

Vergaderjaar 2005–2006

**30 308**

## Regels inzake inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering)

**Nr. 16**

### NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 27 april 2006

<b>ALGEMEEN</b>	<b>2</b>	<b>6. Aanbod van (gecombineerde) voorzieningen</b>	<b>35</b>
<b>1. Marktwerking</b>	<b>3</b>	6.1 Algemeen	35
1.1 Algemeen	3	6.2. Gecombineerde inburgeringsvoorziening	38
1.2 Keurmerk	3	<b>7. Begeleiding en eigen verantwoordelijkheid</b>	<b>46</b>
1.3. Transitietraject	8	<b>8. Inburgeringsexamen</b>	<b>48</b>
1.4. Meldingsprocedure bij de Europese Commissie	10	<b>9. Handhaving</b>	<b>54</b>
<b>2. Cliëntenparticipatie</b>	<b>10</b>	<b>10. Vreemdelingenrechtelijke aspecten</b>	<b>59</b>
<b>3. De inburgeringsplicht</b>	<b>13</b>	<b>11. Verhouding tot andere regelingen, waaronder internationaal en communautair recht</b>	<b>61</b>
3.1. Oudkomers	14	<b>12. Uitvoeringsaspecten</b>	<b>65</b>
3.2. Specifieke groepen Nederlanders	14	12.1. Verhuizing van de inburgeringsplichtige	65
3.3. Geestelijke bedienaren	16	12.2. Informatievoorziening	66
<b>4. Vrijstellingen en ontheffingen van de inburgeringsplicht</b>	<b>22</b>	13. Financiële aspecten	68
<b>5. Financiële faciliteiten</b>	<b>29</b>	<b>ARTIKELN</b>	<b>71</b>
5.1 De leenfaciliteit	29		
5.2 De vergoedingsfaciliteit	32		

## ALGEMEEN

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de nadere vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-, PvdA-, GroenLinks-, D66- en ChristenUnie-fracties in het nader verslag. Met genoegen stel ik vast dat de leden van de CDA-fractie de doelstellingen en de uitgangspunten van het wetsvoorstel onderschrijven en dat ook de leden van de D66-fractie in grote lijnen achter het voorliggende wetsvoorstel staan.

Sedert de indiening van de nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging (Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nrs. 7 en 8) op 23 december 2005 heb ik gewerkt aan de verdere uitwerking van het nieuwe inburgeringsstelsel. Bij die verdere uitwerking heb ik ook betrokken de diverse meningen die de bij het wetsvoorstel betrokken instanties tijdens de hoorzitting van 25 januari 2006 naar voren hebben gebracht. Dat betekent echter niet dat het wetsvoorstel thans volledig aan de – soms tegengestelde – wensen van die instanties tegemoet komt. Op de belangrijkste daaraan ten grondslag liggende redenen zal ik hieronder bij de beantwoording van de nadere vragen ingaan. De verdere uitwerking heeft geleid tot verschillende verbeteringen van het wetsvoorstel. In dat verband wijs ik op de aanpassing van diverse wetten in het domein werk en inkomen, waarmee efficiënte informatieuitwisseling met behulp van de reeds bestaande infrastructuur wordt bevorderd. Voorts wijs ik op de verlenging van de termijnen – waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald om voor een vergoeding in aanmerking te komen, waarbinnen de inburgeringsplichtige gebruik kan blijven maken van de leenfaciliteit en de termijn waarna een bestuurlijke boete kan worden opgelegd – ingeval de inburgeringsplicht tijdelijk wordt onderbroken. Voor de overige wijzigingen verwijs ik kortheidshalve naar de (tweede) nota van wijziging die met deze nota naar aanleiding van het nader verslag is ingediend.

Aangezien de uitkomsten van de uitvoeringstoets die door onderzoeksbureau BMC zal worden uitgevoerd (Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nrs. 11, 14 en 15) nog niet bekend zijn, heb ik daarop in deze nota uiteraard nog niet in kunnen gaan. Ik ga er van uit dat ik daarover tijdens de mondelinge behandeling van het onderhavige wetsvoorstel met de Tweede Kamer van gedachten kan wisselen. Naar aanleiding van de brief van 21 maart 2006 van Actal aan de voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 14) kan ik berichten dat over de administratieve lasten inmiddels overleg heeft plaatsgevonden met Actal. De administratieve lasten die voortvloeien uit het onderhavige wetsvoorstel inburgering en het ontwerp-Besluit inburgering dat ik de Tweede Kamer bij brief van 23 december 2005 (Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 8) heb toegezonden, zijn berekend en aan Actal ter beschikking gesteld. De administratieve lasten voor het bedrijfsleven en de burgers nemen onder het nieuwe stelsel naar verwachting af ten opzichte van de huidige Wet inburgering nieuwkomers en de oudkomersregelingen.

Hieronder ga ik nader in op de door de leden van de CDA-, PvdA-, GroenLinks-, D66- en ChristenUnie-fracties gestelde vragen. Daarbij ben ik met het oog op de leesbaarheid van de beantwoording verschillende malen afgeweken van de volgorde van het nader verslag. Ik hoop dat deze antwoorden leiden tot voorspoedige behandeling van het wetsvoorstel vóór het zomerreces, zodat de noodzakelijke vernieuwingen van het inburgeringsstelsel op 1 januari 2007 in werking kunnen treden.

## 1. Marktwerking

### 1.1. Algemeen

Bij de invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel wordt marktwerking ingevoerd, met andere woorden de gedwongen winkelnering voor nieuwkomers wordt losgelaten. Het verheugt mij dat reeds eerder, bij het aangehouden wetsvoorstel vrijgeven cursusaanbod nieuwkomers (Kamerstukken II, 2003/04, 29 646, nrs. 1–3), de CDA-, VVD-, GroenLinks- en D66-fracties zich positief hebben uitgesproken over het voornemen om de gedwongen winkelnering bij de Regionale Opleidingencentra (ROC's) in de huidige Wet inburgering nieuwkomers (Win) af te schaffen, en dat ook de PvdA-fractie in het verslag bij het onderhavige wetsvoorstel het principe van het vrije aanbod van inburgeringscursussen heeft gesteund. Voorts heeft ook de Taskforce Inburgering het vrije aanbod van inburgeringscursussen aanbevolen en heeft de evaluatie van de Win reeds in 2001 tot dezelfde aanbeveling geleid.

Doel van het loslaten van de gedwongen winkelnering is het vergroten van de vrijheid van gemeenten om maatwerk in te kopen met een betere prijs/kwaliteitsverhouding.

Voor het loslaten van de gedwongen winkelnering heb ik ook gekeken naar de oudkomersmarkt. Mijn verwachtingen van het nieuwe stelsel zijn mede gebaseerd op de ervaringen met de oudkomersmarkt, waar immers nooit gedwongen winkelnering heeft gegolden. De gemeenten zijn vrij in te kopen en hanteren daarbij selectie- en gunningcriteria.

Die selectie- en gunningcriteria van de gemeenten spelen een belangrijke rol. Op basis daarvan kiezen gemeenten immers die aanbieder uit die in relatie tot de vraag het beste product levert. Dat is de wijze van kwaliteitswaarborging waarin op de oudkomersmarkt is voorzien.

Op de oudkomersmarkt ziet men een gedifferentieerd aanbod met dito prijzen van een groot aantal andere aanbieders naast de roc's, die qua niveau, duur en inrichting van de cursussen meer maatwerk aan de diverse doelgroepen bieden. Dat staat mij ook voor ogen met de invoering van marktwerking voor de gehele inburgeringsmarkt. Hierdoor worden ook roc's geprikkeld om doelmatiger te gaan werken, hetgeen tevens de prijs/kwaliteitsverhouding ten goede komt.

### 1.2 Keurmerk

In het nieuwe inburgeringsstelsel ontstaat, naast de institutionele markt, een consumentenmarkt, waarop inburgeringsplichtigen een cursus kunnen inkopen als mogelijke voorbereiding op het inburgeringsexamen. De regering acht voor het functioneren van de markt een vorm van consumentenbescherming, kwaliteitsborging en transparantie van wezenlijk belang. Dat geldt zowel voor de institutionele markt, als de consumentenmarkt. Vanuit de uitgangspunten van het nieuwe stelsel wil de regering tot een passende vorm komen, waarin de balans ontstaat tussen consumentenbescherming enerzijds en vrije toegang tot de markt voor nieuwe aanbieders anderzijds. Ik heb de Tweede Kamer daarover eerder geïnformeerd in de Contourennota «Herziening van het inburgeringsstelsel» (Kamerstukken II 2003/04, 29 543, nr. 2), die ik de Tweede Kamer op 23 april 2004 heb aangeboden. Daarin geef ik aan voorstander te zijn van een vorm van certificering van cursusaanbieders, waar ook kwaliteitseisen deel van uitmaken. Deze intentie heb ik herhaald in de brief die ik de kamer op 7 december 2004 heb toegestuurd (Kamerstukken II 2004/05, 29 543 nr. 4).

Tijdens het transitietraject is hierover gesproken. Uit die gesprekken is duidelijk de ambitie van vertegenwoordigers van branchepartijen gebleken om zelf invulling te geven aan certificering in de vorm van een keurmerk, met als uitkomst de gezamenlijke ontwikkeling van een keurmerk door opdrachtgevers en opdrachtnemers, zoals ik de Tweede Kamer in mijn brief van 7 oktober 2005 heb meegedeeld (Kamerstukken 2005/06, 30 300 VIII en 30 300 VI, nr. 14). In lijn met het kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid (Kamerstukken II, 2003/04, 29 304, nr. 1) ben ik van mening dat bij kwaliteitsborging, consumentenbescherming en transparantie zoveel mogelijk moet worden aangesloten bij het zelfregulerend vermogen van de sector. Dit vergroot het draagvlak bij en de betrokkenheid van de branche.

Sinds eind 2005 zijn Borea, de Bve Raad en Paepon/Fotin bezig met de voorbereiding van een keurmerk. Vertegenwoordigers van de inburgeringsconsumenten en van de opdrachtgevers zijn bij deze voorbereidingen betrokken. Ik heb het volste vertrouwen in de opdrachtgevers en opdrachtnemers en ga ervan uit dat zij in goed overleg zullen komen tot een goed functionerend keurmerk.

Het doel van het keurmerk is driedelig: consumentenbescherming, kwaliteitsborging en transparantie. Transparantie van de markt is een voorwaarde voor goede marktwerking. Daarbij is de inburgeringsplichtige gebaat. Voor kopers maakt het keurmerk duidelijk dat de aanbieder aan bepaalde kwaliteitscriteria voldoet. Bij de aanwijzing van het keurmerk zal ik toetsen of aan deze doelstellingen is voldaan. Als voorwaarden voor de aanwijzing zullen gelden dat het systeem adequaat is, dat de kwaliteit van het cursusaanbod gewaarborgd is, dat de administratieve lasten van het keurmerk beperkt blijven en dat het systeem de marktwerking bevordert.

Indien het keurmerk na aanwijzing niet langer aan deze voorwaarden voldoet, zal ik een inschatting maken of de opdrachtgevers en opdrachtnemers die situatie kunnen verbeteren, of dat certificering door de overheid noodzakelijk is. Hoofdstuk 3 (Overheidscertificering) van het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid daartoe.

#### *Verdere uitwerking en planning*

De planning van de partijen die het keurmerk ontwikkelen is er op gericht op het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet inburgering (1 januari 2007) een goed werkend keurmerk – en daarmee een goed werkend systeem van het keurmerken van de aanbieders – geoperationaliseerd te hebben. Daarvóór zijn de eisen waaraan aanbieders moeten voldoen om het keurmerk te verkrijgen bekend. Aanbieders ontvangen dan bij een positieve audit een keurmerk op aanvraag. Na de eerste controleperiode kan het keurmerk op aanvraag omgezet worden in een definitief keurmerk. Jaarlijks zullen audits worden gehouden om te controleren of een aanbieder het keurmerk mag blijven voeren. De audits worden uitgevoerd door partijen die zijn geaccrediteerd door de Raad van Accreditatie. De ontwikkeling van het keurmerk verloopt tot op heden geheel volgens de planning.

De partijen die het keurmerk ontwikkelen, zijn voornemens het beheer van het keurmerk en het toezicht te beleggen bij een onafhankelijke stichting, de Stichting Blik op Werk. In de stichting Blik op Werk, die begin 2006 is opgericht, werken de bij de arbo- en reïntegratiemarkt betrokken partijen samen om de transparantie op deze markten te vergroten en de effectiviteit van de geboden diensten te optimaliseren. In deze stichting zijn onder meer het RWI, de FNV en VNO-NCW namens de Stichting van de Arbeid, de VNG en de Landelijke Cliëntenraad vertegenwoordigd.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of de regering bereid is om te voorzien in een centraal informatiepunt voor inkoopers op de inburgeringsmarkt, om daarmee de transparantie te vergroten. De regering onderschrijft het belang van transparantie voor het goed functioneren van de markt voor inburgeringscursussen. Het keurmerk is een middel om deze transparantie te bevorderen. Mede daarom faciliteer ik vertegenwoordigers van de branche, Borea, de Bve Raad en Fotin/Paepon, in de ontwikkeling van hun keurmerk. Een website met informatie over aanbieders maakt daar deel van uit. Daarnaast zullen zowel de IB-groep als de gemeenten beschikken over een lijst met gekeurmerkte aanbieders. Gemeenten kunnen daar gebruik van maken bij hun informerende rol voor inburgeringsplichtigen. Deze lijst zal kunnen worden geraadpleegd op de websites van de IB-Groep en van de beheersstichting van het keurmerk.

#### *Gemeentelijke inkoop*

De leden van de D66-, PvdA- en CDA-fracties hebben gevraagd of gemeenten verplicht zijn bij een gecertificeerde instelling in te kopen. Bij de ontwikkeling van het keurmerk is overleg gevoerd tussen de aanbieders (Bve Raad, Fotin/Paepon en Borea) en VNG over de al dan niet verplichte inkoop voor gemeenten bij gekeurmerkte aanbieders. Uit de brieven aan de Tweede Kamer van de Bve Raad (mede namens Fotin/Paepon en Borea) van 2 februari 2006 en de reactie van VNG van 14 februari 2006 is gebleken, zoals ook de leden van de D66-fractie hebben geconstateerd, dat deze partijen lijnrecht tegenover elkaar staan. De aanbieders stellen zich op het standpunt dat gemeenten wettelijk verplicht moeten worden in te kopen bij gekeurmerkte aanbieders. De VNG stelt zich op het standpunt dat gemeenten bij hun inkoop weliswaar gebruik kunnen maken van het keurmerk, maar dat zij de vrijheid moeten hebben om daar van af te wijken.

De leden van de D66-fractie, die hebben aangegeven de argumenten van de Bve Raad te onderschrijven, wijs ik er allereerst op dat de Bve Raad tijdens het transitietraject en de gesprekken over het overgangsbudget heeft aangegeven mee te willen werken aan het keurmerk, nadat overeenstemming met de Staat zou zijn bereikt over het overgangsbudget en aldus een *level playing field* zou zijn gecreëerd. Aangezien ik het belang van een *level playing field* op de nieuwe inburgeringsmarkt onderschrijf, ben ik samen met staatssecretaris Rutte van OCW het gesprek met de Bve Raad aangegaan over een overgangsbudget en het bereiken van een *level playing field*. Dat heeft geresulteerd in een samenhangend pakket van maatregelen. Het betreffende convenant van 29 september 2005 is op 20 december 2005 gepubliceerd (Stcrt. 2005, 247). Hoofdbestanddeel daarvan is de beschikbaarstelling van een overgangsbudget dat de roc's de mogelijkheid biedt om de omslag van publiek naar privaat te maken. Het gaat dan met name om de verplichtingen van de roc's ten opzichte van personeel dat belast was met de uitvoering van de wettelijke WIN-taken (het verzorgen van WIN-programma's). In dit kader hebben de aanbieders van inburgeringsonderwijs het initiatief genomen om een keurmerk te ontwikkelen. Er bestaat algemene overeenstemming over het feit dat een keurmerk voor het inburgeringsonderwijs een belangrijke bijdrage levert aan een goede invoering van marktwerking. Verschil van opvatting resteert nog over de vraag of gemeenten moeten worden *verplicht* in te kopen bij aanbieders met een keurmerk. Ik meen dat dat om de navolgende redenen niet het geval is.

Het loslaten van de gedwongen winkelnering en dus de invoering van marktwerking betekent dat gemeenten en individuele inburgeringsplichtigen in vrijheid kunnen kiezen uit aanbieders. Belangrijk is dat de markt transparant is voor de kopers. In dat geval kan de koper een aanbieder

kiezen die het beste beantwoordt aan de eisen die hij stelt. Er ontstaat in het verkeer tussen kopers en aanbieders maatwerk: een grote diversiteit in aanbod, dat aansluit bij de zeer pluriforme vraag van institutionele en individuele kopers van inburgeringsonderwijs. Daarvoor is het van belang dat er voor aanbieders vrije toetreding bestaat tot de markt. Aanbieders moeten zich op de markt kunnen onderscheiden op een voor hen passende wijze.

Met het ministerie van Economische Zaken vindt overleg plaats over een verantwoorde invoering van de marktwerking. De wenselijkheid van verplichte inkoop is daarbij ook besproken. Daarbij is een aantal knelpunten van verplichte inkoop naar voren gekomen, die mogelijk afbreuk doen aan de doelstellingen die ten grondslag liggen aan het vrijgeven van het cursusaanbod.

Wat betreft de inkoop door gemeenten, sluit het nieuwe inburgeringsstelsel aan bij de SUWI-wetgeving, waarin geen sprake is van verplichte inkoop bij aanbieders met een keurmerk of een uitbestedingsverplichting en gemeenten derhalve ook de vrijheid hebben om reïntegratieactiviteiten zelf uit te voeren. Verplichte inkoop bij inburgering zou, zeker bij de samenloop van reïntegratie en inburgering, het kabinetsbeleid voor reïntegratie doorkruisen en een ongewenste uitwerking hebben op het gemeentelijk beleid ten aanzien van de reïntegratie.

Bij een vraag met een grote diversiteit hoort een pluriform aanbod. Die diversiteit kan niet volledig gedekt worden door één keurmerk. Aanbieders zonder keurmerk die wel een positieve bijdrage kunnen leveren aan de diversiteit zijn bijvoorbeeld kleine aanbieders – zoals zelfstandigen zonder personeel en NT2-docenten – met een specifieke deskundigheid, bedrijven die mogelijkheden verkennen om op deze markt aan de slag te gaan en in dat kader interessante nieuwe diensten of producten aanbieden. Een verplicht keurmerk zou bij die verkenning als een administratieve last worden ervaren. De betreffende bedrijven zouden het keurmerk wellicht pas in een later stadium willen nastreven. In dit verband moet ook worden gedacht aan bedrijven die niet aan alle eisen van het keurmerk kunnen of willen voldoen, maar op een bepaald terrein wel goede kwaliteit kunnen leveren.

Het verplicht stellen van inkoop bij een aanbieder met een keurmerk wekt ten onrechte de suggestie dat aanbieders zonder keurmerk per definitie slechte kwaliteit zouden leveren en dat gemeenten zouden kiezen voor inferieure kwaliteit.

Verplicht inkoop van gemeenten bij keurmerkbezitters lijkt tot uitsluiting bij de aanbesteding te leiden en dat lijkt op gespannen voet te staan met de desbetreffende communautaire regelgeving. Verplichte inkoop bij instellingen met keurmerk brengt verder het risico met zich mee dat zij drempels opwerpen voor nieuwe toetreders, hetgeen de variëteit aan aanbieders op de markt zou beperken.

Een ander risico van verplichte inkoop bij instellingen met keurmerk is de regionale spreiding van het aanbod. In bepaalde delen van het land zou monopolievorming dreigen, indien slechts één of enkele aanbieders met een keurmerk in die regio actief is. Verplichte inkoop zou gemeenten in dat geval de mogelijkheid ontnemen om naar andere oplossingen te zoeken.

Voor verplichte inkoop bij aanbieders met een keurmerk lijkt de noodzaak te ontbreken. Onder meer blijkt uitlatingen van de VNG, erkennen gemeenten in de regel de betekenis van het keurmerk door de inhoude-

lijke criteria van het keurmerk te hanteren als een beoordelingscriterium in de aanbestedingsprocedures bij de inkoop van trajecten.

Een landelijke verplichting tot aankoop bij keurmerkbezitters veronderstelt een gebrek aan professionaliteit bij de inkoop door gemeenten. Gegeven het feit dat ook voor de gemeenten uiteindelijk het resultaat zal tellen, blijkt uit deelname aan de examens, ligt het voor de hand dat gemeenten zullen inkopen bij die aanbieders die de voor specifieke doelgroepen vereiste kwaliteit kunnen leveren.

De Frontoffice Inburgering van het Ministerie van Justitie ondersteunt de gemeenten op uiteenlopende wijze op het gebied van professionalisering van de inkoop, aanbestedingsprocedures en aanpak van onder meer de samenloop van reïntegratie en inburgering en andere bijzondere groepen.

Het maatschappelijke belang van het keurmerk is dat het een betrouwbare indicatie geeft van de kwaliteit van de aanbieder. Het keurmerk levert daarmee een bijdrage aan het transparant maken van de markt voor inkopende inburgeringsplichtigen en gemeenten, dus zowel voor de consumenten- als de institutionele markt en zowel voor de nieuwkomers, als de oudkomers.

Verplichte inkoop van gemeenten bij instellingen met keurmerk vermindert daarenboven de waarde van het keurmerk. Zoals in het kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid (Kamerstukken II 2003/04, 29 304, nr. 1, p. 17) is aangegeven, biedt een verplichting tot het bezit van een keurmerk de betreffende instellingen geen onderscheidend vermogen meer op de markt. Zij zullen het certificaat dan tegen de laagst mogelijk kosten trachten te verwerven. De concurrentieslag tussen aangewezen Certificerende Instanties, die daarvan het gevolg is, kan juist leiden tot kwaliteitsverlies.

Dat brengt mij ertoe gemeenten niet te verplichten bij een gekeurmerkte aanbieder in te kopen. Transparantie, consumentenbescherming en kwaliteit worden niet bevorderd door gemeenten te verplichten inburgeringscursussen in te kopen bij aanbieders die in het bezit zijn van een keurmerk.

Ik kan mij niet vinden in de veronderstelling van de Bve Raad in zijn brief van 2 februari 2006, dat gemeenten geen minimale kwaliteitseisen aan de in te kopen inburgeringsvoorzieningen zullen stellen, indien het keurmerk niet verplicht wordt. De ervaringen op de oudkomersmarkt en op de reïntegratiemarkt laten een groeiende professionalisering van de gemeenten zien bij de inkoop van voorzieningen. Gemeenten hebben een direct belang bij de inkoop van goed onderwijs en zullen hun inkoopprocedures ook daarop inrichten. Om een divers onderwijsaanbod en maatwerk te realiseren is het daarbij van groot belang dat gemeenten de vrijheid hebben om een bij hun eisen passend onderwijs in te kopen. In bepaalde gevallen kan dat ook betekenen dat inkoop plaatsvindt bij aanbieders die (nog) geen keurmerk bezitten. Ook de veronderstelling van de Bve Raad dat een niet-verplicht keurmerk niet serieus wordt genomen, deel ik niet. Veeleer verwacht ik het tegenovergestelde; indien voorzieningen uitsluitend kunnen worden ingekocht bij aanbieders met een keurmerk, verliest het keurmerk zijn onderscheidend vermogen in de markt. Het keurmerk komt naar mijn mening dan ook het beste tot zijn recht, indien gemeenten niet verplicht worden om in te kopen bij aanbieders met een keurmerk.

Daarom staat mij het volgende voor ogen ten aanzien van het keurmerk. Mede met het oog op de gewenste transparantie, is het de bedoeling dat

het keurmerk, zoals dat momenteel door de Bve Raad, Borea en Paepon/Fotin wordt ontwikkeld, in de markt *de* reguliere indicatie wordt voor de kwaliteit van de aanbieder. Borea, de Bve Raad en Paepon/Fotin zullen hun leden en andere aanbieders adviseren het keurmerk te verwerven. De VNG zal de gemeenten adviseren om de kwaliteitseisen van het keurmerk mede een beoordelingscriterium te laten zijn bij de inkoop van trajecten voor inburgering.

Ik heb hiervoor al geschetst dat op de huidige oudkomersmarkt de selectie- en gunningcriteria van de gemeenten de kwaliteitsborging vormen bij de inkoop van inburgeringscursussen. Daar boven op komt met ingang van het nieuwe inburgeringsstelsel het keurmerk, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie op hun vraag of de argumenten van transparantie en kwaliteitsborging ook gelden voor de institutionele markt (inkoop van gemeenten). Het antwoord daarop is zonder meer bevestigend, maar dat «geldt» moet niet worden omgezet in een verplichting tot inkoop bij bepaalde partijen. Het keurmerk gaat voorzien in transparantie, consumentenbescherming en kwaliteitsborging voor de gehele markt. Daarmee draagt het keurmerk dus bij aan een kwaliteitsslag voor zowel de institutionele, als de consumentenmarkt; zowel voor de nieuwkomers, als de oudkomers.

De betrokken partijen, aanbieders en gemeenten, kunnen vanuit dat perspectief – ieder met behoud van eigen verantwoordelijkheid van opdrachtgever en opdrachtnemer, maar ook vanuit de eigen belangenpositie – in de communicatie naar hun leden en andere belanghebbenden het belang van het keurmerk onder de aandacht brengen. Deze communicatie zal op de daartoe geëigende manieren plaatsvinden in de vorm van informatiebijeenkomsten, voorlichting en conferenties. Op deze wijze ga ik ervan uit dat een ieder op een passende wijze omgaat met zijn verantwoordelijkheden.

Het resultaat moet een door alle partijen vrijwillig gedragen keurmerk zijn ter bevordering van de kwaliteit op de inburgeringsmarkt.

### *1.3. Transitietraject*

In het onderhavige wetsvoorstel wordt de liberalisering van de inburgeringsmarkt geïntroduceerd. Daarmee komt een einde aan de gedwongen relatie tussen gemeenten en roc's zoals die nu bestaat voor de inburgering van nieuwkomers, en krijgen gemeenten de mogelijkheid om de betreffende cursussen ook bij andere aanbieders in te kopen. Met de inwerkingtreding van de Wet inburgering zal het aantal inburgeringsplichtigen toenemen. Daarenboven zal het afschaffen van de gedwongen winkelnering de concurrentie tussen de aanbieders bevorderen, als gevolg waarvan de prijsvorming zal «uitmiddelen» tussen het huidige prijsniveau voor inburgeringscursussen voor nieuwkomers en het prijsniveau van de commerciële aanbieders.

Hoewel de cursuskosten in het nieuwe stelsel adequaat zijn beraamd, blijft het de vraag hoe de cursusprijs zich daadwerkelijk zal ontwikkelen. Mede om die reden heb ik de VNG voorgesteld jaarlijks via een prijsmonitor de gerealiseerde landelijk gemiddelde prijs in dat jaar voor het inkopen van cursussen voor uitkeringsgerechtigden en voor oudkomers zonder inkomen uit arbeid of uitkering (artikel 17, eerste lid, onderdelen a en b, van het wetsvoorstel) vast te stellen. Op basis hiervan wordt de hoogte van de definitieve vergoeding vastgesteld en verrekend met het reeds verstrekte voorschot. De gerealiseerde landelijk gemiddelde prijs dient tevens voor de vaststelling van het voorschot het navolgende jaar. Het Rijk zal gemeenten compenseren, indien de landelijk gemiddelde prijs



hoger ligt dan het verstrekte voorschot in een bepaald jaar. Gemeenten worden aldus op basis van de gerealiseerde landelijk gemiddelde prijs gecompenseerd, waarmee het financiële risico voor gemeenten gereduceerd is.

Daarnaast hebben de leden van de PvdA-fractie voorgesteld om steekproefsgewijs te inventariseren wat de kostprijs van de oudkomerstrajecten is geweest. Ik acht een dergelijke inventarisatie niet zinvol, omdat zij, anders dan deze leden mogelijk veronderstellen, niet de gewenste informatie zal opleveren. Met de invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel wijzigt de situatie dusdanig – er wordt voor het gehele stelsel marktwerking ingevoerd, het volume van de markt neemt toe en de prijs/kwaliteitsverhouding zal verbeteren – dat vergelijking met de huidige situatie geen meerwaarde heeft.

De leden van de PvdA-fractie hebben geïnformeerd naar de totstandkoming van de normvergoedingen van € 3 250 en € 4 250 in het nieuwe inburgeringsstelsel. De vergoeding voor een inburgeringsvoorziening voor oudkomers zonder inkomen uit arbeid, bijstand of uitkering (artikel 17, eerste lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel) bedraagt € 6 180. Dat bedrag is opgebouwd uit € 4 300 voor de inburgeringscursus de resterende middelen kunnen door gemeenten naar eigen inzicht worden besteed aan deelname aan het examen, activiteiten zoals selectie, intake en beschikkingen en andere, aan inburgering gerelateerde activiteiten. De vergoeding die de gemeente ontvangt voor het inburgeringsdeel van een gecombineerde inburgeringsvoorziening voor uitkeringsgerechtigden die ook aan een reïntegratietraject naar werk deelnemen (artikel 17, eerste lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel), zo antwoord ik deze leden, bedraagt € 4 235. Naast die vergoeding zijn er voor reïntegratie naar werk middelen beschikbaar uit de reïntegratiemiddelen van de Wet Werk en Bijstand, dan wel middelen van het UWV, de eigenrisicodragers WGA of de overheids-werkgever. Het bedrag is opgebouwd uit een bedrag van € 3 225 voor de cursuscomponent. De resterende middelen kunnen door gemeenten naar eigen inzicht worden ingezet, waaronder deelname aan het examen en handelingen zoals het voeren van het (artikel 23 van het wetsvoorstel) en vervolgesprekken. Het bedrag van de cursuscomponent van een gecombineerde inburgeringsvoorziening voor inburgeringsplichtigen die al een reïntegratievoorziening hebben (€ 3 455) is lager dan het bedrag voor de inburgeringscursus voor oudkomers zonder inkomen uit arbeid, bijstand of uitkering (€ 4 300). De reden daarvan is dat naast de voor inburgering beschikbare middelen tevens middelen uit het reïntegratiebudget beschikbaar zijn. Daardoor kan gezamenlijke inkoop plaatsvinden van geïntegreerde trajecten (de gecombineerde reïntegratie- en inburgeringsvoorziening). Voor de cursuscomponent volstaat in deze gevallen een lagere vergoeding, omdat de cursuskosten en de andere kosten die verband houden met selectie en het inburgeringsonderzoek (artikel 23) lager zijn (efficiencybesparing). De gecombineerde inburgeringsvoorziening is één geïntegreerd traject met twee doelen: reïntegratie op de arbeidsmarkt en inburgering in de Nederlandse samenleving. Met mijn ambtgenoot van SZW heb ik geconstateerd dat de reïntegratietrajecten taalcomponenten bevatten, die weliswaar niet toeleiden naar het inburgeringsexamen, maar daaraan een zeer belangrijke initiale bijdrage – een «vliegende start» – leveren. Ik wijs in dit verband naar de constatering van de Taskforce Inburgering en de Onderwijsinspectie dat taalverwerving effectiever en efficiënter verloopt in een duaal traject, waarin de taal wordt geleerd in een «duale omgeving» en het geleerde ook direct in de praktijk kan worden toegepast.

De rijksbijdragen zijn *gemiddelde* vergoedingen en kunnen door gemeenten flexibel worden ingezet, hetgeen de gemeenten de nodige

ruimte biedt om maatwerk in te kopen en dat met de normvergoedingen te dekken. Daarenboven zal het overgangsbudget effect hebben op de prijsontwikkeling van inburgeringsonderwijs.

Zoals gezegd, zal het aantal inburgeringsplichtigen bij de inwerkingtreding van de Wet inburgering toenemen en zal het afschaffen van de gedwongen winkelnering de concurrentie tussen de aanbieders bevorderen, met als gevolg een «uitgemiddelde» prijs tussen het huidige prijsniveau voor inburgeringscursussen voor nieuwkomers en het prijsniveau van de commerciële aanbieders. Op basis van het verzamelde cijfermateriaal en de inschatting van het effect van de marktwerking op de ontwikkeling van de cursusprijzen, heeft Deloitte beraamd dat de cursuskosten in het nieuwe inburgeringsstelsel gemiddeld ongeveer € 4300 zullen bedragen.

#### *1.4. Meldingsprocedure bij de Europese Commissie*

De formele notificatieprocedure van de Europese Commissie, zo meld ik de leden van de CDA- en PvdA-fracties, is voorafgegaan door informele gesprekken met de Europese Commissie (EC) over het voornemen om het overgangsbudget voor de bve-sector aan te melden als staatssteun. Deze stap strekt ertoe om de formele aanmeldingsprocedure van het overgangsbudget voor te bereiden en eventuele vertraging in de formele aanmeldingsprocedure te voorkomen. De EC heeft op basis van de hen gepresenteerde casus van het overgangsbudget een aantal aanvullende vragen over het dossier gesteld. Deze vragen hebben voornamelijk betrekking op de noodzakelijke scheiding van publieke en private geldstromen in de nieuwe situatie met het oog op verstoring van de markt, de te verwachten concurrentie (met het oog op eventuele klachten bij de EC) en de onderbouwing van de hoogte van het overgangsbudget, waardoor de formele aanmelding enigszins is vertraagd. De status van de gesprekken en de daaruit voortvloeiende contacten zijn informeel, in die zin dat aan de uitkomsten van de prenotificatieprocedure geen rechten kunnen worden ontleend. Nu de prenotificatieprocedure nagenoeg is afgerond, kan de formele procedure worden gestart. De verwachting is dat de EC binnen enkele maanden een beslissing neemt over de aanvraag voor de steunverlening.

De leden van de CDA-fractie hebben voorts gevraagd naar de gevolgen voor de tijdige invoering van de Wet inburgering en voor bepaalde onderdelen van de wet, in het bijzonder het ontstaan van de institutionele en consumentenmarkt voor de inburgeringstrajecten, indien de Europese Commissie zou oordelen dat het overgangsbudget niet verenigbaar is met het Europees recht. In artikel 5, tweede lid, van het convenant tussen de Staat der Nederlanden en de Bve Raad, optredend namens de Regionale Opleidingencentra, is geregeld, zo antwoord ik deze leden, dat partijen in een dergelijke situatie met elkaar in overleg treden over de dan ontstane situatie. Dat geldt zowel voor de situatie van het overgangsbudget als de mogelijke gevolgen voor het ontstaan van de institutionele en de consumentenmarkt. Het lijkt mij niet opportuun vooruit te lopen op de gevolgen van een eventueel uitblijven van goedkeuring van de EC voor de invoering van de Wet inburgering.

## **2. Cliëntenparticipatie**

De leden van de CDA-, PvdA-, GroenLinks- en D66-fracties hebben aangegeven een vorm van cliëntenparticipatie belangrijk te vinden. Zij hebben gevraagd waarom dat in het wetsvoorstel niet geregeld is en waarom niet wordt aangesloten bij één van de modellen uit de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) of de sociale zekerheidswetgeving. Ik kan deze

leden antwoorden dat ik het belang van cliëntenparticipatie in het nieuwe inburgeringsstelsel onderschrijf, maar daarvoor geen specifieke verplichtingen in de Wet inburgering noodzakelijk acht. Ik ben van mening dat in het nieuwe inburgeringsstelsel binnen de bestaande kaders voldoende invulling kan – en zal – worden gegeven aan cliëntenparticipatie. Alvorens de mogelijkheden hiertoe en de invulling ervan te schetsen ga ik eerst nader in op het begrip cliëntenparticipatie en de wettelijke vormgeving daarvan op andere terreinen.

Cliëntenparticipatie ziet op het – door de overheid – organiseren van inbreng en betrokkenheid van burgers en cliënten in de diverse stadia van de beleidscyclus. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen betrokkenheid van cliënten bij de voorbereiding van het beleid, de besluitvorming daarover, de uitvoering van het beleid en de beoordeling van de resultaten van het beleid. Cliëntenparticipatie komt in verschillende vormen en op verschillende niveaus op een aantal maatschappelijke terreinen voor. Allereerst kan cliëntenparticipatie vorm krijgen op centraal niveau. Voorbeelden hiervan zijn de instelling van een Landelijke Cliëntenraad (LCR) op het terrein van de sociale zekerheid alsmede de verplichting voor de uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheid (o.a. het UWV) om op centraal niveau in adequate cliëntenparticipatie te voorzien; beide geregeld in de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI).

In de tweede plaats kan cliëntenparticipatie vorm krijgen op het niveau van de instelling of de aanbieder. De meest sprekende voorbeelden hiervan zijn de instelling van cliëntenraden of medezeggenschapsraden (op grond van de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen of de medezeggenschapswetgeving in het onderwijs). De WMO brengt ook de aanbieders van maatschappelijke ondersteuning onder de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (artikel 28 WMO).

In de derde plaats komt cliëntenparticipatie voor op decentraal niveau. Ik wijs in dat verband op de wettelijke verplichtingen voor de gemeenten in de Wet werk en bijstand (WWB) en WMO om in cliëntenparticipatie te voorzien. De WWB verplicht de gemeente om bij verordening regels te stellen over de wijze waarop de cliënten worden betrokken bij de uitvoering van de wet (artikel 47 WWB). De WMO verplicht tot cliëntenparticipatie bij de voorbereiding van het gemeentelijk beleid «op de wijze voorzien in de krachtens artikel 150 van de Gemeentewet vastgestelde verordening» (artikel 11, eerste lid, WMO). Opvallend is dat de WMO voor de wijze waarop de cliëntenparticipatie vorm krijgt naar de verplichte gemeentelijke inspraakverordening verwijst. Daarnaast regelt de WMO de betrokkenheid van cliënten bij de besluitvorming over het gemeentelijke beleid (artikel 12 WMO) en wordt ten behoeve van de beoordeling van het gevoerde beleid voorzien in jaarlijks cliënttevredenheidsonderzoek (artikel 9 WMO).

Ik reken ten slotte ook klachtvoorzieningen voor burgers/cliënten/onderwijsdeelnemers tot het begrip cliëntenparticipatie, nu deze niet alleen op individuele genoegdoening zijn gericht maar ook een bredere zin kunnen bijdragen aan verbeteringen van het beleid of de uitvoering daarvan. In de zorgsector en de WMO is de Wet klachtrecht cliënten zorgsector daarvoor van belang. Op de taakuitoefening van tot de centrale of decentrale overheid behorende bestuursorganen is het interne en externe klachtrecht van de Awb van toepassing.

Een nadere regeling van landelijke cliëntenparticipatie in het nieuwe inburgeringsstelsel, bijvoorbeeld door de instelling van een landelijke cliëntenraad naar het model van de Wet SUWI, lijkt mij niet wenselijk of

noodzakelijk. Ik zie geen toegevoegde waarde om een nieuw vertegenwoordigend lichaam in het leven te roepen of bestaande lichamen daartoe te bewegen. In dit verband wijs ik er op dat ik op grond van artikel 2 van de Wet overleg minderhedenbeleid reeds regelmatig overleg voer met de tot het Landelijk overleg minderheden (LOM) toegelaten samenwerkingsverbanden over beleidsvoornemens ten aanzien van de integratie van minderheden en over ontwikkelingen die voor minderheden van belang zijn met het oog op het te voeren integratiebeleid.

Daarnaast voer ik gesprekken met diverse andere organisaties die een gedeelte van de doelgroep vertegenwoordigen. Ik noem als voorbeelden FORUM en de regiegroep Allochtone vrouwen en arbeid. Deze organisaties kunnen de bestaande kanalen gebruiken voor belangenbehartiging op het gebied van inburgering. Overigens zal de Landelijke Cliëntenraad de inburgeringsplichtige uitkeringsgerechtigden kunnen vertegenwoordigen. Deze raad is reeds betrokken bij de invulling van cliëntenparticipatie in het kader van het keurmerk en bij het bestuur van de stichting Blik op Werk, de beheerder van het keurmerk. Tevens wijs ik erop dat ik met de IB-Groep – afnemer van het inburgeringsexamen en uitvoerder van de financiële faciliteiten – prestatieafspraken maak over het verrichten van cliënttevredenheidsonderzoek over haar functioneren.

Het nieuwe inburgeringsstelsel leent zich naar mijn mening ook niet voor – verplichte – cliëntenparticipatie op het niveau van (cursus)instellingen. Om die reden regelt het wetsvoorstel niet de instelling van een cliëntenraad bij een (cursus)aanbieder, zoals de WMO doet, of een medezeggenschapsraad zoals de onderwijswetgeving. Zoals in de kabinetsreactie op het eindrapport van de commissie Blok uitgebreid is aangegeven, worden de inburgeringsplichtigen in het nieuwe inburgeringsstelsel niet benaderd als een zorgcategorie die als het ware door de overheid bij de hand moeten worden genomen en door de overheid door een inburgeringstraject moeten worden geleid. Inburgeringsplichtigen dienen hun eigen verantwoordelijkheid voor hun inburgering te dragen en daarover zelf de regie te voeren. De overheid stelt – kort gezegd – de eisen waaraan de inburgeringsplichtige moet voldoen om in de Nederlandse samenleving te kunnen functioneren en faciliteert hem slechts. De zelfbeschikking en het zelfbeheer van de burger, die voor de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen van belang zijn, worden reeds gediend door de wijze waarop het nieuwe inburgeringsstelsel is vormgegeven en de keuzevrijheid die de inburgeringsplichtige daarin heeft. Inburgeringsplichtigen kunnen zelf bepalen of zij aan cliëntenparticipatie op het niveau van de cursusinstellingen een zodanig belang hechten dat zij zich daarbij laten leiden bij hun keuze voor een bepaalde aanbieder. Ik verwacht dat de cursusaanbieders op de geliberaliseerde cursusmarkt zullen inspelen op de eventuele vraag van inburgeringsplichtigen naar cliëntenparticipatie. Ik teken daarbij aan dat ook roc's de vrijheid hebben om in cliëntenparticipatie te voorzien voorzover het hun inburgeringsactiviteiten betreft. De voor de BVE-sector geldende medezeggenschapswet (Wet medezeggenschap onderwijs 1992) geldt immers niet voor de contractactiviteiten van de roc's.

De gemeenten die voorzieningen aanbieden, kunnen bij hun keuze voor (een) bepaalde aanbieder(s) het belang van cliëntenparticipatie op instellingsniveau afwegen en dat in hun selectie- en gunningcriteria opnemen.

Het voorgaande neemt uiteraard niet weg dat cliëntenparticipatie kan bijdragen aan de kwaliteit van het cursusaanbod. Daaraan worden in het nieuwe inburgeringsstelsel, waarin de markt wordt vrijgegeven om een zo divers mogelijk aanbod te genereren, geen wettelijke eisen gesteld. De

branche ontwikkelt het keurmerk en formuleert daarvoor zelf de kwaliteitseisen. Cliëntenparticipatie en cliënttevredenheidsonderzoek zullen daar onderdeel van uitmaken.

Wat betreft cliëntenparticipatie op gemeentelijk niveau meen ik dat artikel 150 van de Gemeentewet de gemeenten in voldoende mate in staat stelt om inspraak van burgers en cliënten te organiseren. Op grond van artikel 150 van de Gemeentewet stelt de gemeenteraad een verordening vast waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken. Tenzij in die verordening anders is bepaald, wordt die inspraak verleend door toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. De gemeenteraad wordt ten aanzien van de regeling van gevallen waarin inspraak zal worden verleend volledige vrijheid gelaten. Het uitgangspunt daarbij is dat de gemeenteraad, als het dichtst bij de bevolking staand vertegenwoordigend lichaam, het best kan uitmaken in welke gevallen inspraak wenselijk is.

In het feit dat in de WMO en WWB cliëntenparticipatie op gemeentelijk niveau verplicht is gesteld, zie ik onvoldoende reden om aan te nemen dat de afweging over de wenselijkheid van cliëntenparticipatie bij de vormgeving van het gemeentelijke inburgeringsbeleid niet door de gemeenteraad zou kunnen worden gemaakt. De gemeenteraad staat het dichtst bij de doelgroep en is naar mijn mening het aangewezen orgaan om binnen de lokale context die afweging te maken. Desgewenst kan worden aangesloten bij bestaande vormen van cliëntenparticipatie op grond van de WWB en de WMO. Dit geldt met name voor cliëntenparticipatie terzake van de (met reïntegratie) gecombineerde inburgeringsvoorzieningen. Voor het reïntegratiedeel van die voorziening vloeit – verplichte – cliëntenparticipatie immers al uit de sociale zekerheidswetgeving voort.

Als gezegd reken ik ook klachtvoorzieningen tot cliëntenparticipatie. Ook daarvoor behoeft de Wet inburgering mijns inziens geen specifieke regeling te bevatten. Op aanbiedersniveau zal een klachtenregeling onderdeel uitmaken van het keurmerk. Daarnaast worden consumenten beschermd door het consumentenrecht. De Consumentenautoriteit in oprichting, die per 1 januari 2007 operationeel zal zijn, zal bijdragen aan de toegankelijkheid daarvan.

Voor de gemeente en de IB-Groep geldt het interne en externe klachtrecht van de Algemene wet bestuursrecht (hoofdstuk 9). Inburgeringsplichtigen dienen hun klacht eerst voor te leggen aan het bestuursorgaan zelf, waarna zij – indien de klacht niet naar tevredenheid is afgehandeld – bij een onafhankelijke gemeentelijke ombudsman dan wel de Nationale ombudsman terecht kunnen.

Tenslotte wijs ik nog op de mogelijkheid om, indien op later tijdstip uit de evaluatie blijkt dat vertegenwoordigende organisaties via de bestaande kanalen onvoldoende uit de verf komen, of indien de cliëntenparticipatie op lokaal niveau niet of niet naar verwachting blijkt te functioneren, alsnog over te gaan tot een nadere regeling van cliëntenparticipatie.

### **3. De inburgeringsplicht**

Het streven van het kabinet is erop gericht om zoveel mogelijk mensen mee te laten doen. Na adviezen van de ACVZ en de Raad van State is besloten tot een omschrijving van de doelgroep voor wie een inburgeringsplicht geldt, die veel personen omvat en tevens rekening houdt met bijzondere groepen die specifieke aandacht behoeven. Het gaat om alle vreemdelingen en drie categorieën genaturaliseerde Nederlanders

(langdurig uitkeringsafhankelijken, opvoeders en geestelijk bedienaren). Daarbij is zoveel mogelijk getracht de inburgeringsplicht nauw aan te laten aansluiten op de inburgeringsbehoefte. Daartoe zijn onder meer specifieke groepen Nederlanders benoemd ten aanzien van wie op goede gronden een inburgeringsbehoefte kan worden aangenomen en is voorzien in een stelsel van ontheffingen en vrijstellingen, met als sluitstuk een (tijdelijke) regeling voor de vrijstelling van die personen die reeds evident voldoende zijn ingeburgerd. Op dat laatste wordt nader ingegaan in hoofdstuk 4 van deze nota.

### *3.1 Oudkomers*

De leden van de PvdA-fractie merken terecht op dat in het wetsvoorstel en het ontwerp-Besluit inburgering wordt geregeld dat degene die onder de oude Wet inburgering nieuwkomers (WIN) heeft voldaan aan de toen geldende plicht en kan bewijzen dat hij toen het in de nieuwe wet vereiste niveau heeft gehaald, is vrijgesteld van de nieuwe inburgeringsplicht. Ik ben het echter niet met deze leden eens waar zij menen dat dit betekent dat met terugwerkende kracht de toen geldende plicht wordt aangescherpt. Onder de oude wet gold alleen een deelnameplicht. De Wet inburgering stelt het resultaat centraal en gaat daarom uit van een resultaatsverplichting. Deze resultaatsverplichting is een aanscherping van de wettelijke eisen. Van het invoeren daarvan met terugwerkende kracht is geen sprake. Ik zie dan ook geen aanleiding om een uitzondering te maken voor nieuwkomers die op grond van de WIN aan een inburgeringsprogramma hebben deelgenomen maar niet het in de nieuwe wet vereiste resultaat hebben behaald. Dat wil zeggen dat zij beschikken over het niveau van kennis en vaardigheden dat in de nieuwe wet van oudkomers wordt verlangd. De nieuwe wet beschouwt de «ex-nieuwkomers» als oudkomers (artikel 1, onderdeel c, van het wetsvoorstel).

### *3.2. Specifieke groepen Nederlanders*

Binnen de categorie genaturaliseerde Nederlanders zijn drie groepen geïdentificeerd, waarbij het algemeen belang van integratie in de Nederlandse samenleving dermate zwaar weegt dat een inburgeringsplicht noodzakelijk en evenredig wordt geacht. Naast de eigen verantwoordelijkheid om kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving te verwerven, is er bij deze categorieën sprake van een bijzondere verantwoordelijkheid voor hun inburgering om zo te voorkomen dat hun gebrek aan kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving leidt tot een langdurige uitkeringsafhankelijke situatie of een negatieve invloed uitoefent op de integratie van anderen, waaronder de minderjarige kinderen die zij opvoeden.

Een van de groepen wordt gevormd door de uitkeringsgerechtigden die ten minste zes maanden geheel of gedeeltelijk afhankelijk zijn van bijstand of een uitkering op grond van een socialezekerheidswet of -regeling op grond waarvan hun arbeidsinschakeling kan worden bevorderd. Zoals in de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven, is arbeidsdeelname een belangrijke, zij het niet de enige, indicatie van integratie en is langdurige uitkeringsafhankelijkheid een belangrijke factor die op achterstand kan duiden. Voor deze groep draagt inburgering bij aan het terugdringen van hun uitkeringsafhankelijkheid en bevordert tevens hun verdere integratie in de Nederlandse samenleving. Daarmee kan worden gesteld dat arbeidsparticipatie een zeer belangrijke graadmeter voor integratie is en voor de groep uitkeringsgerechtigde genaturaliseerde Nederlanders aanleiding is geweest om hen onder de

inburgeringsplicht te brengen, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie.

Dit wordt ondersteund door diverse onderzoeken, waaronder het eindrapport van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (Commissie Blok) en het rapport «Oudkomers in beeld» van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP). Uit deze rapporten blijkt dat de arbeidsdeelname van allochtone Nederlanders achterblijft ten opzichte van de totale beroepsbevolking. Een van de oorzaken van deze achterblijvende arbeidsmarktpositie is dat deze categorie personen de Nederlandse taal onvoldoende beheerst en daarnaast onvoldoende kennis heeft van de Nederlandse samenleving. Volgens het SCP lopen oudkomers die de taal onvoldoende beheersen het risico in een maatschappelijke achterstandpositie te geraken. Hoewel maatschappelijke achterstand in een groot aantal aspecten tot uitdrukking komt, blijkt met name de afstand tot de arbeidsmarkt, opleidingsniveau en beheersing van de Nederlandse taal daarvoor voldoende indicatie te geven. Uit het rapport van de Commissie Blok blijkt dat deelname aan arbeid een belangrijke voorwaarde voor structurele integratie is.

Arbeidsparticipatie is echter niet de enige graadmeter. Zo kan de betrokkenheid bij en het deelnemen in de Nederlandse samenleving bijvoorbeeld ook tot uitdrukking komen in de mate waarin vrijwilligerswerk wordt verricht en aan activiteiten op de school van de kinderen wordt deelgenomen.

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties hebben gevraagd waarom genaturaliseerde Nederlanders pas inburgeringsplichtig worden nadat zij zes maanden een uitkering hebben ontvangen. Deze leden, die er op wijzen dat de nadruk in de socialezekerheidswetgeving steeds meer op preventie komt te liggen en menen dat deze zesmaandentermijn de inzet van gecombineerde voorzieningen kan belemmeren, hebben voorts gevraagd waarom niet is gekozen voor de mogelijkheid om op een eerder tijdstip met inburgeren te beginnen.

De inburgeringsplicht moet zo veel mogelijk aansluiten bij de daadwerkelijke inburgeringsbehoefte. Binnen de categorie genaturaliseerde Nederlanders geldt dat getracht is te voorkomen dat personen van wie aangenomen kan worden dat ze niet inburgeringsbehoefstig zijn, wél onder de inburgeringsplicht vallen. Van personen die een kortdurende socialezekerheidsuitkering ontvangen kan niet op voorhand worden gesteld dat zij inburgeringsbehoefstig zijn. Indien de betrokkene immers binnen een betrekkelijk korte periode weer een baan vindt, is er geen reden om hem op grond van het gedurende een korte tijd ontvangen van een uitkering inburgeringsplichtig te maken. Een langdurige uitkeringsafhankelijkheid geeft daar naar mijn mening wél aanleiding toe. In overleg met mijn ambtgenoot van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, heb ik gekozen voor de termijn van zes maanden. Met het hanteren van deze termijn wordt recht gedaan aan het uitgangspunt dat werk of reïntegratie voor inburgering gaat. Arbeidsparticipatie is immers een zeer belangrijke vorm van integratie. Een gecombineerd aanbod zal niet worden gedaan, indien dat de arbeidsinschakeling van een uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige belemmert. Met andere woorden, een aanbod blijft achterwege in het geval dat aanbod een inburgeringsplichtige zou beperken om binnen een korte termijn werk te vinden. Een termijn van zes maanden vormt daarvoor een goede indicatie. Daar komt bij dat het opleggen van een inburgeringsplicht binnen de periode van zes maanden voor betrokkene een belemmering kan zijn voor het vinden van werk. Voorkomen moet worden dat men daardoor langer dan noodzakelijk uitkeringsafhankelijk blijft.

Pas op het moment waarop een betrokkene inburgeringsplichtig is geworden op grond van deze wet en een reïntegratievoorziening is aangeboden op grond van SZW wet- en regelgeving, kan aan hem een gecombineerd aanbod worden aangeboden. Daarom is het belangrijk dat partijen in het kader van de het gecombineerde aanbod zodanige afspraken maken dat geen tijd onnodig verloren gaat.

In Nederland bevinden zich miljoenen personen die in Nederland zijn geboren en getogen. Ten aanzien van deze groep is op voorhand te voorzien dat zich daaronder nagenoeg geen inburgeringsbehoefte bevinden voor wie een inburgeringsplicht noodzakelijk is. Om die reden, zo antwoord ik de leden van de ChristenUnie-fractie, is een algemene inburgeringsplicht voor alle Nederlanders als middel om integratieachterstanden onder met name andere groepen te verminderen, een weinig evenwichtige en dus weinig passende maatregel. Zij zou zowel van zeer grote aantallen burgers als ook van de overheid veel investeringen in tijd, moeite en geld vergen, zonder dat daarvan een wezenlijke bijdrage kan worden verwacht aan de vermindering van de nog resterende achterstanden onder die categorieën van wie de integratie wel problematisch verloopt. Dat neemt niet weg, dat zich ook onder degenen die van rechtswege de Nederlandse nationaliteit hebben verkregen en zich vanuit het buitenland in Nederland vestigen, inderdaad personen kunnen bevinden die niet eerder in Nederland zijn geweest en die de Nederlandse taal ook niet beheersen. Hun aantallen schat ik echter dermate laag in, dat dit onvoldoende rechtvaardiging vormt om daarom alle in Nederland verblijvende Nederlanders tot inburgering te verplichten. Zoals ik ook in de nota naar aanleiding van het verslag heb aangegeven, meen ik dat er voldoende zwaarwegende en objectieve rechtvaardigingsgronden zijn om dit onderscheid te maken.

De twee alternatieven die de leden van de ChristenUnie-fractie in het nader verslag schetsen, brengen een algemene verplichting in het kader van de inburgering mee voor alle Nederlanders. Het eerste alternatief verplicht hen allen immers tot medewerking aan een toets ter beoordeling van de inburgeringsbehoefte en tot vaststelling van de inburgeringsplicht, terwijl die toets in het tweede alternatief leidt tot ontheffing van de inburgeringsplicht. Omdat in beide gevallen feitelijk sprake is van een algemene verplichting voor alle Nederlanders, is te voorzien dat velen onnodig worden lastiggevallen met een toets om te voorkomen dat zij inburgeringsplichtig worden of om van de algemene inburgeringsplicht te worden ontheven. In het onderhavige wetsvoorstel worden die categorieën waarvan op voorhand kan worden verwacht dat zich daaronder verhoudingsgewijs zeer weinig inburgeringsbehoefte bevinden, ook op voorhand uitgesloten van de inburgeringsverplichting.

### *3.3 Geestelijke bedienaren*

Bij brief van 25 april 2006 heb ik de Tweede Kamer de kabinetsreactie op het advies «Toelating en Verblijf voor Religieuze doeleinden» van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken van 26 juli 2005 aangeboden. In de nota naar aanleiding van het verslag (p. 46) heb ik aangekondigd nog nader in te gaan op enkele nog resterende vragen van de verschillende fracties over de positie van de geestelijke bedienaar in het nieuwe inburgeringsstelsel en op de gevolgen voor het ontwerp-Besluit inburgering dat ik de Tweede Kamer bij brief van 23 december 2005 (Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 8) heb toegezonden. In het nader verslag hebben verschillende fracties nog nadere vragen over de geestelijke bedienaren gesteld.



Zoals ik in de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel (p. 44–46) heb aangegeven, vormen geestelijk bedienaren een aparte inburgeringscategorie in het nieuwe inburgeringsstelsel. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben gevraagd naar de definitie van het begrip geestelijke bedienaar in het wetsvoorstel en de reikwijdte daarvan. Het begrip geestelijk bedienaar is in artikel 1, eerste lid, onderdeel g, van het wetsvoorstel gedefinieerd als de persoon die arbeid verricht als geestelijk voorganger of godsdienstleraar. Daarmee is aangesloten bij de terminologie die sinds jaar en dag in het vreemdelingenrecht wordt gehanteerd (bijvoorbeeld artikel 3.4, eerste lid, onder g, van het Vreemdelingenbesluit 2000). Als geestelijk bedienaar wordt daarom ieder geval aangemerkt de vreemdeling die houder is van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 van de Vreemdelingenwet 2000, die is verleend onder een beperking verband houdend met het verrichten van arbeid als geestelijk voorganger of godsdienstleraar. Daarnaast moet uiteraard ook rekening worden gehouden met personen die op andere gronden in Nederland verblijven – bijvoorbeeld als gezins- of asielmigrant, als houder van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of als genaturaliseerde Nederlander – en die *feitelijk* als geestelijk bedienaar werkzaam zijn. Daarom wordt voorts als geestelijk bedienaar aangemerkt degene die, ongeacht op welke grond hij of zij in Nederland verblijft, een geestelijk, godsdienstig of levensbeschouwelijk ambt bekleedt, of ten behoeve van een kerkgenootschap of een ander genootschap op geestelijke of levensbeschouwelijke grondslag, werkzaamheden van overwegend godsdienstige, geestelijke of levensbeschouwelijke aard verricht. Daarbij valt te denken aan werkzaamheden, niet alleen als geestelijk voorganger of godsdienstleraar, maar ook als leraar levensbeschouwelijk onderwijs, vertrouwenspersoon of pastoraal werker binnen een godsdienstige of levensbeschouwelijke gemeenschap, en aan werkzaamheden op het terrein van het uitdragen en verklaren van een bepaalde geloofsleer of levensbeschouwelijke opvattingen.

Dat laatste betekent dat ook zendelingen, die naar Nederland willen komen om een bepaalde geloofsleer uit te dragen, voor hun komst naar Nederland het basisexamen inburgering in het buitenland zullen moeten behalen en tijdens hun verblijf in Nederland verder moeten inburgeren en daarbij aan aanvullende eisen moeten voldoen wat betreft hun kennis van de Nederlandse samenleving. Anders dan de ACVZ in dit verband meent, kan ik niet op voorhand aannemen dat zij het Nederlands wel zullen beheersen omdat zij anders hun zendingswerk in Nederland niet kunnen verrichten; grote groepen burgers in de Nederlandse samenleving kunnen immers zeer wel worden bereikt in andere talen dan het Nederlands. Ook bij deze groep zendelingen is gedegen kennis van de pluriforme Nederlandse samenleving en de hier geldende normen en waarden van groot maatschappelijk belang. Hoewel het begrip geestelijke bedienaar op grond van artikel 1, tweede lid, van het wetsvoorstel bij ministeriële regeling nader kan worden omschreven, meen ik dat een en ander in de definitie in het eerste lid, onderdeel g, van het wetsvoorstel duidelijker tot uitdrukking kan worden gebracht. Daarvoor verwijs ik naar de bijgaande nota van wijziging.

Of mensen die onder de vlag van zendingsorganisaties of religieuze hulpverlenersorganisaties dan wel als kloosterling naar Nederland willen komen, als geestelijke bedienaar inburgeringsplichtig worden, hangt af van de werkzaamheden die zij in Nederland (gaan) verrichten. Zo zal de kloosterzuster die zich louter bezig gaat houden met het onderhoud van het klooster en de kloostertuin of de administratie van het klooster, geen werkzaamheden als geestelijke bedienaar verrichten en zal zij dus niet als geestelijke bedienaar inburgeringsplichtig zijn. Dat wordt echter anders indien zij godsdienstonderwijs gaat verzorgen, pastoraal werk gaat

verrichten of als zendeling de geloofsleer gaat uitdragen. Dan valt zij wèl onder het begrip geestelijke bedienaar. De redenen waarom geestelijk bedienaren in het onderhavige wetsvoorstel een aparte inburgeringscategorie vormen, is immers, zoals ik in de nota naar aanleiding van het verslag reeds heb aangegeven, gelegen in hun sociaal-maatschappelijke en pastorale werkzaamheden in onze samenleving. Om die redenen wordt ook iemand die naast die sociaal-maatschappelijke en pastorale werkzaamheden nog andere activiteiten verricht, als geestelijke bedienaar aangemerkt, en valt ook de oudkomeer die als geestelijk verzorger in een niet-religieuze omgeving als een justitiële inrichting werkt, onder het begrip geestelijke bedienaar. Daarbij maakt het niet uit onder welke benaming deze werkzaamheden worden verricht, en evenmin of het gaat om arbeid in loondienst of werkzaamheden op vrijwillige basis, zo antwoord ik de leden van de fractie van de ChristenUnie. Degene die in Nederland een speciale HBO-opleiding voor dergelijke werkzaamheden heeft gevolgd, is uiteraard vrijgesteld van de inburgeringsplicht. Kortheidshalve verwijs ik naar 2.3, eerste lid, onderdeel b, van het ontwerp-Besluit inburgering.

Zoals ik ook in de nota naar aanleiding van het verslag heb aangegeven, hebben geestelijke bedienaren een breed pakket aan taken op het gebied van maatschappelijk werk, geestelijke verzorging en vertegenwoordiging van de gemeenschap waaraan zij zijn verbonden. Zij begeleiden leden van die gemeenschap die in verschillende situaties worden geconfronteerd met vragen en problemen, bemiddelen bij de verschillende Nederlandse instanties, dragen zorg voor geestelijke verzorging en geven de achterban steun bij het bepalen van een houding ten aanzien van de Nederlandse samenleving. De leden van de gemeenschap die zij bedienen, moeten zich staande houden in de Nederlandse samenleving, die veelal sterk verschilt van die in het herkomstland. De Nederlandse wetgeving, voorzieningen en instellingen, waarden, normen en gebruiken, onder meer wat betreft de «rites de passage» en andere leefgewoonten, zijn anders dan die in de herkomstlanden van de migrantengemeenschappen, terwijl de sociale verbanden van het herkomstland vaak zijn weggevallen. Daarom wordt de geestelijke bedienaar ook vaak benaderd om geestelijke bijstand te bieden in bijvoorbeeld conflictbemiddeling bij echtelijke twisten, generatieconflicten en voor aangelegenheden die nauw verbonden zijn met het leven in de Nederlandse samenleving. Dit brengt mee dat de sociaal-maatschappelijke en pastorale taken van de geestelijke bedienaar medebepalend zijn voor de integratie van grote groepen anderen in de Nederlandse samenleving, en voorts dat voor de vervulling van die taken in Nederland andere kennis en vaardigheden nodig zijn dan voor dezelfde taken wanneer die in het herkomstland zouden worden vervuld.

Daarom zal de geestelijke bedienaar in de Nederlandse samenleving moeten beschikken over aanvullende kennis en vaardigheden. Zo zal hij het Nederlands actief in woord en geschrift op een aan zijn functie aangepaste wijze moeten beheersen en zal hij moeten beschikken over een behoorlijke kennis over andere in Nederland bestaande godsdienstige en levensbeschouwelijke stromingen en opvattingen, over de in Nederland beschikbare instellingen, diensten en organisaties, en over de methoden en technieken van pastorale dienstverlening.

Dat betekent allereerst dat ten behoeve van het praktijkdeel van het inburgeringsexamen, waarin de functionele taalvaardigheid van de inburgeringsplichtige wordt getoetst in een aantal praktijksituaties ontleend aan de verschillende sectoren van het maatschappelijk leven, een apart «domein» wordt ontwikkeld. Naast de drie domeinen «burgerschap», «werk» en «opvoeding, gezondheidszorg en onderwijs» (zie p. 59 van de nota naar aanleiding van het verslag) zal de taalvaardigheid van de gees-

telijke bedienaar in het praktijkdeel worden beoordeeld in een aantal praktijksituaties die zijn ontleend aan het domein «burgerschap» en het domein «sociaal-maatschappelijke en pastorale dienstverlening». Anders dan bij andere inburgeringsplichtigen, zal dit aparte domein niet ter vrije keuze van de inburgeringsplichtige geestelijke bedienaar zijn. Daarom zal bij de regeling van het praktijkdeel van het inburgeringsexamen in het ontwerp-Besluit inburgering worden opgenomen dat, indien de kandidaat geestelijke bedienaar is, het praktijkdeel een beoordeling van de taalvaardigheden, bedoeld in artikel 2.8 van dat ontwerp-Besluit, omvat, in een aantal praktijksituaties ontleend aan het domein burgerschap en het domein sociaal-maatschappelijke en pastorale dienstverlening.

Daarnaast zullen aanvullende eisen worden gesteld aan de kennis van de Nederlandse samenleving, die verder gaan dan hetgeen nodig is voor de persoonlijke inburgering van de geestelijke bedienaar. Bij de regeling in het ontwerp-Besluit inburgering van de voor het inburgeringsexamen vereiste kennis van de Nederlandse samenleving, zal op grond van artikel 6, tweede lid, van het wetsvoorstel, worden toegevoegd, dat de inburgeringsplichtige die geestelijke bedienaar is, tevens op het niveau van de bij regeling van Onze Minister vast te stellen eindtermen kennis van de Nederlandse samenleving verwerft, die naar het oordeel van Onze Minister noodzakelijk is voor de vervulling van zijn sociaal-maatschappelijke en pastorale taken.

De eindtermen van deze aanvullende kennis van de Nederlandse samenleving zullen worden opgenomen in de Regeling inburgering. Zij zullen worden afgestemd op het functioneren van de geestelijke bedienaar, ongeacht diens nationaliteit of religieuze achtergrond, in de pluriforme Nederlandse samenleving. Om die reden wordt, zo beantwoord ik de daartoe strekkende vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie, aan een geestelijke bedienaar met een islamitische of joodse achtergrond geen andere inburgeringsvoorziening aangeboden dan aan een geestelijke bedienaar met een christelijke of hindoestaanse achtergrond. Wat zij immers allen gemeen hebben, is dat zij hun taken in onze pluriforme Nederlandse samenleving moeten kunnen vervullen. Wel wordt bij die inburgeringsvoorziening veel nadruk gelegd op de omgang en contacten met geestelijke bedienaren van andere geloofsrichtingen.

Ook zie ik, zo antwoord ik de leden van de fractie van de ChristenUnie, geen aanleiding om ten aanzien van christelijke voorgangers uit landen waarmee vanouds intensieve kerkelijke relaties bestaan, zoals de Verenigde Staten of Canada, een uitzondering te maken. Ook voor hun functioneren in de Nederlandse samenleving zijn genoemde kennis en vaardigheden, toegespitst op hun werkzaamheden in Nederland, van groot belang, doch niet op voorhand gegeven. Voor de individuele voorganger die reeds beschikt over die kennis en vaardigheden, zal het behalen van het inburgeringsexamen geen probleem vormen.

Ook de aanvullende kennis van de Nederlandse samenleving zal in het praktijkdeel van het inburgeringsexamen worden getoetst. Daartoe wordt een aanvullend examen ontwikkeld. Aangezien daarbij een zwaar accent wordt gelegd op de interreligieuze dialoog en op contacten met geestelijke bedienaren van andere geloofsrichtingen, en omdat het aantal geestelijke bedienaren onder de inburgeringsplichtigen betrekkelijk gering is, zal dit aanvullende examen worden afgenomen door één nader aan te wijzen exameninstelling die tevens de aanvullende cursus zal verzorgen. Om dat mogelijk te maken, wordt een nieuw vijfde lid van artikel 13 van het wetsvoorstel voorgesteld (zie bijgevoegde nota van wijziging). Voorts zal op grond van dat nieuwe vijfde lid in het ontwerp-Besluit inburgering, bij de regeling van het praktijkdeel van het inburgeringsexamen worden

opgenomen dat het praktijkdeel van het inburgeringsexamen van de kandidaat die geestelijke bedienaar is, tevens een examen omvat in de aanvullende kennis van de Nederlandse samenleving. Verder zal daarbij worden geregeld dat het assessment dan wel de combinatie van het assessment en een portfolio wordt afgenomen en het portfolio wordt beoordeeld door een door Onze Minister aan te wijzen exameninstelling, en dat bij regeling van Onze Minister regels kunnen worden gesteld omtrent het aanvullende examen en de exameninstelling die dat afneemt.

Omdat hun sociaal-maatschappelijke en pastorale werkzaamheden medebepalend zijn voor de integratie van grote groepen anderen in onze samenleving, wordt aan geestelijke bedienaren die zelf nog niet zijn ingeburgerd, altijd van gemeentewege een inburgeringsvoorziening aangeboden. Op grond van het wetsvoorstel zijn zij niet verplicht dat gemeentelijke aanbod te aanvaarden, zo beantwoord ik de daartoestreckende vraag van de leden van de CDA-fractie. Wel zullen aan organisaties die een geestelijke bedienaar naar Nederland willen laten overkomen, nadere voorwaarden worden gesteld. Zoals ook in de kabinetsreactie op het ACVZ-advies is aangegeven, zullen deze onder meer behelzen dat die organisaties «hun» geestelijke bedienaar aan de van gemeentewege aangeboden inburgeringsvoorziening zullen laten deelnemen. Daarmee wordt naar mijn mening in voldoende mate de deelname van nieuwkomers aan deze aanvullende cursussen gewaarborgd.

De inburgeringsplichtige die reeds – bijvoorbeeld als Nederlander of als houder van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd – in Nederland verblijft en als geestelijk bedienaar werkzaamheden gaat verrichten, zou er voor kunnen kiezen op andere wijze de benodigde kennis te verwerven, maar ook voor hem, de organisatie waarvoor hij werkzaam is en voor zijn achterban is aanvaarding van de aangeboden inburgeringsvoorziening dermate aantrekkelijk dat ik ook onder die groep een hoge deelname verwacht. Daarbij komt dat uit het ACVZ-advies naar voren is gekomen, dat alle migrantenkerken inclusief de moslimorganisaties hebben aangekondigd dat zij hun al in Nederland verblijvende geestelijk bedienaren zullen stimuleren om de aanvullende scholing die voor nieuwkomers verplicht zal worden, vrijwillig te volgen.

Uiteraard moet de aangeboden inburgeringsvoorziening ook de geestelijke bedienaren toeleiden naar het inburgeringsexamen. De voorziening omvat het eenmaal kosteloos afleggen van dat examen (artikel 17, vijfde lid, van het wetsvoorstel). Zoals gezegd, zullen voor geestelijke bedienaren op basis van artikel 6, tweede lid, van het wetsvoorstel, in een ministeriële regeling (de Regeling inburgering) aanvullende eindtermen voor de kennis van de Nederlandse samenleving worden vastgesteld, waaraan moet worden voldaan om het inburgeringsexamen te kunnen behalen. De eenvoudigste wijze om die aanvullende kennis te verwerven is deelname aan de aangeboden cursus, die deel uitmaakt van de aangeboden inburgeringsvoorziening. Doordat die cursus door de rijksoverheid wordt ontwikkeld, zo antwoord ik de daartoe strekkende vraag van de leden van de PvdA-fractie, is gewaarborgd dat die aanvullende cursus ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Het staat de gemeente niet vrij zelf een aanvullende cursus te organiseren. Met het oog daarop wordt voorgesteld in artikel 17, vierde lid, van het wetsvoorstel een delegatiebasis op te nemen die het de mogelijk maakt op rijksniveau regels te stellen over het aanbod aan geestelijke bedienaren. Ik verwijs naar bijgaande nota van wijziging. Op grond daarvan zal in het ontwerp-Besluit inburgering worden geregeld dat de inburgeringsvoorziening, bedoeld in artikel 17, vierde lid, van de Wet inburgering, een cursus omvat die toeleidt naar het aanvullende examen, en dat bij regeling van Onze Minister regels worden gesteld omtrent die cursus.

Daarmee wordt in beperkte mate afgeweken van het uitgangspunt van de gemeentelijke beleidsvrijheid om aangeboden inburgeringsvoorzieningen naar eigen inzicht in te richten, uiteraard met dien verstande dat die voorziening moet toeleiden tot het inburgeringsexamen. Voor de aanvullende cursus die de geestelijke bedienaar die aanvullende kennis moet verschaffen die noodzakelijk is voor de vervulling van zijn sociaal-maatschappelijke en pastorale taken in de *Nederlandse* samenleving, zal de rijksoverheid niet alleen de eindtermen formuleren, maar ook het cursusmateriaal ontwikkelen. Daarbij wordt een zwaar accent gelegd op de interreligieuze dialoog en op contacten met geestelijke bedienaren van andere geloofsrichtingen. Gelet daarop, alsmede gelet op het betrekkelijk geringe aantal geestelijke bedienaren, zal die aanvullende cursus worden verzorgd door één cursusinstelling die tevens het aanvullende examen zal afnemen, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie op hun vraag of er plannen bestaan om het verplichte aanbod door gemeenten aan geestelijke bedienaren een centraal vastgestelde inhoud te geven en om een toelichting op deze keuze. Daarvoor zal ik een tender uitschrijven. De geografische spreiding van de geestelijke bedienaren over de verschillende gemeenten zal daardoor geen probleem vormen.

Wel bepaalt de gemeente de aanvullende verplichtingen die aan het aanbod zullen worden verbonden. Het ligt in de rede dat die onder meer zullen behelzen dat het inburgeringsexamen binnen anderhalf of twee jaar wordt afgelegd. De gemeente heeft daarbij echter de nodige ruimte om maatwerk te leveren en haar expertise op het gebied van inburgering in haar beleid te verdisconteren.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd naar de handhaving van de inburgeringsplicht van geestelijke bedienaren in Nederland. Die handhaving wordt ingepast in het stelsel van de handhaving van de inburgeringsplicht van alle andere inburgeringsplichtigen. Kern daarvan is de mogelijkheid om (herhaaldelijk) een forse bestuurlijke boete op te leggen, indien de stimulansen van het nieuwe inburgeringsstelsel de betrokken inburgeringsplichtige er niet toe hebben kunnen bewegen tijdig de vereiste kennis en vaardigheden te verwerven. Zoals gezegd zal aan organisaties die een geestelijke bedienaar naar Nederland willen laten komen, als voorwaarde worden gesteld dat zij «hun» geestelijke bedienaar aan de aangeboden inburgeringsvoorziening zullen laten deelnemen. Het niet deelnemen heeft tot gevolg dat de betrokken geestelijke bedienaar wordt beboet (artikelen 32, onderdeel b, en 21, eerste en derde lid, van het wetsvoorstel), en dat de betrokken organisatie zich daarmee belemmert in de overkomst van nieuwe geestelijke bedienaren. Aan het aanbod kan naast deelname als voorwaarde worden verbonden dat het inburgeringsexamen (waartoe ook het aanvullende examen behoort) binnen een kortere termijn van bijvoorbeeld anderhalf of twee jaar – desnoods meermalen – wordt afgelegd. Ook bij niet-naleving van die voorwaarde wordt een bestuurlijke boete opgelegd. Verder wordt het niet behalen van het inburgeringsexamen periodiek met een (hogere) bestuurlijke boete beboet totdat het examen wel is behaald. In dit verband wijs ik er op dat het zeker niet zo is dat alle geestelijke bedienaren binnen vier jaar terugkeren naar het herkomstland. Nog daargelaten de migratiepatronen van andere geestelijk bedienaren van onder meer de diverse christelijke, joodse, hindoeïstische en boeddhistische geloofsrichtingen, verblijft met name de Marokkaanse imam in het algemeen langere tijd in Nederland, zodat de bestuurlijke boete naar mijn mening een zinvol sanctie-instrument is.

Op dit moment is het verblijfsrecht van de geestelijke bedienaar van tijdelijke aard, zodat deze niet in aanmerking kan komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Na kennisneming van het ACVZ-advies ben ik echter voornemens om ook de geestelijke bedienaar uitzicht te bieden

op een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, mits deze uiteraard aan alle voorwaarden voldoet. Dat heeft tot gevolg dat het inburgeringsvereiste voor de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd ook voor hem een extra stimulans voor inburgering vormt. Bovendien kan dat er toe leiden dat minder geestelijke bedienaren naar Nederland hoeven te komen en dat er een prioriteitgenietend aanbod van geestelijke bedienaren in Nederland zal ontstaan. Ook de geestelijk bedienaar die wél na twee jaar terugkeert naar het land van herkomst en in die periode tegen een eigen bijdrage van € 270 een aangeboden cursus heeft gevolgd, heeft in die periode zijn voordeel kunnen doen met de tot dan toe opgedane kennis. Hetzelfde geldt overigens ook voor de gezins- en asielmigrant die tijdens de aangeboden inburgeringsvoorziening naar het eigen land terugkeert of daarnaar moet terugkeren.

#### **4. Vrijstellingen en ontheffingen**

Het uitgangspunt van het onderhavige wetsvoorstel is dat de inburgeringsplicht zo nauw mogelijk aansluit bij de daadwerkelijke inburgeringsbehoefte en dat daarbij niet, zoals onder de huidige WIN het geval is, bepaalde groepen inburgeringsbehoefte buiten de boot vallen. Wie niet beschikt over voldoende kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving om aan de Nederlandse samenleving deel te kunnen nemen, zal worden verplicht die nog ontbrekende kennis en vaardigheden (alsnog) te verwerven. Voorkomen moet immers worden dat de bestaande achterstanden voortduren en dat nieuwe achterstanden ontstaan. Daarom voorziet het nieuwe inburgeringsstelsel in een brede inburgeringsplicht en in diverse (van rechtswege werkende) vrijstellingen en (bij beschikking te verlenen) individuele ontheffingen. Daarbij is uiteraard reeds op voorhand duidelijk dat bepaalde categorieën personen op grond van internationaalrechtelijke bepalingen niet tot inburgering kunnen worden verplicht en dat er ook individuele inburgeringsplichtigen zijn die vanwege hun geestelijke of lichamelijke belemmeringen of handicaps niet aan de inburgeringsplicht kunnen voldoen. Ook de positie van deze personen is in het stelsel van vrijstellingen en ontheffingen verdisconteerd.

##### *Vrijstelling van personen die evident zijn ingeburgerd*

Door de grote verschillen in de mate van achterstand en integratie tussen de verschillende minderheidsgroepen en door de individuele verschillen binnen die groepen is het niet mogelijk om de inburgeringsplicht met algemene regels zo nauw aan te laten sluiten bij de inburgeringsbehoefte, dat voorshands kan worden uitgesloten dat personen die duidelijk niet inburgeringsbehoefte zijn toch onder de groep inburgeringsplichtigen behoren. Voor dergelijke personen, die evident reeds voldoende zijn ingeburgerd, is de tijdelijke regeling ontworpen. In (artikel 2.6a van) het ontwerp-Besluit inburgering, dat in december 2005 aan de Tweede Kamer is gezonden (Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 9), heeft deze de vorm van een tijdelijke ontheffingsregeling; inmiddels heb ik besloten tot een tijdelijke vrijstellingsregeling voor personen die reeds evident zijn ingeburgerd, maar desalniettemin behoren tot de groepen die inburgeringsplichtig zijn of kunnen worden. Het ontwerp-besluit is hierop aangepast.

Deze vrijstelling vergt geen tussenkomst van de gemeente. Anders dan in het geval van een ontheffing, behoeft de gemeente geen beslissing te nemen op een aanvraag om vrijstelling, hetgeen de administratieve lasten voor de gemeenten beperkt. Degene die inburgeringsplichtig is of verwacht in de toekomst inburgeringsplichtig te kunnen worden, kan zich rechtstreeks wenden tot de IB-Groep om een vrijstellingstoets af te leggen. Op basis van de uitslag van deze toets geeft de IB-groep een beschikking, die van rechtswege tot vrijstelling van de inburgeringsplicht

leidt. Die beschikking wordt in het Informatiesysteem Inburgering (ISI) geregistreerd en is daarmee ook voor de gemeenten kenbaar. Indien de vrijstellingstoets is behaald, is de inburgeringsplichtige van rechtswege vrijgesteld van de inburgeringsplicht en degene die nog niet inburgeringsplichtig is, zal dat in de toekomst niet alsnog worden. Indien de vrijstellingstoets niet is behaald, is de inburgeringsplichtige niet evident ingeburgerd en blijft dan ook inburgeringsplichtig; degene die nog niet inburgeringsplichtig is, kan dat later alsnog worden.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd naar de tijdelijkheid van deze regeling en met name naar de positie van de oudkomer die pas na enkele jaren door de gemeente wordt aangeschreven. De tijdelijkheid van de vrijstellingsregeling, zo antwoord ik deze leden, is gebaseerd op de verwachting dat met name in de eerste periode na de inwerkingtreding van de Wet inburgering sprake zal zijn van aanzienlijke aantallen oudkomers, die niet voor ontheffing of vrijstelling van de inburgeringsplicht in aanmerking komen, maar die desalniettemin evident niet inburgeringsbehoefstig zijn. De regeling is in beginsel bedoeld voor een beperkte periode. Daarbij wordt op dit moment gedacht aan een periode van twee jaar. Voor oudkomers die reeds inburgeringsplichtig zijn, wordt hiermee een stimulans ingebouwd om zich snel bij de IB-Groep aan te melden voor de vrijstellingsregeling en de daarvoor ontworpen toets af te leggen. Voor oudkomers die nog niet inburgeringsplichtig zijn, maar verwachten dat in de toekomst wel te kunnen worden, vormt deze periode eveneens een prikkel om zich bij de IB-Groep aan te melden voor de toets. Reeds behaalde vrijstellingen blijven uiteraard, ook nadat de tijdelijke regeling is vervallen, geldig. Overigens is in het ontwerp-besluit uitdrukkelijk de mogelijkheid opengehouden dat deze regeling een langere looptijd dan twee jaar kan hebben; indien de praktijkervaringen in de eerste twee jaar na inwerkingtreding van de Wet inburgering daartoe aanleiding geven, blijft de regeling langer dan twee jaar voortbestaan.

De leden van de PvdA-fractie hebben voorts gevraagd naar de noodzaak om bij ministeriële regeling nadere regels over deze tijdelijke regeling te stellen, waarmee de gemeentelijke beleidsvrijheid zou worden ingeperkt en de regeldichtheid zou worden vergroot. De mogelijkheid om nadere regels te stellen, zo antwoord ik deze leden, is onder meer bedoeld als waarborg voor de uniforme uitvoering van deze vrijstellingsmogelijkheid. Zo zal bij ministeriële regeling de vrijstellingstoets worden geregeld, die waarborgt dat een ieder die zich er op beroept reeds voldoende te zijn ingeburgerd, aan de zelfde normen wordt getoetst. Ik vind het van groot belang, ook voor de (potentiële) inburgeringsplichtige, dat de vrijstelling op deze grond een objectieve basis heeft en onafhankelijk is van de subjectieve indruk van degene die hierover moet beslissen. Om die reden wordt aan de IB-Groep, die de toets zal afnemen en beoordelen, in deze geen beleidsvrijheid gelaten. Nu niet langer sprake is van een ontheffing, die bij de gemeente moet worden aangevraagd en waarover de gemeente moet beslissen, is inperking van de gemeentelijke beleidsvrijheid niet langer aan de orde. Voorts zullen bij ministeriële regeling de noodzakelijke procedurele uitvoeringsregels voor de goede gang van zaken worden gesteld.

#### *Vrijstelling voor ex-nieuwkomers en ex-oudkomers*

De leden van de CDA- en PvdA-fracties hebben gevraagd naar de vrijstellingen (voor «ex-nieuwkomers») op basis van een WIN-certificaat. Zij hebben onder meer gevraagd of het juist is dat veel certificaten het niveau niet vermelden en in hoeverre roc's nog beschikken over de noodzakelijke gegevens van deelnemers aan inburgeringscursussen. De leden van de D66-fractie hebben in dit verband aandacht gevraagd voor de positie van oudkomers die al een inburgeringscursus hebben gevolgd en met name

in hoeverre deze «ex-oudkomers» in staat zullen zijn bewijzen te overleggen aangezien in het verleden aan dit soort inburgeringstrajecten veel minder gewicht werd toegekend waardoor niet altijd een certificaat of diploma werd uitgereikt, aldus deze leden. Bij de beantwoording van deze vragen moet onderscheid worden gemaakt tussen (ex-)nieuwkomers en (ex-)oudkomers.

Op grond van de artikelen 13 en 15, tweede lid, van de huidige WIN is de gemeente verplicht aan *nieuwkomers* een certificaat uit te reiken, de voortgang met betrekking tot het inburgeringproces te bewaken en het behaalde resultaat te registreren. Dit gebeurt op basis van de verklaring van het roc, die op grond van artikel 7.4.15 WEB door het bevoegd gezag aan de nieuwkomer wordt uitgereikt. Een afschrift van deze verklaring wordt door het bevoegd gezag aan het college gezonden.

In de WIN is voor die gevallen waarin voor alle taalonderdelen NT2-niveau 2 of hoger, dan wel KSE-niveau 2 voor Maatschappij Oriëntatie is behaald, vermelding van het behaalde niveau op het certificaat voorgeschreven. Lagere niveaus zijn te vinden op de onderliggende roc-verklaring, en worden niet op het WIN-certificaat vermeld. De registratie van de verklaringen is goed geborgd omdat de gemeente deze nodig heeft bij de vaststelling van de rijksbijdrage inburgering nieuwkomers. In artikel 2.3, eerste lid, onderdeel j, van het ontwerp-Besluit inburgering is geregeld dat ex-nieuwkomers van de inburgeringsplicht zijn vrijgesteld, indien zij voor de schriftelijke taalonderdelen tenminste niveau 1 hebben behaald, voor de mondelinge taalonderdelen niveau 2 en voor Maatschappij-Oriëntatie niveau 2.

Wat betreft de (*ex-*)oudkomers is van belang dat de zogeheten oudkomers-trajecten de laatste jaren van steeds groter belang zijn geworden en dat voor deze oudkomers, aangezien zij niet zoals nieuwkomers in het bezit zijn gesteld van een certificaat, vorig jaar de Regeling certificaat inburgering oudkomers (Stcrt. 2005, 195) tot stand is gebracht. Daarmee is tegevoet gekomen aan een uitdrukkelijke wens van de gemeenten. Op grond van deze regeling wordt aan oudkomers, die de zogenaamde NT2-Profieltoets als eindtoets van een inburgeringstraject op grond van een van de oudkomersregelingen hebben afgelegd, een certificaat uitgereikt, waarmee zij in het vervolgonderwijs of op de arbeidsmarkt kunnen aantonen welke niveaus in de vier taalvaardigheden (lezen, spreken, schrijven en luisteren) van NT2 zijn behaald. Uit het certificaat en de daarbij horende verklaring blijkt welk niveau op de vier genoemde onderdelen is behaald. Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat het certificaat ook wordt verstrekt aan oudkomers die vóór de inwerkingtreding van de regeling omtrent het Certificaat een inburgeringsprogramma op grond van de andere oudkomersregelingen hebben gevolgd en de NT2-Profieltoets hebben afgelegd. Oudkomers kunnen de gemeente waarmee de inburgeringsovereenkomst is gesloten, verzoeken om het certificaat alsnog te verstrekken. Van de gemeenten mag op grond van de diverse (in artikel 1 van de Regeling certificaat inburgering oudkomers genoemde) oudkomersregelingen worden verwacht, dat zij beschikken over de resultaten die de oudkomers hebben behaald. In het kader van het Groot Project inburgering oudkomers heb ik eisen gesteld aan een goede registratie en informatie-uitwisseling tussen gemeenten en onderwijsinstellingen. In artikel 2.3, eerste lid, onderdeel k, van het ontwerp-Besluit inburgering is geregeld dat oudkomers die beschikken over het certificaat waaruit blijkt dat zij de schriftelijke taalvaardigheden op niveau A1 hebben behaald en de mondelinge taalvaardigheden op niveau A2 onder de nieuwe Wet inburgering zijn vrijgesteld van de inburgeringsplicht. Daarbij is er van uitgegaan dat de NT2-niveaus 1 en 2 overeenkomen met taalvaardigheidsniveaus A1, respectievelijk A2 van het Europees Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen.



Naast de verantwoordelijkheid van de registrerende instanties – de scholingsinstituten en de gemeenten – ga ik ook uit van de eigen verantwoordelijkheid van de betreffende (ex)oudkomers en (ex)nieuwkomers. De wetenschap dat het document met het bewijs van hun taalvaardigheid een belangrijk document is, zou ertoe moeten hebben geleid dat zij dit ook zelf hebben bewaard. In voorkomende gevallen waarin noch de gemeente, noch de inburgeringsplichtige beschikt over het vereiste document, kan de betrokken nieuwkomer het betrokken roc benaderen en kan de betrokken oudkomer zich wenden tot het opleidingsinstituut waar de cursus is gevolgd.

Op grond van het vorenstaande en de berichten die ik heb gekregen van verschillende gemeenten, voorzie ik vooralsnog geen problemen.

Ik zie deze vrijstellingsgrond niet als bron van nodeloze administratieve lasten, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie die in dit verband hebben gevraagd naar de administratieve lasten, maar als een instrument om de inburgeringsplicht in individuele gevallen nauwer te laten aansluiten op de inburgeringsbehoefte. Wie zich op een vrijstelling beroept, moet dat nu eenmaal ook kunnen onderbouwen. De Regeling certificaat inburgering oudkomers stelt de betreffende oudkomers daartoe in staat. Indien de betreffende oudkomer daar niet direct tijdens het inburgeringsonderzoek (artikel 23 van het wetsvoorstel) in slaagt, kan hij dat op ieder later tijdstip alsnog doen, zo antwoord ik de leden van de D66-fractie; een beroep op deze vrijstellingsgrond en de daarbij behorende onderbouwing daarvan is niet aan tijd gebonden. De vaststelling dat een inburgeringsplichtige geheel of gedeeltelijk is vrijgesteld, wordt – hetzij door de IB-Groep, hetzij door de gemeente – in het ISI geregistreerd.

#### *Vrijstelling van arbeidsongeschikten*

Genaturaliseerde Nederlanders die 80% of meer arbeidsongeschikt zijn, zijn vrijgesteld van de inburgeringsplicht (artikel 2.5 van het ontwerp-Besluit inburgering). Zoals in de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven, is arbeidsdeelname een belangrijke, zij het niet de enige, indicatie van integratie en is langdurige uitkeringsafhankelijkheid een belangrijke factor die op achtergebleven inburgering van genaturaliseerde Nederlanders kan duiden. Terugkeer op de arbeidsmarkt is zeer belangrijk voor de integratie van deze groep in de Nederlandse samenleving. Verplichte inburgering voor deze groep inburgeringsplichtigen bevordert de integratie in de samenleving en draagt bij aan het terugdringen van de uitkeringsafhankelijkheid. Bij volledige arbeidsongeschiktheid ligt dat anders. Daar zijn de individuele omstandigheden veelal zodanig dat directe toeleiding naar de arbeidsmarkt (nog) niet aan de orde is. Om die reden, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie die hebben gevraagd naar de ratio van deze vrijstelling, zijn deze personen niet inburgeringsplichtig. Dat wordt eerst anders, indien de betrokkene niet langer volledig arbeidsongeschikt is en in beginsel ook weer daadwerkelijk beschikbaar *kan zijn* voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Daarnaast is het uiteraard mogelijk dat een genaturaliseerde Nederlander op een andere grond dan zijn langdurige uitkeringsafhankelijkheid inburgeringsplichtig is. Op grond van artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van het wetsvoorstel is ook de volledig arbeidsongeschikte uitkeringsgerechtigde genaturaliseerde Nederlander inburgeringsplichtig, indien hij het ouderlijk gezag over een in Nederland verblijvend minderjarig kind heeft. In dat geval wordt niet op grond van de langdurige uitkeringsafhankelijkheid een nog te overbruggen achterstand aangenomen, maar is inburgering van belang om te voorkomen dat achterstanden worden overgedragen op de minderjarige kinderen en om te bevorderen dat deze worden voorbereid op een volwaardige positie in de Nederlandse samenleving. Met «of» in onderdeel b van artikel 3, eerste

lid, van het wetsvoorstel, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie op hun vraag hoe de verhouding tussen de onderdelen a en b uitgelegd moet worden, wordt aangegeven dat het om alternatieve (niet cumulatieve) criteria gaat; de inburgeringsplicht ontstaat indien aan een van de in de onderdelen a, b of c opgenomen criteria wordt voldaan. Daarvoor is dus niet vereist dat aan alle drie criteria tegelijkertijd wordt voldaan.

#### *Vrijstelling op grond van Staatsexamen NT2*

De vraag van de leden van de PvdA-fractie of de individuele inburgeringsplichtige die méér kan en wil dan op grond van de wet van hem wordt verlangd, ook direct kan kiezen voor het Staatsexamen NT2 en na het behalen van het diploma vrijstelling kan vragen voor het verplichte inburgeringsexamen, antwoord ik bevestigend. De inburgeringsplichtige die het Staatsexamen NT2 op niveau B1 of B2 heeft behaald en daarmee beschikt over een hoger niveau dan wettelijk minimaal is vereist, is op basis daarvan van rechtswege vrijgesteld van het inburgeringsexamen. Deze gewezen inburgeringsplichtige komt echter niet in aanmerking voor een forfaitaire vergoeding. Een gewezen inburgeringsplichtige heeft alleen recht op een forfaitaire vergoeding bij het behalen van het inburgeringsexamen, en niet bij het behalen van een ander examen dat vrijstelt van de inburgeringsplicht. Van het toekennen van een forfaitaire vergoeding verwacht ik geen extra stimulans voor de inburgeringsplichtige om het Staatsexamen NT2 in plaats van het inburgeringsexamen af te leggen; die prikkel ligt veeleer in de positie die de individuele inburgeringsplichtige wil verkrijgen op de arbeidsmarkt of in het onderwijs. Bovendien worden deze Staatsexamens al voldoende gesubsidieerd door het Ministerie van OCW. Tenslotte wijs ik er in dit verband op dat het toekennen van een forfaitaire vergoeding gevolgen heeft voor het budget dat voor inburgering beschikbaar is, nu 15 000 à 20 000 personen op jaarbasis aan het Staatsexamen deelnemen.

#### *Ontheffing op grond van een medische belemmering*

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties, die hebben gevraagd waarom niet is voorzien in de mogelijkheid van vrijstelling van mensen met een verstandelijke handicap, wijs ik op artikel 5 van het wetsvoorstel. Op grond van dat artikel kan het college inburgeringsplichtigen op grond van hun psychische of lichamelijke belemmeringen geheel van de inburgeringsplicht ontheffen. Zoals ik in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 7, p. 151) op vragen van de leden van de CDA-fractie reeds heb aangegeven, worden onder de psychische belemmeringen ook verstandelijke handicaps begrepen. Het is altijd mijn bedoeling geweest dat ook inburgeringsplichtigen met een verstandelijke beperking op grond van artikel 5 in aanmerking kunnen komen voor ontheffing van de inburgeringsplicht. Om daarover geen enkel misverstand te laten bestaan, zal dat in de tekst van artikel 5 uitdrukkelijk worden opgenomen.

De vraag van de leden van de PvdA-fractie of ik in dit verband voornemens ben om bij lagere regeling aanvullende mogelijkheden voor gemeenten te scheppen om ontheffingen te kunnen verlenen, antwoord ik ontkennend. Op grond van de artikelen 5 en 29, tweede lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel hebben gemeenten de mogelijkheid om ontheffing van de inburgeringsplicht te verlenen. Ontheffing op grond van artikel 5 wordt verleend indien de inburgeringsplichtige aantoonbaar door een psychische of lichamelijke belemmering, dan wel een verstandelijke handicap, blijvend niet in staat is het inburgeringsexamen af te leggen. Op grond van artikel 29, tweede lid, onderdeel b, wordt ontheffing verleend, indien het college op grond van door de inburgeringsplichtige aantoonbaar geleverde inspanningen tot het oordeel komt dat het voor hem redelijkerwijs niet mogelijk is het inburgeringsexamen te behalen. Voor nadere

mogelijkheden om ontheffing op medische indicatie te verlenen, zie ik op dit moment geen noodzaak. Daarbij moet tevens worden bedacht dat ontheffing bij beschikking geschiedt en in ieder individueel geval een zorgvuldige voorbereiding en beslissing vergt, hetgeen voor de gemeente de nodige uitvoeringslasten meebrengt. Ook om die reden ben ik terughoudend met het creëren van ontheffingsmogelijkheden en laat ik dat zwaarder wegen dan het creëren van extra beleidsruimte voor gemeenten.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd naar de situatie waarin pas bij het opleggen van de bestuurlijke boete blijkt dat de betrokkene door psychische of lichamelijke belemmeringen of een verstandelijke handicap (artikel 5 van het wetsvoorstel) niet in staat is om het inburgeringsexamen te behalen. Voorts hebben deze leden gevraagd of, en zo ja hoe, de betrokken inburgeringsplichtige in een dergelijk geval de voor inburgering gemaakte kosten vergoed kan krijgen. De mogelijkheid om een aanvraag tot ontheffing van de inburgeringsplicht op grond van artikel 5 van het wetsvoorstel in te dienen, zo antwoord ik deze leden, is niet aan een bepaalde termijn gebonden; zo lang de betrokkene inburgeringsplichtig is staat die mogelijkheid open. Dat betekent dat de inburgeringsplichtige een dergelijke aanvraag direct na het ontstaan van de inburgeringsplicht kan indienen, maar ook nadat de termijn waarbinnen het inburgeringsexamen moest zijn behaald met toepassing van artikel 29, tweede lid, van het wetsvoorstel is verlengd. Het indienen van een dergelijke aanvraag is in beginsel een zaak van de inburgeringsplichtige zelf. Deze zal bij de aanvraag die gegevens en bescheiden moeten overleggen die voor de beslissing nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs kan beschikken (artikel 4:2, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht). Het college beschikt normaliter niet over dergelijke gegevens. De gemeente zal bij het inburgeringsonderzoek (artikel 23 van het wetsvoorstel) op deze mogelijkheid wijzen. In dit onderzoek komen daarnaast ook andere rechten en verplichtingen van de inburgeringsplichtige aan de orde. Zo kan ook worden gewezen op de ontheffingsgrond van artikel 29, tweede lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel. Voor ontheffing op grond van artikel 5, eerste lid, zal in het Besluit inburgering steeds een verklaring van een door het college aan te wijzen onafhankelijke arts (medisch adviseur) worden verlangd. De inburgeringsplichtige, die weliswaar geen ontheffing heeft gevraagd maar door psychische of lichamelijke belemmeringen of een verstandelijke handicap ook geen verwijt kan worden gemaakt dat hij het inburgeringsexamen niet heeft behaald, wordt uiteraard geen boete opgelegd. Deze inburgeringsplichtige kan alsnog met toepassing van artikel 29, tweede lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel (op aanvraag of ambtshalve) van de inburgeringsplicht worden ontheven, indien het college op grond van door de inburgeringsplichtige aantoonbaar geleverde inspanningen tot het oordeel komt dat het voor deze inburgeringsplichtige redelijkerwijs niet mogelijk is om het examen te behalen.

Aangezien inburgering kosten met zich mee kan brengen en het indienen van een ontheffingsaanvraag primair op de weg van de inburgeringsplichtige zelf ligt, is het ook in diens belang dat hij de ontheffingsaanvraag op grond van artikel 5 zo spoedig mogelijk indient, zodat onnodige kosten voor inburgering kunnen worden voorkomen. Indien de inburgeringsplichtige toch kosten heeft gemaakt – bijvoorbeeld omdat hij geen ontheffing heeft gevraagd of omdat de belemmering of de handicap pas later is ontstaan – staan in het algemeen tegenover de gemaakte kosten geleverde diensten, zoals ontvangen onderwijs of verworven kennis, waar de inburgeringsplichtige baat bij heeft gehad. Ook in dit verband is van belang dat de kosten werden gemaakt in de periode waarin de betrokkene op grond van wettelijke voorschriften inburgeringsplichtig was en derhalve gehouden was aan zijn inburgering te werken.

Voor ontheffing op grond van artikel 29, tweede lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel komt in aanmerking die inburgeringsplichtige ten aanzien van wie het college op grond van aantoonbaar door de inburgeringsplichtige geleverde inspanningen tot het oordeel komt dat het voor hem redelijkerwijs niet mogelijk is om het inburgeringsexamen te halen. Ontheffing op deze grond kan niet eerder worden gedaan dan zes maanden voor het verstrijken van de termijn waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald. Dit betekent dat de inburgeringsplichtige zal moeten aantonen dat hij inspanningen heeft verricht om het inburgeringsexamen te behalen, bijvoorbeeld door de inkoop van en deelname aan een cursus. Ook hier staan tegenover de gemaakte kosten geleverde diensten, waarbij de inburgeringsplichtige in het algemeen in zekere mate gebaat is.

#### *Vrijstelling op grond van vervolgopleiding*

De leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd waarom alleen die personen die *aansluitend* op de volledige leerplicht, worden vrijgesteld. Deze leden moeten artikel 4, eerste lid, onderdeel e, van het wetsvoorstel inderdaad zo begrijpen dat een persoon die een dergelijke opleiding volgt, maar dat niet aansluitend op de volledige leerplicht doet, niet is vrijgesteld van de inburgeringsplicht. De vrijstelling van artikel 4, eerste lid, onderdeel e, moet in samenhang worden gezien met de vrijstelling van artikel 4, eerste lid, onderdeel d, op grond waarvan jongeren die nog volledig leerplichtig zijn van de inburgeringsplicht zijn vrijgesteld. Met deze vrijstellingen wordt voorkomen dat jongvolwassenen die hier niet acht jaar tijdens de leerplichtige leeftijd hebben verbleven, bij het bereiken van de leeftijd van 16 jaar inburgeringsplichtig worden, terwijl zij nog wel deelnemen aan het reguliere dagonderwijs en zo hun kansen in Nederland vergroten. De vrijstellingen zijn daarom uitdrukkelijk gerelateerd aan de (continuïteit van de) leerplicht. Als de jongvolwassene het onderwijs met een krachtens artikel 4, eerste lid, onderdeel c aangewezen diploma verlaat, verkrijgt hij op dat moment een definitieve vrijstelling. Valt hij eerder uit, dan wordt hij op dat moment inburgeringsplichtig. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat andere inburgeringsplichtigen zich door inschrijving op een opleiding – langdurig – aan de inburgeringsplicht en de daartoe behorende examenplicht zouden kunnen onttrekken, zo antwoord ik deze leden.

#### *Mogelijkheid om bij lagere regeling andere vrijstellingen of ontheffingen te creëren*

In het kader van de artikelen 4, vierde lid, onderdeel a, en 5, tweede lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel, die de grondslag vormen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur bepaalde categorieën inburgeringsplichtigen alsnog geheel of gedeeltelijk van de inburgeringsplicht vrij te stellen of te ontheffen, hebben de leden van de CDA-fractie gevraagd naar de betekenis hiervan, indien degene die op grond van een algemeen verbindend voorschrift inburgeringsplichtig is en op enig moment nadien wordt vrijgesteld of ontheven, reeds kosten voor zijn inburgering heeft gemaakt. Genoemde delegatiegrondslagen zijn in het wetsvoorstel opgenomen, zo antwoord ik deze leden, om de nodige flexibiliteit te scheppen en – zo daaraan behoefte blijkt te bestaan – bepaalde categorieën personen van de inburgeringsplicht te kunnen ontheffen of vrij te stellen. Een voorbeeld hiervan is de tijdelijke vrijstellingsregeling, waarop ik hiervoor ben ingegaan. Zo lang zij niet van hun verplichting zijn vrijgesteld of ontheven, blijven inburgeringsplichtigen uiteraard inburgeringsplichtig en dienen aan hun inburgering te blijven werken, waarmee kosten gepaard kunnen gaan. Latere ontheffing of vrijstelling van iemand die tot dat moment inburgeringsplichtig was, werkt vanaf het moment van de vrijstelling of ontheffing en heeft geen gevolgen voor de kosten die hij vóór dat moment al heeft gemaakt. Die kosten zijn immers gemaakt in de

periode waarin sprake was van een wettelijke inburgeringsplicht en de betrokkene daaraan werkte.

## **5. Financiële faciliteiten**

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd naar de prikkels voor de oudkomer om op eigen initiatief met zijn inburgering aan de slag te gaan voordat de gemeente hem, bijvoorbeeld twee jaar na het ontstaan van de inburgeringsplicht, aanschrijft. De oudkomer wiens inburgeringsplicht nog niet door de gemeente wordt gehandhaafd, zo antwoord ik deze leden, kan in die periode op eigen initiatief inburgeren. Hij kan daarbij gebruik maken van de leenfaciliteit. Bovendien is in deze periode de aanspraak op de vergoeding bij het behalen van het examen nog niet in de tijd geclausuleerd. Eerst vanaf het moment waarop de gemeente de inburgeringsplicht van deze oudkomer gaat handhaven, moet deze oudkomer het binnen drie jaar voor het inburgeringsexamen zijn geslaagd om in aanmerking te kunnen komen voor de vergoeding. De oudkomer die behoort tot een van de bijzondere groepen die in aanmerking kunnen komen voor een van gemeentewege aangeboden inburgeringsvoorziening, heeft de keuze: hij kan op eigen initiatief beginnen met behulp van de lening en de vergoeding zelf een cursus inkopen of hij kan in deze periode afwachten of de gemeente hem een aanbod doet. Tenzij het geestelijke bedienaren betreft, is de gemeente echter niet verplicht om inburgeringsplichtigen uit de bijzondere groepen een aanbod te doen. Bij het voorgaande is het uiteraard zo dat ook de oudkomer wiens inburgeringsplicht nog niet gehandhaafd wordt, groot belang heeft bij het leren van de Nederlandse taal en het verwerven van kennis van de Nederlandse samenleving. De snelheid waarmee de inburgeringsplichtige aan zijn inburgeringsplicht zal voldoen en de keuzes die hij daarbij maakt zullen afhangen van het beginniveau, zijn motivatie en de behoefte aan vrijheid om zelf het traject te bepalen.

### *5.1 De leenfaciliteit*

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties hebben gevraagd waarop het bedrag van de maximale hoogte van de lening van € 5 000 is gebaseerd. De leden van de GroenLinks-fractie hebben daarnaast gevraagd hoe dit bedrag zich verhoudt met de eerder genoemde € 6 000 die een inburgeringscursus mogelijk zou gaan kosten.

De prijzen van inburgeringscursussen zullen tot stand komen afhankelijk van vraag en aanbod op de markt. Doelstellingen hierbij zijn maatwerk en een betere prijs/kwaliteitverhouding.

Bij het vaststellen van de maximale hoogte van de lening heb ik verder rekening gehouden met het feit dat de hoogte van de kosten voor een inburgeringscursus niet voor alle inburgeringsplichtigen gelijk zullen zijn. Immers, de inspanningen die door inburgeringsplichtigen zullen moeten worden geleverd om het inburgeringsexamen te behalen, zullen uiteenlopen. De precieze omvang van het bedrag dat een persoon zal kunnen lenen, zal afhangen van de kosten die de inburgeringsplichtige ten behoeve van zijn cursus (en examen) maakt. Ik acht het van belang om hierbij wel een grens te stellen en vertrouw erop dat € 5 000 voldoende is voor een inburgeringstraject op de markt voor individuele inburgeringsplichtigen met verschillende beginniveaus. Zolang de inburgeringsplichtige het maximum van € 5 000 nog niet heeft bereikt, is het ook mogelijk om voor een herhaalde cursus en/of examen bij te lenen. Uiteindelijk zullen sommige maar een klein deel van het maximale bedrag moeten lenen, anderen juist een groot deel. Overigens staat het de inburgeringsplichtige vrij om voor een cursus meer geld uit te geven (voor bijvoorbeeld extra maatwerk, snelheid of intensiteit).

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties hebben gevraagd of een lening wordt geweigerd als betrokkene is geregistreerd bij het Bureau Kredietregistratie (BKR). Net als bij studiefinanciering wordt bij de beslissing op een aanvraag om een lening ten behoeve van de inburgeringscursus geen rekening gehouden met schulden die de inburgeringsplichtige om een andere reden heeft aangegaan. Ook wordt bij het toekennen van een lening, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie, niet beoordeeld of diegene in staat is om de lening daadwerkelijk af te lossen. Ik wil zo veel mogelijk inburgeringsplichtigen in staat stellen de inburgering te financieren. Daarom kan bij het terugbetalen van de lening, zo antwoord ik deze leden, het draagkrachtbeginsel worden gehanteerd. In artikel 4.9 van het ontwerp-Besluit inburgering is voorzien in de mogelijkheid bij het terugbetalen van de lening rekening te houden met de draagkracht van de betrokken inburgeringsplichtige. De inburgeringsplichtige die aantoonbaar niet in staat is om de vastgestelde terugbetalingstermijnen te voldoen kan bij de IB-Groep een verzoek indienen om zijn draagkracht vast te stellen voor de resterende terugbetalingsperiode. Indien blijkt dat zijn draagkracht lager is dan de vastgestelde termijn, zal deze termijn daaraan worden aangepast. Het maximaal te betalen maandbedrag en de lengte van de terugbetalingstermijn (maximaal zeven jaar) is dan afhankelijk van draagkracht. Tenslotte wordt in artikel 4.14 van het ontwerp-Besluit inburgering geregeld dat het restant leenbedrag na een bepaalde tijd van terugbetalen teniet gaat. Op deze manier wordt voorkomen dat inburgeringsplichtigen voor een (te) lange tijd in een leensituatie verkeren. In verband daarmee is in artikel 16 van de wet voorzien in een aanloopfase die voorafgaat aan de terugbetalingsperiode. De aanloopfase duurt zes maanden en gedurende deze maanden bestaat geen aflosplicht. De aanloopfase stelt de inburgeringsplichtige in staat voorafgaande aan de terugbetalingsperiode een draagkrachtmeting aan te vragen.

Daarnaast ben ik het met deze fracties eens dat problematische schulden door overkreditering zoveel mogelijk moeten worden voorkomen. Dit is onderdeel van het kabinetsbeleid zoals recent uiteengezet in het rapport «het Rijk rond schulden» dat door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in november 2005 aan de Tweede Kamer is gezonden (Kamerstukken II 2005–2006, 24 515, nr. 71). Door het ministerie van Financiën worden verder extra maatregelen getroffen ter voorkoming van overkreditering. Hierover is de Tweede Kamer geïnformeerd door de minister van Financiën (Kamerstuk 2005–2006, 29 507, nr. 31, Tweede Kamer). Door het ministerie van Financiën wordt in overleg met betrokken overheidsinstellingen bezien of de schuldenregistratie uitgebreid moet worden met bepaalde schulden aan de overheid. De Tweede Kamer wordt hierover in de zomer door het ministerie van Financiën geïnformeerd.

De leden van de PvdA-fractie hebben verder gevraagd of leenbijstand kan worden geweigerd als betrokkene een lening heeft in kader van zijn inburgering. Leenbijstand, zo antwoord ik deze leden, is een vorm van bijzondere bijstand. Er bestaat recht op bijzondere bijstand in het geval een persoon als gevolg van bijzondere omstandigheden wordt geconfronteerd met noodzakelijke kosten die de aanwezige draagkracht te boven gaan. Het instrument bijzondere bijstand is zowel beleidsmatig als financieel volledig gedecentraliseerd aan gemeenten. Het is aan gemeenten om in het individuele geval vast te stellen of er recht is op bijzondere bijstand. Het betreft hier dus bij uitstek een kwestie van maatwerk. In het geval een gemeente heeft vastgesteld dat er recht op bijzondere bijstand bestaat, kan deze de vorm hebben van een geldlening in het geval het college van oordeel is dat is voldaan aan de voorwaarden, zoals opgenomen in artikel 48, tweede lid, WWB.

Voorts hebben de leden van de PvdA-fractie, die hebben aangegeven dat het iemand in een schuldhulp-traject niet is toegestaan nieuwe leningen aan te gaan, gevraagd hoe hiermee zal worden omgegaan. Het aangaan van nieuwe schulden is op zich zelf geen reden tot beëindiging van de schuldsanering in het kader van de Wet schuldsanering natuurlijke personen. Wel is hiervoor toestemming vereist van de rechter-commissaris dan wel de bewindvoeder. Als een – zonder voorafgaande toestemming – aangegane schuld bovenmatig is in de zin dat de voortgang van de schuldsanering erdoor in gevaar komt, wordt de schuldsanering tussentijds beëindigd. Hetzelfde geldt voor een minnelijk schuldhulp-traject. Ook hier mag in beginsel geen nieuwe schuld worden aangegaan zonder voorafgaande toestemming van de schuld regelende instelling.

Schulden in het kader van de inburgering, zo mag worden aangenomen, worden niet nodeloos gemaakt, en zijn bovendien pas terugvorderbaar zes maanden nadat drie jaar zijn verstreken sedert de verstrekking van de lening of indien dat eerder is, zes maanden nadat het inburgeringsexamen is behaald. Dit brengt de voortgang van de schuldsanering dan wel de schuldhulpverlening niet in gevaar.

De leden van de PvdA-fractie hebben daarnaast gevraagd hoe de uitbetalingstermijn – de termijn van drie jaar waarbinnen het uiteindelijk geleende bedrag op basis van facturen van de onderwijsinstelling aan de inburgeringsplichtige wordt uitbetaald – zich verhoudt tot de mogelijkheid van gemeenten om de termijn waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald, te verlengen. Deze verlenging kan volgens de leden noodzakelijk zijn wanneer het examen nog niet is behaald en nogmaals moet worden gedaan.

De leningstermijn, die in artikel 4.2, eerste lid, van het ontwerp-Besluit inburgering is geregeld, is voor alle inburgeringsplichtigen drie jaar gerekend vanaf de eerste dag van de maand volgend op de eerste verstrekking van de lening, ook voor de inburgeringsplichtigen die niet door de gemeente aan hun termijn worden gehouden. Dit is in het algemeen een reële termijn om het examen te behalen, ook als een herkansing nodig zou zijn. De termijn van de lening van drie jaar heeft daarmee, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, geen relatie met de termijn waarbinnen het examen moet worden behaald. De termijnen van artikel 6, eerste lid, waarbinnen het examen moet zijn behaald, zijn drieënehalf of vijf jaar. Voor oudkomers gaat deze termijn overigens pas lopen op het moment dat de gemeente dit in de handhavingsbeschikking te kennen heeft gegeven.

Inburgeringsplichtigen komen voor een lening in aanmerking indien zij een cursus volgen bij een aanbieder met een keurmerk. De leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd wat de mogelijke gevolgen voor de inburgeringsplichtige zijn wanneer de aanbieder het keurmerk kwijtraakt, en of de inburgeringsplichtige met een lening dan moet overstappen naar een andere aanbieder die wel over een keurmerk beschikt. In artikel 4.1, tweede lid, van het ontwerp-Besluit inburgering dat in december aan de Tweede Kamer is gezonden, zo antwoord ik deze leden, is geregeld dat de cursusinstelling over het keurmerk moet beschikken op het tijdstip waarop de inburgeringsplichtige zich voor de cursus heeft aangemeld; later verlies van het keurmerk heeft geen gevolgen voor een aangegane lening en noopt de inburgeringsplichtige die reeds een lening heeft afgesloten er niet toe van cursusaanbieder te wisselen. Dit betekent overigens niet, dat de cursist niet zou mogen overstappen naar een andere aanbieder die wél nog steeds over het keurmerk beschikt. Of de individuele inburgeringsplichtige om welke reden dan ook naar een andere aanbieder kan overstappen, hangt af van de afspraken die hij heeft gemaakt met de cursus-

aanbieder en daarmee dus onder meer van de door die aanbieder gestelde inschrijvings- en betalingsvoorwaarden. Dat geldt ongeacht de vraag of de betrokken inburgeringsplichtige al dan niet een lening heeft afgesloten. Wel zal de inburgeringsplichtige die na de overstap in aanmerking wil blijven komen voor een lening, die overstap moeten maken naar een nieuwe aanbieder die ten tijde van de aanmelding beschikt over het keurmerk. Als de nieuwe aanbieder daar niet over beschikt, zal de inburgeringsplichtige de cursus zelf betalen; hij komt dan niet langer in aanmerking voor een lening en een eventuele gemaximeerde vergoeding.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben voorts gevraagd naar de mogelijkheden voor inburgeringsplichtigen met een aanbod om naar een andere aanbieder over te stappen. De inburgeringsplichtige kan besluiten om het aanbod van de gemeente niet te accepteren en zelf zijn inburgering ter hand te nemen en daarbij gebruik te maken van de beschikbare faciliteiten (lening en vergoeding). Indien hij de van gemeentewege aangeboden inburgeringsvoorziening heeft geaccepteerd, is een overstap naar een andere cursusinstelling niet mogelijk, tenzij het gemeentelijke aanbod in die mogelijkheid voorziet of het aanbod is vervallen als gevolg van een verhuizing. Indien de aangeboden inburgeringsvoorziening eenmaal is aanvaard en bij beschikking is vastgesteld, vloeien daaruit verplichtingen voort voor de betrokkene waaraan deze zich niet kan onttrekken. Niet meewerken aan de inburgeringsvoorziening kan aanleiding zijn tot het opleggen van een bestuurlijke boete door de gemeente. Als de inburgeringsplichtige ontevreden is over de (uitvoering van de) aangeboden en aanvaarde inburgeringsvoorziening kan hij zich met deze klacht – op grond van de Algemene wet bestuursrecht – wenden tot de desbetreffende gemeente. Indien de gemeente de inburgeringsvoorziening bij een gekeurmerkte aanbieder heeft ingekocht, kan de inburgeringsplichtige ook met zijn klacht bij de instelling zelf terecht.

#### *5.2 De vergoedingsfaciliteit*

De leden van de CDA-fractie, die opmerken dat er bij niet-verwijtbare termijnoverschrijding betreffende het behalen van het inburgeringsexamen door de gemeente geen bestuurlijke boete wordt opgelegd, maar wel het recht op de vergoeding vervalt, hebben gevraagd of de regering het argument van de verzwarende van de uitvoeringslasten nader kan onderbouwen, evenals de argumentatie wat betreft de vergelijking met (het vervallen van het recht op) subsidies.

De vergoeding, zo antwoord ik deze leden, is een positieve prikkel die beoogt zoveel mogelijk mensen te stimuleren de voorbereiding op het inburgeringsexamen zo snel mogelijk zelf ter hand te nemen. Indien zij het examen behalen (binnen de termijn van drie jaar), ontvangen zij een vergoeding. De vergoeding kan worden aangemerkt als een subsidie in de zin van artikel 4:21, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Dat betekent dat de wetgever in beginsel vrij is om de voorwaarden te formuleren waaronder men voor de vergoeding in aanmerking komt. De termijn van drie jaar is een reële termijn om het examen te behalen, gebaseerd op de aanbevelingen uit het tweede deeladvies van de onafhankelijke adviescommissie normering inburgeringseisen (verder: de commissie Franssen). Een langere termijn doet naar mijn mening te veel af aan de prikkel; de urgentie om snel aan de slag te gaan wordt dan immers minder groot. Bovendien moet worden bedacht dat de «prikkel» van de driejaarstermijn alleen geldt voor nieuwkomers en voor oudkomers ten aanzien van wie de gemeente door middel van een handhavingsbeschikking te kennen heeft gegeven dat de termijn waarbinnen het examen moet worden behaald, is ingegaan. Voor de groep oudkomers van wie de inburgeringsplicht (nog) niet wordt gehandhaafd, is de vergoeding niet aan een termijn gekoppeld; zij komen dus ook ná drie jaar nog voor de vergoeding in aanmerking. Ik



heb in paragraaf 2.4.2 van de nota naar aanleiding van het verslag bovendien aangegeven dat uitzonderingen op de driejaarstermijn – bijvoorbeeld ingeval van niet-verwijtbare termijnoverschrijding – een verzwaaring van de uitvoeringslasten zouden betekenen. Niet alleen zou het beoordelen van termijnoverschrijdingen (na drie jaar) voor de IB-Groep of de gemeente een extra taak zijn (met extra bezwaar- en beroepsprocedures), maar ook zouden de beslissingen van de IB-Groep of de gemeente «vooruit gaan lopen» op de beslissingen van de gemeente over niet-verwijtbare termijnoverschrijding in het kader van het opleggen van de bestuurlijke boete (na drieëneenhalf of vijf jaar). Dit zou inhoudelijk kunnen gaan wringen en tot moeilijk uit te leggen «verschillen» leiden omdat dezelfde feiten en omstandigheden op een termijn van drie jaar in het kader van het verstrekken van een subsidie mogelijk anders worden gewogen dan op een termijn van drieëneenhalf of vijf jaar in het kader van het opleggen van een boete. Ik acht deze complicering in de uitvoering onwenselijk.

Zoals in artikel 4.19 van het ontwerp-Besluit inburgering is opgenomen, komt degene die niet rechtmatig in Nederland verblijft, niet in aanmerking voor een vergoeding. Dat betekent, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, dat mensen zonder rechtmatig verblijf in Nederland ook niet voor een vergoeding van de reeds gemaakte inburgeringskosten in aanmerking komen, nadat zij Nederland hebben verlaten. Voor zover de toelichting bij dat artikel aanleiding zou kunnen geven voor een andere uitleg, zal die toelichting worden verduidelijkt. Een vergelijking met de Wet beperking export uitkeringen gaat in dit verband niet op.

Dat vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf niet in aanmerking komen voor de vergoeding, is een uitwerking van het koppelingsbeginsel. De Centrale Raad van Beroep heeft in zijn uitspraak van 26 juni 2001 en vele andere uitspraken over de koppelingswetgeving (waarbij aan vreemdelingen slechts onder bepaalde voorwaarden rechten worden verleend die aan Nederlandse onderdanen zonder die voorwaarden worden toegekend) de doelstelling van de koppelingswetgeving in het kader van onder andere artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en artikel 14 van het EVRM steeds aanvaardbaar geacht. Voorts heeft de Raad steeds geoordeeld dat het in de koppelingswetgeving ter verwezenlijking van die doelstelling gehanteerde middel, behoudens een hier niet van belang zijnde categorie van overgangsgevallen, in het algemeen niet op bedenkingen stuit.

Ook van strijd met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) is in dit verband geen sprake. Het wetsvoorstel en ontwerp-Besluit inburgering geven de inburgeringsplichtige geen onvoorwaardelijke aanspraak op een vergoeding. Om daadwerkelijk voor de vergoeding in aanmerking te komen, moet ingevolge het wetsvoorstel en de daarop gebaseerde lagere regelgeving immers aan bepaalde voorwaarden – waaronder rechtmatig verblijf in Nederland – worden voldaan. Volgens de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en van de Centrale Raad van Beroep moet onder het begrip «possessions» in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM niet alleen worden verstaan bestaande bezittingen, maar ook vermogensbestanddelen, met inbegrip van aanspraken, met betrekking waartoe de betrokkene kan onderbouwen dat hij tenminste een gerechtvaardigde verwachting heeft dat die zullen worden gerealiseerd. Een voorwaardelijke aanspraak zoals die op de vergoeding, die vervalt omdat niet aan de voorwaarden wordt voldaan, kan echter niet worden beschouwd als een «possession» (zie EHRM 4 maart 2003, Jantner tegen Slowakije, nr. 39 050/97, en CRvB 7 september 2005, nr. 04/4975 WW). De verwachtingen

van de inburgeringsplichtige omtrent zijn toekomstige aanspraken op de vergoeding kunnen niets anders omvatten dan de verwachting dat, indien het inburgeringsexamen binnen de daartoe gestelde termijnen zal worden behaald en ook aan de overige daarvoor gestelde voorwaarden wordt voldaan, een aanspraak zou ontstaan op de vergoeding. Of die aanspraak daadwerkelijk ontstaat, hangt steeds af van de vraag of aan de in het wetsvoorstel en de daarop gebaseerde lagere regelgeving omschreven objectieve voorwaarden wordt voldaan. Een vreemdeling kan op voorhand niet de gerechtvaardigde verwachting hebben dat hij op het tijdstip waarop hij het examen behaalt en in aanmerking kan komen voor de vergoeding, daadwerkelijk rechtmatig in Nederland zal verblijven. In die zin is er dus ook geen sprake van een «possession» waarop een inbreuk wordt gemaakt. Van ontneming of beperking van een eigendomsrecht is dan ook geen sprake.

In aanvulling op de regeling in het ontwerp-Besluit inburgering, zoals dat op 23 december 2005 aan de Tweede Kamer is gezonden, zullen ook de inburgeringsplichtigen die, na eerder rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8, onder a tot en met e, dan wel l, van de Vreemdelingenwet 2000 hebben gehad, rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8, onder g, van die wet hebben en het inburgeringsexamen behalen, voor een vergoeding in aanmerking kunnen komen, indien zij ook aan de overige voorwaarden voldoen. Ook deze zogeheten continuanten blijven inburgeringsplichtig. Korthedshalve verwijs ik de leden van de PvdA-fractie naar de aanpassing van artikel 2 in de tweede nota van wijziging.

De leden van de GroenLinks-fractie, die de voorkeur hebben uitgesproken voor meer positieve prikkels in plaats van negatieve prikkels, hebben gevraagd waarom voor dit systeem is gekozen. Deze leden, die hebben aangegeven tot enig meedenken bereid te zijn, hebben voorgesteld dat een inburgeringsplichtige die binnen een jaar het inburgeringsexamen met succes afrondt voor 100% voor de kosten van de cursus wordt gecompenseerd, binnen twee jaar voor 80%, binnen drie jaar voor 60% etc. Op deze wijze wordt de inburgeringsplichtige volgens deze leden gestimuleerd, eerder dan in het voorliggende voorstel tot actie over te gaan en anderzijds is er een sterkere prikkel tot het sneller behalen van resultaat.

Het inburgeringstelsel kent twee financiële prikkels, zo antwoord ik deze leden. Een positieve prikkel in de vorm van een vergoeding achteraf als het examen binnen drie jaar is behaald, en een negatieve prikkel in de vorm van een bestuurlijke boete indien het examen verwijtbaar niet is behaald binnen drieënhalf (voor inburgeringsplichtigen die het basisexamen buitenland hebben behaald) of binnen vijf jaar voor de overige inburgeringsplichtigen. De termijn van de vergoeding wordt gesteld om te stimuleren dat zo snel mogelijk wordt ingeburgerd. Na die drie jaar blijft de inburgeringsplicht wel bestaan, maar zal de mogelijkheid om een vergoeding te krijgen, vervallen. Een volgend moment is het opleggen van een bestuurlijke boete door de gemeente, dit gebeurt wanneer een inburgeringsplichtige drieënhalf of vijf jaar na de aanvang van de inburgeringsplicht het examen niet heeft behaald. Immers, een belangrijk aspect van de inburgeringsplicht is de handhaving ervan. Hoewel het nieuwe stelsel uitgaat van de eigen verantwoordelijkheid en het belang van de inburgering vooral bij de persoon zelf ligt, is een plicht zonder enige vorm van handhaving tandoel. Ik vind het daarom van belang dat de nakoming van de inburgeringsplicht zondig kan worden afgedwongen met behulp van sancties. De termijnen van drieënhalf en vijf jaar zijn gekozen om de positieve en negatieve prikkels van het nieuwe

inburgeringsstelsel in de tijd te spreiden. Wanneer een inburgeringsplichtige na drie jaar het examen niet behaalt, loopt hij namelijk de vergoeding al mis.

Overigens gelden de termijnen van de boetes, net als de termijn van de vergoeding, niet voor alle inburgeringsplichtigen. Oudkomers die (nog) niet door de gemeente worden gehandhaafd, kunnen na ommekomst van de termijn van vijf jaar niet door de gemeente worden beboet.

## **6. Aanbod van (gecombineerde) inburgeringsvoorzieningen**

### *6.1 Algemeen*

Voor drie bijzondere groepen inburgeringsplichtigen voorziet het nieuwe inburgeringsstelsel in de mogelijkheid van een van gemeentewege aangeboden inburgeringsvoorziening. De uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen die beschikbaar moeten zijn voor de arbeidsmarkt én die tevens een voorziening gericht op arbeidsinschakeling ontvangen, vormen één van de drie bijzondere groepen. Vanuit de gedachte dat inburgering en reïntegratie elkaar wederzijds versterken én dat dit effect zich optimaal laat gelden in een situatie waarin men zich daadwerkelijk beschikbaar moet stellen voor de arbeidsmarkt, heb ik aan de mogelijkheid van een gecombineerd aanbod de arbeidsplicht als voorwaarde gesteld. Daarbij heb ik meegewogen dat een ontheffing of vrijstelling van de arbeidsplicht op een zeker moment kan eindigen en dat de betrokkene alsnog voor een aanbod in aanmerking kan komen. Daarop ga ik hieronder in paragraaf 7.2 nader in. Een andere belangrijke groep die voor een gemeentelijk aanbod van een inburgeringsvoorziening in aanmerking komt zijn de oudkomers die geen (bijstands)uitkering ontvangen en evenmin betaalde arbeid verrichten. Het gaat hierbij vooral om allochtone vrouwen in een achterstandspositie. Participatie begint voor deze groep met inburgering. Tenslotte noem ik in dit verband de groep geestelijke bedienaren, waarop ik hiervoor in paragraaf 4.3 nader ben ingegaan.

#### *Geen recht op aanbod*

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd waarom niet is gekozen voor een recht op het aanbod van een inburgeringsvoorziening tegenover de wettelijke verplichting tot inburgering, waarbij de betrokkene zelf kan aangeven of hij al dan niet gebruik wil maken van de aangeboden voorziening. In dit verband hebben zij voorts gevraagd of op die manier de centrale rol van de gemeente niet verder zou kunnen worden versterkt en het evenwicht tussen rechten en plichten beter zou zijn gewaarborgd. Een belangrijke pijler van het nieuwe inburgeringsstelsel, zo antwoord ik deze leden, is de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige om te voldoen aan diens inburgeringsplicht. Zoals ook in de kabinetsreactie bij het eindrapport van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (Kamerstukken II 2003/04, 28 689, nr. 17) is aangegeven, heeft een aanbodstelsel de nodige nadelen. Een daarvan is dat inburgeringsplichtigen het gevaar lopen een zorgcategorie te worden die door de overheid bij de hand genomen moet worden. Door de focus te verschuiven naar de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige ontstaat een situatie waarin de inburgeringsplichtige zelf keuzes maakt ten aanzien van de vormgeving van zijn inburgeringstraject en zich zelfstandig, al dan niet met de financiële faciliteiten die de overheid beschikbaar stelt, op het inburgeringsexamen voorbereidt. Versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige brengt mee dat de wijze waarop deze de vereiste kennis en vaardigheden verwerft, niet van overheidswege wordt geregeld, maar aan de eigen inzichten en de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige wordt overgelaten. Deze moet daartoe initiatieven ontplooiën en keuzen

maken, onder meer over de wijze waarop hij de vereiste kennis en vaardigheden zal verwerven en de wijze waarop hij dat het beste kan verenigen met zijn persoonlijke omstandigheden.

Op dat uitgangspunt wordt voor slechts drie bijzondere groepen een uitzondering voorzien, in die zin dat zij van overheidswege verdergaand kunnen worden gefaciliteerd met een van gemeentewege aangeboden inburgeringsvoorziening. Ook voor diegenen die voor een aangeboden inburgeringsvoorziening in aanmerking komen, is echter sprake van een eigen verantwoordelijkheid. Deze inburgeringsplichtige heeft de keuze om de aangeboden voorziening al dan niet te aanvaarden. Bij aanvaarding behoudt hij een eigen financiële verantwoordelijkheid (de eigen bijdrage) en blijft hij verantwoordelijk voor het te behalen resultaat (het behalen van het inburgeringsexamen). Ik zie op dit moment geen aanleiding om deze groepen verder uit te breiden.

Vanuit het oogpunt van versterking van de eigen verantwoordelijkheid acht ik het onwenselijk om tegenover de wettelijke inburgeringsplicht het recht op een aangeboden inburgeringsvoorziening te stellen. In het nieuwe inburgeringsstelsel staat tegenover de inburgeringsplicht het recht van de inburgeringsplichtige op toegang tot de leen- en vergoedingsfaciliteiten. Een recht op een aangeboden inburgeringsvoorziening zou afbreuk doen aan de versterking van de eigen verantwoordelijkheid die met het nieuwe inburgeringsstelsel wordt beoogd. Daarbij speelt ook een rol dat het budgettair gezien onmogelijk is om aan iedere inburgeringsplichtige binnen een afzienbare tijd een aanbod te doen, hetgeen bij een recht op aanbod een noodzakelijke randvoorwaarde is.

Daarbij wijs ik er ten overvloede op dat geestelijke bedienaren vanwege hun bijzondere maatschappelijke positie in alle gevallen een inburgeringsvoorziening wordt aangeboden. Korthedshalve verwijs ik naar paragraaf 4.3 van deze nota.

#### *Alleen aanbod aan bijzondere categorieën*

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd of een inburgeringsplichtige die niet tot een van de bijzondere doelgroepen behoort, niet in aanmerking komt voor een van gemeentewege aangeboden inburgeringsvoorziening, terwijl gemeenten hebben aangegeven dat zij die mogelijkheid wel zouden willen hebben. Deze leden hebben voorts gevraagd hoe dit zich verhoudt tot de doelstelling om meer maatwerk te leveren. Artikel 17 van het wetsvoorstel inburgering, zo antwoord ik deze leden, maakt een gemeentelijk aanbod voor een inburgeringsvoorziening mogelijk voor slechts drie bijzondere groepen. Dat betekent ook dat de gemeente geen door de rijksoverheid gefinancierde inburgeringsvoorziening kan aanbieden aan andere inburgeringsplichtigen die niet tot deze groepen behoren. Hiervoor ben ik ingegaan op de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige om te bepalen hoe deze zich voorbereidt op het inburgeringsexamen. Dat is een belangrijk uitgangspunt van het nieuwe inburgeringsstelsel, dat daarvoor de nodige financiële stimulansen bevat. Ik ben van mening dat binnen dit nieuwe stelsel in beginsel iedere inburgeringsplichtige in staat moet worden geacht zelf aan zijn inburgeringsplicht te kunnen voldoen en dat de overheid daarbij niet langer een begeleidende taak heeft. Als gezegd, acht ik het niet wenselijk om de bijzondere groepen inburgeringsplichtigen aan wie een gemeentelijk aanbod voor een inburgeringsvoorziening kan worden gedaan, verder uit te breiden.

Doordat in het wetsvoorstel niet wordt voorgeschreven op welke wijze de vereiste kennis en vaardigheden moet worden verworven, kan de inburger-

ringsplichtige naar eigen inzicht bepalen hoe hij die kennisverwerving het beste kan vormgeven (daarbij rekening houdend met zijn persoonlijke omstandigheden). Om zelf een inburgeringscursus te kunnen inkopen krijgen inburgeringsplichtigen de mogelijkheid om een lening af te sluiten. Voorts kan de inburgeringsplichtige aanspraak maken op een (kosten-gerelateerde of forfaitaire) vergoeding indien het examen binnen de eventueel daarvoor geldende termijn is behaald. Het wetsvoorstel en de onderliggende regelgeving, mede als gevolg van het vrijgeven van het cursusaanbod, biedt naar mijn mening juist alle ruimte voor maatwerk.

#### *Eenmaal examen*

De door de gemeente aangeboden inburgeringsvoorziening moet toeleiden naar het inburgeringsexamen, dat eenmaal kosteloos kan worden afgelegd (artikel 17, vijfde lid, van het wetsvoorstel). Dat betekent, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, dat de inburgeringsplichtige die dat examen de eerste maal niet behaalt, zelf de kosten zal moeten dragen die zijn verbonden aan het opnieuw afleggen van het examen. Dat de aangeboden inburgeringsvoorziening de inburgeringsplichtige moet voorbereiden op het inburgeringsexamen, brengt mee dat die voorziening de inburgeringsplichtige in staat moet stellen die taalvaardigheden en kennis van de Nederlandse samenleving te verwerven die noodzakelijk zijn voor het behalen van het examen. De inburgeringsplichtige die bij het examen nog onvoldoende blijkt te beschikken over de vereiste kennis en vaardigheden, zal vervolgens naar eigen inzicht moeten bepalen welke aanvullende activiteiten voor hem nodig zijn en deze ook zelf moeten organiseren. De inburgeringsplichtige aan wie op enig moment een inburgeringsvoorziening is aangeboden en deze ook heeft aanvaard, komt niet in aanmerking voor een lening, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie voorts. Deze inburgeringsplichtige is immers met de hem tegen een betrekkelijk geringe eigen bijdrage aangeboden inburgeringsvoorziening reeds financieel ondersteund. Korthedshalve verwijs ik hierbij naar artikel 4.1, derde lid, van het ontwerp-Besluit inburgering. Een uitzondering geldt voor de inburgeringsplichtige wiens inburgeringsvoorziening als gevolg van verhuizing is vervallen (artikel 21, vierde lid, van het wetsvoorstel). Deze inburgeringsplichtige moet in de gelegenheid worden gesteld de inburgeringscursus op eigen kracht voort te zetten, indien het aanbod door de nieuwe gemeente niet wordt voortgezet. Daarom komt hij in die situatie alsnog in aanmerking voor een lening.

#### *Aanbod na eigen initiatieven*

De leden van de D66-fractie, die hebben aangegeven dat er bij hen nog enige onduidelijkheid bestaat over de financiële regelingen voor inburgeringsplichtigen, hebben gevraagd naar de financiële afwikkeling in die gevallen waarin een inburgeringsplichtige, die op eigen initiatief een inburgeringscursus volgt en daarvoor een lening heeft aangevraagd, zich na verloop van tijd bij de gemeente moet melden voor een intakegesprek en een inburgeringsvoorziening krijgt aangeboden. Een dergelijk aanbod aan een inburgeringsplichtige aan wie reeds een lening is verstrekt, zo antwoord ik deze leden, wordt niet bekostigd, tenzij de lening in zijn geheel is terugbetaald. Ik verwijs hierbij naar (artikel 1, onderdeel k, artikel 2, derde lid, artikel 6, eerste lid, letter B en D, en artikel 14, onderdeel D, van) het ontwerp-Bekostigingsbesluit inburgering dat ik in januari 2006 aan de Tweede Kamer heb gezonden (Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 10). De lening wordt in dat geval niet omgezet in een gift. Slechts indien de lening wordt terugbetaald, wordt de door de gemeente aangeboden voorziening door het rijk bekostigd. Dit geldt ook voor de inburgeringsplichtige die zelfstandig aan een cursus begint en na verloop van tijd gaat behoren tot een van de bijzondere groepen die in aanmerking komen voor een gemeentelijk aanbod. Deze inburgeringsplichtige kan ervoor kiezen de lening terug te betalen en het aanbod te accepteren. Hij kan er

ook voor kiezen de cursus af te maken, waaraan hij op eigen initiatief en met behulp van de lening is begonnen, en, indien hij binnen de daarvoor gestelde termijn voor het inburgeringsexamen slaagt, de vergoeding te ontvangen. De eerste optie is aantrekkelijk voor degene die (nog) slechts een gering bedrag heeft geleend; de tweede optie is aantrekkelijk indien de cursus al in een gevorderd stadium is.

#### *Allochtone vrouwen*

De commissie PaVEM heeft zich sterk gemaakt voor de positie van allochtone vrouwen. Zij heeft zich tot doel gesteld een impuls te geven aan het wegwerken van taalachterstanden bij allochtone vrouwen als middel voor hun participatie. Dit heeft geresulteerd in het Nationaal Actieplan Taal Totaal. De gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Den Haag, Nijmegen en Groningen hebben de ambities uit het Actieplan onderschreven en daarbij toegezegd daarin te zullen investeren. Ik vind het belangrijk dat partijen, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Wet inburgering, doorgaan met de uitvoering van het Nationaal Actieplan Taal Totaal. In het Algemeen Overleg over de kabinetsreactie op het eindrapport van de commissie PaVEM op 9 december 2005 (Kamerstukken II 2005/06, 29 203, nr. 28) heb ik gezegd dat er voor het vervolg op PaVEM extra middelen ter beschikking staan en dat bezien wordt wat met de zes genoemde gemeenten kan worden bereikt. Inmiddels zijn deze zes gemeenten uitgenodigd om deel te nemen aan de pilot inburgering voor vrouwen. Binnen die pilot wordt zo veel mogelijk gewerkt volgens de regels van de toekomstige Wet inburgering. Dat betekent onder meer dat de aangeboden inburgeringsvoorzieningen moeten opleiden tot het inburgeringsexamen. Doel van de pilot is het realiseren van extra inburgeringsvoorzieningen voor vrouwen in combinatie met de verbetering van het rendement van de inburgeringsvoorzieningen. De inburgeringsvoorzieningen zijn bestemd voor de groep uitkeringsgerechtigde vrouwen (aan wie eveneens een reïntegratietraject is aangeboden en die arbeidsplichtig zijn) én voor vrouwen zonder inkomen uit arbeid of uitkering. Op basis van een notitie waarin de kaders voor de pilot zijn gegeven, stellen de gemeenten een projectplan en een bijbehorende begroting op. Nadat hierover overeenstemming is bereikt, zullen de afspraken met een convenant en beschikking worden geformaliseerd. Het is de bedoeling dat de pilot zo spoedig mogelijk start.

#### *6.2. Gecombineerde inburgeringsvoorziening*

##### *Alleen voor arbeidsplichtigen*

In het wetsvoorstel is voor drie bijzondere groepen de mogelijkheid van een gemeentelijk aanbod opgenomen. Een van die groepen wordt gevormd door inburgeringsplichtigen die bijstandsgerechtigd zijn of een uitkering op grond van een socialezekerheidswet of -regeling ontvangen, die de plicht hebben om arbeid te verkrijgen en te aanvaarden en aan wie in het kader van de uitvoering van die wet of regeling een voorziening is aangeboden gericht op arbeidsinschakeling. Om in aanmerking te komen voor een gecombineerde voorziening dient de uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige dus feitelijk beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Dat geldt dus niet uitsluitend voor de bijstand maar ook voor de uitkeringen op grond van de aangewezen socialezekerheidswetten of -regelingen.

Indien het college een bijstandsgerechtigde vrouw ontheft van de arbeidsplicht, kan zij, zo antwoord ik op de vraag van de leden van de CDA-fractie, op dat moment (nog) niet in aanmerking komen voor een gecombineerde voorziening. Zoals ook in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet inburgering en in de nota naar aanleiding van het verslag is toegelicht, is de achterliggende gedachte hierbij dat inburgering

en toeleiding naar de arbeidsmarkt in elkaars verlengde liggen en elkaar ook wederzijds kunnen versterken. Dit effect laat zich optimaal gelden in die situatie waarin daadwerkelijk sprake is van de verplichting om arbeid te verkrijgen en te aanvaarden. Omdat een ontheffing van de arbeidsplicht op grond van de WWB tijdelijk is, heeft het college de mogelijkheid om op een later moment alsnog een inburgeringsvoorziening aan te bieden.

De vraag van de leden van de CDA-fractie of het ontbreken van een arbeidsplicht voldoende rechtvaardiging is om de betreffende inburgeringsplichtige uitkeringsgerechtigde niet in aanmerking te brengen voor een gecombineerde inburgeringsvoorziening, antwoord ik bevestigend. Arbeid is een belangrijke vorm van participatie, maar participatie is meer dan arbeid alleen. Het uitgangspunt van het nieuwe inburgeringsstelsel is dat alle inburgeringsplichtigen zelf verantwoordelijk zijn voor hun voorbereiding op het inburgeringsexamen en het behalen van het examen. Dit geldt óók voor de groep uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen zonder arbeidsplicht, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie. Ook voor hen is inburgering belangrijk voor het integreren en participeren in de Nederlandse samenleving; zij zullen dit met behulp van de ter beschikking staande faciliteiten zelf ter hand moeten nemen. In paragraaf 7.1 heb ik toegelicht waarom ik aan het gecombineerde aanbod de arbeidsplicht als voorwaarde heb gesteld.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd naar de concrete gevolgen voor de inburgeringsplichtige van het aanbod van een gecombineerde inburgeringsvoorziening. Een gemeentelijk aanbod aan een uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige met een arbeidsplicht moet altijd bestaan uit een gecombineerd aanbod. Dit aanbod omvat zowel de inburgerings- als reïntegratievoorziening. Omdat het gaat om inburgeringsplichtigen die op grond van een socialezekerheidswet of -regeling een reïntegratievoorziening ontvangen, is in artikel 19 van het wetsvoorstel bepaald dat de verschillende partijen, waaronder het college, het UWV en de eigenrisicodrager WGA, bij de uitvoering van een gecombineerde voorziening met elkaar samenwerken. Om deze samenwerking meer richting te geven wordt aan artikel 19 een tweede lid toegevoegd waarin wordt bepaald dat partijen in ieder geval afspraken maken over de inkoop van een gecombineerde voorziening, de wijze waarop die voorziening feitelijk wordt aangeboden en de onderlinge gegevensuitwisseling. Deze wijziging is in de tweede nota van wijziging opgenomen. Door de toevoeging aan artikel 19 wordt ondermeer duidelijk gemaakt dat partijen kunnen afspreken dat een van hen fungeert als het loket voor het feitelijk aanbieden van de gecombineerde voorziening en het onderhouden van de in dat kader noodzakelijke contacten. Dit betekent dat een uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige gedurende de uitvoering van de gecombineerde voorziening zo veel mogelijk één aanspreekpunt heeft en daarvoor noodzakelijke gegevens slechts een keer hoeft te verstrekken.

Een gecombineerde voorziening moet niet worden gezien als twee te scheiden of gescheiden trajecten, maar als één geïntegreerd traject dat twee doelen heeft: reïntegratie én inburgering. Dit vraagt dat bij de samenstelling, de inkoop en de invulling van gecombineerde voorzieningen daarmee ook rekening wordt gehouden én dat goed naar de competenties, vaardigheden en behoeften van de individuele inburgeringsplichtige wordt gekeken. Het is belangrijk dat de Nederlandse taal wordt geleerd in een bepaalde context. Inburgeringsplichtigen moeten de taal kunnen oefenen in praktijksituaties. Ik zie het daarom juist als groot voordeel dat de uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen de Nederlandse taal leren in hun weg naar werk. Daarmee wordt immers bereikt dat zij het geleerde direct in de praktijk kunnen brengen en wordt gestimu-

leerd dat zij ook werkelijk actief blijven (in plaats dat zij in hun oude situatie terugvallen).

Zoals de leden van de CDA-fractie terecht opmerken, kan er zowel ten aanzien van reïntegratie als inburgering sprake zijn van een «dual» traject. Het is de bedoeling dat binnen een gecombineerde voorziening deze praktijkonderdelen zo veel mogelijk op elkaar worden afgestemd en aangewend worden voor beide doelen (reïntegratie én inburgering). Ik ben er van overtuigd dat bij een goede vormgeving en uitvoering van een gecombineerde voorziening de reïntegratie en inburgering elkaar versterken en dat er daardoor juist geen vertraging, maar versnelling zal optreden in het behalen van beide doelen. Tevens verwacht ik dat er efficiencyvoordelen zullen optreden door het in elkaar schuiven van trajecten en gemeentelijke werkprocessen.

In het wetsvoorstel is het kader gegeven waarbinnen het college van burgemeester en wethouders een gecombineerde voorziening kan aanbieden. Het is aan de gemeenten om dit in de praktijk vorm te geven en daarover (onder meer) met het UWV, eigenrisicodragers en overheids-werkgevers goede afspraken te maken. Ook hierdoor wordt bevorderd dat beide doelen goed op elkaar worden afgestemd, onder meer met als doel dat versnelling wordt gerealiseerd.

Voorts hebben de leden van de CDA-fractie gevraagd in hoeverre de geïntegreerde trajecten van educatie en beroepsonderwijs vergelijkbaar zijn met gecombineerde voorzieningen in het nieuwe inburgeringsstelsel. In beide trajecten vindt taalverwerving plaats met een bepaald doel-perspectief en binnen een bepaalde context. Voor gecombineerde voorzieningen geldt dat zij primair gericht zijn op de uitstroom naar werk. Het taalonderwijs is dan ook daarop gericht. Geïntegreerde trajecten kennen een breder doelperspectief. Enerzijds dient de taalverwerving te worden geplaatst in het kader van de opleiding/onderwijs. Anderzijds draagt de taalverwerving ook bij aan de mogelijkheden tot participatie aan de Nederlandse samenleving van de betrokkene.

Een uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige heeft geen recht op een gecombineerde voorziening. Dit past niet binnen het nieuwe inburgeringsstelsel waar de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige centraal staat en waar het aan de beleidsvrijheid van gemeenten is om te bepalen aan wie zij een (gecombineerd) aanbod willen doen. Daar komt nog bij dat een gecombineerd aanbod de reïntegratie niet mag belemmeren. Of daarvan sprake is, is afhankelijk van de individuele omstandigheden van de betrokken uitkeringsgerechtigde. Gezien het vorenstaande is het naar mijn mening dan ook niet wenselijk om wettelijk te bepalen, dat een traject naar werk voor iedere werkzoekende met een sollicitatieplicht én een inburgeringsplicht in de vorm moet van een dual traject, zo antwoord ik op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie. Dat geldt ook indien de inburgeringsplichtige een gedeeltelijk arbeidsgeschiedte is wiens werkgever privaats verzekerd (eigenrisicodragers).

#### *Verschillende verschijningsvormen van trajecten*

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of er voldoende duale trajecten zijn en hoe het rijk concreet de deelname daaraan door inburgeringsplichtigen stimuleert. Op de eerste plaats wil ik opnieuw het belang van duale of geïntegreerde trajecten onderstrepen (hierna uitsluitend te noemen: geïntegreerde trajecten) onderstrepen en val van harte de leden van deze fractie op dit punt bij. Omdat er in het kader van inburgering verschillende soorten trajecten kunnen worden onderscheiden – een dual of geïntegreerd traject respectievelijk een gecombineerd traject – zal ik voor een juist begrip hiervan eerst aangeven wat onder geïntegreerde



trajecten in relatie tot inburgering moet worden verstaan. Hiervoor is reeds omschreven wat onder een *gecombineerd traject* moet worden verstaan. Bij *geïntegreerde trajecten* is altijd sprake van leren, werken, taal- en praktijkonderwijs (binnen het beroepsonderwijs is extra taalonderwijs opgenomen dat gericht is op de gekozen vakrichting). Daarmee is het doelperspectief van een geïntegreerd traject breder dan alleen inburgering, vanwege de combinatie tussen onderwijs, praktijk (stages, leren/werken) en taalonderwijs. Daarmee is in het praktijkdeel van het inburgeringsexamen rekening gehouden, juist met het oog op het bevorderen van geïntegreerde trajecten. De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie stelt in het nieuwe inburgeringsstelsel de eindtermen vast voor de onderdelen Nederlands als tweede taal en kennis van de Nederlandse samenleving van het inburgeringsexamen en op basis van deze eindtermen kunnen marktpartijen opleidingen ontwikkelen. Overigens geldt dat wanneer een inburgeringsplichtige een MBO-opleiding op minimaal niveau 1 heeft gevolgd, hij van rechtswege is vrijgesteld van de inburgeringsplicht en hij geen inburgeringsexamen meer behoeft te doen. Bij bedoelde MBO-opleiding kan het ook gaan om een geïntegreerd traject.

De leden van deze fractie hebben voorts gevraagd of er voldoende geïntegreerde trajecten zijn en welke rol het Rijk en de gemeenten spelen bij het stimuleren van enerzijds voldoende aanbod en anderzijds deelname daaraan wordt ingevuld. Zoals gesteld, is met het vaststellen van het praktijkdeel van het inburgeringsexamen de weg vrij voor het ontwikkelen van geïntegreerde trajecten. Het ligt daarbij overigens voor de hand dat met name onderwijsinstellingen die al ervaring en expertise hebben ontwikkeld, dit ook in het nieuwe inburgeringsstelsel zullen blijven doen en er alle belang bij hebben een adequaat aanbod (kwantitatief en kwalitatief) te kunnen doen. Daarnaast is tussen een aantal grotere gemeenten en individuele roc's een convenant/intentieverklaring getekend waarin de samenwerking is overeengekomen om de gezamenlijke ambities van gemeenten en roc's voor wat betreft geïntegreerd beroeps-, taal- en praktijkonderwijs waar te maken.

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties hebben gevraagd of de gedeeltelijk arbeidsgeschikte wiens werkgever eigenrisicodragers is, recht heeft op een «dual» traject op kosten van zijn werkgever. Ik ga er bij de beantwoording vanuit dat deze leden een gecombineerde voorziening bedoelen.

Een uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige *kan* in aanmerking komen voor een gecombineerd aanbod indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Zo moet hij de plicht hebben arbeid te verkrijgen en te aanvaarden en moet hij in aanmerking komen voor een voorziening gericht op arbeidsinschakeling. De gemeente is niet verplicht een inburgeringsvoorziening aan te bieden. Indien zij dit wel doet, worden de reïntegratie- en inburgeringsvoorziening gecombineerd. Dit betekent dat ook de gedeeltelijk arbeidsgeschikte inburgeringsplichtige wiens werkgever eigenrisicodragers voor de Werkhervattingsuitkering (WGA) is, *geen recht* heeft op een gecombineerde voorziening. De eigenrisicodragers is uitsluitend verantwoordelijk voor de reïntegratie van de betrokkene, ook in financiële zin. De gemeente en de eigenrisicodragers kunnen in onderling overleg wel overeenkomen dat een van hen aan de betrokkene feitelijk de gecombineerde voorziening aanbiedt.

Op grond van artikel 19 en het nieuwe tweede lid, dat bij de tweede nota van wijziging wordt toegevoegd, geldt dat als door de gemeente aan een uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige een gecombineerd aanbod wordt gedaan, partijen (waaronder het UWV en de eigenrisicodragers WGA) in ieder geval afspraken dienen te maken over de inkoop en de feitelijke uitvoering van de gecombineerde voorziening.

De vraag van de leden van de CDA-fractie of de gemeente ook wordt afgerekend op de realisatie van een van te voren afgesproken aantal duale trajecten, antwoord ik ontkennend. De gemeenten worden in het nieuwe inburgeringsstelsel voor een aantal taken gefinancierd, waaronder het doen van een aanbod aan een drietal bijzondere groepen inburgeringsplichtigen. Het aanbod kan diverse vormen hebben, waaronder een gecombineerde voorziening (indien het een uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige betreft) waarin reïntegratie en inburgering zijn samengevoegd of een geïntegreerd traject, waarbij onderwijs (beroepskwalificatie) en inburgering worden gecombineerd. De gemeenten worden evenwel niet afgerekend op een van te voren afgesproken aantal te realiseren geïntegreerde trajecten.

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd of het aanbod van duale trajecten niet te vrijblijvend is en of het aanbieden van duale trajecten alleen wordt gestimuleerd door opname van een praktijkkeis in het inburgeringsexamen. In het nieuwe inburgeringsstelsel staat de resultaatverplichting van het behalen het inburgeringsexamen centraal. Het Rijk stelt in het nieuwe inburgeringsstelsel eindtermen vast ten aanzien van het inburgeringsexamen en op basis van deze eindtermen zullen marktpartijen cursussen ontwikkelen. Het is aan de gemeente om bij een gemeentelijk aanbod de inhoud daarvan af te stemmen op de behoeften van een inburgeringsplichtige en in die zin maatwerk te leveren. Ik hecht groot belang aan geïntegreerde en gecombineerde trajecten in het kader van inburgering. Om de inzet van deze trajecten te bevorderen, heb ik een praktijkgericht deel in het nieuwe inburgeringsexamen opgenomen. Bij de profielen «werk» of «onderwijs, gezondheidszorg en opvoeding» (OGO) en bij het profiel «sociaal-maatschappelijke en pastorale dienstverlening» voor geestelijke bedienaren wordt altijd gezorgd voor functionele taalvaardigheid en het oefenen van de taal in de praktijk. In het inburgeringsexamen wordt getoetst of de inburgeringsplichtige functioneel taalvaardig is. De gedachte daarachter is dat hij sneller en effectiever leert, indien de inburgeringsplichtige het geleerde in de praktijk kan en moet toepassen. De inburgeringsplichtige kan op verschillende manieren laten zien dat hij voldoende taalvaardig is. Het kan door het een portfolio samen te stellen, een assessment te doen, of door een combinatie van beide. In het portfolio zullen door het doen van praktijkopdrachten taalvaardigheidsbewijzen worden verzameld. Daarbij kan gedacht worden aan het bewijs van een bezoek aan de huisarts, een inschrijving bij een bibliotheek of het CWI. Indien de inburgeringsplichtige een opleiding volgt, ligt het voor de hand dat de assessment wordt geïntegreerd in het onderwijs.

Indien de gemeente een uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige een aanbod voor een inburgeringsvoorziening doet, is er altijd sprake van een geïntegreerd traject. In dat geval dient een inburgeringsvoorziening immers altijd in combinatie met een voorziening gericht op arbeidsinschakeling te worden aangeboden. Ik ben van mening dat op de hiervoor geschetste wijze het aanbod van geïntegreerde en gecombineerde trajecten een zeer belangrijk element gaat vormen in het nieuwe inburgeringsstelsel.

#### *Weigering van aangeboden inburgeringsvoorziening*

De leden van de CDA-fractie, die hebben gevraagd hoe vaak een inburgeringsplichtige een gecombineerde voorziening kan afwijzen voordat de gemeente diens inburgeringsplicht actief gaat handhaven, wijs ik er op dat aan het afwijzen van een aangeboden voorziening geen wettelijke consequenties zijn verbonden. Uiteraard ontslaat het afwijzen een gecombineerde voorziening de uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige niet van de verplichtingen die hij uit hoofde van zijn socialezekerheidsuitkering heeft. Indien er geen gecombineerde voorziening met succes kan worden

aangeboden, zal de betrokkene immers nog wel een reïntegratietraject aangeboden kunnen krijgen van de gemeente of het UWV (of de eigenrisicodragers of overheidswerkgever). In dat geval moet hij wel meewerken aan zijn reïntegratie en dus ook aan de aangeboden reïntegratievoorziening. Doet de betrokkene dat niet, dan riskeert hij een gehele of gedeeltelijke weigering van zijn uitkering. Het is aan de gemeente om op de afwijzing door een oudkomer van de hem aangeboden inburgeringsvoorziening te reageren met een handhavingsbeschikking. Daarmee vangt voor deze persoon de termijn aan waarbinnen op straffe van een bestuurlijke boete het inburgeringsexamen moet zijn behaald.

De gemeente kan bijzondere groepen inburgeringsplichtigen een inburgeringsvoorziening aanbieden. Op grond van artikel 17, zevende lid, van het wetsvoorstel zullen de gemeenten bij verordening regels moeten stellen omtrent het aanbieden van inburgeringsvoorzieningen, de criteria die het college daarbij hanteert en de samenstelling van de inburgeringsvoorziening. Het staat de inburgeringsplichtige vrij een door de gemeente met inachtneming van de verordening aangeboden inburgeringsvoorziening te weigeren. De inburgeringsplichtige kan tegen zijn eigen beslissing om de aangeboden voorziening niet te aanvaarden, uiteraard geen bezwaar en beroep aantekenen. Weigert de inburgeringsplichtige het aanbod dan zal hij zich zelfstandig moeten voorbereiden op het inburgeringsexamen. De inburgeringsplichtige kan daarbij gebruik maken van de lening- en vergoedingsfaciliteit, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie. Indien de inburgeringsplichtige het aanbod voor een inburgeringsvoorziening aanvaardt, stelt het college de inburgeringsvoorziening bij beschikking vast. De beschikking schept rechten en verplichtingen voor de inburgeringsplichtige. Tegen deze beschikking staat bezwaar en beroep open.

#### *Gevolgen van tijdelijke arbeid*

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd hoe groot het risico is dat men een baan aanvaardt terwijl men niet klaar is met de inburgering, en dat na het verlies van de baan alle inspanningen opnieuw moeten worden geleverd. Zij hebben in dit verband voorts gevraagd of het niet beter zou zijn werk en inburgering gelijk op te laten lopen. Ik ben van mening, zo antwoord ik deze leden, dat het vinden én aanvaarden van een baan juist een bevorderend effect heeft op inburgering. Ook indien het «slechts» een tijdelijke baan zou betreffen. Arbeidsparticipatie is immers een belangrijke middel tot integratie en participatie.

Met het beëindigen van de uitkerings situatie door het aanvaarden van werk eindigt de inburgeringsplicht niet. Ook de verplichte deelname aan het inburgeringsdeel van de gecombineerde voorziening eindigt niet, maar loopt door. De betrokkene blijft inburgeringsplichtig en zal binnen de gestelde termijn het inburgeringsexamen moeten behalen. Omdat de omstandigheden voor de inburgeringsplichtige wel zijn gewijzigd, kan de gemeente de beschikking met daarin opgenomen verplichting aanpassen, waardoor betrokkene beter in staat wordt gesteld, gelet op zijn werktijden, het inburgeringsdeel van de voorziening af te ronden.

Dit geldt ook als iemand na het aanvaarden van een baan opnieuw afhankelijk wordt van een uitkering. Indien het inburgeringsexamen nog niet is behaald, is de betrokkene nog steeds inburgeringsplichtig. Ook in deze situatie zal de gemeente aan de hand van de gewijzigde omstandigheden kunnen bezien of er aanpassingen in de beschikking noodzakelijk zijn. De gemeente kan binnen de wettelijke kaders maatwerk leveren aan de inburgeringsplichtige, en zij kan dus mede rekening houden met gewijzigde, persoonlijke omstandigheden. Daarom is het in mijn ogen geen probleem dat werk en inburgering niet strikt gelijk lopen.

### *Pilots*

Uit de evaluatie van de pilots met gecombineerde inburgerings- en reïntegratievoorzieningen blijkt dat de gemeenten hebben ervaren dat de WWB en de Wet inburgering goed te combineren zijn voor wat betreft de uitvoering van gecombineerde voorzieningen. Reïntegratie en inburgering vullen elkaar aan en kunnen bij een goede implementatie elkaar versterken. Tevens wijst de evaluatie uit dat bij de implementatie van samenloop voor de gemeenten er een aantal aandachtspunten is. Daarvan is het ontwikkelen van een visie op inburgering in samenhang met de visie op de WWB een van de belangrijkste. Zoals ik ook reeds in de nota naar aanleiding van het verslag heb vermeld, is dit een serieus aandachtspunt omdat dit bijdraagt aan een optimaal resultaat. De uitwerking daarvan zullen gemeenten zelf ter hand dienen te nemen. Gemeenten zullen zich immers vooraf dienen af te vragen aan welke bijstands-gerechtigde inburgeringsplichtingen zij een aanbod willen doen én of dit aanbod met de reeds aangeboden reïntegratievoorziening gecombineerd kan worden. De genoemde aandachtspunten liggen in het verlengde van huidige (reïntegratie) taken en gemeentelijk beleid op dat terrein en staan de implementatie van gecombineerde voorzieningen naar mijn mening niet in de weg.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of er mogelijkheden zijn de WWB en de Wet inburgering meer op elkaar af te stemmen, dan wel de beleidsvrijheid van gemeenten te vergroten. In de Wet inburgering is uitsluitend opgenomen aan welke groepen inburgeringsplichtigen het college van burgemeester en wethouders een aanbod kan doen dat opleidt tot het inburgeringsexamen én dat een aanbod aan uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige uit een gecombineerd aanbod moet bestaan. Binnen een beperkt wettelijk kader hebben gemeenten alle (beleids)vrijheid om reïntegratie en inburgering op elkaar af te stemmen. Zij kunnen daarbij eventueel gebruik maken van bestaande infrastructuur, zoals bijvoorbeeld het casemanagement dat reeds is georganiseerd in het kader van reïntegratie. Ik ben dan ook van mening dat binnen de gegeven kaders gemeenten voldoende mogelijkheden hebben om de WWB en Wet inburgering op elkaar af te stemmen.

Verder hebben de leden van de CDA-fractie gevraagd of er in de wet een experimenteerartikel kan worden opgenomen waarin gemeenten ruimte wordt geboden door middel van ontschotting van het reïntegratie- respectievelijk het inburgeringsbudget te experimenteren met als doel de verantwoordingsbureaucratie terug te dringen. Ik acht het opnemen van een dergelijk artikel niet noodzakelijk. Door te bepalen dat gemeenten aan de groep uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen uitsluitend de mogelijkheid hebben een inburgeringsvoorziening aan te bieden binnen een combinatietraject, worden zij juist gestimuleerd om het reïntegratiebudget samen te voegen met het inburgeringsbudget (en daardoor wederzijdse efficiencyvoordelen te behalen). Aangezien de financiële verantwoording ten aanzien van het inburgeringsdeel zeer beperkt is, zal dit de gemeenten niet onnodig bemoeilijken.

### *Afstemming tussen gemeenten en het UWV*

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd hoe gemeenten en UWV omgaan met hun beider verplichting om dezelfde «klant» een aanbod te doen en hoe voldoende afstemming in het wetsvoorstel wordt gewaarborgd. Ik stel hierbij voorop dat noch de gemeente noch het UWV een verplichting heeft om aan een cliënt een aanbod te doen (ten aanzien van de inburgeringsvoorziening respectievelijk de voorziening gericht op arbeidsinschakeling). De gemeente *kan* een inburgeringsvoorziening aanbieden aan een uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige die de plicht heeft om arbeid te verkrijgen en te aanvaarden en aan wie in het

kader van de uitvoering van een socialezekerheidswet of -regeling een voorziening gericht op arbeidsinschakeling wordt aangeboden. Het UWV is weliswaar verantwoordelijk voor de bevordering van arbeidsinschakeling van uitkeringsgerechtigden, maar dat betekent niet automatisch dat iedere uitkeringsgerechtigde een reïntegratietraject krijgt aangeboden. Aan de hand van de individuele situatie en problematiek zal het UWV moeten beoordelen of en zo ja welke reïntegratieactiviteiten voor de betreffende uitkeringsgerechtigde noodzakelijk zijn.

In het onderhavige wetsvoorstel is bepaald dat het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk is voor het aanbieden van een gecombineerde voorziening. Bij de uitvoering daarvan werken het college, het UWV, de eigenrisicodragers en de overheidswerkgever samen (artikel 19 van het wetsvoorstel). De gemeenteraad moet, zo antwoord ik de leden van het CDA, bij verordening regels stellen omtrent het aanbod van een inburgeringsvoorziening aan de bijzondere groepen inburgeringsplichtigen zoals omschreven in artikel 17, eerste, vierde en vijfde lid. Die regels zullen ook de criteria moeten stellen voor het doen van een aanbod, de wijze waarop wordt omgegaan met verschillende groepen uitkeringsgerechtigden aan wie een voorziening kan worden aangeboden en de prioritering die daarin door het college wordt aangebracht. Tevens kunnen regels worden gesteld over de afstemming van het aanbod met het UWV en de eigenrisicodragers. Het is dus aan de beleidsvrijheid van gemeenten, het UWV en de eigenrisicodragers om in onderling overleg tot een gecombineerd aanbod te komen. Indien een gecombineerde voorziening wordt overeengekomen, zullen partijen in ieder geval afspraken dienen te maken over de inkoop, de wijze waarop de gecombineerde voorziening feitelijk wordt aangeboden én de onderlinge informatie-uitwisseling.

Het wetsvoorstel geeft het kader voor de samenwerking en het is aan genoemde partijen om daarover in de praktijk goede afspraken te maken. Samenwerking is in het belang van alle partijen. Daarom heb ik er alle vertrouwen in dat in het kader van gecombineerde voorzieningen constructieve afspraken worden gemaakt. Hoe de afspraken ook zullen luiden, de gemeente zal er rekening mee dienen te houden dat zij te allen tijde haar verantwoordelijkheid op grond van artikel 18, tweede lid van het wetsvoorstel, omtrent het aanbieden van gecombineerde voorzieningen dient te dragen.

Het is zeer belangrijk dat de Wet inburgering en de betreffende socialezekerheidswetgeving zo goed mogelijk op elkaar worden afgestemd. Daarom heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het wetsvoorstel en het ontwerp-Besluit inburgering ook voor een uitvoeringstoets voorgelegd aan het UWV en heeft hij mij geadviseerd over de uitkomsten daarvan. Dit advies heeft geleid tot een aantal aanpassingen van het wetsvoorstel, met name ten aanzien van de informatiebepalingen (hoofdstuk 7). In de tweede nota van wijziging die ik de Tweede Kamer gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het nader verslag heb aangeboden, wordt in verband daarmee voorgesteld ook enkele socialezekerheidswetten te wijzigen. Over de verdere uitwerking van het wetsvoorstel, de implementatie daarvan en de daarvoor nog benodigde afstemming is thans nog overleg gaande met de betrokken partijen, zo antwoord ik op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie. Er is dus zeker oog voor de benodigde afstemming.

## 7. Begeleiding en eigen verantwoordelijkheid

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie, waarom in het nieuwe inburgeringsstelsel minder behoefte aan begeleiding dan in het huidige stelsel wordt verwacht, stel ik voorop dat in het nieuwe stelsel het resultaat – het behalen van het inburgeringsexamen binnen de daarvoor gestelde termijn – en de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige centraal staan. In het nieuwe inburgeringsstelsel wordt, anders dan onder het regiem van de huidige WIN, een krachtig beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige om daadwerkelijk resultaat te boeken met zijn inburgering. Daarbij geldt dat niet iedere inburgeringsplichtige in dezelfde mate behoefte heeft aan begeleiding om zijn weg in de Nederlandse samenleving te kunnen vinden en aan zijn inburgeringsplicht te kunnen voldoen. De individuele inburgeringsplichtige zelf is de meest aangewezen partij om te bepalen hoe hij, gezien zijn leervermogen en behoefte en zijn andere persoonlijke omstandigheden, zich het beste op het examen kan voorbereiden en wat hij daarvoor nodig zal hebben. Dat wordt dan ook aan hemzelf overgelaten. Het nieuwe inburgeringsstelsel voorziet in een financiële (leen)faciliteit om hem daartoe ook daadwerkelijk in staat te stellen, in een positieve stimulans (de vergoedingsfaciliteit) om snel resultaat te boeken, en in een handhavinginstrumentarium (negatieve stimulans) om hem aan zijn inburgeringsverplichting te houden.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben aangegeven het niet oormerken van budget voor trajectbegeleiding inefficiënt te vinden, nu het voor (asiel- en gezins)migranten cruciaal is om op professionele wijze te worden begeleid bij het wegwijzen worden in de Nederlandse samenleving. Zij hebben gevraagd hoe inburgering en participatie worden bevorderd, nu trajectbegeleiding onmogelijk wordt gemaakt. Ook hier stel ik voorop dat een krachtig beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de burger – de inburgeringsplichtige, zijn gezinsleden en zijn medeburgers – essentieel is voor het overbruggen van bestaande achterstanden en het voorkomen van nieuwe achterstanden. Zoals ik in de nota naar aanleiding van het verslag (p. 56) reeds uiteen heb gezet, zijn personen die onvoldoende zijn toegerust om aan de samenleving te kunnen deelnemen, geen zorgcategorie die door de overheid als het ware aan de hand moet worden genomen; wie duurzaam in Nederland wil verblijven moet bereid zijn daarin zelf te investeren en zelf de regie te voeren over zijn inburgering.

Aangezien het wetsvoorstel niet voorschrijft op welke wijze de inburgeringsplichtige de vereiste kennis en vaardigheden moet verwerven en hij daarin geheel wordt vrijgelaten, kan hij volledig naar eigen inzicht bepalen hoe hij die kennisverwerving het beste kan combineren met zijn persoonlijke omstandigheden en persoonlijke leerbehoeften. Hij kan, zoals gezegd, zijn keuze voor de voor hem meest geschikte wijze daarop afstemmen en zich daarbij desgewenst laten begeleiden door een instantie, door begeleiding in te kopen. Daarnaast mag de inburgeringsplichtige ook van zijn gezinsleden de nodige ondersteuning bij zijn introductie in de Nederlandse samenleving en bij de verwerving van de vereiste kennis en vaardigheden verlangen. Voorts moet de inburgeringsplichtige kunnen rekenen op de solidariteit van zijn (allochtone en autochtone) medeburgers om de resterende sociale, culturele en economische afstand te overbruggen. Ook kunnen deze de inburgeringsplichtige bijstaan bij het treffen van de noodzakelijke voorbereidingen voor het inburgeringsexamen. Ik heb onlangs een publiekscampagne gestart, die tot doel heeft allochtonen en autochtonen de voordelen van «samen doen» te laten zien en hen te stimuleren daaraan ook zelf mee te doen. Korthedshalve verwijs ik naar mijn brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 20 maart 2006 (Kamerstukken II 2005/06, 30 304, nr. 9). Verder is het is aan gemeentelijke

initiatieven om de betrokkenheid van medeburgers bij het begeleiden van inburgeringsplichtigen al dan niet te organiseren. Zo zijn er diverse gemeenten die reeds nu in inburgeringstrajecten een koppeling leggen tussen een inburgeringsplichtige en een andere medeburger die hem – onder meer bij de taallessen – bijstaat.

Begeleiding bij het verwerven van de vereiste kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving is niet iets dat noodzakelijkerwijs van overheidswege moet worden aangeboden. De inburgeringsplichtige die behoefte heeft aan een zekere vorm van maatschappelijke begeleiding, kan zijn keuze voor een bepaalde methode of aanbieder mede bepalen aan de hand van dat gegeven. Van overheidswege aangeboden begeleiding acht ik slecht verenigbaar met de liberalisering van het cursusaanbod en het loslaten van het aanbodstelsel dat de huidige WIN kenmerkt en wijs ik op de nadelen daarvan, waarop in de kabinetsreactie op het eindrapport van de Commissie Blok uitgebreid is ingegaan.

Dat betekent niet dat iedere vorm van begeleiding van overheidswege in het nieuwe inburgeringsstelsel wordt uitgesloten en dat er in het geheel geen rol is weggelegd voor ondersteuning of begeleiding. De gemeente informeert de inburgeringsplichtige over onder meer diens positie in het nieuwe inburgeringsstelsel en cursusaanbieders. Daarnaast kan de gemeente aan bijzondere groepen inburgeringsplichtigen een inburgeringsvoorziening aanbieden. Het wetsvoorstel en de daarop te baseren regelgeving laat de gemeente alle vrijheid om daarbij maatwerk te leveren en dus om in de daarvoor in aanmerking komende gevallen ook (traject)begeleiding te bieden aan inburgeringsplichtigen die daaraan behoefte hebben. De gemeenten ontvangen daarvoor een rijksbijdrage per aangeboden en aanvaarde inburgeringsvoorziening. Daarvan kunnen de gemeenten de naar eigen oordeel noodzakelijke onderdelen van een op de individuele inburgeringsplichtige toegesneden inburgeringstraject inkopen. Aangezien de rijksbijdrage, zoals hiervoor in paragraaf 1.3 is toegelicht, is gebaseerd op de gemiddelde kosten van inburgeringsvoorzieningen, kunnen de gemeenten daarmee flexibel omgaan. Het staat hen vrij om voor een bepaalde voorziening meer middelen in te zetten dan voor een andere voorziening. Het onderhavige wetsvoorstel laat maximale ruimte om maatwerk te bieden; de gemeenten hebben bij het aanbieden van de meest passende inburgeringvoorziening de benodigde vrijheid om begeleiding daarvan deel uit te laten maken. Bij de vaststelling van de hoogte van de rijksbijdrage per inburgeringsvoorziening zijn ook eventuele kosten voor begeleiding of andere ondersteunende activiteiten verdisconteerd. Tenslotte wijs ik er in dit verband nog op dat de gemeenten bij hun aanbod voor gecombineerde reïntegratie- en inburgeringsvoorzieningen kunnen aansluiten bij het casemanagement in het reïntegratieproces.

Op grond van het voorgaande meen ik dat het nieuwe inburgeringsstelsel voldoende ruimte laat om te kunnen voorzien in de benodigde begeleiding van inburgeringsplichtigen.

Daarnaast bevat het nieuwe inburgeringsstelsel verdere maatregelen gericht op bevordering van de participatie van de inburgeringsplichtige. Voor zover het arbeidsplichtige uitkeringgerechtigden betreft, geldt voor de gemeenten die een voorziening aanbieden, de verplichting om inburgering te combineren met reïntegratie op de arbeidsmarkt, aangezien inburgering en toeleiding naar de arbeidsmarkt in elkaars verlengde liggen en elkaar wederzijds kunnen versterken. Inburgering zorgt voor een betere beheersing van de Nederlandse taal en kennis van de samenleving en arbeidsdeelname is een belangrijke voorwaarde voor structurele integratie in de Nederlandse samenleving. Tevens wijs ik op de structuur van

het inburgeringsexamen, waarbij van de praktijkervaring in de vorm van een portfolio of een assessment een stimulans uitgaat om de inburgeringsplichtige ook bij diens voorbereidingen op het examen praktijkervaring op te laten doen en actief aan de samenleving deel te nemen.

## 8. Inburgeringsexamen

In een resultaatgericht inburgeringsstelsel is een ijkpunt noodzakelijk om inzicht te verkrijgen in de prestaties van inburgeringsplichtigen, de gemeenten en de aanbieders van cursussen. Dat ijkpunt is het inburgeringsexamen. Evenals dat het geval is bij de examens in bijvoorbeeld het voortgezet onderwijs, biedt het inburgeringsexamen een algemeen herkenbaar niveau. Ook wordt met het inburgeringsexamen aangegeven dat we van de inburgeringsplichtigen niet alleen inspanning, maar ook resultaat verwachten.

Het nieuwe inburgeringsexamen sluit aan bij verschillende recente ontwikkelingen op het gebied van (taal)onderwijs. Zo toetst het inburgeringsexamen de *functionele* taalvaardigheid van de betrokken inburgeringsplichtige, dat wil zeggen de taalvaardigheid op een bepaald onderwerp. Daarbij gaat het om het doelperspectief van de betrokkene. Door de taal te leren en direct ook toe te passen, leert men de taal sneller en beklijven de geleerde vaardigheden beter. Een van de belangrijkste punten van kritiek op de WIN-trajecten is dat de geleerde vaardigheden niet kunnen worden gedemonstreerd in de NT2-Profieltoets. Met een geïntegreerde en op functionele taalvaardigheid gerichte manier van toetsing wordt daaraan tegemoetgekomen. Bovendien is het van belang dat toetsing plaatsvindt in praktijksituaties. Dit gebeurt in het praktijkdeel van het nieuwe inburgeringsexamen. De inburgeringsplichtige stelt een portfolio samen, dat bestaat uit verschillende bewijzen van taalvaardigheid die verzameld zijn met «buitenschoolse» opdrachten of doet praktijkopdrachten. Ook een combinatie van beide is mogelijk. Ten slotte stimuleert de gekozen inrichting van het inburgeringsexamen de inburgeringsplichtige om zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen.

### *Niveau van het inburgeringsexamen*

Zoals ook naar voren is gekomen in onder meer het IBO-rapport «Perspectief op integratie» (Den Haag, Ministerie van Financiën, 2002), het advies van de Raad van Maatschappelijke Ontwikkeling («Inburgering: educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving, Den Haag, RMO, november 2003) en het eindrapport van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (Commissie Blok), is inburgering een eerste stap op weg naar integratie. Hoewel inburgering een belangrijk beginpunt is, omvat zij niet het gehele integratieproces. Bij het zetten van deze eerste stap – inburgering – moet natuurlijk wel het eind van het traject – integratie – goed voor ogen worden gehouden. Dat dit in het verleden niet altijd in voldoende mate is gebeurd, is één van de punten van kritiek op het inburgeringsbeleid op basis van de WIN. Inburgering moet zich dus richten op het verhogen van de kennis en vaardigheden die nodig zijn om te gaan participeren in de maatschappij. Naast het domein «burger-schap», waarop alle inburgeringsplichtigen worden getoetst, zijn er twee domeinen ter vrije keuze van de inburgeringsplichtigen geïdentificeerd – «werk» en «onderwijs, gezondheidszorg en opvoeding» (OGO) – en een afzonderlijk domein «sociaal-maatschappelijk en pastoraal werk» voor geestelijk bedienaren. Het verwerven van de Nederlandse taal is bij al deze domeinen een belangrijk aspect.

De regering heeft zich bij de keuze voor het niveau A2 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen gebaseerd op het advies van de commissie Franssen, waarin dit A2-niveau wordt aangemerkt als «een



eenvoudig niveau van taalbeheersing, waarmee men in beperkte mate kan communiceren over vertrouwde en alledaagse zaken». Die vertrouwde hangt dan uiteraard samen met het domein waarbinnen men functioneert. Dit niveau biedt de inburgeringsplichtige volgens de commissie een goede uitgangspositie voor verdere integratie in de samenleving en maakt een redelijke mate van communicatie mogelijk met de directe omgeving.

Bij haar keuze voor het niveau A2 heeft de regering voorts betrokken dat dit niveau volgens de door de Commissie Franssen berekende uren-aantallen voor laagopgeleiden een leerlast van 750 uur en voor hoogopgeleiden een leerlast van 450 uur meebrengt. Verhoging van het vereiste niveau naar B1 zou nog een substantiële leerlast betekenen. In kringen van de Raad van Europa gaat men ervan uit dat men steeds ongeveer tweemaal zoveel tijd nodig heeft om een naast hoger niveau van taalvaardigheid te bereiken. Dat geldt dan voor hooggeschoolde jonge taalleerders, die een vreemde taal leren van binnen de eigen taalgroep. De regering acht dit, mede gezien de langere cursusduur en de financiële lasten die hieraan voor de inburgeringsplichtigen zijn verbonden, niet verantwoord. Daarbij komt dat verwacht moet worden dat aanzienlijke aantallen met name laagopgeleide inburgeringsplichtigen het niveau B1 niet zullen kunnen bereiken.

Het voorstel van de leden van de CDA-fractie om het niveau van het inburgeringsexamen vast te stellen op B1 en daarop uitzonderingen toe te staan voor inburgeringsplichtigen met een beperkt leervermogen zou betekenen dat veel laagopgeleiden een extra leerbelasting opgelegd zouden krijgen met grote daaraan verbonden financiële gevolgen. Om verschillende redenen, waarop ik hiervoor nader ben ingegaan, is gekozen voor een inburgeringsexamen op het taalvaardigheidsniveau A2. In dit verband wijs ik er op dat ook voor het behalen van de naturalisatie-toets beheersing van de Nederlandse taal op het taalvaardigheidsniveau A2 is vereist als blijkt dat men voldoende is ingeburgerd om het Nederlanderschap te kunnen verkrijgen. Dat voor het Staatsexamen Nederlands als Tweede Taal, programma I, het eerstvolgende taalvaardigheidsniveau B1 is vereist, maakt dat niet anders, nu daarmee wezenlijk andere doelen worden nagestreefd, te weten de toegang tot opleidingen en beroepen op middelbaar niveau. Tenslotte wijs ik er op dat inburgeringsplichtigen een traject zullen volgen dat bij hun niveau en doelperspectief past. Dat betekent dat iemand met een hoger taalvaardigheidsniveau eerder zal kiezen voor het Staatsexamen NT2 en bij het behalen daarvan zal zijn vrijgesteld van de inburgeringsplicht.

#### *Niveau van taalvaardigheid voor oudkomers*

Voor de groep inburgeringsplichtigen die al in Nederland verblijft op het tijdstip waarop het nieuwe inburgeringsstelsel in werking treedt («de oudkomers»), geldt als uitgangspunt hetzelfde. Ten aanzien van deze groep is echter voorzien in een beperkte uitzondering in die zin dat van hen *schriftelijke* taalvaardigheden (lezen en schrijven) op het niveau A1 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen worden verlangd. Deze keuze is ondermeer ingegeven door het tweede deeladvies van de commissie Franssen, waarin wordt geconcludeerd dat het niveau A2 voor de mondelinge en schriftelijke vaardigheden op de weegschaal van functionaliteit en haalbaarheid voor de groep oudkomers als te ambitieus moet worden beschouwd. De regering heeft dat advies overgenomen. Daarbij heeft de regering onder meer in aanmerking genomen dat het grootste deel van de communicatie mondeling plaatsvindt, en dat het bij deze groep veelal gaat om oudere personen die vaak minder opleiding hebben genoten en voor wie het leren lezen en schrijven dikwijls een onevenredig grote inspanning zal kunnen betekenen.

De veronderstelling van de leden van de CDA-fractie, als zouden teksten op het niveau A1 in levensechte situaties nooit voorkomen, is onjuist. Iemand die kan schrijven op niveau A1, kan bijvoorbeeld de tijd, datum en plaats van een afspraak noteren, basisgegevens invullen op een eenvoudig aanmeldingsformulier, en zijn aan- of afwezigheid invullen op een rooster. Iemand die kan lezen op niveau A1 kan bijvoorbeeld uit een eenvoudig werkrooster de eigen werktijden afleiden, de meest frequente instructiewoorden begrijpen, de inhoud van eenvoudige artikelen tot zich nemen en een korte en eenvoudige e-mail van een collega of chef lezen. Volledigheidshalve verwijs ik in dit verband naar de brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2005/06, 29 543 en 30 300 VI, nr. 13).

*Relatie tussen het inburgeringsexamen en de naturalisatietoets*

De leden van de PvdA-fractie hebben tevens gevraagd naar de relatie tussen de niveaus van het inburgeringsexamen en de naturalisatietoets. Het inburgeringsexamen, zo bevestig ik deze leden, is voor oudkomers inderdaad gedeeltelijk van een lager taalvaardigheidsniveau dan de naturalisatietoets. Oudkomers dienen voor het inburgeringsexamen immers, zoals gezegd, te beschikken over schriftelijke vaardigheden op niveau A1, terwijl voor het behalen van de naturalisatietoets niveau A2 is vereist. Wat de mondelinge taalvaardigheden betreft is er geen verschil: zowel bij het inburgeringsexamen als bij de naturalisatietoets wordt het taalvaardigheidsniveau A2 vereist. Hiervoor ben ik reeds ingegaan op de redenen waarom van oudkomers bij het inburgeringsexamen, in navolging van het advies van de Commissie Franssen, gedeeltelijk een lager taalvaardigheidsniveau wordt verlangd. Ik acht het aldus ontstane niveauverschil niet problematisch. Met het behalen van het inburgeringsexamen hebben deze oudkomers voldaan aan hun wettelijke inburgeringsplicht. Willen zij echter naturaliseren tot Nederlander, dan zullen zij alsnog moeten aantonen ook schriftelijk te kunnen communiceren op een hoger niveau dan A1. Zij zullen zich dan verder moeten inspannen om dit hogere niveau te behalen. Ik vind het redelijk dat te verlangen van die personen, die de Nederlandse nationaliteit willen verwerven. In dit verband kan het voor de oudkomer die nog niet is ingeburgerd en die voornemens is te naturaliseren opportuun zijn om het inburgeringsexamen in zijn geheel op het taalvaardigheidsniveau A2 af te leggen. Hij is dan ná het behalen van het inburgeringsexamen vrijgesteld van de naturalisatietoets.

Voor nieuwkomers komen de niveau-eisen voor inburgering en naturalisatie overeen. De nieuwkomer die voor het inburgeringsexamen is geslaagd, zal zijn vrijgesteld van de naturalisatietoets. Deze vrijstelling wordt in het Besluit naturalisatietoets – een algemene maatregel van bestuur op basis van de Rijkswet op het Nederlanderschap – opgenomen en werkt van rechtswege, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie.

Ik merk in dit verband tevens op dat ik ernaar streef om bij inwerkingtreding van de Wet inburgering de naturalisatietoets in zijn huidige vorm te vervangen door het inburgeringsexamen. Daarmee zou een belangrijke stroomlijning worden bewerkstelligd, zowel inhoudelijk (een eenvormige wijze van toetsing van «ingeburgerd zijn») als procedureel (er hoeft maar één toetsingsmethode te worden onderhouden). Het invoeren van het inburgeringsexamen als «naturalisatietoets» vergt wijziging van het eerdergenoemde Besluit naturalisatietoets alsmede van de desbetreffende ministeriële regeling. Een concept-wijzigingsbesluit is inmiddels in voorbereiding. Als gezegd zal de verzoeker om naturalisatie die in het bezit is van een inburgeringsdiploma met alle taalvaardigheden op het niveau A2, zijn vrijgesteld van de naturalisatietoets. De verzoeker om naturalisatie die voor het inburgeringsexamen is geslaagd met de schriftelijke taalvaardigheden op het niveau A1 (oudkomer), zal om aan te tonen dat hij de schrif-

telijke vaardigheden ook op niveau A2 beheerst, het elektronisch praktijkexamen van het inburgeringsexamen op niveau A2 moeten behalen. Voor de volledigheid vermeld ik voorts, dat de verzoeker om naturalisatie die in het bezit is van een certificaat als bedoeld in de Regeling certificaat inburgering oudkomers, met daarop de aantekening dat voor de onderdelen Lezen, Spreken, Schrijven en Luisteren tenminste het niveau 2 van het Referentiekader NT2 is behaald wel in het kader van zijn naturalisatieverzoek is vrijgesteld van examenonderdelen die het taalniveau toetsen, maar dat hij, om aan te tonen dat hij over voldoende kennis van de staatsinrichting en maatschappij beschikt, voor zijn naturalisatie nog het examen kennis van de Nederlandse samenleving dient te behalen.

Het aanwijzen van het inburgeringsexamen als naturalisatietoets heeft overigens alleen betrekking op de naturalisatietoets in Nederland, en niet op de naturalisatietoets zoals die op 1 mei 2006 op Aruba wordt ingevoerd (Regeling naturalisatietoets Aruba). Ik zal mijn voornemen het inburgeringsexamen als naturalisatietoets aan te wijzen tevens betrekken bij het overleg met de Minister van Buitenlandse Zaken over de in het evaluatierapport naturalisatietoets opgenomen aanbeveling tot het laten vervallen van de mogelijkheid om de naturalisatietoets op de Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland af te leggen. Ik verwijs hiervoor naar mijn brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 10 juni 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 29 543, nr. 7, p. 3). Onderzocht wordt in hoeverre het mogelijk is om in ieder geval het centraal deel van het inburgeringsexamen op de buitenlandse posten af te nemen.

#### *Eindtermen kennis van de Nederlandse samenleving*

De eindtermen voor de vereiste kennis van de Nederlandse samenleving zullen bij ministeriële regeling worden vastgesteld. Ik zal deze eindtermen in mei 2006 in concept bekendmaken en deze zullen, zo antwoord ik de leden van de ChristenUnie-fractie, aan de Tweede Kamer worden verzonden.

#### *Praktijkexamens*

Praktijkexamens worden ingezet omdat deze meer geschikt zijn voor het examineren van lager opgeleiden. Standaardtests doen een relatief groot beroep op algemene cognitieve vermogens en minder op toepassingsvaardigheden. Met behulp van meer praktijkgerichte vormen van examinering wordt bovendien de kwaliteit van het onderwijs gestimuleerd en wordt gericht ingezet op functionele taalvaardigheid in voor de inburgeringsplichtige belangrijke praktijksituaties. Het praktijkdeel van het inburgeringsexamen kan bestaan uit een portfolio, dat wil zeggen een verzameling van taalvaardigheidsbewijzen, een assessment of een combinatie van beide, al naar gelang de voorkeur van het opleidingsinstituut of de inburgeringsplichtige.

Een elektronisch praktijkexamen maakt deel uit van het centrale deel van het inburgeringsexamen. Dit heeft mede tot functie om te controleren of inburgeringsplichtigen serieus werk hebben gemaakt van het praktijkdeel en of de opleidingsinstellingen voldoende aandacht hebben besteed aan dit onderdeel van het inburgeringsexamen. Het dient zo mede als een kwaliteitsborging op de assessments die in het praktijkdeel op de aangegeven exameninstellingen worden afgenomen. Het elektronische praktijkexamen zal zowel op het schriftelijke taalvaardigheidsniveau A1 voor oudkomers als op A2 voor nieuwkomers worden afgenomen.

#### *Organisatie van het inburgeringsexamen*

De IB-groep is de enige organisatie die het centrale deel van het examen mag afnemen. Het is de bedoeling dat dit centrale deel wordt afgenomen op een aantal afzonderlijke, over het land gespreide examenlokaties.

Daarover is de IB-groep thans in overleg met instellingen die lokaties, die aan alle eisen voldoen, ter beschikking kunnen stellen. Op de uitkomst daarvan kan ik nu niet vooruitlopen. De examenlocaties zullen vanzelfsprekend voldoen aan de eis dat de examens op een betrouwbare manier worden afgenomen. Het centraal examen zal op elektronische wijze worden afgenomen, en de uitslag wordt automatisch gegenereerd.

Er is bewust gekozen voor de mogelijkheid dat een opleidingsinstelling tevens kan functioneren als exameninstelling, zo beantwoord ik de vraag van de leden van de D66-fractie of het met het oog op transparantie wenselijk zou zijn te bepalen dat een cursist geen enkel onderdeel van het examen mag afleggen bij de instelling waar hij of zij de cursus heeft gevolgd. In het praktijkdeel van het inburgeringsexamen, dat geëxamineerd kan worden door aangewezen exameninstellingen, wordt de inburgeringsplichtige getoetst op zijn functionele taalkennis. Zowel het samenstellen van een portfolio als het afleggen van assessments kan in het onderwijs worden geïntegreerd, en daarom dient de mogelijkheid te bestaan dit dan meteen te toetsen. Er zijn twee waarborgen voor kwaliteit en transparantie ingebouwd. De exameninstellingen worden door de IB-Groep aangewezen en periodiek wordt gezien of de aangewezen instellingen nog steeds voldoen aan de door mij daarvoor gestelde eisen. Daarnaast moet iedere inburgeringsplichtige in het centraal examen een elektronisch praktijkexamen afleggen, dat mede dient ter meerdere controle op de resultaten van de in het praktijkdeel afgelegde examens. Op die manier kunnen de resultaten, behaald bij de aangewezen exameninstellingen, worden vergeleken met resultaten, behaald in het centraal deel, waarmee inzichtelijk wordt gemaakt hoe goed opleidingsinstellingen hun kandidaten voorbereiden op het inburgeringsexamen.

Voor inburgeringsplichtigen met een psychische of lichamelijke belemmering dan wel een verstandelijke handicap, die niet om die reden van de inburgeringsplicht ontheven zijn, worden voorzieningen getroffen in de sfeer van «bijzondere examenomstandigheden». De IB-Groep, die het centraal deel van het inburgeringsexamen afneemt, heeft hiermee ervaring. Zij kan bijvoorbeeld aangepaste apparatuur verschaffen, extra examentijd geven of een examinator toewijzen die de gehandicapte begeleidt. De wijze waarop examinering van het praktijkdeel geschiedt, is afhankelijk van de aangewezen exameninstellingen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd of de extra kosten die een lichamenlijk gehandicapte zal maken door het volgen van een aangepast traject zullen worden vergoed en welke maatregelen zullen worden getroffen ten aanzien van inburgeringsplichtige gehandicapten. Indien de inburgeringsplichtige vanwege psychische of lichamelijke belemmeringen of vanwege een verstandelijke handicap het inburgeringsexamen niet kan afleggen zonder dat het examen wordt aangepast – artikel 3.5 van het aan de Kamer toegezonden ontwerp-Besluit inburgering wordt in die zin gewijzigd – of zonder dat er meer dan lichte aanpassingen nodig zijn bij de voorbereiding op het examen, dan zal deze inburgeringsplichtige op grond van artikel 5 van het wetsvoorstel van de inburgeringsplicht worden ontheven. Hiermee wordt voorkomen dat deze inburgeringsplichtige door zijn psychische of lichamelijke belemmeringen of verstandelijke handicap onevenredig veel tijd en geld in zijn inburgering zal moeten investeren. Naar verwachting zullen veel inburgeringsplichtigen met een belemmering of handicap zich met lichte aanpassingen voldoende op het inburgeringsexamen kunnen voorbereiden en dat examen met de beschikbare bijzondere examenomstandigheden kunnen afleggen. De door de gemeente aan te wijzen onafhankelijke arts (medisch adviseur) zal hierover een advies verstrekken aan de gemeente, conform artikel 2.7 van het ontwerp-Besluit inburgering.

Indien er sprake is van lichte aanpassingen in het voorbereidingstraject op het examen, of als de inburgeringsplichtige het examen kan afleggen door middel van de eerdergenoemde bijzondere examenomstandigheden, dan zal hij niet worden ontheven van de inburgeringsplicht. Dit zal worden opgenomen in de verklaring van de door de gemeente aan te wijzen onafhankelijke arts (medisch adviseur). De IB-Groep zal hiermee bij het afnemen van het examen rekening houden. Bij bijzondere examenomstandigheden kan het bijvoorbeeld gaan om extra examentijd, een groter beeldscherm of een extra examiner.

Bij de vraag van de leden van de CDA-fractie naar de wijze waarop wordt voorkomen dat een ander dan de inburgeringsplichtige zich voor een inburgeringscursus inschrijft, ga ik er van uit dat deze leden doelen op het inburgeringsexamen, aangezien met de inschrijving voor en deelname aan een inburgeringscursus niet wordt voldaan aan de inburgeringsplicht. Aangezien in het nieuwe inburgeringsstelsel het resultaat – daadwerkelijke inburgering – en niet de deelname aan een inburgeringscursus centraal staat en aan de inburgeringsplicht pas is voldaan indien het inburgeringsexamen is behaald, baat het de inburgeringsplichtige niet indien deze een ander onder zijn identiteit aan een cursus laat deelnemen. Voor inschrijving voor het centrale deel van het inburgeringsexamen moet de inburgeringsplichtige voldoen aan de regels die de IB-Groep daaraan stelt. Die regels omvatten onder meer dat de betrokkene zijn identiteit aantoot. Nadat het examengeld is voldaan, kan de kandidaat zich op de door de IB-Groep aangegeven plaats en tijd vervoegen voor het afleggen van het examen. Voordat hij daadwerkelijk aan het examen begint, stelt het aanwezige personeel van de IB-Groep zijn identiteit vast aan de hand van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht.

#### *Vervolgtraject*

De leden van de CDA- en PvdA-fracties hebben gevraagd naar de wijze waarop de overheid een passend vervolgtraject voor inburgeringsplichtigen die geslaagd zijn voor het inburgeringsexamen bevordert en naar de prikkels en mogelijkheden om verder te leren indien het gestelde niveau feitelijk «onder het niveau» van de individuele inburgeringsplichtige is. In het nieuwe inburgeringsstelsel en het onderhavige wetsvoorstel, zo stel ik hierbij voorop, krijgt de inburgering zijn beslag. Zoals ik hiervoor heb aangegeven, is inburgering de eerste, zij het zeer belangrijke, stap naar integratie, maar het is niet gelijk aan integratie. Dat bepaalt de doelstelling en de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel. In het onderhavige voorstel van wet (de Wet inburgering) zijn de nodige faciliteiten voor inburgeringsplichtigen opgenomen om hen in staat te stellen het inburgeringsexamen te behalen. Het inburgeringsexamen schept duidelijkheid over wat de samenleving verwacht van de inburgeringsplichtige. Indien het inburgeringsexamen is behaald, is daarmee, zoals gezegd, een eerste stap gezet naar integratie en participatie in de Nederlandse samenleving.

Op basis van het behaalde taalniveau en de verworven kennis van de Nederlandse samenleving mag worden verwacht dat de inburgeringsplichtigen zelfstandig hun verantwoordelijkheid kunnen nemen voor de verdere ontwikkeling van hun talenten. Daarbij kunnen zij onder meer gebruik maken van de voorzieningen die door de overheid worden aangeboden op het terrein van educatie en beroepsonderwijs. Overigens worden gemeenten geacht om bij het aanbod van inburgeringsvoorzieningen rekening te houden met niveauverschillen tussen inburgeringsplichtigen en het aanbod zo in te richten dat het voor iedere inburgeringsplichtige de uitdaging biedt om zijn talenten volledig te benutten.

## 9. Handhaving

De leden van de CDA-fractie, die het belang van de handhaving van de inburgeringsplicht onderschrijven en wijzen op de administratieve lasten van die handhaving, hebben gevraagd waarom er niet voor is gekozen de verantwoordelijkheid voor de wijze waarop de handhaving op naleving van de inburgeringsplicht wordt vormgegeven bij de gemeenten te laten en hen op het aantal behaalde examens af te rekenen. Zij hebben voorts gevraagd of dat een mogelijkheid is om de gemeenten meer beleidsvrijheid te geven en de regeldruk te verminderen. Ik hecht eraan de leden van deze fractie erop te wijzen, dat de wijze van financiering van gemeenten, zoals op hoofdlijnen neergelegd in het ontwerp-Bekostigingsbesluit dat in januari 2006 aan de Tweede Kamer is gezonden, het resultaat is van een intensief onderhandelingsproces over de systematiek van de financiering van gemeenten en de prestatie-indicatoren. Daarbij stond mij aanvankelijk voor ogen om, gelet op het doelperspectief van inburgering, het behalen van het examen als een van de prestatie-indicatoren af te spreken. Evenwel heeft de VNG zich op het standpunt gesteld dat een dergelijke wijze van financiering een onaanvaardbaar financieel risico voor gemeenten betekent, omdat aldus de VNG, nauwelijks invloed op het examenresultaat kan worden uitgeoefend. Daarenboven heeft de VNG onder meer gewezen op de uitvalpercentages van de huidige nieuw- en oudkomerstrajecten. Ik heb gemeend de gemeenten op dit punt tegemoet te moeten komen en heb voorgesteld om de indicator «deelname aan het examen» als een van de prestatie-indicatoren voor de financiering te introduceren. Dit is door de VNG geaccepteerd. Dit laat evenwel onverlet dat bij gelegenheid van de evaluatie van de Wet inburgering ook de wijze van outputfinanciering wordt geëvalueerd en indien daartoe aanleiding is de financiering nader aangescherpt.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd wat zij zich concreet moeten voorstellen bij de toepassing door gedeputeerde staten van het bestaande instrument van de taakverwaarlozingsregeling uit de Gemeentewet. Zij hebben gevraagd hoe gedeputeerde staten kunnen weten dat een bepaalde gemeente de inburgeringsplicht niet handhaaft en welke middelen gedeputeerde staten dan ter beschikking staan. Het bestaande instrument van de taakverwaarlozingsregeling uit de Gemeentewet is een uiterst instrument voor gedeputeerde staten om te hanteren. Dit instrument is gelet op de diverse wettelijke taken van gemeenten bij de ene taak praktischer toepasbaar dan bij de andere taak. Voor de controle op de uitvoering van de gemeentelijke taken van het onderhavige wetsvoorstel en het aanspreken van het college van burgemeester en wethouders in dat kader zie ik een belangrijkere rol voor de gemeenteraad. Op gemeentelijk niveau is de gemeenteraad het controlerende orgaan van het college van burgemeester en wethouders en dient het college (politieke) verantwoording, i.c. over de uitvoering van de inburgeringstaken, af te leggen aan de raad, indien de raad daarom vraagt.

Overigens heb ik geen reden om te veronderstellen dat een of meerdere gemeenten de wet niet nauwgezet zullen uitvoeren. Ik verwacht dan ook dat een dergelijke situatie zich niet zal voordoen.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd hoe groot de regering de kans acht dat inburgeringsplichtigen het inburgeringstraject op zijn beloop laten en «aan het eind van de rit» de boete betalen (alsook de daaropvolgende boetes) en of dit de regering aanleiding geeft tot het heroverwegen van de hoogte van de boetes. Ook de leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd of inburgeringsplichtigen er voor kunnen kiezen om geen cursus te volgen en de boete voor lief te nemen. Eén van de uitgangspunten van het nieuwe inburgeringsstelsel, zo

antwoord ik deze leden, is de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige, met name voor de voorbereiding op en het behalen van het inburgeringsexamen. Een ander belangrijk uitgangspunt is dat het resultaat – het behalen van het inburgeringsexamen – centraal staat. Bij deze uitgangspunten hoort ook handhaving van die verplichting om het inburgeringsexamen te behalen binnen de daartoe gestelde termijn (artikel 6, eerste lid, van het wetsvoorstel). Behoudens die gevallen waarin de inburgeringsplichtige deelneemt aan een door de gemeente aangeboden inburgeringsvoorziening, heeft een tussentijdse voortgangscontrole voor het handhavingsinstrumentarium geen toegevoegde waarde. Nog daargelaten dat een tussentijdse voortgangscontrole leidt tot een aanzienlijke toename van de administratieve en financiële lasten, kan het ontbreken van (voldoende) voortgang in het algemeen niet worden gesanctioneerd. Tegenover de resultaatsverplichting om het examen tijdig te behalen, staat in het nieuwe inburgeringsstelsel immers de volledige vrijheid van de inburgeringsplichtige om zelf te bepalen hoe hij zich op het inburgeringsexamen voorbereidt. De inburgeringsplichtige die dergelijke voorbereidingen achterwege laat, weet van te voren dat hij het examen niet zal kunnen behalen en dat hem een mogelijk lange reeks herhaalde boetes (elke keer maximaal € 1 000) te wachten staat totdat hij het examen wel heeft behaald. Voor zover hij nog niet beschikt over een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of een zelfstandige verblijfsvergunning, weet hij eveneens dat het perspectief daarop ontbreekt zolang het inburgeringsexamen niet is behaald.

Daarbij komt dat het belang en de voordelen van inburgering niet alleen liggen bij de samenleving als geheel, waarvan de betrokken inburgeringsplichtige deel uitmaakt, maar ook bij hemzelf en zijn gezinsleden; het (alsnog) verwerven van de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving is voor de betrokkene zelf immers van essentieel belang om aan de samenleving mee te kunnen doen, zijn perspectieven in Nederland te verbeteren en te voorkomen dat zijn gezinsleden in een achterstandpositie blijven verkeren. Inburgeringsplichtigen weten voorts dat zij het voortduren van de achterstandpositie, de terugkerende bestuurlijke boetes en mogelijk verblijfsrechtelijke consequenties kunnen voorkomen door zich wel op het inburgeringsexamen voor te bereiden, en dat zij daarbij kunnen worden ondersteund met de verschillende faciliteiten. Een groot aantal komt in aanmerking voor een (gecombineerde) inburgeringsvoorziening die tegen een betrekkelijk geringe eigen bijdrage van gemeentewege wordt aangeboden en die toeleidt tot het examen. Anderen kunnen een beroep doen op de leen- en vergoedingsfaciliteit.

In dit verband is voorts van belang dat aan de van gemeentewege aangeboden inburgeringsvoorziening nadere voorwaarden kunnen worden verbonden, bijvoorbeeld om uitval en verzuim te beperken. Ook kan de gemeente als voorwaarde stellen dat het inburgeringsexamen binnen een bepaalde termijn na afloop van de inburgeringsvoorziening moet worden afgelegd. De inburgeringsplichtige die de aangeboden inburgeringsvoorziening met die voorwaarden heeft aanvaard, is verplicht daaraan medewerking te verlenen. Het nalaten daarvan is beboetbaar. Bij een met reïntegratie gecombineerde inburgeringsvoorziening zal het nalaten daarvan tot een bestuurlijke reactie respectievelijk sanctie op grond van de desbetreffende sociale zekerheidswet of -regeling leiden. Op deze wijze kan ook vóór afloop van de termijn waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn afgelegd, de voortgang van het inburgeringsproces worden gecontroleerd en kan worden bewerkstelligd dat het inburgeringsexamen ruim voor dat tijdstip wordt afgelegd.

De kans dat inburgeringsplichtigen het inburgeringstraject op zijn beloop laten en ervoor kiezen de boete en alle daaropvolgende boetes te betalen,

acht ik daarom niet groot. Ik zie op dit moment dan ook geen aanleiding om de boetes te verhogen.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd in hoeverre de regering het als een mogelijkheid ziet om de termijnen met betrekking tot de handhaving aan de gemeenten over te laten, deze een beslag te laten krijgen in een gemeentelijke verordening en de gemeenten slechts op output af te rekenen. Tevens hebben zij gevraagd welke positieve gevolgen dit zou kunnen hebben voor de administratieve lastendruk voor gemeenten. De leden van de PvdA-fractie hebben in dit verband gevraagd waarom er geen beleidsvrijheid aan de gemeente is gelaten en of ik voornemens ben om andere regels te stellen waarmee de gemeenten wel beleidsruimte krijgen om zelf te bepalen wanneer voor welke oudkomers de termijnen gaan lopen en de handhaving van start gaat. Aan de handhaving van de inburgeringsplicht, zo antwoord ik deze leden, zijn grote consequenties verbonden voor de inburgeringsplichtige. Indien de inburgeringsplichtige niet binnen de daarvoor gestelde termijn het inburgeringsexamen behaalt, wordt, tenzij verwijtbaarheid ontbreekt, een bestuurlijke boete opgelegd. In verband met de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid hecht ik er daarom sterk aan dat de termijnen waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald, in beginsel gelijk zijn: drieënhalve jaar voor de inburgeringsplichtigen die het basisexamen inburgering in het buitenland hebben behaald en vijf jaar voor de overige inburgeringsplichtigen. Wel is er, gelet op de omvang van de groep oudkomers, beleidsvrijheid voor gemeenten om de handhaving van de inburgeringsplicht van oudkomers gefaseerd ter hand te nemen. Dat wil zeggen dat zij de termijn van vijf jaar waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald, gefaseerd kunnen laten ingaan. Indien de termijnen met betrekking tot de handhaving aan de gemeenten worden overgelaten, heeft dit, anders dan de leden van de CDA-fractie veronderstellen, geen positieve gevolgen voor de administratieve lastendruk. Gemeenten moeten dan immers het beleid ten aanzien van de termijnen neerleggen in een gemeentelijke verordening. Indien bovendien de termijnen niet in alle gevallen uit de verordening voortvloeien, maar in elk individueel geval middels een beschikking moeten worden vastgelegd, levert dit extra werkzaamheden op voor de gemeente. Dit laatste zal bezwaar- en beroepsprocedures tot gevolg kunnen hebben. Ook om deze redenen zou ik daarom geen voorstander zijn van dit voorstel.

Gemeenten bepalen zelf wanneer de wettelijke termijn aanvangt waarbinnen oudkomers aan de inburgeringsplicht moeten hebben voldaan. Ten aanzien van oudkomers die een van gemeentewege aangeboden inburgeringsvoorziening hebben aanvaard, geeft het college op grond van artikel 20, tweede lid, van het wetsvoorstel in de beschikking waarbij de inburgeringsvoorziening wordt vastgesteld, tevens toepassing aan artikel 24 van het wetsvoorstel. Dat wil zeggen dat het college op dat moment de termijn laat aanvangen waarbinnen het examen moet zijn behaald en waarna een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Ten aanzien van oudkomers aan wie geen inburgeringsvoorziening wordt aangeboden, geeft het college op grond van artikel 24 van het wetsvoorstel een handhavingsbeschikking. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld omtrent de handhaving van dergelijke oudkomers (artikel 5.2 van het ontwerp-Besluit inburgering). Of en wanneer aan deze facultatieve bepaling invulling wordt gegeven, hangt onder meer af van de uitkomsten van de gesprekken die ik momenteel met gemeenten en de VNG voer. Daarbij is in ieder geval van belang dat ook de inburgeringsplicht van oudkomers die geen inburgeringsvoorziening aangeboden hebben gekregen en aanvaard, door gemeenten gehandhaafd wordt. Zoals gezegd, zal de handhaving van de inburgeringsplicht van deze groep, gelet op de omvang van die groep, gefaseerd moeten plaatsvinden.



Ook bij de handhaving van de inburgeringsplicht heeft de gemeente een spilfunctie. De leden van de GroenLinks-fractie, die vrezen dat gefaseerde handhaving zal leiden tot grootschalige ontheffing waardoor van inburgering geen sprake zal zijn, hebben gevraagd naar de invulling van de handhaving in het nieuwe inburgeringsstelsel en naar de faciliteiten en middelen waarover de gemeenten kunnen beschikken om de lokale handhaving uit te voeren. Ook de leden van de CDA-fractie, die betwijfelen of gemeenten ook daadwerkelijk de minder kansrijken zullen benaderen, hebben gevraagd hoe groot de regering de kans acht dat gemeenten op grote schaal zullen overgaan tot het verlenen van vrijstellingen en ontheffingen.

Op dit moment, zo antwoord ik deze leden, is niet voorzien in een verplichting tot handhaving van de inburgeringsplicht van die oudkomers, die niet een van gemeentewege aangeboden inburgeringsvoorziening hebben aanvaard. Die mogelijkheid tot een dergelijke verplichting bestaat echter wel; het ontwerp-Besluit inburgering bevat daartoe een delegatiegrondslag (in artikel 5.2). Deze is facultatief geredigeerd. Als gezegd, hangt het onder meer af van de uitkomsten van het overleg dat ik momenteel met gemeenten en VNG voer of, hoe en wanneer aan deze facultatieve bepaling invulling wordt gegeven. Het uitgangspunt is daarbij uiteraard wel dat ook de inburgeringsplicht van oudkomers zonder van gemeentewege aangeboden inburgeringsvoorziening door gemeenten (gefaseerd) gehandhaafd wordt.

De gemeenten ontvangen voor de uitvoering van hun handhavingstaken een financiële vergoeding. Daarnaast worden zij bij hun handhavingstaken ondersteund met gegevens uit het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen (BPI), waardoor zij beschikken over een bestand van oudkomers op hun grondgebied die mogelijk inburgeringsplichtig zijn. Verder bevat het handavingsinstrumentarium dat de gemeenten ter beschikking staat het inburgeringsonderzoek (artikel 23 van het wetsvoorstel), de verplichtingen die gesteld kunnen worden in het kader van de inburgeringsvoorziening en de boetes. De gemeenten kunnen bij verordening nadere invulling geven aan hun beleid op het gebied van aanbod, handhaving en beboeting.

De verwachting dat gefaseerde handhaving zal leiden tot ontheffing en vrijstelling op grote schaal, deel ik niet. Vrijstellingen worden niet door de gemeenten verleend. Inburgeringsplichtigen zijn van rechtswege vrijgesteld van de inburgeringsplicht, indien zij voldoen aan de terzake in de algemeen verbindende voorschriften gestelde, objectief omschreven criteria, zoals het bezit van bepaalde diploma's of certificaten. Ik heb geen enkele reden om aan te nemen dat de gemeenten die criteria bewust onjuist zullen toepassen met het oogmerk om handhaving van de inburgeringsplicht van bepaalde categorieën inburgeringsplicht te omzeilen. Evenmin verwacht ik van de gemeenten dat de criteria en procedures voor het verlenen van ontheffingen met dat oogmerk onjuist zullen worden toegepast.

Ten aanzien van oudkomers geeft het college bij beschikking aan op welke dag de termijn ingaat waarbinnen zij het inburgeringsexamen moeten hebben behaald. Het wetsvoorstel regelt niet hoeveel dagen er maximaal mogen zitten tussen de bekendmaking van de beschikking en de datum waarop de termijn gaat lopen, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie. Het ligt voor de hand dat de gemeente in deze beschikking «de dag na bekendmaking van deze beschikking» als startmoment voor de termijn aanhoudt. Het doel van de individuele beschikkingen voor oudkomers is immers de gemeente in staat te stellen de handhaving van de omvangrijke groep oudkomers te faseren. Heeft de gemeente eenmaal besloten de inburgeringsplicht van een individuele oudkomer te handhaven – al dan niet onder gelijktijdige vaststelling van een (zonodig met

reïntegratie gecombineerde) inburgeringsvoorziening – dan wordt die beslissing in een beschikking neergelegd en aan de oudkomer bekend gemaakt. De eerstmogelijke dag om de handhavingstermijn een aanvang te laten nemen is de dag na bekendmaking van de beschikking. Voor de oudkomer betekent dit dat op die dag de termijnen van de artikelen 6, eerste lid, onderdeel b, en 16 gaan lopen.

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties hebben gevraagd naar de mogelijkheid van opschorting van de termijnen voor inburgering bij beperkende omstandigheden als zwangerschap, ziekte, zorgtaken of handicaps. In reactie op deze vraag is het van belang een onderscheid te maken tussen de termijn waarbinnen het examen moet worden behaald om voor een vergoeding in aanmerking te komen (artikel 16) of waarna een bestuurlijke boete kan worden opgelegd (artikel 6 jo artikel 29). Dit zijn verschillende termijnen. Zoals ik in paragraaf 5.2 in reactie op een daartoe strekkende vraag van de CDA-fractie heb aangegeven, is niet voorzien in uitzonderingen op de vergoedingstermijn. Dat is anders bij de termijn waarbinnen het examen moet worden behaald en waarna een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. In het wetsvoorstel is voorzien in de mogelijkheid van verlenging van die termijn (artikel 29, tweede lid, aanhef en onderdeel a, van het wetsvoorstel). Op grond van die bepaling legt het college geen boete op en verlengt het de termijn waarbinnen het inburgeringsexamen alsnog moet zijn behaald, indien de inburgeringsplichtige aannemelijk maakt dat hem geen verwijt treft terzake van het niet tijdig behalen van het examen. De mogelijkheid van termijnverlenging is opgenomen om tegemoet te komen aan individuele situaties waarin de inburgeringsplichtige het inburgeringsexamen niet binnen de daarvoor gestelde termijn haalt en hem daarvan geen verwijt treft. Daarbij valt inderdaad te denken aan situaties als (langdurige) ziekte en handicaps. Aangezien de inburgeringsplichtige meerdere jaren de tijd heeft om het inburgeringsexamen te halen – de daarvoor gestelde termijnen bedragen drieënhalf jaar voor nieuwkomers die het basisexamen inburgering in het buitenland hebben behaald en vijf jaar voor de overige inburgeringsplichtigen – zullen de termijnen niet bij iedere ziekte of handicap te kort zijn om het inburgeringsexamen te kunnen behalen. Dat wordt beoordeeld door het college, dat daarbij rekening houdt met de feiten en omstandigheden van het individuele geval. De inburgeringsplichtige kan de aanvraag tot verlenging van de termijn niet eerder dan zes maanden voor het verstrijken van die termijn indienen. Daarmee wordt de inburgeringsplichtige gestimuleerd optimaal gebruik te maken van de beschikbare tijd die hem ter beschikking staat om het inburgeringsexamen te behalen. Eerst tegen het verstrijken van de termijn waarbinnen dat examen moet zijn behaald, zal immers duidelijk kunnen zijn of die termijn voor de betreffende inburgeringsplichtige niet voldoende is. In bijzondere gevallen die de inburgeringsplichtige betreffen, zal het college ook ambtshalve kunnen besluiten tot verlenging van de voor de inburgeringsplichtige geldende termijn. Ik meen dat op deze wijze voldoende is voorzien in de mogelijkheid om de termijn waarbinnen inburgeringsplichtigen aan hun inburgeringsplicht moeten hebben voldaan, te verlengen, zodat aan inburgeringsplichtigen, voor wie dat nodig is, enerzijds meer tijd gegund wordt om het inburgeringsexamen te behalen doch anderzijds wel de prikkel van de bestuurlijke boete gehandhaafd blijft.

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd naar een reactie op de verwachting dat gemeenten nooit in staat zullen zijn de inburgeringsplicht te handhaven voor alle oudkomers en stellen voor de inburgeringsplichtige leeftijd naar 55 jaar te verlagen. De omvang van de groep oudkomers, zo antwoord ik deze leden, stelt inderdaad capacitaire en budgettaire beperkingen aan de jaarlijkse mogelijkheden tot handhaving van de inburgeringsplicht. Door die omvang is het niet mogelijk om alle oudko-

mers direct met inwerkingtreding van de Wet inburgering te handhaven. De oplossing daarvoor is niet gezocht in verlaging van de leeftijdsgrens, maar in fasering van de handhaving. Door deze gefaseerde handhaving zijn gemeenten in staat de inburgeringsplicht van de oudkomers te handhaven. Ik zie dan ook geen reden om de inburgeringsplichtige leeftijd voor alle inburgeringsplichtigen te verlagen naar 55 jaar. Ook voor personen tussen de 55 en 65 jaar blijft inburgering ten behoeve van maatschappelijke participatie van groot belang. Door de inburgeringsplicht kunnen ook zij in aanmerking komen voor een inburgeringsvoorziening of voor een lening en vergoeding. Wel heb ik in het wetsvoorstel als overgangsbepaling opgenomen dat oudkomers die op het moment van inwerkingtreding van de inburgeringswet 60 jaar of ouder zijn, maar nog geen 65 jaar, niet inburgeringsplichtig zijn. Deze groep kan immers vanaf het moment van inwerkingtreding van de wet, gelet op de wettelijke termijnen waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald, niet effectief worden gehandhaafd.

## **10. Vreemdelingenrechtelijke aspecten**

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd om een reactie op de voorzichtige conclusie van de IND als zou het wetsvoorstel in individuele gezinssituaties mogelijk kunnen leiden tot onbillijkheden die in de uitvoeringspraktijk moeten worden opgelost en dat het wetsvoorstel met de mogelijkheid van verblijfsbeëindiging van asielmigranten na langdurig verblijf bewust schrijnende situaties schept. Deze leden hebben gevraagd hoe dat zal worden voorkomen.

Voor een goed begrip stel ik voorop dat het recht van de vreemdeling om in Nederland te mogen verblijven niet rechtstreeks afhankelijk wordt gesteld van het behalen van het inburgeringsexamen. Het verblijfsrecht wordt immers niet beëindigd op de enkele grond dat het inburgeringsexamen niet is behaald. In een dergelijk geval kan de vreemdeling zijn verblijf in Nederland voortzetten op basis van de hem of haar verleende verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, zolang hij of zij aan de daaraan gestelde voorwaarden blijft voldoen. Voor de asielmigrant die er niet in is geslaagd het inburgeringsexamen met goed gevolg af te leggen, betekent dit dat de geldigheid van diens verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 van de Vreemdelingenwet 2000 kan worden verlengd zolang de rechtsgrond voor de verlening van die tijdelijke verblijfsvergunning asiel nog steeds aanwezig is en er ook overigens geen redenen, bijvoorbeeld in de sfeer van de openbare orde of nationale veiligheid, aanwezig zijn om het verblijf te beëindigen. Daarmee worden situaties die onverenigbaar zijn met het internationale recht en de daarin opgenomen refoulementsverboden voorkomen. Voor de asielmigrant die het inburgeringsexamen niet heeft behaald, heeft dat wel tot gevolg dat diens verblijf in ons land ook na een langere periode dan vijf jaar nog kan worden beëindigd indien de situatie in het land van herkomst zodanig is verbeterd dat diens terugkeer onder veilige omstandigheden weer mogelijk is.

Het enkele feit dat de individuele asielmigrant *vijf jaar* – zijnde de termijn waarna een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd kan worden verleend – of langer in Nederland heeft verbleven, leidt op zichzelf niet tot het oordeel dat vertrek naar het herkomstland per definitie een schrijnende situatie oplevert. Veel migranten die in een ander land zijn geboren en getogen en daar decennia hebben verbleven, zijn ook in staat om zich in Nederland te vestigen. Op voorhand kan niet worden aangenomen dat de asielmigrant die tijdens zijn verblijf in Nederland van vijf jaar of langer nog steeds het Nederlands niet beheerst op het niveau A2 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen, zodanig in de Nederlandse

samenleving is geworteld dat diens veilige terugkeer naar het land van herkomst schrijnend zou zijn. Achterblijvende inburgering in de Nederlandse samenleving duidt in de regel juist niet op zodanig sterke banden. Wie ook na vijf jaar of langer het inburgeringsexamen nog steeds niet heeft behaald en om die reden niet in aanmerking is gekomen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, zal als regel nog steeds verkeren in een vreemde samenleving waarvan hij de regels niet kent en de taal niet spreekt en waar de ontplooiingsmogelijkheden uiterst beperkt zijn.

In dit verband wijs ik er op dat het blijktens het tweede deeladvies van de Commissie Franssen in het algemeen mogelijk is om met goede scholing binnen *drie jaar* dit vereiste taalvaardigheidsniveau – dat minimaal is vereist voor deelname aan de Nederlandse samenleving – te behalen. Voorts wijs ik er op dat het hier gaat om vreemdelingen die gedurende vijf jaar of langer op grond van de wet inburgeringsplichtig zijn geweest, die in die periode ruimschoots de gelegenheid hebben gehad om zich die minimaal vereiste kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving eigen te maken die noodzakelijk is om in onze samenleving te kunnen participeren, en die daartoe ook door de overheid zijn gefaciliteerd.

Verder is in dit verband van belang dat het inburgeringsvereiste op grond van artikel 3 107a, tweede lid, van het ontwerp-Besluit inburgering, bij de beoordeling van de aanvraag om een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd in een aantal gevallen niet wordt tegengeworpen. Het gaat hierbij onder meer om gevallen waarin sprake is van psychische of lichamelijke belemmeringen – waaronder begrepen ook verstandelijke handicaps – en gevallen waarin het voor de betrokken asielmigrant, ondanks aantoonbare geleverde inspanningen, redelijkerwijs niet mogelijk is gebleken om het inburgeringsexamen te behalen. Ook wijs ik in dit verband op de in artikel 3.107a, derde lid, van het ontwerp-Besluit inburgering opgenomen hardheidsclausule, op grond waarvan bij de besluitvorming over de verlening van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd onbillijkheden van overwegende aard kunnen worden voorkomen.

Ten slotte wordt het gezinsleven van asiel- en gezinsmigranten, ongeacht hun beheersing van de Nederlandse taal, door artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) beschermd tegen disproportionele inmenging. Die beoordeling vergt een op de individuele zaak toegespitste belangenafweging. Daarin brengt het nieuwe inburgeringsvereiste geen verandering.

De suggestie dat het wetsvoorstel bewust gronden creëert die kunnen bijdragen aan de conclusie dat sprake is van schrijnendheid of in de verschillende denkbare gezinssituaties zal leiden tot onbillijkheden, wijs ik dan ook van de hand. De kaders van het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit bieden voldoende flexibiliteit om de IND in staat te stellen in iedere individuele zaak met inachtneming van de eisen die voortvloeien uit verdragsverplichtingen, waaronder artikel 8 EVRM en het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind, de juiste beslissing te nemen.

In het algemeen komen vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor een tijdelijk doel na drie jaar niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf, zo antwoord ik de leden van de GroenLinksfractie. Vreemdelingen die slechts tijdelijk in Nederland verblijven, moeten ons land weer verlaten nadat zij het tijdelijk verblijfsdoel waarvoor zij naar Nederland zijn gekomen hebben bereikt. Om die reden zijn zij niet inbur-

geringsplichtig en komen zij na vijf jaar evenmin in aanmerking voor een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd (artikel 21, eerste lid, aanhef en onder f, van de Vreemdelingenwet 2000). Voor voortgezet verblijf na toelating in het kader van gezinshereniging of gezinsvorming komen als regel slechts in aanmerking zij die zijn toegelaten voor gezinshereniging of gezinsvorming met een persoon met een niet-tijdelijk verblijfsrecht (artikel 3.51, eerste lid, onderdeel a, van het Vreemdelingenbesluit 2000). Dergelijke gezinsmigranten zijn vanaf hun toelating reeds inburgeringsplichtig en komen derhalve in aanmerking voor de financiële faciliteiten van de Wet inburgering.

### **11. Verhouding tot andere regelingen, waaronder internationaal en communautair recht**

Los van de meldingsprocedure bij de Europese Commissie hebben de leden van de CDA-fractie gevraagd naar de Hofzaak van mevrouw Jia tegen het Zweedse Migrationsverket (C-01/05). Tijdens de mondelinge behandeling van deze zaak op 21 februari 2006 heeft de Advocaat-Generaal aangegeven op 27 april 2006 te zullen concluderen. Op grond daarvan verwacht ik dat het Hof kort voor of kort na de zomer arrest zal kunnen wijzen, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie. Dat arrest zal geen gevolgen hebben voor de tekst van het wetsvoorstel, maar mogelijk wel voor de invulling van de in artikel 4, tweede lid, onderdeel c, van het wetsvoorstel opgenomen vrijstelling.

Een van de vragen in de zaak Jia betreft de vraag of de toelating en het verblijf van een onderdaan van een derde land, die familielid is van een Unieburger die in een andere lidstaat zijn recht op vrij verkeer uitoefent, en die zich zonder eerst legaal in een andere lidstaat te hebben verbleven bij die Unieburger in de ontvangende lidstaat wil voegen, wordt beheerst door het secundaire gemeenschapsrecht betreffende het vrije verkeer van Unieburgers of door het nationale immigratierecht.

In het eerste geval is het familielid uit hoofde van richtlijn 2004/38/EG betreffende het vrij verkeer en verblijf gerechtigd Nederland binnen te komen en er te verblijven, en verzet het secundaire gemeenschapsrecht zich tegen een inburgeringsplicht, gelijk dat het geval is ten aanzien van de Unieburger bij wie het familielid wil verblijven. In het tweede geval is het familielid geen familielid dat uit hoofde van richtlijn 2004/38/EG gerechtigd is Nederland binnen te komen en er te verblijven, en verzet het secundaire gemeenschapsrecht zich niet tegen een inburgeringsverplichting.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd om een reactie op de zienswijze van de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) dat het onderscheid maken tussen Nederlanders op basis van de wijze waarop zij het Nederlanderschap hebben verkregen in strijd is met artikel 5 van het Europees verdrag inzake de nationaliteit en op de door deze commissie aangevoerde strijdigheid met artikel 1, tweede lid, van het Internationale Verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie (IVRD), waaruit voortvloeit dat geen onderscheid tussen geboren en genaturaliseerde Nederlanders is toegestaan. Ik stel voorop dat ik het verbod op discriminatie, zoals neergelegd in de door de CGB genoemde verdragsartikelen, uiteraard onderschrijf. Het verbod op discriminatie of, positief geformuleerd, het gelijkheidsbeginsel is van zeer groot belang en om die reden ook neergelegd in artikel 1 van onze Grondwet. Het gelijkheidsbeginsel sluit echter niet uit dat, als er zwaarwegende en objectief te formuleren rechtvaardigingsgronden zijn om in beginsel gelijke gevallen verschillend te behandelen, daarvoor ruimte bestaat, mits daarbij het proportionaliteitsbeginsel in acht wordt genomen. Tegen die achter-

grond ben ik gekomen tot een inburgeringsplicht voor specifieke groepen inburgeringsbehoefte Nederlanders. Hiervoor zijn naar mijn mening zwaarwegende en objectieve rechtvaardigingsgronden aanwezig.

Miljoenen in Nederland geboren en getogen personen hebben van rechtswege – door geboorte – de Nederlandse nationaliteit verkregen. Aangezien van deze miljoenen Nederlanders is te voorzien dat zich daaronder nagenoeg geen inburgeringsbehoefte bevinden voor wie een inburgeringsplicht noodzakelijk is, acht ik een algemene inburgeringsplicht voor alle Nederlanders als middel om achterstanden onder minderheden te overbruggen disproportioneel en daarmee minder geschikt. Het inburgeringsbeleid is er met name op gericht achterstanden onder minderheidsgroepen in Nederland te overbruggen en hen met succes te laten meedoen aan het maatschappelijke leven. Ook van de Nederlanders die door optie de Nederlandse nationaliteit hebben verkregen, zijn verreweg de meeste niet inburgeringsbehoefte of zouden anderszins niet inburgeringsplichtig zijn. Zij hebben veelal Nederlands onderwijs gevolgd of vallen vanwege hun leeftijd buiten de nieuwe inburgeringsplicht. Een inburgeringsplicht voor Nederlanders die van rechtswege of door optie Nederlander zijn geworden, brengt veel lasten voor de burger en overheid met zich en levert vrijwel geen bijdrage aan de overbrugging van de nog resterende achterstanden onder die categorieën allochtonen van wie de integratie problematisch verloopt. Ik ben daarom van mening dat voor het gemaakte onderscheid tussen Nederlanders die van rechtswege (door geboorte) of door optie het Nederlanderschap hebben verkregen en bepaalde categorieën Nederlanders die door naturalisatie het Nederlanderschap hebben verkregen voldoende zwaarwegende en objectieve rechtvaardigingsgronden aanwezig zijn.

Voorts hebben deze leden gevraagd of de proportionaliteit van de voorgestelde inburgeringsverplichting in relatie tot het doel nader kan worden onderbouwd, mede in het licht van de mogelijke spanning met het verbod van onderscheid op grond van ras in de zin van afkomst en etnische herkomst in de artikelen 5 van het IVRD, 26 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), 14 van het Europees Verdrag inzake de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 1 van de Grondwet.

De CGB is van mening dat het opleggen van verplichtingen, zoals de inburgeringsplicht aan Nederlanders en vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven op basis van hun afkomst, door deze verboden wordt bestreken en een daarbij gemaakt onderscheid op grond van afkomst een rechtvaardiging behoeft. Naar de mening van het CGB voldoet de in het wetsvoorstel aangevoerde rechtvaardiging niet. Het doel, het bevorderen van participatie van nieuwkomers en oudkomers in de Nederlandse samenleving, is – ook naar de mening van het CGB – legitiem. Met het oog op de ingrijpende sancties bij het niet voldoen aan de inburgeringsplicht, plaatst het CGB echter vraagtekens bij de proportionaliteit van de voorgestelde inburgeringsverplichting ten opzichte van het beoogde doel. Voor zover onderscheid noodzakelijk zou zijn voor het voeren van een inburgeringsbeleid, is de CGB niet overtuigd van de noodzaak om dit beleid te baseren op – zoals het zich uitdrukt – dwangmaatregelen en stigmatisering. Naar de mening van het college zou bij het inburgeringsbeleid meer nadruk moeten liggen op het bieden van sociale voordelen dan op verplichtingen en daaraan verbonden sancties.

Anders dan het CGB meen ik dat het nieuwe verplichtende en resultaatgerichte inburgeringsstelsel in redelijke verhouding staat tot het doel en daarmee de toets aan het proportionaliteitsbeginsel kan doorstaan. Tegenover de plicht van de inburgeringsplichtige om zich daadwerkelijk en aantoonbaar die kennis en vaardigheden eigen te maken die minimaal

noodzakelijk zijn om aan de Nederlandse samenleving deel te kunnen nemen, staat het zeer zwaarwegende doel dat iedereen die duurzaam in Nederland verblijft daadwerkelijk moet beschikken over voldoende kennis van het Nederlands en de Nederlandse samenleving om in die samenleving te kunnen participeren. Inburgering biedt de individuele burgers kansen om hun sociaal-maatschappelijke en economische positie in de Nederlandse samenleving en de perspectieven van hun kinderen te verbeteren. Daarnaast is – onder meer op grond van het eindrapport van de Commissie Blok – duidelijk dat de bestaande achterstanden ook voor de Nederlandse samenleving als geheel een ernstig en dringend probleem vormen; de continuïteit van de samenleving is in het geding indien bevolkingsgroepen tegenover elkaar komen te staan, maatschappelijke instellingen voor etnische groepen onvoldoende effectief zijn en grote delen van de bevolking niet actief deelnemen aan de maatschappij en de economie. Daarom moeten de bestaande achterstanden worden weggenomen en mogen geen nieuwe achterstanden meer ontstaan. Dat vergt een meer verplichtende en resultaatgerichte benadering van inburgering, verhoging van de kwaliteit en versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de burger.

Het nieuwe inburgeringsstelsel is erop gericht om zoveel mogelijk mensen die nog niet beschikken over de minimaal vereiste kennis en vaardigheden te faciliteren en doet tegelijkertijd een krachtig beroep op hen om serieus met hun eigen inburgering aan de slag te gaan. De inburgeringsplicht is in beginsel beperkt tot de inburgeringsbehoeftigen. Aan de hand van objectieve criteria, zoals verblijf in Nederland tijdens de leerplichtige leeftijd en het bezit van diploma's, worden zij die reeds beschikken over de noodzakelijke kennis en vaardigheden, al dan niet gedeeltelijk, van de inburgeringsplicht vrijgesteld. Wie niet over dergelijke diploma's beschikt, kan zijn reeds verworven kennis en vaardigheden aan de hand van een korte vrijstellingstoets aantonen. Het verblijfsrecht van de tot Nederland toegelaten inburgeringsplichtige wordt niet afhankelijk gesteld van het (op termijn) behalen van het inburgeringsexamen.

De kennis en (taal)vaardigheden die van de inburgeringsplichtige worden verlangd, zijn vastgesteld op een niveau dat niet hoger is dan noodzakelijk om de maatschappelijke achterstanden te overbruggen en een volwaardige deelname aan de samenleving mogelijk te maken voor allen die door inburgeringsachterstanden daarvan afgehouden worden. Voor de inburgeringsplicht en handhavinginstrumenten zijn geen minder ingrijpende alternatieven voorhanden waarmee naleving van de verplichting om de noodzakelijke kennis te verwerven kan worden bereikt.

De termijn van drieënhalve, respectievelijk vijf jaar, die de inburgeringsbehoefte ter beschikking staat, is naar de mening van de regering ruim voldoende om de vereiste kennis en taalvaardigheden te verwerven en de kennisverwerving daadwerkelijk naar eigen inzichten te kunnen inrichten. Daarbij wijst de regering er onder meer op dat voor de taalverwerving naar de mening van de Commissie Franssen 450 tot 750 uur nodig is. Onder het nieuwe inburgeringsstelsel is, anders dan onder het inburgeringsstelsel van de Wet inburgering nieuwkomers, geen sprake van een verplichting tot deelname aan door de Nederlandse overheid georganiseerde inburgeringscursussen, waardoor deelname aan het economische verkeer in Nederland van de inburgeringsplichtige mogelijk in het gedrang zou kunnen komen. In het nieuwe stelsel kan de inburgeringsplichtige geheel naar eigen inzicht bepalen op welke wijze hij die kennis verwerft en hoe hij dat het beste kan verenigen met persoonlijke omstandigheden als werk, zwangerschap of zorg voor gezinsleden. De inburgeringsplichtige die in Nederland arbeid verricht, kan kiezen voor zelfstudie, al dan niet via internet, voor schriftelijk of klassikaal onderwijs

overdag, 's avonds of in de weekeinden of welke andere wijze dan ook die hij zelf het meest geschikt acht. Door het vrijgeven van het cursusaanbod wordt de kwaliteit en de diversiteit van dat aanbod vergroot.

Het nieuwe inburgeringsstelsel biedt inburgeringsplichtigen de nodige faciliteiten om met hun inburgering daadwerkelijk resultaat te boeken en hun sociaal-maatschappelijke en economische positie te verbeteren. Voor hen die niet beschikken over voldoende middelen om de kosten van hun inburgering zelf te dragen, is een leenfaciliteit ontwikkeld. Zij die binnen de daarvoor gestelde redelijke termijnen resultaat boeken, worden daarvoor beloond met een vergoeding die in veel gevallen ook een tegemoetkoming in de kosten zal zijn. Voor anderen bestaat de mogelijkheid om tegen een geringe eigen bijdrage een door de gemeente aangeboden inburgeringsvoorziening te volgen. Daarbij bestaat specifieke aandacht voor personen zonder inkomen uit arbeid of uitkering – veelal vrouwen – die voor een dergelijke inburgeringsvoorziening in aanmerking kunnen worden gebracht om hun emancipatie en weerbaarheid te vergroten.

Omdat participatie op de arbeidsmarkt belangrijk is voor participatie in de samenleving, is in het inburgeringsstelsel een verband gelegd met het stelsel van de Wet werk en bijstand en andere socialezekerheidswetten. Daarom is het van groot belang dat in het nieuwe inburgeringsstelsel voor uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen reïntegratie en inburgering in één voorziening kan worden gecombineerd. Gecombineerde trajecten zijn een goede manier om maatschappelijke participatie te stimuleren. In het inburgeringsexamen zullen dan ook praktijkgebonden onderdelen worden opgenomen, waardoor gestimuleerd zal worden dat er in inburgeringsprogramma's praktijkgericht zal worden gewerkt. Taalvaardigheid op bepaalde gebieden kan alleen bewezen worden, als iemand ook echt heeft geparticipeerd in de maatschappij.

Tenslotte zijn de (overige) sanctie- en handhavingsmaatregelen waarin het nieuwe inburgeringsstelsel voorziet, naar de mening van de regering passend en evenredig aan de belangen die met de verplichte inburgering worden gediend. De mogelijkheid om de betrokkene op te roepen en diens inburgeringsplichtigheid te onderzoeken, zijn, gelet op het betrekkelijk geringe ongemak dat zulks voor de burger meebrengt en het grote maatschappelijke belang om op het terrein van inburgering ook daadwerkelijk resultaat te boeken, passend en evenredig. Ook de hoogte van de bestuurlijke boete en de frequentie waarmee deze, behoudens gevallen waarin van verwijtbaarheid geen sprake is, kan worden opgelegd, zijn passend en evenredig aan de overtreding waarvoor zij wordt opgelegd en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten (artikel 36 van het onderhavige wetsvoorstel). Dat er in beginsel geen permanente verblijfsvergunning wordt verleend zo lang de betrokken vreemdeling het inburgeringsexamen niet heeft behaald, is naar de mening van de regering een passende maatregel om te bevorderen dat de betrokken vreemdeling op dat moment daadwerkelijk de noodzakelijke kennis en vaardigheden heeft verworven om op permanente basis in de Nederlandse samenleving te kunnen functioneren. Die verblijfsvergunning kan in de regel worden verleend na vijf jaar verblijf in Nederland op basis van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, in welke periode de betrokken vreemdeling ruimschoots de gelegenheid heeft gehad om al dan niet met de hem geboden faciliteiten, het inburgeringsexamen af te leggen en aan de inburgeringsverplichting te voldoen.

Met een meer verbindend en resultaatgericht inburgeringsstelsel zullen betere resultaten worden geboekt, dan met een meer vrijblijvend stelsel. De ervaring heeft geleerd dat niet-resultaatgerichte en niet-verplichtende maatregelen onvoldoende zeker stellen dat daadwerkelijk de noodzakelijk



geachte kennis en vaardigheden worden verworven. Daarom bevat het nieuwe stelsel als sluitstuk ook sancties. Ik verwacht dat velen uit eigen beweging zullen inburgeren, omdat ook zij doordrongen zijn van het belang van kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving. Tevens is het een gegeven dat er altijd migranten zullen zijn voor wie het belang van inburgering geen vanzelfsprekendheid is. Voor deze categorie is een inburgeringsplicht waaraan sancties verbonden zijn, noodzakelijk.

Gelet op de hierboven kort uiteen gezette elementen van het nieuwe stelsel acht ik, zoals al gesteld, de voorgestelde inburgeringseis ten opzichte van het doel proportioneel en op grond daarvan niet op gespannen voet staan met het verbod op onderscheid in de genoemde internationale verdragen en de Grondwet.

## **12. Uitvoeringsaspecten**

### *12.1 Verhuizing door de inburgeringsplichtige*

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd naar de voortgang van de inburgering op het moment waarop de inburgeringsplichtige naar een andere gemeente verhuist. Zij vragen met name of zekerheid kan worden geboden dat de inburgeringsplichtige in de nieuwe gemeente moet doorgaan met inburgeren en hoe voldoende wordt gewaarborgd dat de inburgeringsplichtige zonder al te veel vertraging zijn inburgeringstraject kan voorzetten. Verhuizing naar een andere gemeente, zo antwoord ik deze leden, brengt geen einde aan de reeds bestaande inburgeringsplicht met zich mee; de inburgeringsplicht geldt in heel Nederland en is niet afhankelijk van de gemeente waarin de betrokken burger woonachtig is. Indien de eerste gemeente ten aanzien van de betrokken oudkomer een handhavingsbeschikking heeft gegeven (artikel 24 van het wetsvoorstel), is daarmee de termijn aangevangen waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald. Verhuizing naar een ander gemeente verandert daaraan niets. Ook voor de nieuwkomer verandert een verhuizing binnen Nederland niets aan zijn plicht om in te burgeren en binnen de gestelde termijn het inburgeringsexamen te behalen. Dat alles wordt niet anders, indien de inburgeringsplichtige een (gecombineerde) inburgeringsvoorziening heeft aanvaard. In dat geval is de termijn waarbinnen het examen moet zijn behaald voor oudkomers reeds bij beschikking vastgesteld (artikelen 20 j° 24 van het wetsvoorstel) en voor nieuwkomers volgt zij uit de wet. De handhaving van de inburgeringsplicht wordt voortgezet door de gemeente waarheen de inburgeringsplichtige is verhuisd.

Wel is het zo dat de aangeboden en aanvaarde inburgeringsvoorziening bij verhuizing naar een andere gemeente in beginsel vervalt, tenzij die andere gemeente anders besluit. Dat is afhankelijk van het beleid van die andere gemeente en daarmee ook van de feiten en omstandigheden van het individuele geval. Die tweede gemeente kan binnen zes weken besluiten of de aangeboden inburgeringsvoorziening van de eerste gemeente kan worden voortgezet (artikel 21, vierde lid, van het wetsvoorstel). Indien de tweede gemeente daartoe niet besluit, zal de inburgeringsplichtige zich zelfstandig verder moeten voorbereiden op het inburgeringsexamen, dat nu eenmaal zal moeten worden behaald. In dat geval kan de inburgeringsplichtige wel in aanmerking komen voor de lening en de vergoeding. Ook kan de tweede gemeente de inburgeringsplichtige een nieuwe inburgeringsvoorziening aanbieden. Dit tweede aanbod aan de inburgeringsplichtige zal echter buiten de inburgeringsbekostiging van de gemeente door het Rijk vallen.

Bij verhuizing zal het elektronische dossier van de inburgeringsplichtige in het Informatiesysteem Inburgering (ISI) voor de tweede gemeente toegankelijk worden, zo antwoord ik deze leden op hun vraag naar de overdracht van het inburgeringsdossier. Het papieren dossier kan door de eerste gemeente uit eigen beweging worden overgedragen aan de tweede gemeente, maar de eerste gemeente kan ook wachten tot de tweede gemeente daarover contact met haar opneemt. Door deze overdracht kan de tweede gemeente bij de voortzetting van het inburgeringsproces rekening houden met persoonlijke omstandigheden van de betrokken inburgeringsplichtige.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie of hierover afspraken met gemeenten zijn gemaakt, antwoord ik dat over de verhuisproblematiek met een aantal gemeenten is gesproken die op mijn verzoek samen als expertgroep de introductie van de nieuwe wet begeleiden en terzake ook als «adviesorgaan» voor mijn medewerkers optreden.

## *12.2 Informatievoorziening*

Met de leden van de CDA-fractie meen ik dat gemeenten de informatiefunctie op een adequate wijze moeten uitvoeren. Voor een adequate uitvoering van de Wet inburgering is het van groot belang dat inburgeringsplichtigen goed zijn geïnformeerd over het nieuwe stelsel en hun daaruit voortvloeiende rechten en plichten. Ook moeten zij op de hoogte zijn van de opbouw van het inburgeringsexamen en de instellingen waarbij zij zich kunnen voorbereiden op het inburgeringsexamen. De gemeenten onderkennen het belang van een goede informatievoorziening aan inburgeringsplichtigen. Zij hebben tijdens het transitieproces en later in de consultatieronde van de wet, er op aangedrongen om hun beleidsvrijheid in deze zo min mogelijk te beperken. Gemeenten kunnen deze informatiefunctie nu zo inrichten dat optimaal rekening kan worden gehouden met lokale verschillen. Gemeenten hebben dus een grote verantwoordelijkheid om de informatievoorziening goed te organiseren.

Verder hebben de leden van de CDA-fractie diverse vragen gesteld rond de voortgang van de ontwikkeling en over de inhoud van de twee informatiesystemen BPI (Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen) en ISI (het Informatie Systeem Inburgering).

De verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en het beheer van beide systemen en de «portal inburgering», een hulpmiddel voor het raadplegen en invoeren van gegevens in de systemen, berust bij de Informatie Beheer Groep (IB-Groep). Medewerkers van de IB-Groep en ambtenaren van mijn Ministerie werken al geruime tijd nauw samen om de systemen te realiseren. Ook wordt voortdurend informatie uitgewisseld met de andere betrokken partijen, te weten: de VNG, een werkgroep van gemeentelijke vertegenwoordigers, SZW, Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen, Inlichtingenbureau, IND en BPR. Uiteraard is hierbij veel aandacht voor de uitvoerbaarheid van het geheel. Voor de uitvoerbaarheid op zich is geen aparte ambtelijke werkgroep actief. Het ontwikkelproces verloopt volgens planning.

Het BPI is een hulpmiddel voor de gemeenten om te voorkomen dat personen worden opgeroepen door de gemeenten, terwijl vooraf al met zekerheid kan worden vastgesteld dat deze personen niet inburgeringsplichtig zijn. Bij het inburgeringsonderzoek (artikel 23 van het wetsvoorstel) kan alsnog blijken dat een in het BPI opgenomen persoon niet inburgeringsplichtig is. Het BPI is geen limitatieve selectie van alle inburgeringsplichtigen. Eventuele onvolkomenheden in de GBA kunnen ertoe leiden dat personen ten onrechte wel of ten onrechte niet als poten-

tiel inburgeringsplichtige worden aangemerkt. In het eerste geval neemt het aantal personen waarvan bij inburgeringsonderzoek moet worden vastgesteld dat ze niet inburgeringsplichtig zijn toe. Dit betreft een beperkt aantal gevallen. In het tweede geval leiden eventuele onvolkomenheden in de GBA ertoe dat potentiële inburgeringsplichtigen niet als zodanig worden herkend en daardoor niet voorkomen in het BPI. Mede om die reden is voorzien in een periodieke herhaling van de GBA-bestandsanalyse, waardoor later aangebrachte wijzigingen in de GBA alsnog worden meegenomen. De gemeente kan overigens ook inburgeringsplichtigen handhaven die niet voorkomen in BPI, maar langs andere weg (bijvoorbeeld via een uitkering) worden geïdentificeerd.

Voor de uitvoering van de Wet inburgering is gebruik van de gegevensbestanden die op grond van de Sociale Zekerheidswetten (UWV en gemeenten) worden bijgehouden, noodzakelijk. In de 2e nota van wijziging die met de onderhavige nota wordt ingediend, wordt daartoe een aantal wijzigingen van de SZW-wetgeving opgenomen. Deze wijzigingen maken het ook mogelijk om gebruik te maken van elkaars ICT-faciliteiten om tot een efficiënte uitvoering van de gegevensuitwisseling te komen. In nauwe samenwerking tussen mijn medewerkers en medewerkers van SZW, het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (als beheerder van Suwinet), het Inlichtingenbureau, UWV en de VNG, wordt nu gewerkt aan het realiseren van de gegevensuitwisseling. Nadere afstemming vindt plaats over eventuele kosten die betrokken partijen voorzien met betrekking tot gegevensuitwisseling in het kader van de Wet inburgering.

Gemeenten kunnen, ook zonder eigen informatiesysteem, altijd via de portal inburgering BPI raadplegen en ISI muteren en raadplegen. De IB-Groep faciliteert deze koppeling, waarbij, met betrekking tot de technische definities zo veel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande ICT-infrastructuren bij de gemeenten. Terzake vindt overleg plaats met de VNG, een werkgroep van gemeentelijke vertegenwoordigers, en de leveranciers van de gemeentelijke systemen. De gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de technische ondersteuning van het inburgeringsproces *binnen* de gemeente. De gemeenten zijn autonoom in hun keuze of zij gebruik willen maken van een eigen cliëntvolgsysteem, hoe zij een dergelijk systeem willen inrichten en welke eisen zij daaraan stellen. De kosten van deze systemen hangen direct samen met dit eisenpakket. In de Rijksbijdrage aan de gemeenten is een bedrag verdisconteerd voor de registratie van gegevens ten behoeve van de uitvoering van de Wet inburgering. Het is aan de gemeenten hoe ze deze registratietaak invullen. De kosten voor de ontwikkeling en het beheer van de fysieke infrastructuur ten behoeve van de gegevensuitwisseling en de «portal inburgering» maken deel uit van de ontwikkel- en exploitatiekosten die de IB-Groep in het kader van de Wet inburgering met mijn departement verrekent.

Over de privacyaspecten van de Wet inburgering vindt al vanaf het begin van het wetgevingsproces afstemmingsoverleg plaats met het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP). Het CBP is ook betrokken bij de uitvoeringstoets van de Wet inburgering. Op 21 december 2005 heeft het CBP haar schriftelijk advies uitgebracht. Deze stukken zijn op 3 maart 2006 separaat aan de Tweede Kamer toegezonden. Bij de verdere uitwerking door PMI en de IB-Groep wordt rekening gehouden met de adviezen van het CBP.

Tenslotte hebben de leden van de CDA-fractie gevraagd of inburgeringsplichtigen zelf de gemeentelijke en andere informatie zullen gaan bestuderen om te beoordelen of zij inburgeringsplichtig zijn. In het nieuwe stelsel, zo antwoord ik deze leden, staat de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtigen centraal. Zij zullen zich actief moeten

inzetten om de voor hen benodigde informatie te verzamelen. Daarbij wijs ik ook op de gemeenten als belangrijke spil in het inburgeringsstelsel en specifiek op hun rol om gestructureerd en op maat informatie aan inburgeringsplichtigen te verstrekken.

De Frontoffice Inburgering van het Ministerie van Justitie organiseert op dit moment cursussen om samen met de gemeenten communicatiemateriaal te ontwikkelen over de inburgeringsplicht, het examen, de boetes en eventuele verblijfsrechtelijke consequenties, ontheffingen en verlenging en opleidingen. De website HANDIG van de Frontoffice Inburgering dient ook ter ondersteuning van de gemeenten. Voorts is de IB-Groep bezig om informatie over leningen, vergoedingen en het inburgeringsexamen op eenvoudige wijze en gevisualiseerd in brochures te ordenen. Gemeenten kunnen deze brochures ter beschikking stellen aan inburgeringsplichtigen. Daarnaast ga ik ervan uit dat marktpartijen die de voorbereidingen op het inburgeringsexamen gaan faciliteren op een toegankelijke wijze met hun doelgroepen zullen communiceren. Zij hebben er immers alle belang bij om hun klanten op juiste en adequate wijze te benaderen en te informeren over hun producten in relatie tot de verplichtingen van het nieuwe stelsel. Met dit hele pakket aan maatregelen en een gezamenlijke inspanning van instanties, maar ook van inburgeringsplichtigen en medeburgers, heb ik er vertrouwen in dat inburgeringsplichtigen straks voldoende toegang hebben tot informatie over het nieuwe stelsel.

### **13. Financiële aspecten**

De leden van de CDA-fractie hebben in het kader van de beschikbare financiën gevraagd naar het nader overleg over de invulling daarvan en naar de geluiden uit het veld dat de voor handhaving beschikbare middelen niet voldoende zouden zijn. Op 24 januari 2006, zo antwoord ik deze leden, is aan de Tweede Kamer een ontwerp-Bekostigingsbesluit gezonden. In dit ontwerpbesluit zijn op grond van artikel 50 van het wetsvoorstel inburgering de hoofdlijnen van de bekostigingssystematiek uiteengezet. Het ontwerp behoeft op onderdelen nog nadere uitwerking en detaillering. Zoals te doen gebruikelijk vindt hierover interdepartementaal overleg plaats en wordt het overleg met de VNG voortgezet. De geluiden uit het veld als zouden de voor handhaving beschikbare middelen onvoldoende zijn, zijn mij niet bekend, zo antwoord ik deze leden voorts. Het overleg met de VNG over de wijze van financiering en de hoogte van de onderscheiden vergoedingen, waaronder die voor handhaving, heeft tot overeenstemming geleid.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd naar de financiering van de inburgeringsvoorzieningen in de opvang. Zoals ik in de memorie van toelichting (p. 78) en de nota naar aanleiding van het verslag (p. 53) heb aangegeven, wil ik het voor toegelaten asielmigranten, die nog in de opvang verblijven, mogelijk maken dat zij direct beginnen met hun inburgering en met voorbereidingen voor het inburgeringsexamen. Zij worden immers op het moment van statusverlening inburgeringsplichtig, maar zullen als regel niet in aanmerking kunnen komen voor een van gemeentewege aangeboden inburgeringsvoorziening, zolang zij nog niet naar een gemeente zijn uitgeplaatst. In het nieuwe stelsel hebben zij wel de mogelijkheid om een lening aan te gaan en zelf een cursus in te kopen. Dat zal echter veelal niet eenvoudig zijn, omdat zij nog niet weten naar welke gemeente zij zullen worden uitgeplaatst. Om die reden is het van belang dat in de opvang faciliteiten voor het leren van de Nederlandse taal en het opdoen van kennis van de Nederlandse samenleving worden aangeboden, waarmee een begin kan worden gemaakt met de inburgering. Ten behoeve van deze faciliteiten is € 1 000 per toegelaten asielmigrant die van die faciliteiten gebruik maakt, beschikbaar. Met dit bedrag is rekening

gehouden met een steeds korter wordende termijn van uitplaatsing. Door het dalende aantal asielzoekers dat naar Nederland komt en daarmee het dalende aantal asielmigranten dat in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, is deze termijn reeds teruggelopen tot zes maanden. Het streven is om deze termijn terug te brengen tot drie maanden. In deze betrekkelijk korte periode zal de toegelaten asielmigrant in de opvang deel kunnen nemen aan één of meer modules Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving (KNS). Voor de KNS-module kan gebruik worden gemaakt van het cursusmateriaal dat in het kader van het basisexamen inburgering is ontwikkeld; de betrokken asielmigranten hebben immers voor hun komst naar Nederland niet het basisexamen inburgering in het buitenland afgelegd. Op basis van tussentijdse resultaten met de pilot «inburgering in de opvang» ben ik voornemens het COA op te dragen deze faciliteiten aan te bieden. Hierover ben ik op dit moment met het COA in gesprek. Indien dat niet zou leiden tot aanwijzing van het COA als uitvoerende instantie, zal ik nader bezien welke andere mogelijkheden er zijn, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie op hun vraag wie deze inburgering zal verzorgen.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of het juist is dat het gemeenten onder de gewijzigde WEB niet langer wordt toegestaan om middelen in te zetten voor educatie Nederlands tot niveau 3 en waarom niet is gekozen voor een brede inzetbaarheid van de resterende WEB-middelen voor elke cliënt die in de ogen van de gemeente nog aanvullende educatie nodig heeft. Deze leden hebben voorts gevraagd of het kabinet bereid is het voorstel tot wijziging van de WEB middels een nota van wijziging zo aan te passen dat de huidige beleidsvrijheid van gemeenten bij de inzet van de WEB volledig behouden blijft. Op verzoek van de VNG en de G4/G27, zo antwoord ik deze leden, heeft staatssecretaris Rutte van onderwijs besloten dat ook de opleidingen Nederlands als tweede taal op de niveaus 1 en 2 – evenals de hogere niveaus – deel blijven uitmaken van de educatie, maar uitsluitend voor niet-inburgeringsplichtigen. Het wetsvoorstel tot wijziging van de WEB, waarnaar deze leden verwijzen, is inmiddels door beide Kamers der Staten Generaal aangenomen en tot wet verheven (Wet van 16 februari 2006, Stb. 2006, 128, tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met de voorschriften inzake educatie, splitsing van instellingen en vaststelling ondergrens aan de bekostiging deeltijdse beroepsopleidingen). De beleidsvrijheid van gemeenten bij de inzet van de educatie blijft daarmee behouden.

De leden van de D66-fractie, die het inburgeringsexamen terecht zien als een eerste stap op weg naar volledige deelname aan de Nederlandse maatschappij, hebben gevraagd in hoeverre het inburgeringsexamen de inburgeringsplichtige voorbereidt op deelname aan het beroepsonderwijs en of het niveau hoog genoeg is om door te stromen naar het beroepsonderwijs. Inburgering is een eerste en noodzakelijke stap op weg naar deelname aan de Nederlandse samenleving. Deelname aan de arbeidsmarkt is een belangrijke manier om te participeren. Daarnaast kan ook het volgen van een beroepsopleiding een manier zijn om deel te nemen. Het belang van participatie komt onder andere tot uiting in de wijze waarop het inburgeringsexamen is vormgegeven, met een groot praktijkdeel en veel functionele taalvaardigheid. Het inburgeringsexamen, waarin juist dat praktijkgerichte element van belang is, stelt de deelnemer minimaal in staat een assistentenopleiding (niveau 1 van het beroepsonderwijs) te volgen. Zowel het beroepsonderwijs op niveau 1 als op niveau 2 kent echter een drempelloze toelating. Doorstroom naar het beroepsonderwijs als iemand het inburgeringsexamen heeft gehaald is dus heel goed mogelijk. Doorstroom is belangrijk, het is wenselijk om sneller het doel-perspectief van de participatie te bereiken en beide elementen, taal en een

opleiding, te combineren. Een beroepsopleiding kan worden vormgegeven als geïntegreerd traject, waarin taalonderwijs in de beroepsopleiding wordt verwerkt. Door het volgen en behalen van een beroepsopleiding krijgt iemand een vrijstelling van de inburgeringsplicht. Alles sluit dus goed op elkaar aan. Overigens kunnen gemeenten wanneer personen het inburgeringsexamen hebben gehaald, ook educatiemiddelen inzetten om hen indien nodig te helpen aansluiting te vinden bij het beroepsonderwijs.

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd naar de gevolgen van de overheveling van WEB-middelen naar de inburgering voor de bekostiging van educatie en naar mijn standpunt over de wens van de gemeenten om WEBmiddelen in te kunnen zetten voor inburgering. Na de overheveling van een deel van de educatiemiddelen zijn alle middelen voor inburgering samengebracht op de begroting van het ministerie van Justitie (Vreemdelingenzaken en Integratie). De educatiemiddelen die door gemeenten werden ingezet voor de opleidingen Nederlands als tweede taal op de niveaus voor de inburgering, maken na de inwerkingtreding van de Wet inburgering deel uit van de budgetten die op grond van de Wet inburgering aan gemeenten beschikbaar worden gesteld. De naar Vreemdelingenzaken en Integratie overgeheveld educatiemiddelen kunnen dan door gemeenten weer ingezet worden voor de inkoop van inburgeringscursussen. De op de begroting van het ministerie van OCW resterende educatiemiddelen kunnen ingezet worden voor de doelstellingen van de educatie, zoals de alfabetisering van laaggeletterden en opleidingen voor aansluiting bij het beroepsonderwijs. Daarnaast is de mogelijkheid open gehouden om niet-inburgeringsplichtigen een NT2-opleiding op de niveaus 1 of 2 aan te bieden. In het onderhavige wetsvoorstel zijn regels opgenomen voor gemeenten ten aanzien van de inburgeringsplichtigen en de inzet van de inburgeringsmiddelen. Om deze reden vallen inburgeringsplichtigen niet meer onder de werking van de WEB en kunnen ook educatiegelden niet meer ingezet worden voor een inburgeringscursus voor deze doelgroep.

Verder hebben de leden van de D66-fractie gewezen op het standpunt van de gemeenten dat de bekostiging te rigide zou zijn en dat gemeenten liever prestatieafspraken maken. De kern van het bekostigingsstelsel, zo antwoord ik deze leden, is dat er met gemeenten prestatieafspraken worden gemaakt en dat gemeenten op basis van de realisatie van deze prestatieafspraken worden bekostigd. De systematiek van deze prestatieafspraken is – kort gezegd – als volgt.

De gemeenten kunnen jaarlijks inschrijven op een door het Rijk geformuleerde ambitie over te starten aantallen inburgeringsplichtigen per doelgroep. Daarbij kunnen zij ook afwijken van de geformuleerde ambitie; het beschikbare macro budget voor inburgering is echter kaderstellend bij de honorering van de gewenste afwijkingen. Op 1 december van ieder jaar wordt op basis van deze honorering met de gemeenten een afspraak gemaakt over het aantal te starten trajecten per doelgroep voor dat jaar. Dat wordt aangeduid als een cohort. Vervolgens wordt een voorschot verstrekt op basis van de gehonoreerde ambitie van de gemeenten in aantallen te starten trajecten, vermenigvuldigd met de daarbij behorende voorschotvergoeding. Vervolgens worden na afloop van elk jaar per doelgroep voor elk cohort de prestaties vastgesteld. De prestaties bestaan uit het aantal gestarte trajecten en het aantal inburgeringsplichtigen dat aan het examen heeft deelgenomen. Drie jaar na de start van een cohort worden de met de gemeenten afgesproken en door de gemeente geleverde prestaties verrekend. Voor de verrekening is vastgesteld dat binnen drie jaar een gestart traject moet hebben geleid tot deelname aan het examen. Ik ben van mening dat met de inrichting van het bekostigings-

stelsel juist is gekozen voor het maken van prestatieafspraken met gemeenten die passen bij het individuele ambitieniveau van een gemeente. Daarbij wordt de gemeente de mogelijkheid gegeven om de gewenste prestatie voor wat betreft de deelname aan het inburgeringsexamen in drie jaar tijd te leveren, waarbij de verdeling van deze prestatie over de drie jaren de verrekening niet beïnvloedt. Eerst na drie jaar wordt de totale prestatie van een cohort verrekend.

De leden van de GroenLinks-fractie, die hebben gewezen op het belang van de gemeenten om flexibel om te kunnen gaan met verschillende geldstromen, menen dat het mogelijk moet zijn om de inburgeringsplichtige die het inburgeringsexamen niet heeft behaald, aanvullende lessen aan te bieden die uit het lokale budget gefinancierd worden. Dat zou betekenen dat gemeenten voor inburgering zowel uit het inburgeringsbudget als het WEB-budget moeten kunnen putten. Bij de inwerkingtreding van de Wet inburgering, zo antwoord ik deze leden, worden de educatiemiddelen die ingezet worden voor de NT2-opleidingen op de niveaus 1 en 2 overgeheveld naar de begroting van het ministerie van Justitie (Vreemdelingenzaken en Integratie). Na deze overheveling zijn alle middelen voor inburgering samengebracht op de begroting van Justitie (Vreemdelingenzaken en Integratie). De Wet inburgering geeft de voorschriften voor de inzet van de inburgeringsmiddelen voor inburgeringsplichtigen. Uitgangspunt daarbij is dat de inburgeringsplichtige zelf (financieel) verantwoordelijk is voor zijn of haar inburgering. Een gratis taalaanbod vanuit de educatiemiddelen past niet in die lijn. Met gemeenten en de VNG is daarom ook afgesproken dat de educatiemiddelen nog ingezet mogen worden voor NT2-onderwijs, maar dan uitsluitend voor niet-inburgeringsplichtigen. Dit voorkomt dat de ene inburgeringsplichtige zijn inburgeringsprogramma zelf moet bekostigen en een andere inburgeringsplichtige een gratis aanbod vanuit de educatie krijgt.

De educatiemiddelen, die resteren na de overheveling van de NT2-middelen voor inburgering, zijn bestemd voor de doelstellingen van educatie, zoals alfabetisering van laaggeletterden, VSV-beleid en aansluiting bij het beroepsonderwijs. Educatiemiddelen kunnen ook ingezet om personen die het inburgeringsexamen hebben gehaald, te helpen aansluiting te vinden bij het beroepsonderwijs.

## **ARTIKELEN**

### **Artikel 5**

Hiervoor heb ik in hoofdstuk 4 reeds aangegeven dat onder de psychische belemmeringen ook verstandelijke handicaps worden begrepen. Om daarover geen enkel misverstand te laten bestaan, verwijs ik de leden van de PvdA-fractie naar de tweede nota van wijziging, waarin zulks in de tekst van artikel 5 uitdrukkelijk is opgenomen.

Deze leden hebben voorts gevraagd of de regering bereid is in een nota van wijziging alsnog te voorzien in de mogelijkheid voor gemeenten vrijstelling van de inburgeringsplicht te verlenen nadat een inburgeringsplichtige al het redelijke heeft gedaan om aan de inburgeringsplicht te voldoen, maar vanwege onvoldoende leervermogen of andere individuele omstandigheden er niet in is geslaagd het examen te behalen. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie hebben aandacht gevraagd voor diegenen die wel voldoende inzet hebben gepleegd om het inburgeringsexamen te halen en dat genoegzaam kunnen aantonen, maar toch zakken. Zij hebben gevraagd of er niet toch een ontheffingsmogelijkheid moet komen voor wie overigens voldoende activiteiten betoont waarmee

voldoende inburgering kan worden aangenomen. Artikel 29, tweede lid, aanhef en onderdeel b, van het wetsvoorstel, zo antwoord ik deze leden, voorziet reeds in die mogelijkheid. Op grond van die bepaling verleent het college ontheffing van de inburgeringsplicht, indien het op grond van door de inburgeringsplichtige aantoonbaar geleverde inspanningen tot het oordeel komt dat het voor die inburgeringsplichtige redelijkerwijs niet mogelijk is het inburgeringsexamen te behalen. Het wetsvoorstel noch het ontwerp-Besluit inburgering bevat een limitatieve opsomming van de gevallen waarin ontheffing op deze grond mogelijk is. Ook de inburgeringsplichtige die al het redelijke heeft gedaan om aan de inburgeringsplicht te voldoen, maar die er vanwege onvoldoende leervermogen of andere individuele omstandigheden redelijkerwijs niet in kan slagen het examen te behalen, kan dus voor ontheffing in aanmerking komen. De inburgeringsplichtige zal daarvoor moeten onderbouwen dat het voor hem redelijkerwijs niet mogelijk is het inburgeringsexamen te behalen en moeten aantonen daarvoor wel voldoende inspanningen te hebben geleverd. De beoordeling van het individuele geval is aan het college.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,  
M. C. F. Verdonk