onder de Wi 2013 is een volledige consumentenmarkt ingevoerd, waarbij het inburgeringsonderwijs volledig in handen van private aanbieders kwam.

1.3 Adviesvraag

De ACVZ heeft de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Waarom, hoe en met welke gevolgen vond privatisering plaats in het inburgeringsonderwijs en welke lessen zijn daaruit te destilleren?

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende zes deelvragen geformuleerd:

1. Wat is de motivering/reden voor het betrekken van private actoren (private aanbieders) bij het inburgeringsonderwijs?
2. Wat was de doelstelling van het betrekken van private aanbieders bij het inburgeringsonderwijs?
3. Hoe werkt het inburgeringsonderwijs in de praktijk? (Wie doet wat?)
4. In hoeverre draagt marktwerking bij aan een effectievere uitvoering van het inburgeringsonderwijs?
5. Wat zijn de gevolgen van het betrekken van private aanbieders bij het inburgeringsonderwijs voor de rechtsbescherming en legitimiteit?
6. Hoe zijn de bestuurlijke en democratische verantwoording bij het inburgeringsonderwijs gewaarborgd?

Dit advies heeft betrekking op de rol van private actoren in het inburgeringsonderwijs en maakt onderdeel uit van het overkoepelende thema 'de rol van private actoren bij de uitvoering van het migratiebeleid'. In het kader van dit thema heeft de ACVZ al twee adviezen uitgebracht. Een advies over vervoerdersverplichtingen en een advies over de Startup-regeling, een regeling voor innovatieve ondernemers van buiten de EU/EER. Naar aanleiding van deze

drie adviezen brengt de ACVZ als afsluiting van het overkoepelende thema een syntheserapport uit. De ACVZ heeft in maart 2019 een signalering uitgebracht over marktwerking in het inburgeringsonderwijs.^{xii} De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is in de gelegenheid gesteld om deze signalering te betrekken bij de inrichting van het nieuwe stelsel. Op 11 september 2019 heeft de ACVZ advies uitgebracht over het voorstel voor de Wet inburgering 2021.^{xiii} De analyse van het ordeningsbeleid voor het inburgeringsonderwijs uit de signalering ligt ten grondslag aan de beantwoording van de vraag in hoeverre marktwerking bijdraagt aan een effectievere uitvoering van het inburgeringsonderwijs (zie hoofdstuk 3).

1.4 Terminologie

Private actoren: hieronder worden taalinstututen en taalscholen die inburgeringsonderwijs verzorgen verstaan alsook de stichting 'Blik op Werk'. Stichting Blik op Werk beheert het keurmerk voor taalinstututen en -scholen die inburgering verzorgen. Onder de taalinstututen en -scholen vallen zowel private aanbieders van inburgeringsonderwijs (bijvoorbeeld commerciële instellingen en stichtingen) alsmede publiek gefinancierde instellingen (bijvoorbeeld regionale opleidingscentra (roc's), hogescholen en universiteiten), die hun inburgeringsonderwijs hebben ondergebracht in een private rechtspersoonlijkheid. In dit rapport worden de taalinstututen en -scholen kortweg aangeduid met de term 'private aanbieders'.

Publieke belangen: publieke belangen zijn belangen waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel wenselijk is en die de politiek zich om deze reden aantrekt. Het is uiteindelijk aan de democratisch gelegitimeerde organen van de politiek om de publieke belangen te bepalen.^{xiv}

Consumentenmarkt: op een consumentenmarkt zijn personen (of gezinnen) de afnemer van producten en/of diensten. De personen of gezinnen zijn eindgebruiker.

Institutionele markt: op een institutionele markt worden door grootgebruikers producten en/of diensten ingekocht die voor andere personen bedoeld zijn. Voorbeelden zijn scholen, verpleeghuizen, gevangnissen en gemeenten.

1.5 Methode van onderzoek

In aanvulling op het literatuuronderzoek zijn interviews gehouden met zeven aanbieders van inburgeringsonderwijs. Daarnaast zijn acht interviews gehouden met uitvoerende instanties en ambtenaren van gemeenten en de rijksoverheid. Het doel van de interviews was om een impressie te krijgen van het inburgeringsonderwijs in de praktijk. Bij de selectie van gemeenten heeft de ACVZ bewust gekozen voor een gemeente uit de G4, middelgrote gemeenten uit de G-

40 en kleine gemeenten. Bij de selectie van aanbieders is er gekeken naar de niveaus waarop onderwijs wordt gegeven. Ten tweede zijn er aanbieders geselecteerd die naast taalonderwijs ook maatschappelijke begeleiding verzorgen. En in de derde plaats zijn enige publiek gefinancierde instellingen geselecteerd die vanuit een privaat organisatieonderdeel inburgeringsonderwijs aanbieden.

Voor de beantwoording van de vierde deelvraag, in hoeverre de marktwerking bijdraagt aan een effectievere uitvoering van het inburgeringsonderwijs, heeft de adviesraad een andere aanpak gekozen omdat een effectmeting methodologisch niet haalbaar is.^{xv} Verschillende actoren in een systeem reageren op elkaar zodat in het geval van inburgering de rolname van de private actoren niet alleen afhankelijk is van de inrichting van het systeem, maar ook van de rolname van de overige actoren zoals de overheid en de inburgeringsplichtigen.

De ACVZ vindt het daarom van belang om te onderzoeken waar in het systeem van inburgering de knelpunten zich voordoen en met name bij welke actoren.

De ACVZ heeft relevante bronnen geselecteerd, maar geen systematische review uitgevoerd voor de beantwoording van bovenstaande vragen. De informatie uit de interviews is indicatief en louter bedoeld om inzicht te geven in het systeem van inburgering.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de redenen en de doelstelling van het betrekken van private aanbieders bij het inburgeringsonderwijs. In hoofdstuk 3 wordt gekeken naar de knelpunten die zich voordoen na de invoering van de consumentenmarkt in het inburgeringsonderwijs. Deelvraag 5 en 6, betreffende de rechtsbescherming, legitimiteit en bestuurlijke- en democratische verantwoording komen in hoofdstuk 4 aan de orde. Tot slot staan de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 5.

De ontwikkeling van inburgeringsonderwijs vanaf de jaren '70 tot aan de introductie van marktwerking met de inwerkingtreding van de Wet inburgering 2007 (Wi 2007) wordt beschreven in bijlage 1.

In bijlage 2 wordt de rol van de belangrijkste betrokken partijen in het inburgeringsonderwijs in het algemeen en die van private aanbieders in het bijzonder uiteengezet.

ⁱⁱ *Kamerstukken II*, 2017/18, 32 824, nr. 223, p. 15; Brief van 23 oktober 2018 van de minister van SZW betreffende Veranderopgave Inburgering.

ⁱⁱⁱ Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst', p. 54-55.

^{iv} *Kamerstukken II* 2017/18, 31 824, nr. 223.

^v *Kamerstukken II*, 1989-1990, 21 472, nr. 2; p. 3, 13 en 20.

^{vi} Ibid.

^{vii} Van der Zwan, A. en Entzinger, H.B. (1994): "Beleidsopvolging Minderhedendebat." Advies in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken.

^{viii} WVC (1994): Investeren in integreren, Het WVC-minderhedenbeleid, p. 9.

^{viii} Ibid, p. 10.

^{ix} *Kamerstukken II*, 1993/94, 23 684, nr. 2.

^x Ibid., p. 4.

^{xi} *Kamerstukken II* 2003/04, 29 543, nr. 2.

^{xii} Signalering Marktwerking in het inburgeringsonderwijs, maart 2019,
<https://www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl/publicaties/publicaties/2019/03/13/marktwerking-inburgeringsonderwijs>.

^{xiii}

<https://www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl/publicaties/publicaties/2019/09/11/wet-inburgering>.

^{xiv} SER (2010), Overheid én markt: Het resultaat telt!, p. 2.

^{xv} Ministerie van Economische Zaken (2008), Onderzoek Marktwerkingsbeleid.

Hoofdstuk 2

Reden en doelstelling privatisering in het inburgeringsonderwijs

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de motivering en de beoogde doelstelling voor het betrekken van private aanbieders in het inburgeringsonderwijs.

De overgang naar een volledige consumentenmarkt heeft in verschillende fasen plaatsgevonden. Met de contourennota *Herziening van het inburgeringsstelsel* (2004) werden de eerste stappen gezet naar een stelsel waarbij bepaalde inburgeringsplichtigen zelf verantwoordelijk zijn voor de inkoop van hun inburgeringsonderwijs bij private aanbieders. Pas met de inwerkingtreding van de Wi 2013 was de consumentenmarkt compleet. De motivering voor het betrekken van private aanbieders is dan ook niet in één moment te vangen, maar beslaat een periode van jaren. In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen naar een volledige consumentenmarkt binnen het inburgeringsstelsel in de periode 2004-2013 inzichtelijk gemaakt om zodoende de vraag naar de motivering voor het betrekken van private aanbieders te kunnen beantwoorden.

Voor de vraag naar de beoogde doelstelling voor het betrekken van private aanbieders in het inburgeringsonderwijs is gekeken naar zowel de Wi 2007 als de Wi 2013.

Voor een overzicht van de ontwikkelingen van het inburgeringsonderwijs vanaf de jaren '70 tot aan 2004 wordt verwezen naar bijlage 1.

2.2 Motivering betrekken private aanbieders

2.2.1 *Contourennota Herziening van het inburgeringsstelsel (2004)*

In de contourennota *Herziening van het inburgeringsstelsel* stelde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie dat de resultaten van de WIN 1998 niet voldeden aan de verwachtingen. Het op dat moment geldende inburgeringsaanbod zou te vrijblijvend zijn en het eigen initiatief van de nieuwkomer ondermijnen. Het roer moest om en met een nieuw stelsel zou het verplichtende karakter van inburgering en de eigen verantwoordelijkheid van de nieuwkomer om in te burgeren voorop komen te staan. Dit betekende dat alle nieuwkomers, dus zowel asielmigranten als gezinsvormers en -herenigers, en oudkomers hun eigen inburgeringsonderwijs moesten gaan inkopen op de vrije markt. De overheid zou hiervoor een kredietfaciliteit inrichten voor minder draagkrachtigen.^{xvi} Reguliere nieuwkomers, waaronder met name gezinsherenigers en gezinsvormers, werden geacht al basiskennis van de Nederlandse taal en maatschappij op te doen in het land van herkomst.^{xvii} Uiteindelijk werd het uitgangspunt van het nieuwe stelsel dat inburgeringsplichtigen zelf verantwoordelijk zijn voor de inkoop van hun inburgeringsonderwijs. Voor drie bijzondere groepen stond het de gemeenten vrij een inburgeringsvoorziening aan te bieden: uitkeringsgerechtigden die

beschikbaar moesten zijn voor de arbeidsmarkt (waaronder asielmigranten), niet-uitkeringsgerechtigden zonder betaalde baan (m.n. vrouwelijke oudkomers in een achterstandspositie), en geestelijke bedienaars.^{xviii} Deze uitgangspunten vormden de basis voor het wetsvoorstel van de Wi 2007.

2.2.2 Wet inburgering 2007

Op 1 januari 2007 trad de Wi 2007 in werking. Het nieuwe stelsel kenmerkte zich door een meer verplichtend karakter, een eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtigen, een sterkere focus op het behalen van resultaten en de introductie van marktwerking in het inburgeringsonderwijs.^{xix} De doelgroep van de Wi 2007 waren nieuwkomers die zich duurzaam in Nederland vestigden of het beroep van geestelijke bedienaar uitoefenden, oudkomers en specifieke categorieën Nederlanders.^{xx}

Gemeenten kregen een belangrijke taak om inburgeringsplichtigen te informeren over de rechten en plichten die voortvloeiden uit de Wi 2007 en behielden de handhavingstaak met betrekking tot het opleggen van boetes.^{xxi} Echter, met betrekking tot het aanbieden van een inburgeringsprogramma kregen gemeenten uitsluitend ten aanzien van houders van een verblijfsvergunning asiel en geestelijk bedienaars de plicht een voorziening aan te bieden.^{xxii} De overige categorieën inburgeringsplichtigen werden zelf verantwoordelijk voor de inkoop van een cursus waarbij er wel leenfaciliteiten en een vergoeding bij het behalen van het inburgeringsexamen werden opengesteld via de Informatie Beheer Groep (IBG) en later via de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).^{xxiii} De reden voor het loslaten van de verplichting voor gemeenten om een inburgeringsprogramma aan te bieden voor de overige categorieën inburgeringsplichtigen was dat er te weinig nadruk zou liggen op het behalen van inburgeringsresultaten en inburgeringsplichtigen te veel als 'zorgcategorie' werden beschouwd. Bovendien bestond de indruk dat gratis voorzieningen zouden leiden tot een gebrek aan zorg en motivatie aan de kant van de deelnemers.^{xxiv}

De Wi 2007 introduceerde marktwerking in het onderwijsaanbod. Zowel de gemeenten als de categorie inburgeringsplichtigen die zelf verantwoordelijk waren voor de inkoop van hun inburgeringsonderwijs stond het vrij te kiezen bij welke aanbieder zij inburgeringsonderwijs inkochten. Er was derhalve sprake van een combinatie van een institutionele markt en een consumentenmarkt.

2.2.3 Resultaten marktwerking en Wi 2007

Enkele jaren na de invoering van de marktwerking met de Wi 2007 zijn er door diverse instanties evaluaties van de effecten van marktwerking binnen het inburgeringsonderwijs uitgevoerd. Aan de orde komen de evaluaties van Caggemini, Regioplan en Significant.

Caggemini Consulting bracht in juni 2009 een onderzoek uit over de marktwerking in het inburgeringsonderwijs.^{xxv} In het onderzoek werd opgemerkt dat de marktwerking een positief effect lijkt te hebben op de prijsontwikkeling. Met

betrekking tot de institutionele markt werd door Capgemini opgemerkt dat zowel aanbieders als gemeenten overwegend positief stonden tegenover de effecten van marktwerking op publieke waarden als kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van de dienstverlening ten behoeve van inburgeringsplichtigen. Capgemini concludeerde dat goed opdrachtgeverschap van gemeenten, tot uitdrukking komend in een partnerschap met marktpartijen, essentieel is als voorwaarde om kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid te realiseren tegen een redelijke prijs. In de ontwikkeling van vraag en aanbod diende volgens Capgemini de behoefte van de inburgeringsplichtige daarbij leidend te zijn en centraler te staan.

Regioplan bracht in 2009 een eindrapport uit naar de effecten van marktwerking op arbeid bij private aanbieders. In het rapport werd geconstateerd dat er minder uren beschikbaar zijn voor docenten om de lesstof over te brengen op grotere, heterogene groepen cursisten. Dit betreft ontwikkelingen die in algemene zin niet worden geassocieerd met een verhoging van de kwaliteit van het onderwijs.^{xxvi}

In een evaluatie van de Wi 2007 merkte Significant op dat de consumentenmarkt slechts beperkt op gang was gekomen. Inburgeringsplichtigen hadden de mogelijkheid om zelf een inburgeringscursus in te kopen. Daar leek nauwelijks gebruik van te worden gemaakt. Hoewel gemeenten daartoe de mogelijkheid hadden, werd niet gemonitord of inburgeringsplichtigen zelf cursussen inkochten.^{xxvii}

Het is duidelijk dat de conclusies wat betreft de effecten van marktwerking binnen het inburgeringsonderwijs soms lijnrecht tegenover elkaar stonden. Aanbieders en gemeenten waren positief over de effecten van marktwerking op de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs, terwijl Capgemini, Regioplan en Significant daar kritisch over waren.

2.2.4 Nota 'Integratie, binding en burgerschap'

In het regeerakkoord 'Vrijheid en Verantwoordelijkheid' (2010) namen de regeringspartijen zich voor dat migranten en asielzoekers hun eigen inburgering moesten gaan organiseren inclusief de financiering daarvan.^{xxviii} Ook zou het niet behalen van het inburgeringsexamen kunnen leiden tot intrekking van een tijdelijke verblijfsvergunning, uitzonderingen daargelaten. Voorts zouden minderdraagkrachtige immigranten gebruik kunnen maken van sociale leningen die na afronding van de inburgering moesten worden terugbetaald. Deze opvattingen uit het regeerakkoord kwamen terug in de nota 'Integratie, binding en burgerschap' waarin het kabinet sprak van een Nederlandse samenleving waarin verschillende groepen langs elkaar leven en concludeerde dat de gewenste multiculturele samenleving niet is gerealiseerd.^{xxix} Een solidaire samenleving vereist gemeenschappelijke regels en eisen, betrokkenheid, eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van alle burgers. Voor nieuwkomers betekende dit dat zij een eigen verantwoordelijkheid hadden om aan de inburgeringsplicht te voldoen en indien zij onderwijs behoeften om een bepaald

taalniveau te behalen zouden zij dit zelf moeten bekostigen.^{xxx} In de nota wordt niet verwezen naar de evaluaties van Wi 2007. Zowel het hierboven genoemde regeerakkoord als de nota vormden een belangrijke basis voor de nieuwe inburgeringswet: Wet inburgering 2013 (Wi 2013).

2.2.5 Wet inburgering 2013

De laatste grootschalige wijziging van het inburgeringsstelsel vond plaats met de invoering van de Wi 2013 op 1 januari 2013. Uit de memorie van toelichting blijkt wat het wetsvoorstel beoogde:

'... de eigen verantwoordelijkheid van vreemdelingen voor de inburgering te versterken. De inburgeringsplichtige dient zelf het initiatief te nemen om ten minste de taalvaardigheden en kennis te verwerven die nodig zijn voor deelname aan de samenleving en dient zelf de kosten hiervan te dragen'.^{xxx}

Kenmerkend voor de Wi 2013 was derhalve de overgang van een (gedeeltelijke) institutionele en consumentenmarkt naar een volledige consumentenmarkt wat voortvloeide uit de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige. Met de invoering van de Wi 2013 werden alle inburgeringsplichtigen zelf verantwoordelijk voor zowel vormgeving als financiering van het inburgeringstraject.^{xxxii} Om de inburgeringscursus te kunnen bekostigen verleent de minister op verzoek en wanneer aan alle voorwaarden is voldaan de inburgeringsplichtige een lening van ten hoogste €10.000, verstrekt door DUO.^{xxxiii} Dit betekent dat de leningen en vergoedingen onder de Wi 2007 werden vervangen door een sociaal leenstelsel, waarbij het geleende bedrag in principe moest worden terugbetaald.

2.3 Doelstellingen betrekking private aanbieders

2.3.1 Wi 2007: introductie marktwerking

Met de inwerkingtreding van de Wi 2007 kochten gemeenten op de institutionele markt inburgeringsprogramma's in voor een beperkte groep inburgeringsplichtigen, namelijk houders van een verblijfsvergunning asiel en geestelijk bedienaars. De overige inburgeringsplichtigen stond het vrij hun eigen inburgeringsonderwijs in te kopen bij de gewenste private aanbieder. Voor deze categorie stonden wel leenfaciliteiten open om het onderwijs te kunnen bekostigen.

In het Hoofdlijnenakkoord formuleerde het kabinet in 2003 duidelijk het voornemen voor de introductie van marktwerking in het inburgeringsonderwijs.^{xxxiv} In de Contourennota van 2004 werd dit voornemen verder uitgewerkt.^{xxxv} Bij de consumentenmarkt draaide het met name om het vergroten van de keuzevrijheid van inburgeringsplichtigen bij het inkopen van inburgeringsonderwijs en het verbeteren van de prijs-kwaliteitverhouding. Er werd met zoveel woorden gesteld dat naar verwachting als gevolg van de marktwerking de prijzen zouden dalen.^{xxxvi}

Wat betreft het inspelen op veranderende kwaliteitseisen van het inburgeringsonderwijs en het voldoen aan de vraag naar inburgeringsonderwijs stelde de regering zich op het standpunt dat een vrije markt hiertoe meer mogelijkheden biedt. Daarnaast was de regering van mening dat een veelvoud aan private aanbieders de kans op individueel maatwerk zou vergroten.^{xxxvii}

Het rapport van de werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar de doelmatigheid van het inburgeringsbeleid stelde dat het vrijgeven van de markt private aanbieders aanzet tot prestatie, de mogelijkheid biedt om prestaties van private aanbieders te vergelijken, ruimte biedt voor innovatie en kan leiden tot een toename van het inburgeringsonderwijsaanbod.^{xxxviii}

2.3.2 Wi 2013: uitbreiding consumentenmarkt naar alle inburgeringsplichtigen

In de memorie van toelichting bij de Wi 2013 stelde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) dat:

“van iedere burger wordt verwacht dat hij zelfredzaam is, deelneemt aan de samenleving en investeert in eigen kennis en vaardigheden. Dit uitgangspunt vloeit voort uit de burgerschapseisen die aan alle burgers in Nederland worden gesteld”.^{xxxix}

Dit uitgangspunt zou zich bij de inburgering vertalen naar een eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige voor de vormgeving en financiering van het taal- en inburgeringsonderwijs. Dit betekende dat alle inburgeringsplichtigen, inclusief asielmigranten en geestelijke bedienaren, vanaf 2013 hun eigen taal- en inburgeringsonderwijs moesten inkopen bij private aanbieders. De tweede reden die de minister van BZK gaf voor de uitbreiding van marktwerking naar alle inburgeringsplichtigen was gelegen in de voorgenomen bezuiniging op het inburgeringsbudget.^{xi}

2.4 Samenvatting

De belangrijkste reden voor het betrekken van private aanbieders bij het inburgeringsonderwijs waren de tegenvallende resultaten van voorafgaande inburgeringsstelsels. Dit betekende dat het bereikte taalniveau te laag werd bevonden om in de Nederlandse samenleving te kunnen participeren en de deelname van inburgeringsplichtigen aan taalonderwijs te vrijblijvend was. Vanuit deze gedachte was met de invoering van marktwerking beoogd meer nadruk te leggen op de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige. De inburgeringsplichtige werd uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor de inkoop en de financiering van het inburgeringsonderwijs op de vrije markt.

Voor de invoering van marktwerking in het inburgeringsonderwijs zijn de volgende concrete doelstellingen genoemd:

- vergroten van de keuzevrijheid voor inburgeringsplichtigen bij de inkoop van inburgeringsonderwijs;
- een betere prijs-kwaliteitverhouding;
- meer mogelijkheden om in te spelen op veranderende kwaliteitseisen in het inburgeringsonderwijs;
- meer mogelijkheden om te voldoen aan de vraag naar inburgeringsonderwijs;
- meer mogelijkheden voor individueel maatwerk;
- mogelijkheid om prestaties van aanbieders te vergelijken;
- ruimte voor innovatie;
- kostenbesparing.

^{xvi} *Kamerstukken II*, 2003/04, 29 543, nr. 2, p. 4.

^{xvii} *Ibid.*, p. 5.

^{xviii} *Kamerstukken II*, 2004/05, 29 543, nr. 4, p. 10-110.

^{xix} *Kamerstukken II*, 2005/06, 30 308, nr. 3.

^{xx} Artikel 3 en 4 Wi 2007.

^{xxi} *Kamerstukken II*, 2005/06, 30 308, nr. 3, p. 25. Het sanctiebeleid is voor het eerst ingevoerd met de inburgeringscontracten in 1996 en kreeg een wettelijke basis met de Wet inburgering nieuwkomers 1998. Zie bijlage 1.

^{xxii} Artikel 8 en 19 Wi 2007.

^{xxiii} Artikel 16 Wi 2007; *Kamerstukken II*, 2005/06, 30 308, nr. 3, p. 6 en 20-21; *Kamerstukken II*, 2009/10, 31 982, nr. 3.

^{xxiv} *Kamerstukken II*, 2005/06, 30 308, nr. 3, p. 5.

^{xxv} Capgemini Consulting (2009)i, Marktwerking in het Inburgeringsonderwijs, Eindrapportage 28 juni 2009.

^{xxvi} Regioplan (2009), Effecten van marktwerking op arbeid, inburgeringscursussen, p. 27.

^{xxvii} Significant (2010), Evaluatierapport Inburgering in Nederland, p. 150.

^{xxviii} *Kamerstukken II*, 2010/11, 32 417, nr. 15.

^{xxix} *Kamerstukken II*, 2010/11, 32 824, nr. 1, p. 3.

^{xxx} *Ibid.*, p. 4 en 11-12.

^{xxxi} *Kamerstukken II*, 2011/12, 33 086, nr. 3, p. 1.

^{xxxii} *Ibid.*, p. 8.

^{xxxiii} *Ibid.*, p. 9. Artikel 16, eerste lid Wi 2013 en artikel 4.1a Besluit inburgering.

^{xxxiv} *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 637, nr. 19, p. 14.

^{xxxv} *Kamerstukken II*, 2003/04, 29 543, nr. 2.

^{xxxvi} *Ibid.*, p. 12.

^{xxxvii} *Kamerstukken II*, 2003/04, 29 646, nr. 3, p. 3.

^{xxxviii} Rapport van de werkgroep IBO (2002), *Perspectief op integratie*, p. 5.

^{xxxix} *Kamerstukken II*, 2011/12, 33 086, nr. 3, p. 1.

^{xl} *Ibid.*, p. 2 en 8.

Hoofdstuk 3

In hoeverre draagt marktwerking bij aan een effectievere uitvoering van het inburgeringsonderwijs?

3.1 Inleiding

De vraag in hoeverre marktwerking onder het huidige inburgeringsstelsel bijdraagt aan een effectievere uitvoering van het inburgeringsonderwijs is, zoals al opgemerkt in hoofdstuk 1, niet eenvoudig te beantwoorden. In de signalering 'Marktwerking in het inburgeringsonderwijs' is geconstateerd dat het ordeningsbeleid - waarvan het marktwerkingsbeleid deel uitmaakt - niet alleen bepalend is voor de rol van private actoren maar ook voor de rol van andere actoren in het systeem van inburgering.^{xli} In bijlage 2 zijn de belangrijkste actoren in het ordeningsbeleid van de Wi 2013 beschreven, te weten de private aanbieders, de inburgeringsplichtigen en verschillende actoren bij de overheid. Omdat actoren in een systeem op elkaar reageren is de rolneming van de private actoren niet alleen afhankelijk van de inrichting van het systeem maar ook van de rolneming van de overige actoren. Om die reden heeft de ACVZ in de signalering 'Marktwerking in het inburgeringsonderwijs' onderzocht waar in het huidige systeem van inburgering de knelpunten zich voordoen en met name bij welke actoren.

3.2 Analyse kader

In een advies uit 2010 over marktwerking en publieke belangen heeft de SER acht lessen/vragen geformuleerd die tijdens de voorbereiding van een ordeningsbeleid, waarvan marktwerking onderdeel uitmaakt, aan de orde zouden moeten komen.^{xlii} Het kader om knelpunten in het inburgeringsbeleid te onderzoeken is gebaseerd op deze acht lessen/vragen. Juist omdat de WRR zich op het standpunt heeft gesteld dat ordenen een voortdurend proces is en niet stopt op het moment van inwerkingtreding van het nieuwe beleid, is de ACVZ van mening dat het zinvol is om de vragen van de SER (opnieuw) te beantwoorden, toegepast op inburgering.^{xliii} De lessen/vragen van de SER zijn geselecteerd op relevantie en daar waar nodig geherformuleerd om zodoende de knelpunten in het huidige ordenings- en marktwerkingsbeleid van het inburgeringsonderwijs te kunnen identificeren. Dit heeft de volgende vragen opgeleverd:

1. Wat waren de verwachte effecten van het wetsvoorstel Wi 2013 voor de markt van het inburgeringsonderwijs? In hoeverre zijn die gerealiseerd en zijn de verwachte effecten, indien nadelig, geadresseerd in de uiteindelijke wet?
2. Welke publieke belangen heeft de politiek bij de totstandkoming van de Wi 2013 geïdentificeerd en hoe zijn deze geborgd in de wet? Wat zijn de knelpunten bij het borgen van de publieke belangen en wat zijn de gevolgen?
3. Hoe is het marktwerkingsbeleid aanvankelijk door het kabinet ingericht? Welke factoren ondermijnen mogelijk het concurrentieproces?
4. Hoe gedragen inburgeringsplichtigen zich op de inburgeringsmarkt? Welke knelpunten doen zich hier voor?
5. In hoeverre is de borging van publieke belangen structureel gemonitord?

3.3 Bevindingen

Voor een gedetailleerde beschrijving van de antwoorden op bovenstaande vragen wordt verwezen naar de signalering 'Marktwerking in het inburgeringsonderwijs'. Samengevat is uit de analyse van de ACVZ het volgende naar voren gekomen:

3.3.1 Verwachte gevolgen van de Wi 2013

In 2012 heeft Andersson Elffers Felix in opdracht van het Directoraat-Generaal Wonen, Wijken en Integratie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een marktconsultatie uitgevoerd.^{xliv} De verwachte gevolgen van de Wi 2013 voor de markt waren onder andere een daling van het aantal private aanbieders en onderwijslocaties, een hoge concentratie van aanbieders in de Randstad en grote steden en veel aanbod voor de doelgroep hoogopgeleiden vanwege het hogere rendement. Er zou voorts een markt ontstaan gericht op de specifieke vraag van de koper, ofwel inburgeringsplichtige. Dit zou resulteren in meer maatwerk. Bovendien zou de prijsvorming sterk afhankelijk worden van de onderwijsbehoeften van de inburgeringsplichtige maar de totale kosten van inburgering zouden onder het maximale leenbedrag van €5.000 komen te liggen.^{xlv} Tot slot bleek uit de marktconsultatie dat het keurmerk om de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs te borgen moest worden voortgezet, maar wel met meer nadruk op de inhoud en de resultaten en minder op het proces. Ook moest de overheid de nieuwkomer goed informeren over de inburgeringsplicht en in bepaalde gevallen, met name bij laagopgeleiden, ondersteuning bieden.

De praktijk zag er anders uit. De vraag naar inburgeringsonderwijs nam vanaf 2015 toe en daarmee ook het aanbod. Dit leidde tot een betere spreiding van het aanbod, alhoewel het goede renderende aanbod voor hoogopgeleiden geconcentreerd bleef in de Randstad. In plaats van een vraaggerichte markt ontstond het tegenovergestelde, namelijk een aanbodgestuurde markt waarop maar beperkt maatwerk werd geleverd. Tot slot de prijsvorming. Het maximale leenbedrag voor asielmigranten bleek niet altijd voldoende voor de inburgering. Er zijn signalen dat de verhoging van het leenplafond mogelijk heeft geleid tot een hogere prijsstelling bij een aantal private aanbieders. Daarnaast heeft de organisatie van het inburgeringsexamen door de overheid, dat wil zeggen uitstel van examens en lange wachttijden, een langere duur van het inburgeringstraject tot gevolg gehad.^{xlvi} Hierdoor moest soms meer onderwijs worden ingekocht om kennis van de Nederlandse taal op peil te houden. Bovendien is gebleken dat de overheid met de kennisgevingsbrief in de Nederlandse taal tekortschoot wat betreft informatievoorziening aan de inburgeringsplichtigen en dat niet alle inburgeringsplichtigen de eigen verantwoordelijkheid aankonden en dus ondersteuning behoeften. Na kritiek op de kwaliteitstoets van stichting Blik op Werk zijn kwaliteitscriteria met betrekking tot de didactiek en de inhoud van het onderwijs toegevoegd.^{xlvii}

Conclusie: de verwachte effecten van de Wi 2013 op de markt hebben zich niet of maar in beperkte mate gerealiseerd. Dit geldt voor zowel het aanbod, het maatwerk en de prijsvorming. Met de verhoging van het leenplafond voor asielmigranten heeft de overheid mogelijk zelf bijgedragen aan de hoge prijsvorming van het inburgeringsonderwijs. Knelpunten die al tijdens de marktconsultatie naar voren zijn gebracht, zijn door de overheid na bijna vier jaar pas voor het eerst opgepakt.

3.3.2 Blik op Werk

Bij de invoering van het marktwerkingsbeleid in het inburgeringsonderwijs was de overheid niet alleen verantwoordelijk voor de inrichting van de markt, maar ook voor het aanwijzen van publieke belangen. Publieke belangen zijn belangen die zodanig zwaarwegend zijn dat borging niet (volledig) aan de markt kan worden overgelaten. De overheid is zelf verantwoordelijk voor de borging van publieke belangen.

Alhoewel de inburgeringsplichtigen een eigen verantwoordelijkheid gingen dragen voor de vormgeving en inkoop van hun inburgeringsonderwijs konden ze wel rekenen op consumentenbescherming, kwaliteitsborging en (markt) transparantie.^{xlviii} De ACVZ neemt aan dat dit belangen zijn die door de overheid zijn aangemerkt als publieke belangen en dus door de overheid moeten worden geborgd.

De specifieke taken van de overheid staan genoemd in de Wi 2013:

- Tijdige informatievoorziening;
- Organisatie van het inburgeringsexamen en het staatsexamen NT2;
- Handhaving van de inburgeringsplicht;
- Kwaliteitsborging van het inburgeringsonderwijs, consumentenbescherming en bevordering van markttransparantie;
- Verstrekken van sociale leningen voor het inburgeringsonderwijs;
- Vaststelling van eindtermen voor inburgering en ontwikkelen van toetsen en examens;
- Vaststelling van de financiële kaders.

Kwaliteitsborging, consumentenbescherming en (markt)transparantie zijn door de overheid aangemerkt als publieke belangen. Private aanbieders staan kritisch tegenover de borging van de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs door Blik op Werk. De controles en administratieve vereisten zien in hun ogen veel meer op het tegengaan van fraude dan de kwaliteit van het onderwijs. Het zogeheten 'Toezicht in de klas' kan daar mogelijk verbetering in brengen. Het keurmerk Blik op Werk stelt voorwaarden aan de houders van het keurmerk om zodoende inburgeringsplichtigen consumentenbescherming te bieden bij het sluiten van een overeenkomst met een private taalaanbieder. Deze maatregel kan niet voorkomen dat er veel indicaties van fraude zijn. Inkoop van lessen bij malafide aanbieders bleek geen uitzondering te zijn. Maatregelen om fraude te voorkomen zijn pas

sinds 2016 genomen.^{xlix} Sinds september 2018 voert Blik op Werk ook financiële audits uit.

De website www.ikwilinburgeren.nl is beschikbaar gesteld om inburgeringsplichtigen te informeren over het bestaande aanbod van inburgeringsonderwijs. Het zou de inburgeringsplichtigen in staat moeten stellen om een aanbieder te selecteren met de beste prijs-kwaliteitsverhouding. Volgens private aanbieders is deze informatie over het algemeen te ingewikkeld voor nieuwkomers. Ook ontbrak gedurende lange tijd een belangrijke factor, namelijk de prijs per lesuur. Bij de sterrenscores is het onduidelijk hoe de verschillende componenten van deze score worden gewogen.

Conclusie: De kwaliteitsborging van het inburgeringsonderwijs is lange tijd tekortgeschoten. Het moet nog blijken in hoeverre 'Toezicht in de klas' hier verbetering in brengt. Uit het grote aantal indicaties van fraude kan worden geconcludeerd dat de consumentenbescherming te wensen overliet. Dit ziet met name op de indicator 'kwaliteit van de organisatie'. Het is nog onduidelijk in hoeverre de anti-fraude maatregelen effectief zijn. Alhoewel de website www.ikwilinburgeren.nl informatie verschaft aan nieuwkomers over private aanbieders van inburgeringsonderwijs lijkt de markt onvoldoende transparant. Kortom, de door de overheid geïdentificeerde publieke belangen waren onvoldoende geborgd.

3.3.3 Toetreding tot de markt en het keurmerk

De overheid heeft ervoor gekozen om de concurrentie op de inburgeringsmarkt te stimuleren door zo weinig mogelijk drempels op te werpen voor toetreding van private aanbieders tot deze markt. Voor de toetreding tot het keurmerk moeten aanbieders wel aan bepaalde voorwaarden voldoen. Echter, de vereisten voor toetreding tot het keurmerk Blik op Werk zijn volgens private aanbieders te laagdrempelig. Dit heeft volgens hen geleid tot toetreding tot het keurmerk van inferieure en malafide aanbieders die door relatief lage prijzen en oplichting de concurrentie verstoren. De eerdergenoemde beperkte markttransparantie en onvoldoende toezicht op de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs versterkt de concurrentieverstoring.

Conclusie: de lage toetredingsdrempels tot het keurmerk in combinatie met beperkte markttransparantie en onvoldoende toezicht op de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs maken het bijna onmogelijk om te concurreren op basis van prijs en kwaliteit.

3.3.4 Keuzevaardigheid inburgeringsplichtige

Bij de voorbereiding van de Wi 2013 is de overheid er vanuit gegaan dat inburgeringsplichtigen sterke en kritische consumenten zijn die al hun mogelijkheden afwegen en een aanbod, dat aansluit bij hun behoeften, kunnen afdwingen bij de private aanbieders. De overheid is er aan voorbij gegaan dat veel inburgeringsplichtigen onvoldoende kennis hebben van de Nederlandse taal en cultuur om een keuze te kunnen maken op de website www.ikwilinburgeren.nl.¹ Dit geldt des te meer voor analfabeten en digibeten. Doordat de informatie

onvoldoende toegankelijk is, zijn inburgeringsplichtigen eerder geneigd te kiezen voor een bepaalde aanbieder op andere dan didactische gronden, zoals de belofte van een laptop of cadeautje bij inschrijving bij de aanbieder.

Conclusie: De keuze van een inburgeringsplichtige voor een aanbieder vloeit mede voort uit het niet machtig zijn van de Nederlandse taal, laag/geen opleidingsniveau en onvoldoende digitale vaardigheden. Deze aspecten waren kenbaar en hadden een grotere rol moeten spelen bij de inrichting van het inburgeringsbeleid.

3.3.5 Monitoring kwaliteit inburgeringsonderwijs

Volgens de adviesraad is er geen sprake van het structureel monitoren van de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs, de consumentenbescherming en de (markt)transparantie. Jaren na inwerkingtreding van de Wi 2013 zijn er aanvullende maatregelen genomen om de borging van bovengenoemde publieke belangen te verbeteren. Het is niet duidelijk of een aantal van deze maatregelen eenmalig was of structureel. Ook is niet duidelijk is in hoeverre over deze maatregelen aan de Tweede Kamer werd gerapporteerd.

Conclusie: In het verleden is de borging van publieke belangen niet structureel gemonitord. Het is onduidelijk of dat na invoering van extra maatregelen wel het geval was.

3.3.6 Toezicht op het inburgeringsonderwijs

De ACVZ is van oordeel dat mits in het ordeningsbeleid publieke waarden op de juiste wijze worden geïdentificeerd en afdoende worden gewaarborgd, er in beginsel niets op tegen is om het inburgeringsonderwijs te privatiseren. Geconstateerd kan worden dat privatisering van het toezicht op het inburgeringsonderwijs, door dit te beleggen bij de stichting Blik op Werk, niet goed heeft uitgedaan. Het hanteren van een keurmerk heeft niet kunnen voorkomen dat malafide aanbieders van inburgeringsonderwijs zich op de markt zijn gaan manifesteren. Maatregelen om dit tegen te gaan zijn in een laat stadium genomen. Het toezicht was onvoldoende gericht op de kwaliteit van het onderwijs. De introductie van 'Toezicht in de klas' heeft te lang op zich laten wachten.

De ACVZ is om meer principiële redenen van oordeel dat toezicht op het inburgeringsonderwijs publiek dient te worden georganiseerd. In de eerste plaats is onderwijs, of het nu publiek of privaat onderwijs betreft, onderworpen aan toezicht door de Onderwijsinspectie.^{li} Niet duidelijk is waarom het inburgeringsonderwijs daarvan uitgezonderd zou moeten worden. Met het inburgeringsonderwijs zijn grote publieke belangen gemoeid. Het is zowel in het belang van de inburgeringsplichtige als van de samenleving dat inburgeringsplichtigen goed inburgeren om volwaardig deel te kunnen nemen aan de samenleving en, als het kan, door participatie op de arbeidsmarkt in het eigen levensonderhoud te voorzien. Bovendien vormen inburgeringsplichtigen en met name asielstatushouders een kwetsbare groep. Inburgeringsplichtigen zijn de Nederlandse taal niet machtig, hebben vaak een laag opleidingsniveau en vaak

ook nog persoonlijke problemen waaronder psychische problematiek. Om die redenen kan van deze groep niet verwacht worden dat zij adequaat voor haar eigen belangen opkomt. Tot slot wijst de ACVZ erop dat het belang om tijdig in te burgeren voor inburgeringsplichtigen groot is. De overheid verbindt immers gevolgen aan het niet (tijdig) inburgeren. Aan de inburgeringsplichtige kunnen bestuurlijke boetes worden opgelegd en er kunnen verblijfsrechtelijke gevolgen aan verbonden worden (hierop wordt nader ingegaan in hoofdstuk 6). Tot slot kan zonder succesvolle inburgering de laatste stap om volwaardig deel uit te maken van de Nederlandse samenleving, verkrijging van de Nederlandse nationaliteit, niet worden gezet.

Conclusie: De keuze om het toezicht op het inburgeringsonderwijs te beleggen bij Blik op Werk heeft niet goed uitgepakt voor de kwaliteit ervan. De ACVZ is van oordeel dat toezicht op het inburgeringsonderwijs publiek dient te worden geregeld door dit te beleggen bij de onderwijsinspectie.

3.4 Slotconclusie

De verwachte effecten van de Wi 2013 voor de markt van het inburgeringsonderwijs hebben zich niet of nauwelijks gerealiseerd. Deels zijn zelfs tegengestelde effecten te zien. Voor de ACVZ is duidelijk dat in ieder geval vier van de acht vooraf gestelde doelstellingen van de invoering van marktwerking (zie paragraaf 3.3.2) niet zijn gerealiseerd. De ontstane vraaggerichte markt en de zwakke positie van de consument beperken feitelijk de keuzevrijheid van inburgeringsplichtigen en verkleinen de kans op maatwerk. De ontstane beperkte markttransparantie maakt juist dat de prestaties van aanbieders niet makkelijk zijn te vergelijken. Concurrentie vormt onder de juiste marktomstandigheden een prikkel om kwalitatief betere diensten te verlenen tegen een lagere prijs. De ACVZ concludeert dat concurrentievervalsing is opgetreden onder meer door beperkte markttransparantie, onvoldoende toezicht op kwaliteit en soepele toetredingsvoorwaarden tot het keurmerk Blik op Werk. Hierdoor is de optimale prijs-kwaliteitverhouding naar alle waarschijnlijkheid niet bereikt.

De ACVZ is van mening dat de minister van SZW bij de inrichting van het orderingsbeleid voor inburgering, waarvan marktwerking onderdeel uitmaakt, tekort is geschoten. De minister heeft de al in een vroeg stadium opgemerkte knelpunten te laat opgepakt en de publieke belangen (kwaliteitsborging, consumentenbescherming en markttransparantie) onvoldoende geborgd en gemonitord. Dit heeft niet alleen geleid tot concurrentievervalsing maar ook tot toetreding van frauduleuze en malafide aanbieders van inburgeringsonderwijs. Tot slot heeft de minister zich van het gedrag van inburgeringsplichtigen, mede voortvloeiend uit vooraf bekende te verwachten effecten, op de inburgeringsmarkt onvoldoende rekenschap gegeven.

Op basis van de beschikbare informatie van voor en na de invoering van marktwerking is het niet mogelijk de vraag, in hoeverre marktwerking bijdraagt

aan een effectievere uitvoering van het inburgeringsonderwijs, concreet te beantwoorden. Wel merkt de ACVZ op dat frauduleuze en malafide aanbieders van inburgeringsonderwijs een sterke negatieve impact hebben op de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs en daarmee op de effectiviteit. De ACVZ benadrukt dat dit op zichzelf niet zozeer te maken heeft met het mechanisme van marktwerking als wel met de onzorgvuldige inrichting van het ordeningsbeleid van inburgering waar het marktwerkingsbeleid deel van uitmaakt.

De keuze om het toezicht op het inburgeringsonderwijs te beleggen bij Blik op Werk heeft niet goed uitgepakt voor de kwaliteit ervan. De ACVZ is van oordeel dat toezicht op het inburgeringsonderwijs publiek dient te worden geregeld door dit te beleggen bij de onderwijsinspectie.

^{xli} Onder ordeningsbeleid verstaat de SER elke combinatie van, enerzijds, instrumenten van de overheid om economische beslissingen te bepalen of te beïnvloeden en, anderzijds, de bewuste keuze om ruimte te bieden voor decentrale beslissingen van private actoren ((SER, Overheid én markt: het resultaat telt!, voorbereiding bepalend voor succes, 2010).

^{xlii} SER (2010), Overheid én markt: het resultaat telt!, voorbereiding bepalend voor succes.

^{xliiii} WRR (2012), *Publieke zaken in de marktsamenleving*.

^{xliiii} Andersson Elffers Felix (AEF) (2012), *rapport Marktconsultatie Inburgering, Onderzoek naar de verwachte gevolgen van de gewijzigde Wet Inburgering voor de markt van inburgerings- en taalonderwijs*. Bij de totstandkoming van de marktconsultatie is door AEF gesproken met medewerkers van koepelorganisaties Boaborea, MBO-raad, Samenwerkingsverband van Marokkaanse Nederlanders (SMN), Stichting Blik op Werk en Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO). Daarnaast heeft AEF gesprekken gevoerd met medewerkers van een aantal middelgrote en grote aanbieders van inburgerings- en taalonderwijs waarvan op een na, alle aanbieders het Keurmerk Blik op Werk hebben.

^{xliiii} Overigens is het maximale leenbedrag voor asielmigranten onder de Wi 2013 verhoogd naar €10.000.

^{xliiii} *Kamerstukken II*, 2018/19, 32 824, nr. 237.

^{xliiii} Algemene Rekenkamer (2017), *Rapport Inburgering*, p. 35 en Significant (2018), *Inburgering: Systeemwereld versus leefwereld, Evaluatie Wet inburgering 2013*, p. 73.

^{xliiii} *Kamerstukken II*, 2011/12, 33 086, nr. 3.

^{xliiii} Blik op Werk, brief van 29 september 2016.

ⁱ Algemene Rekenkamer (2017), *Rapport Inburgering*.

ⁱⁱ Voor privaat onderwijs zie:

<https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/particulier-onderwijs/soorten-particulier-onderwijs>.

Hoofdstuk 4

Legitimiteit, bestuurlijke en democratische verantwoording en rechtsbescherming

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de legitimiteit van de betrokkenheid van private aanbieders bij het inburgeringsonderwijs en de bestuurlijke en democratische verantwoording. Daarbij wordt betrokken in hoeverre de uitvoering van het inburgeringsonderwijs in overeenstemming is met de vastlegging ervan in de regelgeving. Daarnaast komen de rechtsbescherming van de private aanbieders tegen Blik op Werk, en de rechtsbescherming van inburgeringsplichtigen tegen enerzijds private aanbieders en anderzijds de overheid aan de orde.

4.2 Legitimiteit

In hoofdstuk 3 concludeert de ACVZ dat de minister van SZW in de kwaliteitsborging van het inburgeringsonderwijs lange tijd is tekortgeschoten. In de Wi 2013 staat de kwaliteitsborging als zodanig genoemd zonder verdere uitwerking in kwaliteitscriteria. De huidige regelgeving biedt geen ruimte om hieromtrent nadere regels te stellen in lagere regelgeving. De minister van SZW heeft met betrekking tot de borging van de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs volstaan met de aanwijzing van een keurmerk.

In de loop der tijd is duidelijk geworden dat deze wijze van kwaliteitsborging onvoldoende was; inburgeringsplichtigen kregen niet alleen te maken met kwalitatief slecht onderwijs maar ook met frauduleuze aanbieders. Deze misstanden openbaarden zich uiteraard pas na enige tijd, waarop de minister van SZW heeft gereageerd met het verzoek aan Blik op Werk voor aanvullende maatregelen. Hierna is de invulling van de kwaliteitsborging door Blik op Werk in de loop der jaren aanmerkelijk uitgebreid.

Het vooraf vaststellen van criteria voor het borgen van de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs had misstanden kunnen voorkomen, omdat het de mogelijkheid biedt om eventuele tekortkomingen in de invulling van de kwaliteitsborging direct te kunnen vaststellen. Volgens de adviesraad is de legitimiteit ermee gediend dat kwaliteitscriteria worden vastgelegd in regelgeving.

4.3 Bestuurlijke en democratische verantwoording

Het ontbreken van criteria in regelgeving voor de borging van de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs heeft ook gevolgen voor de democratische verantwoording aan het parlement. Het parlement heeft zodoende namelijk weinig houvast om de invulling van de kwaliteitsborging, door de minister van SZW uitbesteed aan Blik op Werk, te toetsen. Derhalve vindt de ACVZ de democratische verantwoording over de kwaliteitsborging te beperkt.

4.4 Rechtsbescherming

Hieronder wordt eerst gekeken naar de rechtsbetrekking tussen private aanbieders van inburgeringsonderwijs en Blik op Werk. Daarna wordt ingegaan op de rechtsbetrekking tussen inburgeringsplichtigen en de private aanbieders enerzijds en de overheid anderzijds.

4.4.1 Private aanbieders versus Blik op Werk

Inburgeringsplichtigen die via DUO een lening bemachtigen om hun inburgeringscursus te bekostigen mogen hun inburgeringscursus alleen inkopen bij een aanbieder met het keurmerk. Dit maakt een taalaanbieder afhankelijk van het keurmerk om op een aanzienlijk deel van de markt te opereren.

Indien een keurmerkaanvrager niet aan de vereisten van het keurmerk voldoet, wordt het keurmerk niet toegekend. De aanvrager wordt per mail op de hoogte gebracht van de afwijzing en de reden(en) hiervan. Indien een aanvrager het niet eens is met de afwijzing kan hij/zij binnen zes weken schriftelijk bezwaar indienen. Het bezwaarschrift wordt behandeld door de Raad van Bestuur van Blik op Werk. Tegen een afwijzing op het bezwaarschrift kan een beroepsprocedure worden gestart bij het College van Beroep dat dan een bindend advies uitbrengt aan Blik op Werk.^{lii}

Indien een keurmerkhouders niet langer aan de vereisten voor het keurmerk voldoet kan Blik op Werk besluiten het keurmerk te schorsen. Deze schorsing duurt maximaal drie maanden. In samenspraak met Blik op Werk moet een verbeterplan worden opgesteld om de schorsing te beëindigen. Tijdens een schorsing wordt de keurmerkhouders verwijderd van de Blik op Werk-website en mogen er geen nieuwe cursisten/cliënten worden aangenomen. Ook moeten opdrachtgevers, cliënten en cursisten binnen vijf werkdagen op de hoogte worden gebracht van de schorsing. Bij het niet naleven van de schorsingsvoorwaarden, frauduleus handelen of keurmerkonwaardig gedrag wordt het keurmerk ingetrokken.^{liii}

Het ontbreken van kwaliteitscriteria voor het inburgeringsonderwijs heeft ook gevolgen voor de rechtsbetrekking tussen de private aanbieders en Blik op Werk. Blik op Werk kan voorwaarden stellen aan bijvoorbeeld de didactiek in het inburgeringsonderwijs en deze vervolgens naar eigen maatstaven beoordelen. Er is geen onafhankelijke toezichthouder waar een aanbieder kan aankloppen indien er onenigheid is over de beoordeling door Blik op Werk. De ACVZ vindt dat het stellen van voorwaarden en de beoordeling daarvan niet bij één partij moet worden belegd. Om te voorkomen dat de slager zijn eigen vlees keurt, heeft de minister twee mogelijkheden. Hij kan als voorwaarde stellen dat beoordelaars geaccrediteerd moeten zijn door de Raad van Accreditatie of in regelgeving vastleggen dat het toezicht op het inburgeringsonderwijs wordt uitgevoerd door de Onderwijsinspectie. Zoals uiteengezet in paragraaf 3.3.6 is de ACVZ van oordeel dat het toezicht op onderwijs, waaronder het inburgeringsonderwijs, een publieke taak behoort te zijn die wordt uitgevoerd door de onderwijsinspectie.

4.4.2 Inburgeringsplichtigen versus private aanbieders

In de rechtsbetrekking tussen inburgeringsplichtigen en private aanbieders kunnen zich onenigheden of zelfs conflicten voordoen. Het is van belang te onderzoeken hoe de rechtsbescherming van de inburgeringsplichtige is vormgegeven in deze situaties, in het bijzonder om onrechtmatig handelen of wanprestatie van private aanbieders te voorkomen en/of aan de kaak te kunnen stellen.

De rechtsbetrekking tussen een inburgeringsplichtige en een private aanbieder ontstaat op het moment van het ondertekenen van een onderwijscontract. De vraag rijst direct in hoeverre de inburgeringsplichtige als klant/consument in staat is om de inhoud en de consequenties van een contract te begrijpen. Geïnterviewden hebben in interviews afgenomen door de ACVZ aangegeven dat contracten, die overwegend in het Nederlands zijn opgesteld, aan de inburgeringsplichtige worden uitgelegd in de Engelse taal indien hij/zij die voldoende machtig is, dan wel met behulp van een tolk. Het blijft de vraag in hoeverre de inburgeringsplichtige echt begrijpt wat hij/zij tekent. Eén geïnterviewde gaf aan dat een inburgeringsplichtige het conceptcontract vaak pas kan begrijpen wanneer hij met het leren van de Nederlandse taal is gevorderd en kennis heeft van de Nederlandse samenleving. Blik op Werk heeft een standaardcontract opgesteld dat verplicht is.

Deze resultaten uit de interviews die de ACVZ heeft afgenomen worden bevestigd door berichten die in de media zijn verschenen. Volgens AD correspondent Tielemans (2017) tekenden vluchtelingen contracten in de Nederlandse taal met Maximaal Taal, een taalaanbieder die in 2017 in opspraak raakte, zonder aanwezigheid van een tolk.^{liv} Dit is wellicht een extreem voorbeeld, maar uit de Integratiebarometer 2018 van VluchtelingenWerk Nederland blijkt dat 'blind' ondertekenen van contracten wel degelijk voorkomt, ook onder hoogopgeleide inburgeringsplichtigen. Daarnaast geeft bijna een derde van de inburgeringsplichtigen aan niet op de hoogte te zijn van de voorwaarden in het contract, zoals contractduur en opzegtermijn. Dat inburgeringsplichtigen niet weten wat ze ondertekenen dan wel niet bekend zijn met de normale gang van zaken, blijkt ook uit een artikel van Trouw correspondent Markus (2018) die schrijft dat er private aanbieders zijn die inburgeringsplichtigen voorafgaande aan de cursus facturen lieten ondertekenen om zodoende geld te kunnen innen zelfs voor niet gegeven lesuren.^{lv} Blik op Werk heeft aangegeven dat veel klachten betrekking hebben op de wijze waarop private aanbieders factureren. Vooruit factureren is vanaf 1 april 2019 niet meer mogelijk.

De inburgeringsplichtige wordt in het contract met de private aanbieder erop gewezen dat klachten over de dienstverlening door de private aanbieder bij de aanbieder kunnen worden ingediend. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij Blik op Werk. Als een klacht wordt ingediend bij Blik op Werk, wordt de klacht aangenomen en wordt gevraagd of de klacht is gemeld bij de private aanbieder. Als dat niet het geval is, wordt de inburgeringsplichtige geholpen bij het indienen van de klacht bij de private aanbieder. Wanneer de klacht

niet naar tevredenheid is afgehandeld, kan de klacht door de inburgeringsplichtige worden ingediend bij het College van Arbitrage Inburgeren van Blik op Werk. Het College van Arbitrage is een onafhankelijke instantie die een oordeel velt over de klacht. Uitspraken van het College van Arbitrage zijn voor de private aanbieder bindend. Het niet binnen vier weken opvolgen van de uitspraak, leidt tot het intrekken van het keurmerk.^{lvi}

In geval de private aanbieder de afspraken uit het contract niet of slechts gedeeltelijk nakomt staat de inburgeringsplichtige daarnaast een gang naar de civiele rechter open. Zo kan hij/zij alsnog nakoming van het contract vorderen, de eigen betaalverplichtingen opschorten, het contract ontbinden (na een ingebrekestelling) en bij geleden schade zelfs schadevergoeding eisen op grond van wanprestatie of onrechtmatige daad. Inburgeringsplichtigen kunnen zich laten adviseren door het Juridisch Loket. Dit is een laagdrempelige voorziening die weinig kosten met zich meebrengt. Het Juridisch Loket kan een toevoeging aanvragen voor de inburgeringsplichtige bij de Raad voor Rechtsbijstand. De ACVZ heeft geen inzicht in de mate waarin inburgeringsplichtigen bijgestaan door een advocaat daadwerkelijk procederen tegen aanbieders van taalonderwijs.

In het nieuwe inburgeringsstelsel koopt de inburgeringsplichtige niet meer zelf inburgeringsonderwijs in bij aanbieders. De inkoop van inburgeringsonderwijs wordt een taak van gemeenten. De ACVZ is van oordeel dat dit een verbetering betekent ten opzichte van de huidige situatie. Zoals gesignaleerd in dit advies is de inburgeringsplichtige een te zwakke consument om zelfstandig op de markt voor inburgeringsonderwijs te kunnen opereren. Het is van groot belang dat gemeenten bij de inkoop van inburgeringsonderwijs de juiste selectiecriteria hanteren, om ervoor te zorgen dat kwalitatief goed onderwijs wordt ingekocht tegen een redelijke prijs. In de regelgeving, de Wet inburgering 2021 en het onderliggende Besluit inburgering en de Regeling inburgering zijn geen selectiecriteria voor de inkoop van inburgeringsonderwijs opgenomen. De inkoop wordt geheel aan gemeenten overgelaten. Gemeenten organiseren zich in samenwerkingsverbanden, hiermee kunnen kwetsbaarheden van met name kleinere gemeenten worden gecompenseerd. De ACVZ vindt dat op zichzelf een goede ontwikkeling, maar is er niet zonder meer gerust op dat hierdoor voldoende expertise wordt gebundeld om op grond van de juiste selectiecriteria inburgeringsonderwijs in te kopen.

Zoals uiteengezet in paragraaf 3.3.6 is de ACVZ van oordeel dat het toezicht op onderwijs, waaronder het inburgeringsonderwijs, een publieke taak behoort te zijn die wordt uitgevoerd door de onderwijsinspectie. Indien de onderwijsinspectie belast wordt met het toezicht op het inburgeringsonderwijs kan een inburgeringsplichtige klachten over de kwaliteit van het onderwijs of de veiligheid op de taalschool melden bij de onderwijsinspectie.^{lvii}

4.4.3 Rechtsbetrekking tussen inburgeringsplichtige en de overheid

De rechtsbetrekking tussen de nieuwkomer en de overheid ontstaat op het moment dat de nieuwkomer inburgeringsplichtig wordt. Indien een inburgeringsplichtige niet voldoet aan de inburgeringsplicht kan de overheid besluiten om een handhavinginstrument in te zetten. Indien een inburgeraar niet aan zijn/haar inburgeringsplicht voldoet staat de overheid twee opties open:

1. Het opleggen van een bestuurlijke boete;
2. Het intrekken dan wel niet verlengen van een verblijfstitel.

In principe staat het inzetten van bovenstaande handhavinginstrumenten los van de invoering van marktwerking in het inburgeringsonderwijs. Echter, nu het keurmerk *Blik op Werk* de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs onvoldoende lijkt te borgen, de markt onvoldoende transparant lijkt en de informatievoorziening ontoereikend blijkt, is het de vraag in hoeverre deze tekortkomingen worden meegenomen in de besluitvorming bij het opleggen van een boete, het intrekken of niet verlengen van een verblijfstitel of bij het terugbetalen van de inburgeringslening. Beide handhavinginstrumenten worden hieronder besproken.

4.4.4 Bestuurlijke boete

Tegen de oplegging van een boete kan de inburgeringsplichtige rechtsmiddelen aanwenden. De minister brengt veelal eerst een voornemen tot boeteoplegging uit om zo de inburgeringsplichtige in de gelegenheid te stellen zijn/haar zienswijze naar voren te brengen. Tegen het opleggen van een bestuurlijke boete kan een inburgeringsplichtige bezwaar, beroep en hoger beroep instellen. Onder de *Wi 2013* kan tegen het opleggen van een boete bezwaar worden ingediend bij de minister van SZW en beroep bij de rechtbank. De Afdeling Bestuursrechtspraak van Raad van State is de hoogste beroepsinstantie.

De vraag rijst welke handvatten de wet, regelgeving of het beleid bieden om de hoogte van een boete vast te stellen dan wel af te zien van het opleggen van een boete?

Op grond van artikel 31 *Wi 2013* kan de minister een bestuurlijke boete opleggen aan de inburgeringsplichtige die niet binnen drie jaar, dan wel binnen de termijn waarmee de inburgeringstermijn is verlengd, aan de inburgeringsplicht heeft voldaan. De minister legt geen boete op indien de aanvraag tot het verlengen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd wordt afgewezen of de vergunning wordt ingetrokken. De maximale boete bij het niet tijdig afronden van (onderdelen van) het inburgeringsexamen bedraagt €1.250. De *Wet inburgering 2013* stelt slechts de maximale hoogte van de boete vast en geeft geen houvast om de boete te matigen. Uit de rechtspraak blijkt dat de minister van SZW bij het vaststellen van de hoogte van de boete een *ongeschreven matigingscriterium* kan toepassen. De minister betreft bij toepassing van het matigingscriterium de hoeveelheid cursussen en examens die de inburgeringsplichtige heeft gevolgd dan wel gehaald.^{lviii} Een reden om de boete te

matigen ligt onder andere in de inspanning geleverd door de inburgeringsplichtige om cursussen te volgen en de examenonderdelen die wel zijn behaald (rechtbank Amsterdam, 2017).^{lix} Bij besluit van 13 maart 2018 is het matigingsbeleid vastgelegd.^{lx} Op grond van het matigingsbesluit wordt voor het vaststellen van de hoogte van de boete gekeken naar het aantal uren dat de inburgeringsplichtige heeft deelgenomen aan een inburgeringscursus of een cursus NT2 bij een instelling met het Blik op Werk keurmerk en het aantal dat de inburgeringsplichtige de onderdelen van het inburgeringsexamen of het staatsexamen NT2 heeft afgelegd.

De negatieve rol die de overheid heeft gespeeld vormt geen aanleiding om leningen alsnog kwijt te schelden en opgelegde boetes in te trekken. De minister van SZW heeft wel meegedeeld dat hij samen met DUO gaat bezien of, en zo ja, op welke wijze de persoonlijke situatie van de inburgeringsplichtige kan worden meegewogen bij het beoordelen van de mate waarin sprake is van een verwijtbare overschrijding van de inburgeringstermijn.^{lxi} Deze toezegging heeft er in juni 2019 klaarblijkelijk nog niet toe geleid dat het beleid omtrent het opleggen van boetes en het niet kwijtschelden van schulden is gewijzigd.^{lxii} De Nationale ombudsman heeft DUO opgeroepen om zich ruimhartig, oplossingsgericht en inventief op te stellen als het gaat om sanctionering en terugbetaling van leningen.^{lxiii} Er zijn geen signalen dat niet tijdig inburgeren (mede) wegens malafide private aanbieders een grond vormt om van de boete af te zien dan wel te matigen.

4.4.5 Intrekken of niet verlengen verblijfstitel

Een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kan worden ingetrokken dan wel niet worden verlengd indien de inburgeringsplichtige niet heeft voldaan aan de inburgeringsplicht.^{lxiv} Op dezelfde grond kan een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier of asiel voor onbepaalde tijd worden afgewezen indien de inburgeringsplichtige vreemdeling niet aan de inburgeringsplicht heeft voldaan.^{lxv} Tevens kan een aanvraag tot verlening van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen worden afgewezen indien de vreemdeling niet aan zijn inburgeringsplicht heeft voldaan.^{lxvi}

Tegen een beslissing tot intrekking dan wel niet verlenging van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kan bezwaar worden gemaakt en vervolgens beroep bij de rechtbank Den Haag en hoger beroep bij de Raad van State worden ingesteld. Dezelfde rechtsmiddelen kunnen aangewend worden tegen de afwijzing van een aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd. Tegen de afwijzing van een aanvraag tot verlening van een vergunning asiel voor onbepaalde tijd kan rechtstreeks beroep worden ingesteld bij de rechtbank Den Haag en daarna hoger beroep bij de Raad van State.

Los van de gevolgen voor het verblijfsrecht, heeft het niet voldoen aan de inburgeringsplicht ook gevolgen voor de verkrijging van het Nederlanderschap. Ook indien het niet-tijdig inburgeren geen consequenties heeft voor het verblijfsrecht staat dit in ieder geval in de weg aan verkrijging van de Nederlandse nationaliteit.

4.5 Conclusie

In de Wi 2013 staat de kwaliteitsborging als zodanig genoemd zonder verdere uitwerking in kwaliteitscriteria. De kwaliteitsborging is door de minister van SZW in handen gelegd van Blik op Werk. Het parlement heeft geen toetssteen, waardoor de democratische verantwoording over het inburgeringsonderwijs beperkt is. De legitimiteit is gediend met opnemings van kwaliteitscriteria in regelgeving.

Private aanbieders wordt rechtsbescherming geboden tegen niet-verlening, schorsing en intrekking van het keurmerk van Blik op Werk. Er is voorzien in een bezwaar- en beroepsprocedure bij respectievelijk de Raad van Bestuur en een onafhankelijk College van Beroep ingesteld door Blik op Werk. Het toezicht op de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs wordt georganiseerd door Blik op Werk. De ACVZ is van oordeel dat de beoordeling van de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs niet ook bij Blik op Werk zou moeten liggen. Alternatieven zijn het werken met beoordelaars die geaccrediteerd zijn door de Raad van Accreditatie of inspectie door de Onderwijsinspectie. Zoals uiteengezet in paragraaf 3.3.6 is de ACVZ van oordeel dat het toezicht op onderwijs, waaronder het inburgeringsonderwijs, een publieke taak behoort te zijn die wordt uitgevoerd door de onderwijsinspectie.

De rechtsbescherming van inburgeringsplichtigen tegen private aanbieders bestaat uit een klachtprocedure bij Blik op Werk. Een klacht tegen een private aanbieder kan worden ingediend bij het College van Arbitrage Inburgeren van Blik op Werk. Het oordeel van het college is bindend voor de private aanbieder. Daarnaast bestaat voor de inburgeringsplichtige de mogelijkheid om op grond van contractbreuk een civiele procedure aan te spannen tegen een private aanbieder. Indien het toezicht op het inburgeringsonderwijs wordt belegd bij de onderwijsinspectie kunnen klachten over de kwaliteit van het onderwijs of de veiligheid op taalscholen worden gemeld bij de onderwijsinspectie.

De overheid kan gevolgen verbinden aan het niet tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht. De minister van SZW kan een bestuursrechtelijke boete opleggen. Daarnaast kan het niet voldoen aan de inburgeringsplicht verblijfsrechtelijke consequenties hebben en staat dat in ieder geval in de weg aan naturalisatie tot Nederlander. De negatieve rol die de overheid heeft gespeeld bij de inrichting van het inburgeringsonderwijs heeft er nog niet toe geleid dat boetes worden gematigd en leningen (deels) worden kwijtgescholden.

ⁱⁱⁱ Handleiding Blik op Werk, 2018.

ⁱⁱⁱⁱ Ibid.

^{lv} <https://www.ad.nl/utrecht/keurmerk-van-taalschool-maximaal-taal-blijft-voorlopig-geschorst~a1c6d5f7/>

^{lv} <https://www.trouw.nl/home/nieuwkomer-stuit-bij-inburgering-op-malafide-taalbureaus~a9731f8b/>

^{lvi} Handleiding Blik op Werk 2018, p. 25.

^{lvii} <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/meldpunt-inspectie>.

-
- ^{lviii} Rechtbank Amsterdam 21 juli 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:5176.
- ^{lix} Rechtbank Amsterdam 2 augustus 2018, ECLI:NL:RBAMS:2017:5487
- ^{lx} Beleidsregel boetevaststelling inburgering, 13 maart 2018, *Stcr.* nr. 15704, 21 maart 2018.
- ^{lxi} *Kamerstukken II* 2017/18, 32 824, nr. 235, p. 45.
- ^{lxii} Brief Stichting Civic aan de minister van SZW van 21 juni 2019.
- ^{lxiii} Nationale ombudsman (2018), *Een valse start, Een onderzoek naar behoorlijke inburgering*, p. 44.
- ^{lxiv} Artikelen 18 en 19 Vw.
- ^{lxv} Artikelen 21 en 34 Vw.
- ^{lxvi} Artikel 45b Vw.

Hoofdstuk 5

Aanbevelingen

5.1 Inleiding

De ACVZ komt op grond van de signalering 'Marktwerking in het inburgeringsonderwijs en de verantwoordelijkheid van de overheid' en dit advies met de volgende aanbevelingen, gericht op het nieuwe inburgeringsstelsel dat naar verwachting op 1 januari 2022 in werking treedt.

5.2 Monitor de uitvoeringsfase van het nieuwe inburgeringsstelsel

Aanbeveling 1

Monitor tijdens de uitvoeringsfase van het nieuwe stelsel aan de hand van de vragen van de SER over marktwerkings- en ordeningsbeleid. De informatie die de beantwoording oplevert kan aanleiding vormen om in de uitvoering bij te sturen.

Indien in de voorbereidingsfase van de Wi 2013 aan de hand van het SER-advies 'Overheid én Markt: Het resultaat telt!' een analyse van de marktwerking en het ordeningsbeleid zou zijn gemaakt, zou dit tot andere keuzes hebben geleid, waarbij meer rekening zou zijn gehouden met het gedrag en de positie van de inburgeringsplichtige op de markt voor inburgeringsonderwijs. Aansluitend bij het standpunt van de WRR dat 'maatschappelijk ordenen' een voortdurend proces is, beveelt de ACVZ aan om deze vragen op gezette tijden tijdens de uitvoeringsfase opnieuw te beantwoorden om zodoende tijdig nieuwe knelpunten bij de uitvoering van beleid te identificeren. Dit stelt de overheid ook in staat tijdig tekortkomingen of ongewenste effecten in de borging van publieke belangen te onderkennen en maatregelen te nemen om deze tekortkomingen of ongewenste effecten weg te nemen. Dat is een geschiktere werkwijze dan wachten op een wetsevaluatie, die pas na enkele jaren kan worden uitgevoerd.

5.3 Organisatie van het toezicht op het inburgeringsonderwijs

Aanbeveling 2

Beleg het toezicht op het inburgeringsonderwijs bij de onderwijsinspectie.

De ACVZ is van oordeel dat het toezicht op het inburgeringsonderwijs publiek dient te worden georganiseerd, zoals ook het geval is bij andere vormen van privaat onderwijs. In het nieuwe inburgeringsstelsel blijft stichting Blik op Werk de door de minister van SZW aangewezen instantie die voorwaarden stelt aan aanbieders van inburgeringsonderwijs en belast is met het toezicht op het

inburgeringsonderwijs. De ACVZ is van oordeel dat het stellen van voorwaarden en het toezicht op de naleving ervan van elkaar gescheiden dienen te worden.

5.4 Herbeoordeling leningen en boetes

Aanbeveling 3

Laat DUO ruimhartig beoordelen of verplichtingen om leningen terug te betalen en boetes te voldoen, dienen te worden gehandhaafd.

De beschreven praktijk laat zien dat het zogeheten verwijtbaar niet-tijdig inburgeren niet altijd zonder meer aan de inburgeringsplichtige kan worden toegeschreven. Veelal komen problemen voort uit verkeerde keuzes, die door inburgeringsplichtigen zijn gemaakt bij het kiezen van een private aanbieder van inburgeringsonderwijs. Fraude en marktfalen hebben hieraan bijgedragen. De overheid is ten aanzien van deze aspecten ernstig tekortgeschoten. Desondanks worden leningen niet alsnog kwijtgescholden, maar worden inburgeringsplichtigen zelfs boetes opgelegd. De minister van SZW heeft wel meegedeeld dat hij samen met DUO gaat bezien of, en zo ja, op welke wijze de persoonlijke situatie van de inburgeringsplichtige kan worden meegewogen bij het beoordelen van de mate waarin sprake is van een verwijtbare overschrijding van de inburgeringstermijn. Deze toezegging is naar het oordeel van de ACVZ onvoldoende om erop te mogen vertrouwen dat inburgeringsplichtigen die bij het kiezen van een private aanbieder buiten hun schuld tussen de wal en het schip zijn geraakt, niet tot in lengte van jaren geconfronteerd blijven worden met schulden.

Literatuurlijst

ACVZ-advies, *Signalering Marktwerking in het inburgeringsonderwijs*, maart 2019, <https://www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl/publicaties/publicaties/2019/03/13/marktwerking-inburgeringsonderwijs>.

Algemene Rekenkamer (2017), *Rapport Inburgering*.

Andersson Elffers Felix (AEF) (2012), *rapport Marktconsultatie Inburgering, Onderzoek naar de verwachte gevolgen van de gewijzigde Wet Inburgering voor de markt van inburgerings- en taalonderwijs*.

Cappgemini Consulting (2009)i, *Marktwerking in het Inburgeringsonderwijs*, Eindrapportage 28 juni 2009.

Rapport van de werkgroep IBO (2002), *Perspectief op integratie*.

Ministerie van Economische Zaken (2008), *Onderzoek Marktwerkingsbeleid*.

Nationale ombudsman (2018), *Een valse start, Een onderzoek naar behoorlijke inburgering*.

Regioplan (2009), *Effecten van marktwerking op arbeid, inburgeringscursussen*.

SER (2010), *Overheid én markt: Het resultaat telt!*

Significant (2010), *Evaluatierapport Inburgering in Nederland*.

Significant (2018), *Inburgering: Systeemwereld versus leefwereld, Evaluatie Wet inburgering 2013*

WRR (2012), *Publieke zaken in de marktsamenleving*.

WVC (1994): *Investeren in integreren, Het WVC-minderhedenbeleid*.

Van der Zwan, A. en Entzinger, H.B. (1994): *"Beleidsopvolging Minderhedendebat"*. Advies in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken.

Begrippenlijst

ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EER	Europese Economische Ruimte
EU	Europese Unie
IBG	Informatie Beheer Groep
Roc	Regionaal opleidingscentrum
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
SER	Sociaal-Economische Raad
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Wi 2007	Wet inburgering 2007
Wi 2013	Wet inburgering 2013
WIN 1998	Wet inburgering nieuwkomers
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid



Bijlagen

BIJLAGE 1

Ontwikkeling van het inburgeringsonderwijs

In deze bijlage wordt de ontwikkeling van inburgeringsonderwijs beschreven vanaf de jaren '70 tot aan de introductie van marktwerking met de inwerkingtreding van de Wet inburgering 2007 (Wi 2007).

Beleidsvorming integratie ad hoc en categoriaal

In de jaren '70 heerste in Nederland de opvatting dat Nederland geen immigratieland is en dat migranten/vluchtelingen zich slechts tijdelijk in Nederland vestigen en na enige tijd zouden terugkeren naar het eigen land.^{lxvii} De Adviescommissie Onderzoek Minderheden (ACOM) constateerde dat het bij het overheidsbeleid aan een duidelijke opvatting over de gewenste positie van minderheden had ontbroken. Eén van de oorzaken daarvan was de betrekkelijk late erkenning door de overheid dat Nederland in feite een immigratieland was geworden.^{lxviii} Het is dus niet verwonderlijk dat de beleidsvorming op het gebied van integratie van minderheden, als je het al zo kunt noemen, in die periode ad hoc was, dat wil zeggen gericht op het oplossen van problemen op de korte termijn, en bovendien categoriaal omdat verschillende departementen verantwoordelijk waren voor specifieke migratiestromen.^{lxix} Mede vanwege de terugkeergedachte was het uitgangspunt van het gevoerde beleid dan ook 'integratie met behoud van de eigen identiteit'.^{lxx} Geheel in lijn met dit uitgangspunt werd het programma 'Onderwijs in eigen Taal en Cultuur' (OETC) ontwikkeld om de veronderstelde terugkeer naar het land van herkomst te faciliteren.^{lxxi} In dezelfde periode werd aan gastarbeiders en hun gezinnen ook onderwijs in de Nederlandse taal aangeboden maar veelal op kleine schaal en georganiseerd door vrijwilligers, minderhedenorganisaties en enkele werkgevers.^{lxxii} Van bevordering van inpassing of integratie was dus maar beperkt sprake maar bovenal lag de nadruk op behoud van de eigen identiteit om re-integratie bij terugkeer naar het land van herkomst niet in de weg te staan.^{lxxiii}

Rapport Etnische Minderheden

Het WRR-rapport *Etnische Minderheden* uit 1979 lijkt een eerste aanzet te hebben geven tot het besef dat de aanwezigheid van nieuwkomers een "blijvend kenmerk" is van de Nederlandse samenleving. Uitgaand van een permanent verblijf van minderheden in Nederland en vaststellend dat minderheden tot de sociaaleconomisch zwakste groepen in de samenleving behoren en zich in een cultureel isolement bevinden, adviseerde de WRR om een beleid te ontwikkelen waarbij minderheden op een gelijkwaardige en volwaardige wijze kunnen deelnemen aan de Nederlandse samenleving.^{lxxiv} De WRR benadrukte dat de meeste aandacht moet uitgaan naar het bestrijden van achterstanden op onder andere de arbeidsmarkt, onderwijs en vorming, en huisvesting.^{lxxv} Tevens moest

de rechtspositie van minderheden verbeterd worden, omdat dit gelijkwaardige deelname in de weg zou staan.^{lxxvi}

Minderhedennota

De doelstellingen en uitgangspunten van het Minderhedenbeleid vonden wat betreft taalonderwijs hun weerslag in het 'Beleidsplan culturele minderheden in het onderwijs' uit 1981 van het toenmalige ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Algemene onderwijsvoorzieningen moesten beter worden toegespitst op de specifieke onderwijsvraag van personen uit minderheidsgroepen.^{lxxvii} Voor de doelgroep niet-leerplichtige volwassenen uit minderheidsgroepen werden specifieke maatregelen getroffen. Middels interdepartementale educatieve projecten werden voor deze doelgroep alfabetiseringscursussen en Nederlandse taal- en maatschappelijke oriëntatie cursussen aangeboden. Om deze educatieve projecten te kunnen uitvoeren trof de overheid subsidieregelingen zodat naast vrijwilligers, minderhedenorganisaties en werkgevers vanaf de jaren '80 ook welzijnsorganisaties Nederlandse taalcursussen kunnen aanbieden.^{lxxviii} Het beleidsplan herhaalde het belang van onderwijs in de eigen taal en cultuur voor de re-integratie in het onderwijssysteem van het land van herkomst bij mogelijke terugkeer en voegde toe dat het zou bijdragen aan de ontwikkeling van het "zelfconcept en het zelfbewustzijn van de leerling".^{lxxix}

Alhoewel (intensieve) taalcursussen en oriëntatie op de maatschappij dus al wel werden aangeboden was er van een gestructureerd taal- en inburgeringsbeleid vooralsnog geen sprake. Wel deed in de jaren '80 de term *inburgering* voor het eerst zijn intrede. Het permanente karakter van minderheidsgroepen noopte de Tweede Kamer namelijk ook tot een herziening van de naturalisatiewetgeving.

De regering onderschreef met overtuiging de stelling uit het WRR-advies 'Etnische minderheden' dat het ook vanuit de samenleving als geheel de voorkeur verdient dat zo weinig mogelijk personen die permanent in Nederland zullen wonen de status van vreemdeling behouden. Hier sprak de Tweede Kamer voor het eerst van inburgering als vereiste voor het verkrijgen van Nederlanderschap. Met inburgering werd het ontwikkelingsproces bedoeld dat voorafgaat aan het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit. Het voldoende beheersen van de Nederlandse taal werd nadrukkelijk als kenmerk van inburgering genoemd.^{lxxx}

In reactie op het rapport *Etnische Minderheden* presenteerde de Tweede Kamer in 1983 de *Minderhedennota* waarin voor het eerst een beleid uiteen wordt gezet "[...] gericht op de totstandkoming van een samenleving, waarin de in Nederland verblijvende leden van minderheidsgroepen ieder afzonderlijk en als groep een gelijkwaardige plaats en volwaardige ontplooiingskansen hebben" (p. 10; *Minderhedennota*). De Tweede Kamer erkende hiermee het langdurige en permanente karakter van diverse minderheidsgroepen en trachtte hun integratie te realiseren via een drietal doelstellingen:

- a. bevordering van maatschappelijke participatie door emancipatie;
- b. voorkomen van discriminatie; alsmede
- c. verbetering van de zwakke rechtspositie en bestrijding van sociale en economische achterstanden.

Het Minderhedenbeleid richtte zich duidelijk tot de samenleving als geheel waarbij Nederlandse ingezetenen aan leden uit minderheidsgroepen de ruimte moesten bieden zich te ontplooien en minderheidsgroepen zich moesten inspannen om zich de taal en sociale vaardigheden eigen te maken. Wederzijds respect werd gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor het succes van een multiculturele samenleving.^{lxxxix} De doelgroep van het Minderhedenbeleid, voor zover het niet-Nederlandse ingezetenen betrof, was duidelijk omschreven: buitenlandse werknemers en hun gezinnen, ingezetenen afkomstig uit Suriname, de Nederlandse Antillen en de Molukse eilanden, vluchtelingen, zigeuners en woonwagenbewoners.^{lxxxii}

Rapport Alloctonenbeleid

In 1989 stelde de WRR in het rapport *Alloctonenbeleid* vast dat niet alleen de aanwezigheid van minderheden een blijvend kenmerk is van de Nederlandse samenleving maar eveneens de aanhoudende migratiestromen naar Nederland.^{lxxxiii} De WRR concludeerde vervolgens dat het minderhedenbeleid had gefaald omdat minderheden nog steeds een achterstandspositie op de arbeidsmarkt en in het onderwijs innamen en zelfs op een situatie van 'kansloosheid' afstevenden. De geringe arbeidsparticipatie van minderheden zou grotendeels verklaard kunnen worden uit de beperkte scholing en/of beheersing van de Nederlandse taal.^{lxxxiv} Volgens de WRR lag in het minderhedenbeleid de nadruk te veel op het creëren en in stand houden van culturele faciliteiten ten behoeve van een multiculturele samenleving waardoor het bestrijden van achterstanden in de verdrukking is gekomen.^{lxxxv} Daarnaast zouden minderheden in de voorgaande jaren te afhankelijk van de overheid zijn geworden, onder andere door het verstrekken van uitkeringen, waardoor er onvoldoende beroep werd gedaan op hun eigen verantwoordelijkheid. Kortom, het beleid is te vrijblijvend.^{lxxxvi} De WRR adviseerde om het beleid met name te richten op arbeid, onderwijs en volwasseneneducatie. Wat betreft de doelgroep adviseerde de WRR om woonwagenbewoners te laten vervallen vanwege hun autochtone afkomst en het beleid te richten op alle alloctonen die zich in een achterstandspositie bevinden. De WRR pleitte voorts voor het verplicht stellen van deelname aan Nederlandse taal- en maatschappelijke oriëntatie-cursussen voor specifieke groepen migranten, waaronder pas gearriveerde migranten, ofwel nieuwkomers, die financieel afhankelijk zijn van de overheid.^{lxxxvii} Hiertoe zou een speciale opvang- en begeleidingsstructuur moeten worden opgetuigd op regionaal niveau.^{lxxxviii} Hiermee legde de WRR in feite de grondslag voor een inburgeringsbeleid voor nieuwkomers.

In de reactie op het rapport *Alloctonenbeleid*, benadrukte het kabinet het belang van onderwijs en toeleiding tot de arbeidsmarkt als de belangrijkste succesfactoren van participatie in de samenleving.^{lxxxix} Het kabinet had dan ook een inburgeringstraject voor ogen wat minderheden, inclusief nieuwkomers, naar volledige maatschappelijke participatie moet leiden. Parallel aan dit traject zouden taalonderwijs en oriëntatie op de samenleving worden aangeboden, maar een leerplicht voor volwassenen ging het kabinet voorsnog te ver.^{xc} Hiermee stelde

het kabinet dat overheidshandelen nodig was om volledige participatie van minderheden te kunnen realiseren, waarmee het inburgering voor het eerst aanmerkte als publiek belang.^{xci} Tegen het advies van de WRR in handhaafde het kabinet de doelgroepen van het minderhedenbeleid waaronder woonwagengedwongen en de met name genoemde groepen minderheden.^{xcii} Dit betekende dus dat bepaalde groepen allochtonen/minderheden uitgesloten zouden worden van het inburgeringstraject. Tot slot onderstreepte het kabinet de rol van gemeenten en lokale maatschappelijke organisaties, die beiden het dichtst bij de burger staan, om dit traject uit te voeren.^{xciii}

Maatschappelijk Debat Integratie Minderheden

Na deze kabinetsreactie volgde in 1992 het officiële 'Maatschappelijk Debat Integratie Minderheden' geïnitieerd door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken. Naar aanleiding van dit debat formuleerden Van der Zwan en Entzinger verschillende toonaangevende uitgangspunten voor een 3-jarig inburgeringstraject. Kenmerkend was het zogeheten inburgeringscontract waarin de verplichting van de nieuwkomer om deel te nemen aan een inburgeringprogramma en de verplichting van de gemeente om een inburgeringsprogramma aan te bieden zou worden vastgelegd. Ook pleitten zij voor het korten op de uitkering, i.e. sancties, bij niet-naleving van de overeenkomst door de nieuwkomer.^{xciv}

Gemeentelijke experimenten met integratiemodel voor nieuwkomers

In dezelfde periode, begin jaren '90, experimenteerde het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) (het huidige ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)) in samenwerking met het particulier initiatief in Tilburg met een integratiemodel voor nieuwkomers in Tilburg en Den Haag. Dit experiment was een reactie op de kritiek van gemeenten dat minderheidsgroepen bij binnenkomst te veel aan hun lot werden overgelaten. De doelgroep van dit integratie-experiment waren niet-leerplichtige immigranten die het risico liepen om in een achterstandspositie te geraken. Aanvankelijk richtte het beleid zich op nieuwkomers uit Marokko, Turkije, Suriname, de Nederlandse Antillen en Aruba maar ook nieuwkomers uit andere landen mochten deelnemen mits tijdens het intakegesprek vast was komen te staan dat ze een risico liepen om in een achterstandspositie te geraken. Het doel van dit integratiebeleid was "het bevorderen van de zelfstandige participatie van de deelnemers aan de samenleving."^{xcv} Men sprak hierbij van culturele, educatieve en professionele participatie waarbij het eerste betrekking had op beheersing van de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving en de laatste twee op participatie in het onderwijs respectievelijk de arbeidsmarkt. Het model zou overigens sterke overeenkomsten hebben gehad met het integratiemodel dat al voor vluchtelingen was ontwikkeld. Het gestructureerde integratieprogramma viel in goede aarde en meerdere gemeenten volgden het voorbeeld. Echter, de instroom van nieuwkomers lag hoger dan het aanbod van integratieprogramma's waarmee het doelbereik ontoereikend was.^{xcvi}



Nota's Investeren in Integreeren en Contourennota

Voortbordurend op de geslaagde gemeentelijke experimenten met integratieprogramma's voor immigranten, bepleitte WVC een (preventieve) sluitende aanpak, waarbij immigranten zo snel mogelijk na aankomst starten met een integratieprogramma teneinde een achterstandssituatie te voorkomen. De gedachte was dat enkel en alleen een gericht beleid voor minderheden, direct uitgevoerd in de beginfase van het integratieproces, zou leiden tot "zelfredzaamheid" van immigranten en hun acceptatie in de Nederlandse samenleving. Deze aanpak voorkomt tevens dat nieuwe groepen ontstaan die zich in een achterstandspositie bevinden waardoor huidige specifieke beleidsmaatregelen voor het bestrijden van achterstanden in de toekomst kan worden verminderd.^{xcvii} Door middel van schaalvergroting van de al bestaande integratieprogramma's zou de mogelijkheid om maatwerk te kunnen leveren toenemen en daarmee ook het rendement van de integratieprogramma's.^{xcviii}

In de voorgestelde aanpak was het de verantwoordelijkheid van de immigrant om alle aangeboden mogelijkheden te benutten om zodoende een zelfstandige positie in de maatschappij te bemachtigen.^{xcix} Naast allochtone jongeren en nieuwkomers richtte de aanpak zich op al langer in Nederland verblijvende minderheden, ofwel oudkomers, die in een achterstandspositie waren geraakt of dreigden te geraken dan wel anderzijds onvoldoende participeerden in de samenleving. Tot slot richtte de voorgestelde aanpak zich op de emancipatie van allochtone vrouwen. Het streven was om vanaf 1996 een sluitend systeem te hebben waarbij alle nieuwkomers die in aanmerking kwamen voor een integratieprogramma hier ook daadwerkelijk aandeelnamen.

In de nota *Investeren in Integreeren* van 1994 werd er onderscheid gemaakt tussen immigranten, vluchtelingen en overige verblijfsgerechtigden. De nota zag slechts op integratieprogramma's voor immigranten maar het ministerie van WVC streefde er naar om integratieprogramma's voor alle drie de groepen te combineren in één programma.^c

In hetzelfde jaar bracht de minister van Binnenlandse Zaken de *Contourennota* uit die in grote lijnen overeenkomt met de nota *Investeren in Integreeren*.^{ci} Volgens de Contourennota zou het toekomstig integratiebeleid een voor nieuwkomers meer verplichtend karakter moeten krijgen waarbij de eigen verantwoordelijkheid van nieuwkomers om in te burgeren en te integreeren werd onderstreept met de nieuwe term "burgerschap".^{cii} Deze term sloot naadloos aan bij de trend van een steeds verder terugtrekkende overheid die meer verantwoordelijkheid neerlegt bij burgers voor de eigen ontplooiing. Burgerschap veronderstelde namelijk "vrije, autonome en actieve burgers die verantwoordelijkheid dragen voor zichzelf en de samenleving en daarop ook aangesproken kunnen worden". Dit gold ook voor het slagen van het integratieproces. Vanuit dit oogpunt was deelname van nieuwkomers aan de Nederlandse samenleving niet langer vrijblijvend maar een bewuste individuele keuze die zowel rechten als plichten met zich meebracht.^{ciii} In dat licht werd de primaire doelstelling van het integratiebeleid "de realisering van het activerend burgerschap van personen uit etnische minderheidsgroepen". Het activerend burgerschap betekende ook dat personen uit minderheidsgroepen een

keuze konden maken in hoeverre zij hun culturele identiteit wilden behouden dan wel verder ontwikkelen.^{civ} Niet alleen burgers, inclusief nieuwkomers, maar ook gemeenten kregen in het kader van een zich steeds verder terugtrekkende overheid meer verantwoordelijkheden toebedeeld. Hierdoor kregen gemeenten een belangrijke rol in de vormgeving en uitvoering van het nieuwe integratiebeleid.^{cv}

Inburgeringscontracten

In het Regeerakkoord *Keuzes voor de Toekomst* (1994) wordt aangekondigd om de inburgeringscontracten voor nieuwkomers in te voeren met sancties op niet-naleving.^{cvi} De minister van Binnenlandse Zaken stelt dat het primaire doel van inburgering, waar de inburgeringscontracten onderdeel van zullen zijn, is gelegen in zo spoedig mogelijke zelfredzaamheid van uitkeringsafhankelijke nieuwkomers en aansluiting van deze mensen bij het reguliere (beroeps-)onderwijs en de arbeidsmarkt.^{cvii}

Met de invoering van inburgeringscontracten per 1 januari 1996 voor nieuwkomers is het eerste landelijke inburgeringsbeleid een feit. "Inburgeringscontracten hebben als doel te verzekeren dat een spoedige inburgering en zelfredzaamheid van nieuwkomers in de Nederlandse samenleving kan worden bereikt."^{cviii} Uitgangspunten van het beleid zijn maatwerk en een sanctiebeleid voor uitkeringsgerechtigde nieuwkomers dat via de Algemene bijstandswet loopt. Dat betekent dat inburgering alleen verplicht is voor uitkeringsgerechtigde nieuwkomers omdat een wettelijke basis voor een sanctiebeleid voor niet uitkeringsgerechtigde nieuwkomers ontbreekt. Het inburgeringstraject wordt met name aangeboden aan nieuwkomers die het risico lopen in een achterstandssituatie te geraken.^{cix} Het inburgeringscontract wordt afgesloten tussen een gemeente en een inburgeringsplichtige waarbij de gemeente zich onder meer verplicht een traject op maat aan te bieden met inbegrip van een cursus NT2, maatschappelijke oriëntatie en beroepenoriëntatie.^{cx} Tegenover deze plicht van de gemeente staat de inspanningsverplichting van de inburgeraar om voldoende deel te nemen aan het traject.^{cxii}

De inhoud en organisatie van het inburgeringstraject krijgen vorm met het *werkmodel inburgering* dat bestaat uit de volgende elementen: centrale werving en intake om te bepalen of en welk traject wordt ingezet, individuele trajectbepaling en -begeleiding, NT2-taalcursus en maatschappelijke oriëntatie en een landelijke inburgeringstoets ter afsluiting van het traject. Er wordt naar gestreefd dat een inburgeringsplichtige het inburgeringstraject in maximaal twee jaar tijd afrondt waarbij binnen de cursusduur van 500 uur minimaal taalniveau CITO-2 wordt gehaald.^{cxiii} In feite worden drie typen zelfredzaamheid onderscheiden: sociale, educatieve en professionele zelfredzaamheid.^{cxiiii}

Het kabinet streefde ernaar om in 1998 met een nieuw wettelijk stelsel tot een sluitende aanpak te komen waarbij een inburgeringstraject aan alle nieuwkomers, ook de niet-uitkeringsgerechtigden, kon worden aangeboden.^{cxv} Het wetsvoorstel

hiertoe, de Wet inburgering nieuwkomers, is in hetzelfde jaar als de invoering van de inburgeringscontracten al aan de Tweede Kamer aangeboden.^{cxv}

Ten aanzien van het integratiebeleid gevoerd in de periode 1996-1997 stelde de Algemene Rekenkamer: "De belangrijkste conclusie van de Rekenkamer is dat er een hoge mate van onzekerheid bestaat over de werking van het integratiebeleid. Dit komt doordat van het merendeel van de 230 maatregelen die in de periode 1996-1997 van kracht waren ter bevordering van de integratie van minderheden, het beoogde doel niet duidelijk genoeg is geformuleerd."^{cxvi} De Algemene Rekenkamer stelde dat de kwaliteit en de kwantiteit van het NT2-onderwijs in de voorgaande jaren weliswaar was verbeterd maar desondanks lag het onderwijsaanbod nog steeds ruimschoots onder de vraag en bereikten de meeste inburgeringsplichtigen niet het gewenste taalvaardigheidsniveau (slechts 10% bereikt educatieve en professionele zelfredzaamheid). Hierdoor vond doorstroming naar beroepsonderwijs en de arbeidsmarkt onvoldoende plaats.^{cxvii}

Wet inburgering nieuwkomers 1998

Met de Wet inburgering nieuwkomers (Win 1998), die op 30 september 1998 in werking trad, kreeg het inburgeringsbeleid een wettelijke basis.^{cxviii} "Het doel van inburgering is bevordering van het integratieproces en daardoor het zoveel mogelijk voorkomen van maatschappelijke achterstand. Het streven is er dan ook op gericht dat de nieuwkomer spoedig een zelfredzaamheid bereikt bij het verwerven van een positie in de samenleving."^{cxix} Inburgering werd hier duidelijk getypeerd als eerste stap in het integratieproces en was gericht op aansluiting op educatie en de arbeidsmarkt.^{cxx} De doelgroep van de Win 1998 waren nieuwkomers ouder dan 18 jaar die zich duurzaam in Nederland vestigden en het risico liepen in een maatschappelijke achterstandssituatie te geraken. Naast het al bestaande sanctiebeleid voor uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen maakte deze wet het gemeenten mogelijk om aan alle nieuwkomers die hun inburgeringsverplichtingen niet nakomen een sanctie op te leggen.^{cxxi} De gemeenten kregen duidelijk de regie in handen nu zij verantwoordelijk waren voor het uitvoeren van een inburgeringsonderzoek en het vaststellen van het inburgerings-programma. Het inburgeringsprogramma bestond uit een educatief programma (NT2, een opleiding gericht op sociale redzaamheid en op breed maatschappelijk functioneren afgesloten met een toets), maatschappelijke begeleiding en doorgeleiding naar de arbeidsmarkt.^{cxxii} Hier stond nog steeds de inspanningsverplichting van de inburgeringsplichtige tegenover. De Win 1998 stelde geen termijn aan het inburgeringstraject maar het streven was dat inburgeringsplichtigen minimaal taalniveau 2 (*sociale redzaamheid*) of niveau 3 (*professionele redzaamheid*) zouden bereiken.^{cxxiii} Onder de Win 1998 waren gemeenten overigens verplicht om de door hen aangeboden inburgerings-programma's in te kopen bij regionale opleidingscentra (ROC's).^{cxxiv} De financiering van het inburgeringsbeleid onder de WIN 1998 bouwde voort op de bijdrageregelingen^{cxxv} die ten aanzien van de inburgeringscontracten in 1996 waren gesloten.^{cxxvi}

Oudkomers

Veel migranten die voor de invoering van de Win 1998 al naar Nederland zijn gekomen hadden geen toegang tot het inburgeringsprogramma maar bevonden zich, mede door een taalachterstand, wel in een maatschappelijke achterstandssituatie. Deze zogeheten *oudkomers* hadden enkel en alleen toegang tot cursussen Nederlands als tweede taal (NT2-cursussen) gefinancierd via de Wet educatie en beroepsopleiding (Web).^{cxxvii} Deelname was echter vrijwillig.

In het Regeerakkoord 1998-2002 stelde het Rijk extra financiële middelen beschikbaar om ook deze groep oudkomers in te laten burgeren. Hierbij genoten werklozen en opvoeders prioriteit.^{cxxviii} Vanaf 1999 konden in totaal 54 gemeenten aanspraak maken op bijdrageregelingen voor meerjarige ontwikkelingsprogramma's voor oudkomers.^{cxxix} De focus van deze ontwikkelings- of inburgeringsprogramma's lag op beheersing van de Nederlandse taal.^{cxxx} In de bijdrageregelingen werden geen bepalingen opgenomen omtrent doelgroepbereik, eindniveau of de cursusduur en stond het gemeenten vrij om met andere onderwijsinstellingen dan het ROC contracten af te sluiten.^{cxxxi} Kortom, er was geen sprake van verplichte winkelnering bij de ROC's zoals bij inburgering voor de nieuwkomers. Deelname aan deze ontwikkelings- of inburgerings-programma's was in principe vrijwillig, tenzij de oudkomer een bijstandsuitkering genoot.^{cxxxii} De meeste aangeboden inburgeringstrajecten voor oudkomers bleken dual van aard waarbij taalonderwijs werd gecombineerd met werk/opleiding en opvoedingsondersteuning. Met de inburgeringsprogramma's bereikten de 54 gemeenten gezamenlijk ongeveer 10.000 oudkomers per jaar.^{cxxxiii} Dat dit onvoldoende was bleek uit de lange wachtlijsten die zich vormden, wat onder meer kon worden toegeschreven aan een beperkt budget en beperkte capaciteit van de onderwijsinstellingen.^{cxxxiv}

In de *Notitie Oudkomers* kondigde de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid het voornemen aan om het oudkomersbeleid verder uit te breiden. Tot en met 2006 verwachtte de minister 180.000 NT2-trajecten voor oudkomers aan te kunnen bieden.^{cxxxv} Echter, eerder dat jaar schatte het Sociaal en Cultureel Planbureau dat de doelgroep van oudkomers rond de 500.000 personen zou bedragen.^{cxxxvi} Niet lang na de *Notitie Oudkomers* zette de Tweede Kamer nog meer in op de inburgering van oudkomers door de inburgeringstrajecten aan te wijzen als Groot Project.^{cxxxvii} Met de nieuwe Regeling Inburgering Oudkomers konden alle gemeenten, behalve de eerdergenoemde 54 gemeenten, aanspraak maken op een rijksbijdrage voor de inburgering van oudkomers. In deze regeling komt de nadruk meer op duale trajecten te liggen, en worden de bestaande prioritaire doelgroepen werklozen en opvoeders uitgebreid met geestelijke bedienaren.^{cxxxviii}

Resultaten WIN 1998 en oudkomersbeleid

Verschillende onderzoeksrapporten maakten duidelijk dat de gewenste resultaten van het inburgeringsbeleid niet waren behaald nu het bereikte taalniveau over het algemeen beneden het streefniveau lag en uitval hoog was.^{cxxxix} Ter illustratie,

over de periode 2003-2006 haalde iets minder dan 30% van de oudkomers en iets meer dan 40% van de nieuwkomers taalniveau A2.^{cxl}

De mogelijke oorzaken van het falende inburgeringsbeleid liepen uiteen: het ontbreken van vraaggericht en inhoudelijk maatwerk, te lage intensiteit van het lesprogramma, onvoldoende doorgeleiding naar vervolgonderwijs, de arbeidsmarkt of maatschappelijke participatie werden allemaal genoemd.^{cxli} De Algemene Rekenkamer adviseerde om een onderwijskundig onderzoek uit te laten voeren naar de gemiddelde aantal benodigde lessen die nodig zijn om een bepaald niveau te behalen. Daarnaast adviseerde de Rekenkamer om in de contracten tussen de gemeenten en ROC's prestatie- en resultaatsafspraken vast te leggen en tevens de verantwoording daarover.^{cxlii}

De werkgroep IBO en de SER adviseerden juist om de verplichte winkelnering bij de ROC's los te laten.^{cxliii} De werkgroep IBO stelde zich op het standpunt dat de verplichte winkelnering bij het ROC ten koste zou gaan van maatwerk en het aanbieden van combinatietrajecten, omdat het aanbod van het ROC zich hoofdzakelijk richtte op standaardprogramma's.^{cxliiv} Volgens de SER zou het loslaten van gedwongen winkelnering ROC's de kans geven om zich lokaal sterker te manifesteren en inhoudelijke expertise verder te ontwikkelen. Ook de overheid zou volgens de SER een rol kunnen spelen bij het flexibeler maken van het onderwijsaanbod door beperkende beleidsvoorwaarden en regelgeving te wijzigen of te schrappen.^{cxliv}

Duale trajecten

In 2001 suggereerde de WRR dat de effectiviteit van het Nederlandse taalonderwijs mogelijk verbeterd kon worden door taalonderwijs aan te bieden in een voor de inburgeraar relevante context.^{cxlvi} Afhankelijk van het doelperspectief van de inburgeraar, bijvoorbeeld arbeidsparticipatie, deelname aan hoger onderwijs of sociale participatie, is de beoogde context een arbeidsplaats, een onderwijsinstelling dan wel een omgeving voor sociale activering.^{cxlvii} In feite wordt dan het onderdeel taalverwerving van het inburgeringstraject in combinatie aangeboden met andere trajectonderdelen gericht op onder meer arbeid, hoger onderwijs of sociale activering.^{cxlviii} Vanaf begin jaren 2000 wonnen deze zogeheten duale trajecten, voor zowel nieuw- als oudkomers, aan populariteit.

De beleidsnota van Verdonk

In de *Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2003* brak Verdonk, toenmalig minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, met het uitgangspunt 'behoud van de eigen culturele identiteit'. Dit uitgangspunt legde immers de nadruk op de acceptatie van verschillen tussen autochtone en allochtone ingezetenen terwijl volgens Verdonk een gemene deler nodig was om een eenheid van de Nederlandse samenleving te realiseren. Deze gemene deler was het gedeeld burgerschap voor alle ingezetenen, zowel allochtone als autochtone, wat uiteindelijk ook het doel van het integratiebeleid moest worden. Verdonk definieerde gedeeld burgerschap als volgt; "Gedeeld burgerschap houdt in dat er

Nederlands wordt gesproken, dat men zich houdt aan basale Nederlandse normen.”^{cxlix} Burgerschap impliceerde een actieve bijdrage aan de samenleving waarbij de eigen verantwoordelijkheid centraal stond. Een nieuw inburgeringsstelsel moest ervoor zorgdragen dat nieuwkomers en oudkomers deze eigen verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk zouden oppakken. Hiertoe werd het noodzakelijk geacht dat gezinsvormers en -herenigers al in het eigen land met inburgering starten, dat de kosten voor inburgering door de inburgeraars zelf zouden worden gedragen en dat er positieve en negatieve prikkels zouden komen voor specifieke groepen inburgeraars. Tot slot moest met de introductie van een inburgeringsexamen duidelijk worden wat de eisen zouden zijn voor inburgering.^{cl}

Wet inburgering in het buitenland (Wib)

Op 15 maart 2006 trad de Wet inburgering in het buitenland (Wib) in werking.^{cli} Het beoogde doel van de wet was het bevorderen van integratie in de Nederlandse samenleving door met het inburgeringsproces al in het land van herkomst aan te vangen.^{clii} Met een beroep op de eigen verantwoordelijkheid in het integratieproces moeten bepaalde categorieën nieuwkomers al voor hun komst naar Nederland beschikken over een basisniveau Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving. Bij gebreke kan de aanvraag voor een machtiging tot voorlopig verblijf worden afgewezen. De doelgroep van de Wib komt overeen met de doelgroep van de Wet inburgering nieuwkomers, dat wil zeggen een vreemdeling van achttien jaar en ouder die naar Nederland komt met het doel zich duurzaam in Nederland te vestigen.^{cliii}

Het basisexamen inburgering (buitenland) bestond uit twee examenonderdelen: de toets spreekvaardigheid en de toets kennis van de Nederlandse samenleving.^{cliv} De exameneis voor spreekvaardigheden werd vastgesteld op niveau A1-min.^{clv} In 2011 werd het vereiste taalniveau omhoog geschroefd naar niveau A1 en een toets begrijpend lezen toegevoegd eveneens op niveau A1.^{clvi}

In de periode 2011-2014 lag het slagingspercentage van de eerste volledige examens rond de 80% en in de periode 2015 tot en met de eerste helft van 2017 rond de 60%. In de tweede helft van 2017 is het slagingspercentage weer opgelopen richting de 70%.^{clvii}

^{lxvii} *Kamerstukken II, 2003/04, 28 689, nrs. 8-9; p. 29.* De WRR benadrukte dat veel immigranten zelf ook uitgingen van een tijdelijk verblijf in Nederland.

^{lxviii} *ACOM (1979), Advies onderzoek minderheden*, hoofdstuk 3.

^{lxix} *Kamerstukken II, 2003/04, 28 689, nrs. 8-9; p. 78 e.v.* Ter illustratie, buitenlandse werknemers vielen bijvoorbeeld onder het ministerie van Sociale Zaken, vluchtelingen onder het ministerie van Buitenlandse Zaken en Surinamers en Antillianen onder het ministerie van Maatschappelijk Werk (*WRR, 1979*).

^{lxx} *WRR (1979), Etnische minderheden, Rapport aan de regering*, p. XVIII.

^{lxxi} M.J.A. Penninx (2017), *Integratie met behoud van eigen cultuur?, Terugkijken naar beleidsleuzen, beleidskeuzes en misvattingen daarover*, *Historisch Tijdschrift Groniek*, 208-209 Integratie, p. 205.

^{lxxii} *Kamerstukken II, 2003/04, 28 689, nrs. 8-9; p. 110 e.v.*

^{lxxiii} *WRR (2007), De casus Inburgering en Nationaliteitswetgeving*, p. 16.

^{lxxiiii} *WRR (1979): Etnische Minderheden*, p. XXXIX, punt 1 en 2.

^{lxxv} *Ibid.*, p. XIX en p. XXIII, punt 4.3.

^{lxxvi} *Ibid.*, p. XXXIX, punt 3.



- lxxvi Een voorbeeld van een betere aansluiting op de specifieke vraag volgt uit het beleidsplan: "Met ingang van het schooljaar 1979/1980 zijn daarom middelen beschikbaar gesteld voor het onderwijs aan anderstalige cursisten en cursisten van Surinaamse/Antilliaanse herkomst waarbij ervan wordt uitgegaan, dat voor hen gedurende maximaal één schooljaar extra faciliteiten nodig zijn om hen in staat te stellen het onderwijs te volgen." (Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1981), p. 51).
- lxxvii *Kamerstukken II*, 2003/04, 28 689, nr. 9, p. 110.
- lxxviii In het beleidsplan wordt uitgelegd dat onderwijs in de eigen taal en cultuur een kind in staat stelt om contacten met de eigen culturele groep in Nederland maar ook in het land van herkomst duurzaam te onderhouden (Onderwijs en Wetenschappen (1981), p. 8).
- lxxix *Kamerstukken II*, 1982/83, 16 102, nrs. 20-21, p. 92-93.
- lxxx *Kamerstukken II*, 1982/83, 16 102, nrs. 20-21, p. 2 en 12.
- lxxxi *Ibid.*, p. 2 en 11.
- lxxxii WRR (1989), *Rapport Allochtonenbeleid*, p. 19.
- lxxxiii *Ibid.*, p. 9 en 48.
- lxxxiv *Ibid.*, p. 23.
- lxxxv *Ibid.*, p. 7 en 22.
- lxxxvi De WRR doelt op de volgende groepen: "pas gearriveerde migranten die op enigerlei wijze ten laste van de overheid komen (behalve asielzoekers) en voor werkloze allochtone uitkeringsgerechtigden met een opleiding beneden het eindniveau van het Nederlandse basisonderwijs, inclusief jonge allochtone vrouwen wier partner een uitkering geniet." (WRR (1989), p. 12).
- lxxxvii *Ibid.*, p. 11 en 62.
- lxxxviii *Kamerstukken II*, 1989/90, 21 472, nr. 2, p. 3.
- lxxxix *Ibid.*, p. 13 en 20.
- xc *Ibid.*, p. 3 en 13.
- xcI *Ibid.*, p. 8.
- xcii *Ibid.*, p. 5.
- xciii Van der Zwan, A. en Entzinger, H.B. (1994): "*Beleidsopvolging Minderhedendebat.*" *Advies in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken.*
- xciv WVC (1994), *Investeren in integreren, Het WVC-minderhedenbeleid*, p. 9.
- xcv *Ibid.*, p. 9-10.
- xcvi *Ibid.*, p. 2, 3 en 10.
- xcvii *Ibid.*, p. 11.
- xcviii *Ibid.*, p. 4.
- xcix *Ibid.*, p. 12.
- c *Kamerstukken II*, 1993/94, 23 684, nr. 2.
- ci *Ibid.*, p. 4 e.v.
- cii *Ibid.*, p. 5 en 25.
- ciii *Ibid.*, p. 24-25.
- civ *Ibid.*, p. 5, 8 en 17.
- cv Regeerakkoord *Keuzes voor de Toekomst* (1994), p. 27.
- cvI *Kamerstukken II*, 1994/95, 23 901, nr. 4, p. 1.
- cvii *Kamerstukken II*, 1994/95, 23 901, nr. 10, p. 5-6.
- cviii *Ibid.*, p. 3.
- cix *Ibid.*, p. 4-5.
- cx *Kamerstukken II*, 1994/95, 23 901, nr. 10, p. 1; *Kamerstukken II*, 2005/06, 30 308, nr. 3, p. 3.
- cxI *Kamerstukken II*, 1994/95, 23 901, nr. 10, p. 11.
- cxii *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 001, nrs. 1-2, p. 21.
- cxiii *Kamerstukken II*, 1995/96, 25 114, nrs. 1-3.
- cxiv *Kamerstukken II*, 1994/95, 23 901, nr. 16, p. 3.
- cxv *Kamerstukken II*, 1998/99, 26 426, nr. 2, p. 5.
- cxvi *Ibid.*, p. 44.
- cxvii *Kamerstukken II*, 2003/04, 28 689, nr. 9, p. 122. Oudkomers hebben geen inburgeringsplicht maar kunnen vrijwillig deelnemen, *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 114, nr. 3, p. 3.
- cxviii *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 114, nr. 3, p. 6.
- cxix *Ibid.*, p. 1.
- cxX Artikel 1 en 4, tweede lid Win 1998 (*Stb.* 1998, nr. 261). <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-1998-261.html>.
- cxxi *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 114, nr. 3, p. 29; Artikel 18, eerste lid Win 1998.
- cxXii Artikelen 2, 5 en 6 Win 1998.
- cxXiii Regeling vaststelling inhoud en niveaus inburgeringstoets nieuwkomers. Geraadpleegd: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0009778/1998-09-30> en *Kamerstukken II*, 1999/00, 27 275, nrs. 1-2.
- cxXiv Algemene Rekenkamer (2017), *Rapport Inburgering; Kamerstukken II*, 2005/06, 30 308, nr. 3, p. 5.
- cxXv Het betreft hier de Onderwijsregeling inburgering nieuwkomers en de Welzijnsregeling inburgering nieuwkomers.
- cxXvi *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 114, nr. 3, p. 26.

- cxvii *Kamerstukken II*, 1999-2000, 27 275, nrs. 1-2, p. 11-12. De Wet educatie en beroepsopleiding (Web) trad op 1 januari 1997 in werking.
- cxviii *Kamerstukken II*, 1997/98, 26 024, nr. 10.
- cxix *Kamerstukken II*, 1999-2000, 27 275, nrs. 1-2; *Kamerstukken II*, 2003/04, 28 689, nrs. 8-9. Het betreft de Bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid voor de G25 gemeenten uit het grotenstedenbeleid, de Bijdrageregeling inburgering oudkomers voor 17 gemeenten en de Bijdrageregeling G12.
- cxx *Kamerstukken II*, 1999/00, 27 275, nrs. 1-2, p. 12.
- cxxi *Kamerstukken II*, 1999/00, 27 275, nrs. 1-2, p. 12 en *Kamerstukken II*, 1999/00, 27 083, nr. 2, p. 19.
- cxxii *Kamerstukken II*, 1999/00, 27 275, nrs. 1-2, p.15 en *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 083, nr. 2, p. 20.
- cxxiii *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 083, nr. 17, p. 11.
- cxxiv *Kamerstukken II*, 1999/00, 27 083, nr. 2, p. 16-17. Ter indicatie, op 1 januari 2000 bedreogen de wachtlijsten meer dan 10.000 oudkomers (*Kamerstukken II*, 1999/00, 27 083, nr. 2).
- cxv *Kamerstukken II*, 1999/00, 27 083, nr. 2, p. 26.
- cxvi SCP (2001), *Oudkomers in beeld, De schatting van een mogelijke doelgroep*.
- cxvii *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 083, nr. 18.
- cxviii *Stcr.* 12 september 2002, nr. 175.
- cxix cxxxix *Kamerstukken II*, 1999/00, 27 275, nrs. 1-2, p. 48; *Kamerstukken II*, 2002/03, 28831, nr. 2, p. 38 (rapport van de Algemene Rekenkamer: Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek); SER (2000), *Kansen geven kansen nemen, bevordering arbeidsdeelname etnische minderheden*, p. 98, zie ook noot **PM**; 28 689, nrs. 8-9, p. 139; *Werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek, Perspectief op integratie*, rapport van de werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar de doelmatigheid van het inburgeringsonderwijs, 2002, p. 4 en Brink e.a. (2002), *Verscheidenheid in integratie, evaluatie van de effectiviteit van de WIN*, p. 146-147.
- cxl VROM (2007), *Deltaplan inburgering, vaste voet in Nederland*, p. 47-50.
- cxli SER (2000), *Kansen geven kansen nemen, bevordering arbeidsdeelname etnische minderheden*; Brink e.a. (2002), *Verscheidenheid in integratie, evaluatie van de effectiviteit van de WIN*.
- cxlii *Kamerstukken II*, 1999/00, 27 275, nrs. 1-2, p. 6 en 39.
- cxliii *Werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2002), Perspectief op integratie*, rapport van de werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar de doelmatigheid van het inburgeringsonderwijs, p. 5; SER (2003), *advies Inburgeren met beleid*, p. 10 en 49 e.v.
- cxliv *Werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2002), Perspectief op integratie*, rapport van de werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar de doelmatigheid van het inburgeringsonderwijs, p. 4.
- cxlv SER (2003), *advies Inburgeren met beleid*, p. 50.
- cxlvi *WRR*, rapporten aan de regering, Nederland als immigratiesamenleving, 2001, p. 12.
- cxlvii *Taskforce Inburgering*, inburgering in perspectief, Brochurereeks *Sleutels tot inburgering*, 2002.
- cxlviii SER, *advies Inburgeren met beleid*, 2003, p. 8.
- cxlix *Kamerstukken II*, 2003/04, 29 203, nr. 1, p. 8.
- cl *Ibid.*, p. 10.
- cli Geraadpleegd: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0023204/2006-03-15/0/informatie#Grondslagen>.
- clii *Kamerstukken II*, 2003/04, 29 700, nr. 3, p. 3.
- cliii *Ibid.*, p. 4-8.
- cliv *Regioplan*, Evaluatie WIB, 2014, p. 1.
- clv Artikel 16, eerste lid, onder h Vw 2000 en *Kamerstukken II*, 2003/04, 29 700, nr. 3, p. 13.
- clvi *Kamerstukken II*, 2011/12, 33 086, nr. 3, p. 7.
- clvii *Significant*, Inburgering: Systeemwereld versus leefwereld, Evaluatie Wet inburgering 2013, 2018.

Bijlage 2

Belangrijkste actoren in het inburgeringsonderwijs

1. Inleiding

In deze bijlage wordt in eerste instantie de rol van de private aanbieders in het inburgeringsonderwijs beschreven. Hierbij is de Wi 2013 uitgangspunt. Via marktwerking zijn private aanbieders bij het inburgeringsbeleid betrokken, maar marktwerking is slechts een onderdeel van het inburgeringsbeleid. Ook andere actoren spelen een belangrijke rol in het inburgeringsbeleid; de belangrijkste hiervan zijn de inburgeraar zelf, stichting Blik op Werk en verschillende actoren van de overheid. Ook deze actoren komen in dit hoofdstuk aan de orde.

2. De rol van de private aanbieders, inburgeringsplichtigen en overheid

2.1 Private aanbieders

Private aanbieders van inburgeringsonderwijs hebben als taak om onderwijs aan te bieden dat aansluit bij de door de overheid vastgestelde eindtermen van inburgering. Het staat hen vrij om te bepalen hoe zij dit onderwijs aanbieden en hoe zij het invullen. Indien private aanbieders besluiten om aan te sluiten bij het keurmerk Blik op Werk zullen zij wel aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen onder andere met betrekking tot een leerplan en lesmaterialen.

2.2. Blik op Werk

Blik op Werk, ook een private partij, houdt als houder van het keurmerk Inburgering toezicht op de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs en op aanbieders op de inburgeringsmarkt. Private aanbieders kunnen toegang tot het keurmerk krijgen indien zij voldoen aan de administratieve toets het aspirant-keurmerk. Om aan de administratieve toets te voldoen moet er onder meer een leerplan zijn, leermaterialen, een klachtenregeling, een privacyregeling, de wetgeving ten aanzien van het personeel dient te worden gevolgd, en er dient belasting te worden afgedragen. Wanneer de normen worden behaald, wordt het keurmerk toegekend.^{clviii} Gedurende het eerste jaar nadat het aspirant-keurmerk is verkregen wordt de private aanbieder bezocht en gecontroleerd en vindt toezicht in de klas plaats.^{clix} Na het eerste jaar wordt er een audit gehouden. Na twee jaar zijn er bij taalscholen met middel- en hoger-opgeleiden vaak al examenresultaten beschikbaar. Hiermee kunnen de slagingspercentages worden berekend. De jaarlijkse audits, of bij scholen met een hoge klanttevredenheid om het jaar, en het eenmalige Toezicht in de klas worden overigens bij alle keurmerkhouders uitgevoerd. Sinds september 2018 wordt door Blik op Werk ook financieel toezicht gehouden op de private aanbieders. Hierdoor komen onder meer fraudegevallen aan het licht die vervolgens worden doorgegeven aan de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

Blik op Werk kan besluiten het (aspirant-)keurmerk in te trekken indien een private aanbieder niet (langer) aan de voorwaarden van het keurmerk voldoet. De meest voorkomende gronden voor intrekking zijn de uitkomsten van het klanttevredenheidsonderzoek^{clx} en het niet behalen van het vooraf vastgestelde minimale slagingspercentage.

Halverwege 2016 opende Blik op Werk een klachtenlijn voor inburgeringsplichtigen.^{clxi} Dit blijkt uiteindelijk een belangrijk meldpunt te zijn voor fraude in het inburgeringsonderwijs. De keurmerkhouders betalen Blik op Werk voor de geleverde diensten.

2.3 Inburgeringsplichtigen

Inburgeringsplichtigen zijn onder te verdelen in twee hoofdgroepen, asielmigranten en migranten met een reguliere verblijfsvergunning (reguliere migranten). Inburgeringsplichtigen zijn verplicht om binnen drie jaar alle onderdelen van het inburgeringsexamen te behalen. Dit staat bekend als de inburgeringsplicht. Inburgeringsplichtigen zijn zelf verantwoordelijk voor de vormgeving van hun inburgering en kunnen ervoor kiezen inburgeringsonderwijs in te kopen bij een private aanbieder. Het staat hen vrij zich voor te bereiden op het inburgeringsexamen zonder inburgeringsonderwijs. Voor de financiering ervan kan de inburgeringsplichtige asielmigrant een lening afsluiten bij DUO. Indien de asielmigrant het inburgeringsexamen binnen drie jaar haalt hoeft een eventueel afgesloten lening niet te worden terugbetaald. Onder voorwaarden kunnen ook inburgeringsplichtige reguliere migranten in aanmerking komen voor een sociale lening, die moet worden terugbetaald.

2.4 Overheid

Bij de overheid worden twee verschillende actoren onderscheiden, DUO en gemeenten.

DUO

Vershillende van deze taken worden uitgevoerd door DUO,^{clxii} een batenlastendienst onder het ministerie van OCW en vallen derhalve onder de ministeriële verantwoordelijkheid van de betreffende minister.^{clxiii} DUO is verantwoordelijk voor de informatieverstrekking over de inburgeringsplicht (kennisgeving), de verstrekking van leningen en de betaling van facturen, het verlenen van verlengingen, vrijstellingen en ontheffingen, de handhaving en sanctionering van inburgeringsplichtigen die niet tijdig inburgeren en het organiseren van examens.

Gemeenten

De Wi 2013 had grote gevolgen voor de rol van de lagere overheid, namelijk de gemeenten, bij de inburgering van nieuwkomers. Met de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige verloren gemeenten onder de Wi 2013 hun regierol. De gemeenten hoefden immers geen inburgeringsvoorzieningen meer aan te bieden of in te kopen. Daarnaast waren gemeenten niet langer bevoegd om bestuurlijke boetes op te leggen bij niet-

nakoming van de inburgeringsplicht, maar verschoof deze bevoegdheid naar de minister.

Per 1 oktober 2017 werden de gemeenten weer, althans gedeeltelijk, bij de inburgering betrokken.^{clxiv} Het inburgeringsexamen werd namelijk uitgebreid met het onderdeel participatieverklaringstraject waarbinnen inburgeringsplichtigen zich de kernwaarden van de Nederlandse maatschappij, zoals vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit, eigen maken en de participatieverklaring ondertekenen.^{clxv} De regie voor het participatieverklaringstraject is in handen van de gemeenten omdat zij zagezegd het dichtst bij de inburgeringsplichtige staan. Daarnaast werden gemeenten belast met de maatschappelijke begeleiding van asielmigranten en hun gezinsleden. Deze maatschappelijke begeleiding ziet op hulp bij het regelen van basisvoorzieningen (bijvoorbeeld het openen van een bankrekening, het afsluiten van verzekeringen en betalen van de huur), hulp bij het opstarten van inburgering en begeleiding om participatie en integratie te bevorderen.^{clxvi}

^{clviii} Handleiding Blik op Werk 2018.

^{clix} In de interviews met private aanbieders komt naar voren dat de uitvoerders van het Toezicht in de klas daadwerkelijk lessen bezoeken en bijwonen en deze nadien met de docenten evalueren waarna een rapport wordt uitgebracht.

^{clx} De klantwaardering mag niet onder 6,5 komen op een schaal van 0 tot 10.

^{clxi} Blik op Werk, brief van 29 september 2016.

^{clxii} <https://duo.nl/zakelijk/inburgeren/begeleiden-inburgeraar/welke-organisatie-doet-wat.jsp>.

In 2007 besloot de minister van OCW het zelfstandig bestuursorgaan de Informatie Beheer Groep samen te voegen met de Centrale Financiën Instellingen. Dit resulteerde in 2010 in de instelling van de baten-lastendienst Dienst Uitvoering Onderwijs. Aanleiding was de doorlichting van Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's), voortvloeiend uit de Kaderwet ZBO's (2007) waarin werd geconcludeerd dat het zelfstandig bestuursorgaan IBG onder de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister moest worden gebracht (*Kamerstukken II*, 2007/08, 31201 en 31200 VIII, nr. 4 en *Kamerstukken II*, 2008/09, 31 982, nr. 1).

^{clxiii} *Kamerstukken II*, 2009/10, 31 982, nr. 3.

^{clxiv} In het Bestuursakkoord van 27 november 2015 tussen het Rijk, de provincies en de gemeenten was afgesproken om het participatieverklaringstraject al via maatschappelijke begeleiding al in 2016 aan te bieden (*Kamerstukken II*, 2015/16, 19 637, nr. 2085).

^{clxv} *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 584, nr. 3 en *Stb.* 2017 nr. 286.

^{clxvi} *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 584, nr. 3, p. 9.

