

Vergaderjaar 2005–2006

30 308

Regels inzake inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering)

Nr. 73

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juni 2006

Zoals toegezegd in het wetgevingsoverleg van 12 juni jl. (kamerstuk 30 308, nr. 63), ontvangt u hierbij mijn reactie op de amendementen die tot en met 16 juni jl. zijn ingediend op het wetsvoorstel inburgering (30 308). Voorzover ik de amendementen onderschrijf, heb ik ze als wijzigingsvoorstel in de separaat in te dienen (derde) nota van wijziging opgenomen. Daarnaast ga ik in op de andere toezeggingen die ik tijdens het wetgevingsoverleg heb gedaan.

Indien de Tweede Kamer instemt met het verzoek van het Presidium (Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 56) om het wetsvoorstel, op verzoek van de Algemene Commissie voor Integratiebeleid, ter advisering aan de Raad van State voor te leggen, zal ik de Raad van State verzoeken mij nader te adviseren over het wetsvoorstel, met name over het mogelijk discriminatoire karakter van de inburgeringsplicht voor de drie in artikel 3 van het wetsvoorstel genoemde categorieën genaturaliseerde Nederlanders en over de vraag naar de mogelijke consequenties van het schrappen van artikel 3. Tevens zal ik de Raad verzoeken mij te adviseren over het alternatieve voorstel dat is vervat in de amendementen van de leden Dijsselbloem en Noorman-Den Uyl (Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nrs. 35 en 43–46). Ik zal in verband daarmee deze amendementen hieronder onbesproken laten. Voorts zal ik de Raad verzoeken te adviseren over twee andere alternatieve voorstellen die in het wetgevingsoverleg zijn gedaan. De heer Van der Staaij opperde het voorstel in de amendementen nr. 35 en 43–46, aan te vullen met een inburgeringsplicht voor genaturaliseerde Nederlanders die de zorg hebben voor minderjarige kinderen of geestelijke bedienaar zijn, die op artikel 3 van het wetsvoorstel blijft rusten. De heer Dijsselbloem opperde een verbrede leerplicht in te voeren, waarbij de verzorgers van leerplichtige kinderen met taalachterstanden die zelf ook onvoldoende Nederlands spreken worden verplicht om hun taalbeheersing te verbeteren in het eigen belang en dat van het

kind. Ik ga ervan uit dat ik hiermee tevens de brief van de Algemene Commissie voor Integratiebeleid van 15 juni jl. (06-INT-B-017) heb beantwoord.

In deze brief worden achtereenvolgens de volgende onderwerpen behandeld:

- Examen
- Resultaatsverplichting versus inspanningsverplichting
- Gemeentelijk aanbod
- Geestelijke bedienaren
- Vergoedingen
- Boete
- Koppeling aan verblijfsvergunning
- Marktwerking
- Cliëntenparticipatie
- Gemeentelijke verordening m.b.t. informatieverstrekking
- Verklaring educatie
- Leeftijdscriterium
- Kinderopvang
- Aansluiting WEB – Wet inburgering
- Schuldsanering

Examen

Niveau taalvaardigheid

Mevrouw Sterk heeft bepleit het niveau van taalvaardigheid in het algemeen op A2 te stellen, zowel voor oud- als voor nieuwkomers, om hen beiden dezelfde kansen te bieden. Dat betekent dat oudkomers ook hun schriftelijke vaardigheden op A2 in plaats van op A1 zouden moeten behalen. Voor diegenen die dit niet kunnen behalen, zou een ontheffingsmogelijkheid voor het college van burgemeester en wethouders moeten worden geschapen. Zij heeft aangekondigd op dit onderwerp een amendement te overwegen.

Ik ben het eens met de CDA-fractie dat een ieder die hier permanent wil verblijven zo goed mogelijk de taal én de normen en waarden die hier gelden, moet kennen en beheersen. Op dit principe is het wetsvoorstel dan ook gebaseerd, waarbij ik het advies van de Commissie Franssen heb overgenomen, die in het dilemma tussen ambitie en haalbaarheid op de voorgestelde uitzondering voor de schriftelijke vaardigheden is uitgekomen. Dit niveau kan voor een deel van de laagopgeleiden wel degelijk ambitieus zijn. Met name voor de ouderen onder de oudkomers betekent het een enorme inspanning om voor deze schriftelijke vaardigheden het A2 niveau te halen, zowel qua leerlast als ook in het daarmee samenhangend financiële opzicht.

Anderzijds kan ik mij inleven in de gedachte dat zich binnen de groep oudkomers een deelgroep bevindt, die een hoger niveau kan bereiken. Het zou onjuist zijn om de potentie en ambitie van deze groep niet te stimuleren. Daarom heb ik in het wetgevingsoverleg van 12 juni jl. aangegeven, dat ik mij beraad op mogelijkheden om dit dilemma op te lossen.

In het wetgevingsoverleg heb ik aangegeven dat ik twee scenario's denkbaar acht voor een verdere gedachtenvorming:

1. iedereen moet in principe het niveau A2 behalen, maar ontheffing is mogelijk voor wie het niet kan halen na aantoonbare inspanning;
2. vasthouden aan de voorgestelde niveaus A2/A1, maar er komen positieve prikkels voor degenen die wel A2 voor schriftelijke vaardigheden behalen.

Vóór het eerste scenario pleit dat daardoor een helder systeem ontstaat met een taalvaardigheidsnorm die voor alle inburgeraars geldt. Ik heb, zoals ik hiervoor heb betoogd, echter twijfels of dit niveau voor met name de ouderen onder de oudkomers haalbaar is. Dat zou betekenen dat gemeenten aan deze groep op ruime schaal ontheffingen moeten gaan verlenen. Ik acht dat niet wenselijk omdat ontheffingen een uitzondering moeten blijven op de algemene regel. Bovendien ben ik ben bang dat – als hiervoor wordt gekozen – dit geen positieve prikkel zou betekenen voor de motivatie van dit deel van de groep oudkomers om wél de voorgeschreven taalvaardigheidsnorm te behalen.

Een andere mogelijkheid biedt het tweede scenario: vasthouden aan de voorgestelde normen op A2 voor mondelinge vaardigheden en A1 voor schriftelijke vaardigheden, maar positieve prikkels inbouwen voor diegenen die een hoger taalvaardigheids-niveau ambiëren dan wettelijk is voorgeschreven. Zo'n prikkel kan op verschillende manieren worden uitgewerkt. Eén van die manieren is bijvoorbeeld om aan de oudkomers zonder aangeboden cursus de mogelijkheid te bieden om voor dit doel gebruik te maken van de faciliteiten voor lening en vergoeding, die op basis van het wetsvoorstel beschikbaar komen.

Verder kan worden gedacht aan stimuleringspremies voor oudkomers met en zonder aanbod. Om ook aanvullende trajecten aan te bieden aan die oudkomers die al een aanbod hadden maar die een hoger niveau van schriftelijke vaardigheden ambiëren, bestaan mogelijkheden in het kader van de WEB. Om daarnaast een positieve prikkel te creëren voor de ambitie van deze groep, is het voorstelbaar om hen, na het bereiken van het A2 niveau voor schriftelijke vaardigheden, een forfaitair stimuleringsbedrag te betalen. Verder overweeg ik voor degenen die niveau B1 willen halen, de mogelijkheid te geven om hiervoor gebruik te maken van de faciliteiten van lening en vergoeding, mits dit budgetneutraal zou kunnen. Ik kan de consequenties van deze varianten op dit moment niet goed overzien, en kom daar dus zo spoedig mogelijk op terug. Duidelijk is dat dit extra middelen vergt, waarin thans niet is voorzien.

Ik kom nu op amendement nr. 40 van de heer Dijsselbloem, dat ertoe strekt de eigen bijdrage terug te betalen aan de inburgeringsplichtige die met behulp van een door de gemeente aangeboden inburgeringsvoorziening het inburgeringsexamen heeft behaald. De inburgeringsvoorziening omvat het eenmaal kosteloos afleggen van het examen. Terugbetaling van de eigen bijdrage zou betekenen dat de inburgering – achteraf – kosteloos was. Zoals ik ook in het wetgevingsoverleg heb aangegeven, voel ik daar niet voor. Ik wil amendement nr. 40 daarom ontraden. Zoals ik hierboven heb aangegeven, ben ik wel bereid te onderzoeken of er aanleiding is voor het toekennen van specifieke stimulansen in bepaalde gevallen. Het terugbetalen van de eigen bijdrage zal ik daarbij betrekken.

Beroep tegen de examenuitslag

Amendement nr. 34 van mevrouw Sterk strekt ertoe inburgeringsplichtigen de mogelijkheid te bieden beroep in te stellen als zij het niet eens zijn met de uitslag van hun examen. Zoals ik in het wetgevingsoverleg heb aangegeven, ben ik van mening dat voor het centrale deel van het examen niet in (aanvullende) rechtsbescherming behoeft te worden voorzien. Het gaat hier om eenzelfde type – computergestuurd – examen als in de Wet inburgering buitenland, waarbij dit ook niet is gebeurd aangezien een herbeoordeling van dezelfde prestatie geen zin heeft. Voor het praktijkdeel van het examen acht ik rechtsbescherming wel zinvol. Aanvankelijk heb ik voor de vormgeving daarvan gekozen voor een bezwaarmogelijkheid bij de exameninstelling zelf. De leden Sterk en Dijsselbloem hebben

aangegeven dat zij de voorkeur geven aan een (externe) commissie van beroep, zoals in de WEB. Ik ben gaarne bereid hieraan tegemoet te komen en zal in de – separaat toe te zenden – derde nota van wijziging een onderdeel aan artikel 11, vierde lid, toevoegen dat ertoe strekt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt voorzien in een regeling van beroep tegen de uitslag van het praktijkdeel van het examen.

Korte vrijstellingstoets

Amendement nr. 19 van mevrouw Huizinga-Heringa beoogt de korte vrijstellingstoets op het niveau van de wet te regelen. Het lijkt mij een goede gedachte om een expliciete wettelijke basis hiervoor te scheppen. Het Besluit en de Regeling inburgering kunnen in nadere uitwerking voorzien. Wel ben ik van mening dat de mogelijkheid om deze vrijstellingstoets alleen tijdelijk aan te bieden, behouden dient te blijven. In de redactie van het amendement is thans geen beperking van de tijdsduur om de verkorte vrijstellingstoets af te leggen, opgenomen. Dat vind ik een belangrijk bezwaar, omdat het niet de bedoeling kan zijn dat naast de normale route via de inburgeringsexamens blijvend een tweede route zou ontstaan waarlangs men kan bewijzen dat men voldoet aan de normen om te worden vrijgesteld van de inburgeringsplicht. In het concept-Besluit inburgering ben ik uitgegaan van een tijdelijke instelling van de korte vrijstellingstoets, waarbij men zich tot maximaal twee jaar na de invoeringsdatum van de wet kan aanmelden. Verder geef ik er de voorkeur aan om, zoals dat ook in artikel 2.8 van het ontwerp-Besluit (de versie die bij brief van 6 juni jl. aan de Kamer is toegezonden) is verwoord, uit te gaan van een vrijstelling indien de toets met goed gevolg is afgelegd en niet van een ontheffing door het college van burgemeester en wethouders. Daarmee worden de administratieve lasten voor de colleges van burgemeester en wethouders beperkt. Een voorstel van deze strekking neem ik op in de derde nota van wijziging.

Overigens wordt erop gewezen dat geëmigreerde Nederlanders (van geboorte) die willen terugkeren naar Nederland, die als voorbeeld in de toelichting van het amendement zijn genoemd, niet onder het bereik van de wet vallen.

Toezicht op de IB-Groep en de exameninstellingen

Amendement nr. 36 van de heer Dijsselbloem strekt ertoe in artikel 13 een grondslag te scheppen voor regeling van het toezicht op de IB-Groep en de exameninstellingen bij algemene maatregel van bestuur.

De heer Dijsselbloem is van mening dat het toezicht op de IB-Groep en de overige exameninstellingen apart en onafhankelijk dient te worden gepositioneerd en dat de reguliere toezichthouder voor het onderwijs, de Onderwijsinspectie, hierin een rol kan vervullen.

Ik ben het met de heer Dijsselbloem eens dat een objectief toezicht op de examinering van belang is, maar acht een regeling daarvan bij algemene maatregel van bestuur overbodig. Zoals ik in het wetgevingsoverleg al aankondigde, zal de IB-Groep zich – op mijn verzoek – voor het uitvoeren van de examinering laten certificeren door het Kwaliteits Centrum Examinering (KCE). Ik ben van mening dat de kwaliteit van het toezicht daarmee zeker wordt gesteld. Een regeling van deze rol van het KCE bij algemene maatregel van bestuur is dan ook niet nodig.

Voor de regeling van het toezicht op de exameninstellingen is het amendement eveneens overbodig. Het wetsvoorstel biedt in artikel 13, vierde lid, reeds voldoende grondslag voor regeling van het toezicht op de exameninstellingen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Het

toezicht op de exameninstellingen, die de praktijkexamens afnemen, wordt in het ontwerp-Besluit inburgering opgedragen aan de IB-Groep. Daarvoor is gekozen om de uitvoering van het inburgeringsbeleid bij één organisatie, die daarvoor in het bijzonder is toegerust, onder te brengen.

De IB-Groep beziet momenteel op mijn verzoek de mogelijkheid om bij de praktische uitoefening van het toezicht samen te werken met een onafhankelijke partij zoals het KCE, en de controles op onderwijs-aanbieders en exameninstellingen zo veel mogelijk onderling af te stemmen zodat de administratieve lasten beperkt blijven. Denkbaar is dat KCE en IB-Groep gezamenlijke controles uitvoeren bij onderwijsaanbieders die ook exameninstelling zijn. Ik zal daarbij overigens ook de mogelijkheid bezien in hoeverre het mogelijk is om bij de aanwijzingsregeling voor examen-instituten afstemming mogelijk te maken met de eisen die in het kader van het keurmerk gesteld worden. Ik acht een pragmatische oplossing in deze wenselijk, en zal bevorderen dat het nodige overleg over deze afstemming wordt gevoerd. Ik ontraad dan ook amendement nr. 36.

Resultaatsverplichting versus inspanningsverplichting

Motie nr. 52 en amendement nr. 54 van mevrouw Vergeer strekken ertoe de verplichting om het inburgeringsexamen te behalen alsmede de bestuurlijke boete op het niet behalen van het inburgeringsexamen te schrappen.

De afgelopen jaren was het rendement van de inburgeringsprogramma's onder de Wet inburgering nieuwkomers, die slechts het volgen van een inburgeringsprogramma als inspanningsverplichting kent, laag, zoals ook de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (Commissie-Blok) heeft geconcludeerd (Kamerstukken II 2003/2004, 28 689, nrs. 8–9, blz. 524).

Eén van de kernpunten van het nieuwe inburgeringsstelsel is, zoals reeds in het Hoofdlijnenakkoord van 2003 aangegeven, de resultaatsverplichting in de vorm van het behalen van het inburgeringsexamen. Het wetsvoorstel ziet op het invoeren van een meer verplichtend en meer resultaatgericht inburgeringsstelsel. Hierin kan de verplichting om het inburgeringsexamen te behalen en een sanctionering op het verwijtbaar niet voldoen aan deze verplichting niet worden gemist. Ik ontraad zowel de motie als het amendement.

Gemeentelijk aanbod

Arbeidsplicht

In het wetgevingsoverleg hebben verschillende woordvoerders erop aangedrongen om de arbeidsplicht als voorwaarde voor het doen van een aanbod voor een gecombineerde voorziening te laten vervallen. De leden Van der Staaij en Lambrechts hebben amendementen van deze strekking ingediend (nr. 51 respectievelijk nr. 53). Hierdoor wordt het mogelijk gemaakt om ook aan uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen zonder arbeidsplicht een (gecombineerde) inburgeringsvoorziening aan te bieden. Ik heb toegezegd de gevolgen van het vervallen van de arbeidsplicht nog eens te bezien en daarbij ook na te gaan wat dat betekent voor het stelsel en voor het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid.

Het vervallen van de arbeidsplicht heeft een aantal gevolgen. De voorname zal ik hieronder kort schetsen. Het aantal uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen verandert door het schrappen van de arbeidsplicht niet. Wel kunnen meer personen

binnen deze groep voor een aanbod voor een gecombineerde inburgeringsvoorziening in aanmerking komen. Het is aan de gemeente om te bepalen aan wie zij een aanbod wil doen. Als belangrijk positief punt zie ik het feit dat de gemeenten op deze wijze meer beleidsvrijheid krijgen en beter rekening kunnen houden met de omstandigheden en behoeften van de individuele inburgeringsplichtige. Ik denk daarbij vooral aan vrouwen met jonge kinderen die op termijn beschikbaar zullen zijn voor de arbeidsmarkt. In de voorbereiding daarop kan een gecombineerde voorziening hen daarbij helpen.

Arbeidsparticipatie is een belangrijk doel van inburgering. Het doel van inburgering is echter breder. Het gaat om deelnemen aan de Nederlandse samenleving en dat kan op vele manieren. Reïntegratieactiviteiten, waaronder begrepen sociale activering, zijn gericht op werk. De verschillende activiteiten in het kader van reïntegratie kunnen de inburgering en daarmee de participatie van inburgeringsplichtigen in de Nederlandse samenleving stimuleren. Als ander belangrijk positief punt van de ingediende amendementen zie ik dat het vervallen van de arbeidsplicht als voorwaarde voor een gecombineerde inburgeringsvoorziening ook een positieve bijdrage kan leveren aan zowel de inburgering als – op termijn – de reïntegratie van uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen die tijdelijk van de arbeidsplicht zijn ontheven.

Het uitbreiden van de aanbodcategorie met uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen zonder arbeidsplicht betekent dat er in mindere mate een beroep gedaan wordt op de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige. Daar staan echter belangrijke voordelen tegenover, zoals uitbreiding van de gemeentelijke beleidsvrijheid en vergroting van de doeltreffendheid en effectiviteit van het reïntegratie/inburgeringsbeleid. Gezien de uitdrukkelijke wens van de Tweede Kamer en van gemeenten en de daarbij geschetste voordelen in ogenschouw nemend ben ik bereid de arbeidsplicht als voorwaarde voor het doen van een aanbod voor een gecombineerde voorziening te laten vervallen. Ik verwijs u naar de derde nota van wijziging, waarin het tweede en derde lid van artikel 17 worden geschrapt.

Gemeenten krijgen binnen de financiële kaders van het wetsvoorstel meer ruimte voor eigen keuzes. Dit wordt niet anders bij de uitbreiding van de aanbodmogelijkheid naar uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen die tijdelijk ontheven zijn van de arbeidsplicht. Gemeenten kunnen financiële ruimte creëren door eventuele langere en/of duurdere trajecten voor bepaalde uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen (bijvoorbeeld mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt) af te wisselen met kortere en/of goedkopere trajecten voor andere uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen. Zo ontstaat er ruimte voor uitmiddeling, waarbij gemiddeld genomen de rijksbijdrage dekkend zal zijn. Omdat de prijsontwikkeling voor cursussen niet helemaal precies op voorhand is vast te stellen, wordt de ontwikkeling van de prijsstelling van inburgeringscursussen gemonitord.

Het amendement nr. 53 (Lambrechts) strekt, naast het vervallen van de arbeidsplicht, ook tot het vervallen van de voorwaarde voor het doen van een aanbod voor een gecombineerde voorziening dat de uitkeringsgerechtigde een voorziening gericht op arbeidsinschakeling moet hebben. Daarmee wordt de indruk gewekt dat het aanbod aan een uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige niet langer uit een gecombineerde voorziening hoeft te bestaan. Dit onderdeel van het amendement ontraad ik. Aan een voorziening waarin reïntegratie en inburgering worden gecombineerd is namelijk een aantal belangrijke voordelen verbonden. Inburgering en reïntegratie kunnen elkaar versterken, wat tot een snellere reïntegratie respectievelijk inburgering kan leiden. Het taalonderwijs, dat deel

uit kan maken van beide trajecten, wordt gekoppeld aan een context waarin het door de inburgeringsplichtige kan worden gebruikt. Voor uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen wordt hiermee bedoeld dat de Nederlandse taal wordt geleerd tijdens de activiteiten die zijn gericht op de bevordering van de arbeidsinschakeling; daaronder kan ook sociale activering worden begrepen.

Door beide voorzieningen samen te brengen in één voorziening wordt tevens overlap in activiteiten waar mogelijk voorkomen, bijvoorbeeld ten aanzien van (de inkoop van) taalonderwijs en de intake. Hierdoor wordt een efficiencybesparing bereikt.

Gezien de voordelen die aan de inzet van gecombineerde voorzieningen zijn verbonden, ontraad ik schrappen van het criterium dat er voor een aanbod voor een inburgeringsvoorziening sprake moet zijn van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling.

Aanbod aan alle inburgeringsplichtigen

Amendement nr. 37 van de heer Dijsselbloem strekt ertoe dat alle inburgeringsplichtigen een aanbod van de gemeente ontvangen, tenzij de inburgeringsplichtige aangeeft een individuele inburgeringsovereenkomst te willen sluiten. Tevens wordt voorgesteld de artikelen die zien op het gecombineerde aanbod te schrappen.

De verantwoordelijkheid voor de inburgering behoort primair bij de inburgeringsplichtige zelf te liggen. Daaraan gaat het amendement voorbij. Iedereen kan immers op grond van dit amendement voor een aanbod voor een inburgeringsvoorziening in aanmerking komen. Daarmee zouden inburgeringsplichtigen in beginsel weer een zorgcategorie van de overheid worden. Dit vind ik uitermate onwenselijk.

Volgens het amendement ligt de verantwoordelijkheid voor de inburgering slechts primair bij de inburgeringsplichtige indien hij zelf aangeeft een individuele inburgeringsovereenkomst te willen sluiten. In een stelsel waarin alle inburgeringsplichtigen voor aanbod in aanmerking komen, verwacht ik dat van deze mogelijkheid niet heel veel gebruik gemaakt zal worden. Daardoor zou teveel afbreuk worden gedaan aan het belang van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige.

Aan een voorziening waarin reïntegratie en inburgering worden gecombineerd zijn voordelen verbonden. Ik verwijs u daarvoor naar mijn toelichting op de arbeidsplicht en mijn reactie op amendement nr. 53 (Lambrechts). Derhalve ontraad ik dit amendement. Overigens is duidelijk dat dit amendement extra financiële middelen vergt, waarin thans niet is voorzien.

Aanbod aan asielgerechtigden

De amendementen nr. 21 van mevrouw Huizinga-Heringa en nr. 33 van mevrouw Sterk en mevrouw Lambrechts betreffen de mogelijkheid respectievelijk de verplichting om een aanbod te doen aan asielgerechtigden met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel of een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd asiel.

Hoewel een groot deel van de asielgerechtigde nieuwkomers op grond van het huidige wetsvoorstel al in aanmerking zou komen voor een gecombineerde voorziening, kan ik mij vinden in een verplicht aanbod voor een inburgeringsvoorziening aan asielgerechtigde nieuwkomers. Voor asielgerechtigde nieuwkomers acht ik een verplicht aanbod van belang, omdat deze nieuwkomers een goede start in Nederland moeten maken en zo snel mogelijk moeten inburgeren om volwaardig te kunnen

participeren in de samenleving. Bij nieuwkomers mogen geen achterstanden in de inburgering ontstaan. Aangezien deze nieuwkomers geen basisexamen inburgering in het buitenland hebben hoeven afleggen, ben ik van mening dat een aanbod een belangrijke ondersteuning zal zijn bij hun inburgering. Dit verplichte aanbod voor asielgerechtigde nieuwkomers heb ik opgenomen in de derde nota van wijziging (wijziging van artikel 17).

Bij een gelijkblijvend budget bestemd voor inburgeringsvoorzieningen zou dit verplichte aanbod aan asielgerechtigde nieuwkomers zonder budgettaire consequenties kunnen plaatsvinden. Omdat het hier gaat om een verplicht aanbod betekent dit wel dat dit ten koste gaat van het aantal andere inburgeringsvoorzieningen op jaarbasis. Er vindt dan een verschuiving in het aanbod plaats.

Voor oudkomers met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel of een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd asiel is sprake van een andere situatie. Een groot deel van hen valt reeds onder de bijzondere groepen, die in aanmerking kunnen komen voor een aanbod. Dat geldt immers voor de asielgerechtigde oudkomers die behoren tot de categorie niet werkenden/niet uitkeringsgerechtigden en tot de categorie uitkeringsgerechtigden. Bovendien verblijven zij al langere tijd in Nederland, waardoor zij niet meer geheel onbekend zijn met de Nederlandse taal en ook reeds in zekere mate kennis dragen van de Nederlandse samenleving, zodat een verplicht aanbod in hun geval het doel voorbij schiet en daardoor niet noodzakelijk is. Voorzover de amendementen strekken tot verdere uitbreiding van de aanbodgroepen van artikel 17 of tot een verdergaande verplichting dan alleen voor asielgerechtigde nieuwkomers, ontraad ik de amendementen.

Overnemen inburgeringsvoorziening bij verhuizing

Mevrouw Lambrechts heeft aangegeven dat zij tegen het uitgangspunt is dat de aangeboden inburgeringsvoorziening in principe vervalt bij verhuizing, tenzij de tweede gemeente binnen zes weken na die inschrijving te kennen heeft gegeven dat de inburgeringsvoorziening kan worden voortgezet. Ik ben van mening dat gemeenten niet moeten worden verplicht om gecombineerde voorzieningen over te nemen, omdat dat een belangrijke inbreuk zou betekenen op de beleidsvrijheid die gemeenten op grond van de WWB hebben ten aanzien van het aanbieden van reïntegratievoorzieningen. In de WWB zijn geen regels gesteld over verhuizing en wordt dit aan gemeenten zelf overgelaten. Voorts ben ik van mening dat gemeenten ook beleidsvrijheid moet worden gelaten in het geval dat het gaat om het aanbieden van inburgeringvoorzieningen, zonder combinatie met een reïntegratietraject.

Omdat amendement nr. 48 van mevrouw Lambrechts uitgaat van het verplicht overnemen door gemeenten van een inburgeringsvoorziening bij verhuizing, ontraad ik het amendement.

Mevrouw Lambrechts heeft in het wetgevingsoverleg ook de suggestie gedaan om «het om te draaien», zodat in beginsel de inburgeringsvoorziening kan worden voortgezet. Daaraan wil ik graag tegemoet komen, omdat het de inburgeringsplichtige meer mogelijkheden biedt om de inburgeringsvoorziening na verhuizing voort te zetten en er beleidsvrijheid voor de tweede gemeente blijft bestaan om de voorziening aan te passen of te laten vervallen.

Bij derde nota van wijziging zal artikel 21, vierde lid, zo worden gewijzigd dat na verhuizing de inburgeringsvoorziening wordt voortgezet, tenzij het college van de tweede gemeente binnen zes weken na die inschrijving te

kennen heeft gegeven dat de inburgeringsvoorziening vervalt. In dit laatste geval komt de inburgeringsplichtige in aanmerking voor de lening en de vergoeding.

Maatschappelijke begeleiding

In de amendementen nr. 28 van mevrouw Azough en nr. 39 van de heer Dijsselbloem wordt voorgesteld om maatschappelijke begeleiding voor asielmigranten onderdeel te laten zijn van een inburgeringsvoorziening. Daarbij stelt mevrouw Azough dat maatschappelijke begeleiding ook een onderdeel zou moeten zijn van de voorziening voor verzorgende ouders. Ik ben er geen voorstander van om een gedeelte van de vergoeding voor inburgeringsvoorzieningen aan gemeenten te oormerken voor maatschappelijke begeleiding omdat daarmee het kunnen aanbieden van een inburgeringsvoorziening «op maat» aan asielmigranten en verzorgende ouders wordt beperkt. Indien een gemeente of inburgeringsplichtige het wenselijk of noodzakelijk acht gerichte begeleiding in een voorziening op te nemen, bestaat hiervoor met het voorliggende wetsvoorstel alle beleidsvrijheid voor gemeenten. Dat wens ik ook zo te laten. Bij de vaststelling van de vergoeding voor het aanbod aan oudkomers zonder inkomen uit werk of uitkering (veelal zorgende vrouwen) is rekening gehouden met mogelijkheden voor begeleiding. Ik ontraad deze amendementen dan ook.

Verder verwijs ik naar mijn reactie op de amendementen nrs. 21 en 33 waarin ik aangeef dat ik bij nota van wijziging een verplicht aanbod aan alle asielgerechtigde nieuwkomers mogelijk zal maken. De gemeenten zullen binnen de rijksbijdrage voor deze groep ook beleidsvrijheid hebben om maatwerk te leveren en, indien gewenst, begeleiding te realiseren.

Geestelijke bedienaren

Amendement nr. 18 van mevrouw Huizinga-Heringa betreft een toevoeging op de definitie van geestelijk bedienaar om de werkbaarheid van de wet en de handhaving te garanderen. Zonder deze toevoeging zullen, volgens de toelichting op het amendement, ook personen die slechts in de avonduren een uurtje onderwijs verzorgen aan bijvoorbeeld christelijke jongeren of moslimjongeren als geestelijk bedienaar geassocieerd worden.

Het kabinet maakt geen onderscheid tussen personen die betaald of onbetaald werkzaamheden als geestelijk bedienaar verrichten. Het kan namelijk best voorkomen dat iemand elk weekend vrijwillig leden van een geloofsgemeenschap begeleidt. Ook in een dergelijke situatie vind ik het van belang dat de geestelijk bedienaar over aanvullende kennis en vaardigheden van de Nederlandse samenleving beschikt. Ook het feit of iemand door het verrichten van werkzaamheden die van overwegend godsdienstige, geestelijke of levensbeschouwelijke aard in zijn eigen levensonderhoud kan voorzien is voor het kabinet geen criterium.

Dat gezegd hebbende, is het natuurlijk niet de bedoeling dat een persoon die maar bij een enkel optreden in kleine kring naar buiten treedt met een religieuze of levensbeschouwelijke boodschap, zoals het een enkele keer leiden van een bruiloft of het incidenteel in de avond een uurtje onderwijs verzorgen aan jongeren, onder de definitie van geestelijk bedienaar valt (en dus het aanvullende examen moet halen). In de ministeriële regeling – waar de definitie van het begrip geestelijk bedienaar nader zal worden uitgewerkt – zal ik in de toelichting duidelijk maken dat deze groep buiten de aanvullende inburgeringsplicht valt. Ik ontraad dit amendement.

Vergoedingen

Amendement nr. 20 van mevrouw Huizinga-Heringa betreft het mogelijk maken van de verstrekking van een vergoeding aan diegenen die zich ingespannen hebben het inburgeringsexamen te halen, maar die onthefing van de inburgeringsplicht hebben gekregen op grond van artikel 29, tweede lid, onderdeel b, of artikel 31, eerste of tweede lid. Deze personen hebben zich ingespannen om het examen te halen en zullen kosten gemaakt hebben. De vergoeding is echter alleen bedoeld voor inburgeringsplichtigen die het examen behalen en het voorstel doet afbreuk aan de stimulans van de harde termijn van drie jaar. Ook zijn er financiële consequenties waarvoor geen dekking is. Ik ontraad derhalve dit amendement.

Amendement nr. 32 van mevrouw Huizinga-Heringa betreft het mogelijk maken van de verstrekking van een vergoeding als het inburgeringsexamen na de termijn van drie jaar alsnog wordt behaald, in de gevallen waarin het overschrijden van de termijn niet aan betrokkene is te wijten, of wanneer er andere omstandigheden zijn die dit redelijk en billijk maken. Het amendement betreft nieuwkomers en oudkomers van wie de plicht gehandhaafd wordt, voor hen geldt voor de vergoeding een termijn van drie jaar.

Het voorstel doet afbreuk aan de stimulans van de harde termijn van drie jaar. Daarnaast betekent het een verzwaring van de uitvoeringslasten. Bij het overschrijden van de drie jaarstermijn is het indienen van een verzoek om alsnog een vergoeding te krijgen een kwestie van «wie niet waagt, die niet wint». De IB-Groep of de gemeente zal in al deze gevallen een beslissing moeten nemen, waartegen vervolgens bezwaar en beroep mogelijk is. Het is bovendien extra gecompliceerd omdat met deze beslissing door de IB-Groep of de gemeente vooruit zou moeten worden gelopen op de beslissingen van de gemeente over niet-verwijtbare termijnoverschrijding in het kader van het opleggen van de bestuurlijke boete (na drieëneuhalf of vijf jaar). Dit zou inhoudelijk kunnen gaan wringen en tot moeilijk uit te leggen verschillen kunnen leiden omdat dezelfde feiten op een termijn van drie jaar in het kader van het verstrekken van een vergoeding mogelijk anders worden gewogen dan op een termijn van drieëneuhalf of vijf jaar in het kader van het opleggen van een boete. Tenslotte zijn er financiële consequenties verbonden aan het voorstel waarvoor geen dekking is. Ik ontraad dit amendement.

Boete

Amendement nr. 22 van mevrouw Huizinga-Heringa bepaalt dat indien betrokkene het inburgeringsexamen niet binnen de gestelde termijn heeft behaald geen bestuurlijke boete wordt opgelegd, «indien dat geen redelijk doel dient».

In het wetsvoorstel is in artikel 36, eerste lid, reeds geregeld dat het college van burgemeester en wethouders geen boete oplegt, indien geen sprake is van verwijtbaarheid. Vervolgens dient het college bij het bepalen van de hoogte van de op te leggen boete rekening te houden met de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Hierbij wordt zo nodig rekening gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd (artikel 36, tweede lid). Daarbij komt dat de formulering «indien het opleggen daarvan geen redelijk doel dient» dermate veel ruimte biedt aan gemeenten om geen boete op te leggen dat dit ten koste zal gaan van de effectiviteit van de handhaving.

Tenslotte doorkruist het amendement de bevoegdheden van het college tot verlenging van de inburgeringstermijn en ontheffing van de inburgeringsplicht (artikel 29). Indien het college besluit tot verlenging of ontheffing, wordt geen boete opgelegd. Voor ontheffing is vereist dat betrokkene zich in ieder geval aantoonbaar heeft ingespannen om het examen te behalen en het college op grond daarvan tot het oordeel komt dat het voor hem redelijkerwijs niet mogelijk is het inburgeringsexamen te behalen. Ik ontraad derhalve dit amendement.

Amendement nr. 42 van de heer Dijsselbloem vervangt de boeteplicht van het college van burgemeester en wethouders door een boetebevoegdheid. De regering heeft bewust gekozen voor een boeteplicht, omdat zij sterk hecht aan de resultaatgerichtheid van het nieuwe inburgeringsstelsel. Daarin past geen discretionaire bevoegdheid van het college om in gevallen waarin sprake is van het verwijtbaar niet behalen van het inburgeringsexamen af te zien van het opleggen van de boete. Indien betrokkene aannemelijk maakt dat de verwijtbaarheid ontbreekt, dan wel dat het college reeds uit andere hoofde daarvan weet heeft, legt het college geen boete op. Het college beschikt bovendien over een matigingsbevoegdheid (artikel 36, tweede lid), waardoor bij het bepalen van de hoogte van de op te leggen boete rekening wordt gehouden met de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Zonodig wordt rekening gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Tenslotte beschikt het college over de instrumenten van verlenging van de inburgeringstermijn en de ontheffing van de inburgeringsplicht (artikel 29). Indien het college besluit tot verlenging of ontheffing, wordt geen boete opgelegd. Het college heeft daarmee voldoende ruimte om er voor te zorgen dat elke boete in verhouding staat tot de gepleegde overtreding, en om te voorkomen dat een boete wordt opgelegd in gevallen waarin dat niet gepast is. Ik ga er dan ook vanuit dat de boeteplicht het beste uitgangspunt is voor een effectieve handhaving, met name wanneer het gaat om diegenen die weigeren om in te burgeren. Ik ontraad derhalve dit amendement.

Koppeling aan verblijfsvergunning

De amendementen nrs. 29 en 30 van mevrouw Azough betreffen het laten vervallen van het behalen van het inburgeringsexamen als voorwaarde voor een verblijfsvergunning onbepaalde tijd asiel en regulier.

Reeds in het Hoofdlijnenakkoord van dit kabinet zijn de hoofdlijnen van het nieuwe inburgeringsstelsel geschetst. Daarin staat dat asielzoekers pas een definitieve verblijfsstatus krijgen na het behalen van het examen. Ik vind het van belang dat deze voorwaarde ook gaat gelden voor reguliere migranten die voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd in aanmerking willen komen. Van beide groepen wordt immers hetzelfde verwacht, namelijk dat zij tijdens het verblijf in Nederland aan hun inburgering hebben gewerkt en het inburgeringsexamen hebben behaald. Gelet op het belang van de inburgering, zowel voor het individu als voor de samenleving, is het redelijk de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd te onthouden als men nog niet voor het inburgeringsexamen is geslaagd. Indien migranten na vijf jaar nog niet voor het inburgeringsexamen zijn geslaagd, kan de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd worden verlengd, zolang de rechtsgrond voor de verlening van die vergunning er nog steeds is. Het niet-behalen van het inburgeringsexamen wordt dan ook in het nieuwe inburgeringstelsel niet gesanctioneerd met de intrekking van de verblijfsvergunning. Niemand zal dus moeten terugkeren om de *enkele* reden dat het examen niet is behaald. Dat is op grond van internationale verdragen ook zeer kwetsbaar. Op voorhand kan niet worden gezegd dat hierdoor bewust schrijnende gevallen worden

gecreëerd. Wie ook na vijf jaar of langer het examen niet heeft behaald, verkeert als regel nog steeds in een voor hem of haar vreemde samenleving, waarvan hij of zij de regels niet kent en de taal niet spreekt en waardoor het meedoen aan de samenleving uiterst beperkt zal zijn.

Daarnaast wijs ik er op dat het wetsvoorstel in artikel 29, tweede lid, onderdeel b, voorziet in een oplossing voor gevallen waarin men er, ondanks aantoonbare inspanningen, niet in slaagt het examen te behalen. In een dergelijk geval kan het college de betrokkene van de inburgeringsplicht ontheffen. In dat geval kan de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd worden verleend zonder dat het examen behaald is. Voorts is bij de regeling in het ontwerp-Besluit inburgering voorzien in een algemene hardheidsclausule.

Ik ontraad de amendementen nrs. 29 en 30.

Amendement nr. 31 van mevrouw Azough is in strijd met het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat ieder gezinslid persoonlijk inburgeringsplichtig is en dat het behalen van het inburgeringsexamen daarom voor ieder gezinslid afzonderlijk geldt als voorwaarde voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Het behalen van het examen door één gezinslid kan niet op zichzelf betekenen dat voor een ander gezinslid geen inburgeringsplicht bestaat. Inburgering is voor het gehele gezin van groot belang.

De voorgestelde wijziging is ook niet nodig. Zolang men het inburgeringsexamen niet haalt, blijft men in het bezit van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Dat geldt ook voor verblijfsvergunningen asiel voor bepaalde tijd. Het niet behalen van het examen heeft in dat geval geen gevolgen voor het verblijf in Nederland als zodanig. Indien de grond voor verlening van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd komt te vervallen in de periode dat het examen nog niet is behaald, heeft dat wel consequenties voor het verblijf. Betrokkene komt dan immers niet meer in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiel en is voor verblijf in Nederland dan aangewezen op een reguliere vergunning tot verblijf, i.c. voor gezinshereniging. Dan moet worden getoetst of men voor deze vergunning in aanmerking komt.

Ik realiseer mij terdege dat een bijzondere situatie ontstaat als één van de gezinsleden in verband met het samenvallen van het niet slagen voor het inburgeringsexamen en het vervallen van de asielgrond terug zou moeten keren naar het land van herkomst. Hoewel terugkeer van dit gezinslid naar het land van herkomst op asielgronden dan mogelijk is, kan betrokkene een reguliere verblijfsvergunning aanvragen en dient er op grond van het reguliere toelatingsbeleid getoetst te worden of betrokkene voor verblijf in aanmerking komt. In beginsel is betrokkene mvv-plichtig, maar daarvoor geldt een hardheidsclausule waardoor betrokkene van het mvv-vereiste kan worden vrijgesteld. Ook moet worden getoetst aan artikel 8 EVRM. Artikel 8 EVRM verzet zich in een dergelijk geval al snel tegen verblijfsbeëindiging.

Ik ontraad amendement nr. 31. Volledigheidshalve verwijs ik u naar de laatste alinea van mijn reactie op de amendementen nrs. 29 en 30.

Met amendement nr. 49 stelt de heer Dijsselbloem voor dat het weigeren van een verblijfsvergunning onbepaalde tijd asiel niet mogelijk is, indien de inburgeringsplichtige aannemelijk maakt dat hem geen verwijt treft terzake van het niet behalen van het inburgeringsexamen of uit door de vreemdeling aantoonbare inspanning blijkt dat het voor hem redelijkerwijs niet mogelijk is het inburgeringsexamen te behalen.

Indien een inburgeringsplichtige door het college wordt ontheven van de plicht op grond van psychische of lichamelijke belemmeringen dan wel

een verstandelijke handicap, heeft deze ontheffing ook tot gevolg dat het inburgeringsvereiste niet wordt gesteld in het kader van de aanvraag om een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Deze doorwerking geldt eveneens voor de ontheffing die het college kan geven 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. Dit is geregeld in artikel 8.1 van het ontwerp-Besluit inburgering, waarin het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt gewijzigd.

Het niet behalen van het inburgeringsexamen wordt alleen beboet indien er sprake is van verwijtbaarheid. Indien de inburgeringsplichtige het inburgeringsexamen niet binnen de daarvoor gestelde termijn heeft behaald kan het college op grond van artikel 29, tweede lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel een nieuwe termijn stellen waarbinnen het examen alsnog moet worden behaald. Dit werkt niet door in de zin dat dan ook het inburgeringsvereiste niet wordt gesteld bij een aanvraag om een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. In het geval van een verlenging van de termijn is de vreemdeling in staat om het inburgeringsexamen te behalen en acht ik een ontheffing van het inburgeringsvereiste bij de aanvraag om een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd niet wenselijk. Indien het stellen van het inburgeringsvereiste mocht leiden tot situaties van onbillijkheid van overwegende aard kan ik, op grond van de opgenomen hardheidsclausule in het eerder genoemde artikel 8.1 van het ontwerp-Besluit inburgering, het stellen van het inburgeringsvereiste buiten toepassing laten.

Alleen in gevallen van ontheffing van het behalen van het examen, zoals ik die in het bovenstaande heb geschetst, acht ik het wenselijk dat die ontheffing tot gevolg heeft dat het inburgeringsvereiste niet wordt gesteld bij de aanvraag om een verblijfsvergunning onbepaalde tijd, omdat in die gevallen is gebleken dat het voor de vreemdeling niet mogelijk is om het inburgeringsexamen te behalen.

Ik ontraad dan ook het amendement, omdat het gedeeltelijk overbodig en gedeeltelijk niet wenselijk is.

Het amendement nr. 55 van mevrouw Vergeer bewerkstelligt, wellicht onbedoeld maar de redactie ervan laat daarover geen twijfel, dat ook beperkingen verband houdend met tijdelijke verblijfsdoelen van rechtswege vervallen als het inburgeringsexamen al dan niet onverplicht wordt behaald. Ook vreemdelingen die in het kader van gezinsvorming en -hereniging in Nederland zijn toegelaten bij een partner die zelf voor een tijdelijk verblijfsdoel in Nederland is toegelaten, maar ook bijvoorbeeld au pairs en studenten zouden in aanmerking komen voor een zelfstandige verblijfsvergunning. Dat vind ik zeer onwenselijk. Daarmee krijgen vreemdelingen die niet de intentie hebben voor onbepaalde duur in Nederland te verblijven, een zeer sterk verblijfsrecht.

Het amendement kan uiteraard worden aangepast en beter in overeenstemming worden gebracht met de bedoeling, zoals ik die begrijp, maar ook dan acht ik de consequenties zeer onwenselijk. Dat zou betekenen dat de wetgever de Kroon zou opdragen bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen die er op neer komen dat gezinsmigranten die thans na drie jaar in aanmerking kunnen komen voor een zelfstandige verblijfsvergunning – dat is, gezinsleden van iemand die zelf duurzaam in Nederland mag verblijven, en ongeacht het geslacht – voortaan na het behalen van het inburgeringsexamen een zelfstandige verblijfsvergunning krijgen. Dat strookt niet met de uitgangspunten van een restrictief vreemdelingenbeleid, dat ik nastreef.

De huidige periode van drie jaar – en korter wanneer er sprake is van bijzondere omstandigheden als huiselijk geweld – van afhankelijk verblijf

is niet zo lang. De zelfstandige verblijfsvergunning is weliswaar geen verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, maar de vreemdeling in kwestie heeft met deze vergunning wel een aanzienlijk sterkere verblijfspositie dan andere houders van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd.

Het is de verblijfgevende partner die verantwoordelijk is voor het onderhoud van de nieuwkomer en die onderhoudstermijn wil ik niet bekorten, door de voorwaarden verbonden aan de vergunning te laten vallen op het moment dat het inburgeringsexamen is behaald. Door het eerder verlenen van zelfstandig verblijf ontstaat ook eerder aanspraak op bijvoorbeeld bijstand. De termijn van drie jaar is gekozen als een gemiddelde tussen de verantwoordelijkheid van de verblijfgevende partner, het tegengaan van misbruik (denk aan schijnrelaties) en de emancipatie van de nieuwkomer. Gelet op dat laatste mag de termijn zeker niet te lang zijn. De termijn van drie jaar is met de Kamer besproken en de Kamer heeft daarmee ook ingestemd. Ik acht drie jaar niet onoverkomelijk lang. Bovendien betekent het voorstel van mevrouw Vergeer meer werklast voor de uitvoering, gelet op de verschillende momenten waarop een zelfstandige verblijfsvergunning dan zou kunnen worden aangevraagd. Op grond hiervan ontraad ik het amendement.

Marktwerving

In het wetgevingsoverleg heb ik, naar aanleiding van een vraag van mevrouw Azough, aangegeven dat de invoering van marktwerving leidt tot goedkopere cursussen. De signalen die er nu uitgaan van de markt, wijzen in die richting. Daarop heb ik toegezegd uw Kamer daarover nader te informeren.

In het 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. Bij inwerkingtreding van de Wet inburgering neemt het aantal cursussen per jaar toe. Daarenboven zal het afschaffen van de gedwongen winkelnering de concurrentie tussen aanbieders bevorderen als gevolg waarvan de prijsvorming zal «uitmiddelen» tussen het huidige prijsniveau voor inburgeringscursussen voor nieuwkomers en het prijsniveau dat de commerciële aanbieders hanteren. Op basis van het verzamelde cijfermateriaal en de inschatting van het effect van de marktwerving op de ontwikkeling van de cursusprijzen, is geraamd dat de cursuskosten in het nieuwe inburgeringsstelsel gemiddeld circa € 4 300 zullen bedragen. In dit kader verwijs ik naar de uitkomsten van de risicoanalyse die BMC in opdracht van uw Kamer heeft uitgevoerd. BMC stelt dat, op grond van de aannames, de rijksbijdrage voor zowel gemeenten als ook voor individuele inburgeringsplichtigen kosten-dekkend is.

Keurmerk

Mevrouw Lambrechts heeft amendement nr. 47 ingediend met de strekking gemeenten te verplichten inburgeringscursussen in te kopen bij een aanbieder met keurmerk. De heer Dijsselbloem en mevrouw Kraneveldt hebben amendement nr. 38 ingediend met de strekking gemeenten te verplichten tot inkoop bij een aanbieder met keurmerk, dan wel bij een instelling met vergelijkbare kwaliteitswaarborgen.

Het invoeren van marktwerving heeft nadrukkelijk als doel om de gemeenten meer vrijheid te bieden bij de inkoop van inburgeringscursussen. Enerzijds biedt dat gemeenten de kans om meer maatwerk in

te kopen, anderzijds beoogt het de prijs-/kwaliteitverhouding te verbeteren. Gemeenten hebben door het afschaffen van de gedwongen winkelening keuze uit meer aanbieders. Ik realiseer mij dat dit van gemeenten vraagt dat zij hun inkoopprocedures verder professionaliseren. Ik heb er vertrouwen in, en met mij de VNG, dat het keurmerk daarin een belangrijke rol gaat spelen. De vraag is echter of de doelstellingen van de invoering van marktwerking en de bijbehorende verdere professionalisering van de inkoop door gemeenten gebaat is bij een nieuwe verplichting in de vorm van gedwongen inkoop bij een aanbieder met keurmerk. Er is een aantal argumenten om gemeenten geen nieuwe verplichting op te leggen.

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. 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. Voor gemeenten levert dit de onwenselijke en onwerkbare situatie op dat er voor de inkoop van reïntegratie en inburgering andere regimes gaan gelden. Dat beperkt de mogelijkheden voor gecombineerde inkoop, waaraan juist behoefte is.

Daarnaast wijs ik erop dat bij een vraag met een grote diversiteit, waarvan onder inburgeringsplichtigen nadrukkelijk sprake is, een pluriform aanbod hoort. Die diversiteit kan niet volledig gedekt worden door één keurmerk. Ook hier wordt de beleidsvrijheid, die gemeenten in staat stelt maatwerk in te kopen, beperkt door een verplichting.

Verplichte inkoop van gemeenten bij een aanbieder met keurmerk lijkt tot uitsluiting bij de aanbesteding te leiden en dat lijkt op gespannen voet te staan met de desbetreffende communautaire regelgeving. In samenhang hiermee wijs ik op het risico dat bestaande aanbieders met een verplichting drempels kunnen opwerpen voor nieuwe toetreders, hetgeen de variëteit aan aanbieders op de markt zou beperken.

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. Dat strookt niet met de ambities van gemeenten om kwalitatief goede inburgering in te kopen. 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, blijkend 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.

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.

Tot slot verwijs ik naar het kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid (Kamerstukken II

2003/04, 29 304, nr. 1, p. 17). Daarin wordt gesteld dat bij een verplichting tot het bezit van een keurmerk de betreffende instellingen geen onderscheidend vermogen meer hebben op de markt. Zij zullen het certificaat dan tegen de laagst mogelijke kosten trachten te verwerven. De concurrentieslag tussen aangewezen certificerende instanties (de instanties die de naleving van de eisen controleren), die daarvan het gevolg is, kan juist leiden tot kwaliteitsverlies.

Het verplichten van gemeenten om in te kopen bij een cursusinstelling met een keurmerk lijkt mij gezien de hiervoor genoemde nadelen niet verstandig. Ik ontraad de amendementen nrs. 38 en 47 dan ook.

De heer Varela schetste in het wetgevingsoverleg van 12 juni jl. een alternatief voor de inkoop van inburgeringscursussen. De vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken is recentelijk in Australië geweest om daar te kijken naar de organisatie van de reïntegratiewerkzaamheden. Het systeem dat de Australische overheid daarbij hanteert, is toewijzing van overheidsopdrachten op grond van een ranglijst (ranking) die gebaseerd is op eerder behaalde resultaten.

Dat zou, zo stelt de heer Varela, mogelijk ook waardevol kunnen zijn voor de inkoop van inburgeringscursussen. Ik vind dit een sympathieke gedachte. Echter voor de inkoop van inburgeringscursussen gelden aanbestedingsregels. Het gaat dan om het lichte regime (1B), waarbij gemeenten hun eigen selectie- en gunningscriteria kunnen opstellen. Het voorstel van de heer Varela staat daarmee op gespannen voet. Wel kunnen gemeenten in hun selectie- en gunningscriteria behaalde resultaten laten meewegen bij de gunning van opdrachten.

Daarnaast lijkt deze wijze van toepassing van gunning van overheidsopdrachten nieuwe aanbieders uit te sluiten.

Cliëntenparticipatie

Amendement nr. 41 van de heer Dijsselbloem beoogt gemeenten te verplichten een verordening op te stellen om inburgeringsplichtigen te betrekken bij de uitvoering van deze wet. Hij verwijst daarbij naar de sociale zekerheidswetgeving en de WMO. Uiteraard onderschrijf ik dat cliëntenparticipatie kan bijdragen aan het draagvlak en de kwaliteit van de uitvoering. Daarom is daar ook op verschillende manieren in voorzien. Zo voer ik geregeld overleg met organisaties die inburgeringsplichtigen vertegenwoordigen, zoals het LOM en de regiegroep Allochtone vrouwen en arbeid. Daarnaast betrekken de partijen die het keurmerk ontwikkelen vertegenwoordigers van consumenten bij de ontwikkeling en het onderhoud van het keurmerk. Ook heeft de Landelijke Cliëntenraad zitting in het bestuur van de beheersstichting van het keurmerk, de Stichting Blik op Werk.

Gemeenten hebben op grond van artikel 150 van de Gemeentewet alle mogelijkheden om in cliëntenparticipatie te voorzien. Daarbij kunnen zij kiezen voor aansluiting bij bestaande vormen van cliëntenparticipatie. Dat kunnen gemeenten het beste zelf bepalen aan de hand van de lokale situatie. Verplichting via de wet lijkt mij niet op zijn plaats. Ik heb geen reden om te twijfelen aan afwegingen die gemeenten aan de hand van de lokale situatie maken over de meerwaarde van cliëntenparticipatie.

Overigens wordt de cliëntenparticipatie ook geborgd door het klachtrecht. Alle cursusaanbieders, ook die zonder keurmerk, zijn gebonden aan het algemeen geldende consumentenrecht. De Consumentenautoriteit in oprichting (operationeel per 1 januari 2007) draagt bij aan de toegankelijk-

heid daarvan. De Algemene wet bestuursrecht is voorts van toepassing op het klachtrecht t.a.v. gemeenten en de IB-Groep. Daarbij bestaat de mogelijkheid dat men zich richt tot de gemeentelijke en landelijke ombudsman.

Alhoewel ik onderschrijf dat de betrokkenheid van inburgeringsplichtigen bij het beleid bijdraagt aan het draagvlak en de kwaliteit van deze wet ontraad ik dit amendement de gemeenten te verplichten tot een verordening in dezen. Gemeenten moeten en kunnen dat het best zelf vormgeven als institutie die het dichtst bij de doelgroep staat.

Gemeentelijke verordening m.b.t. informatieverstrekking

De heer Van der Staaij stelt in amendement nr. 50 voor de gemeenten te verplichten om hun beleid over de informatieverstrekking aan inburgeringsplichtigen neer te leggen in een gemeentelijke verordening.

Tijdens het transitieproces en de consultatieronde is gebleken dat de VNG en gemeenten er voorstander van zijn om de verantwoordelijkheid voor een goede informatieverstrekking aan inburgeringsplichtigen te leggen bij gemeenten en daarbij de beleidsvrijheid voor gemeenten zo ruim mogelijk te houden. Op die wijze kunnen gemeenten optimaal rekening houden met de lokale omstandigheden.

Ik ben het met de heer Van der Staaij eens dat de informerende rol van gemeenten van groot belang is voor de werking van het nieuwe stelsel. Door informatieverstrekking worden inburgeringsplichtigen immers beter in staat gesteld hun eigen verantwoordelijkheid te nemen, kennis te nemen van hun rechten en hun plichten na te komen.

Met de heer Van der Staaij acht ik het van belang dat gemeenten hun informatiebeleid neerleggen in een gemeentelijke verordening. Dit kan ook zonder wettelijke verplichting. Ik heb er echter geen bezwaar tegen om een verplichting tot het opstellen van een gemeentelijke verordening in de wet op te nemen. Met deze verplichting blijven gemeenten hun beleidsvrijheid houden met betrekking tot de informatieverstrekking aan inburgeringsplichtigen. Dit kan bijvoorbeeld door een gemeentelijk informatieloket, maar uiteraard ook op diverse andere wijzen. Ik laat het oordeel over amendement nr. 50 over aan de Kamer.

Verklaring educatie

De heer Dijsselbloem verzocht mij de «verklaring educatie» van de ROC's op te nemen in de lijst die op grond van onder artikel 4, eerste lid, onderdeel c, van het wetsvoorstel wordt gehanteerd. Bij het ontwikkelen van het beleid voor vrijstellingen van de Wet inburgering is bewust gekozen voor het verlenen van vrijstelling op grond van het bezit van bepaalde diploma's en certificaten waarvan de eigendom en de echtheid – zonodig – gecontroleerd kan worden. Dit is bij de verklaring educatie niet het geval, omdat een centrale registratie van de behaalde resultaten ontbreekt. Controle bij een centrale registratie is nodig om mogelijke fraude te voorkomen. Bovendien moeten onnodige bureaucratie en extra uitvoeringslasten bij gemeenten zoveel mogelijk worden voorkomen. Mede daarom is ook niet gekozen voor het accepteren van andere bewijzen, die zowel qua niveau als per instelling kunnen verschillen en waarvan de wijze van toetsing per kandidaat kan variëren.

De «verklaring educatie» leidt dus niet tot vrijstelling, omdat het geen verklaring is, die is afgegeven op grond van een landelijke regeling, die heeft geresulteerd in de afgifte van een landelijk eenvormig bewijsstuk. Ik ben dan ook niet bereid om deze verklaring als vrijstellingsgrond in het

Besluit inburgering op te nemen. Overigens wijs ik erop, dat het onderhavige wetsvoorstel, naast een bepaald niveau van taalbeheersing, ook een bepaald niveau van kennis van de Nederlandse samenleving eist. De «verklaring educatie» heeft op deze eisen geen betrekking.

Tenslotte wijs ik op de hierboven reeds genoemde korte vrijstellingstoets waarmee iedereen binnen korte tijd kan aantonen evident voldoende ingeburgerd te zijn. Aan het afleggen van deze toets zijn wel kosten verbonden. Het exacte bedrag moet nog worden vastgesteld.

Leeftijdscriterium

Mevrouw Vergeer stelt in amendement nr. 57 voor om de inburgeringsplichtige van 50 jaar en ouder die niet-sollicitatieplichtig is vrij te stellen van de plicht om het inburgeringsexamen te behalen.

De gekozen leeftijdsgrens voor de inburgeringsplicht tot 65 jaar komt overeen met de pensioengerechtigde leeftijd. Deze leeftijdsgrens is dus niet gekoppeld aan de sollicitatieplicht. De reden hiervan is dat inburgering niet alleen gericht is op arbeidsparticipatie, maar ook op participatie aan de samenleving. Het spreken van de Nederlandse taal en kennis hebben van de Nederlandse samenleving zijn daarvoor vereist, ook voor hen die om welke reden dan ook tijdelijk of permanent niet sollicitatieplichtig zijn en voor hen die, gelet op hun leeftijd, wat meer moeite zullen moeten doen om die kennis en vaardigheden te leren. Ik ontraad op deze gronden het amendement.

Wel zal als overgangsmaatregel gaan gelden dat oudkomers, die op het moment van inwerkingtreding van de wet 60 jaar of ouder zijn, zijn uitgezonderd van de inburgeringsplicht. Het gaat hierbij om personen die op dat moment veelal al jarenlang in Nederland wonen en wier inburgeringsplicht niet meer zal worden gehandhaafd.

Kinderopvang

In het wetsvoorstel inburgering is opgenomen dat inburgeringsplichtigen voor wie door de gemeente een inburgeringsvoorziening is vastgesteld, aanspraak kunnen maken op een tegemoetkoming in de kosten van de kinderopvang. Bij elkaar is dit een omvangrijke groep inburgeringsplichtigen.

Zoals mevrouw Azough heeft geconstateerd, maakt echter niet iedereen aanspraak op een kinderopvangtoeslag. Voorkomen moet worden dat voor inburgeringsplichtigen kinderopvang een (financiële) belemmering vormt voor het kunnen voldoen aan de inburgeringsplicht door het treffen van voorbereidingen op het examen. In samenspraak met minister De Geus zie ik op dit moment de mogelijkheid om de groep inburgeringsplichtigen uit te breiden, onder de voorwaarden dat het uitvoerbaar en controleerbaar is. Opgemerkt wordt dat nog geen financiële dekking is gevonden ten behoeve van de voorgestane uitbreiding. Uitgesloten worden uiteraard die inburgeringsplichtigen die reeds op grond van de Wet kinderopvang een tegemoetkoming ontvangen.

Aansluiting Wet educatie en beroepsonderwijs – Wet inburgering

Verschillende woordvoerders hebben mij gevraagd te bezien of de aansluiting van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) en de Wet inburgering verbeterd kan worden. Het gaat dan met name om de mogelijkheden die er bestaan om WEB-middelen in te zetten in aanvulling op inburgering. In dat verband is er gepleit voor een «ontschotting» van de WEB en de Wet inburgering. Het beeld dat werd opgeroepen was dat er na inwerkingtreding van de Wet inburgering nauwelijks meer mogelijk-

heden zijn om deze geldstromen te combineren ten behoeve van inburgeringsplichtigen.

Ik heb u toegezegd in overleg met mijn collega's van OCW te verkennen wat de aard van de genoemde problematiek is en te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn.

Startkwalificatie

Allereerst werd er gevraagd welke doorstroommogelijkheden er zijn voor inburgeringsplichtigen om een startkwalificatie te behalen nadat zij hun inburgering succesvol hebben afgerond. Een startkwalificatie is, anders dan wordt gesuggereerd, niet het minimale niveau dat mensen zouden moeten hebben om zich zelfstandig in de samenleving te kunnen redden. Een dergelijke omschrijving past meer bij een begrip als zelfredzaamheid, als onderdeel van educatie. Een startkwalificatie is gedefinieerd als minimaal een diploma op havo, vwo of MBO-2 niveau en heeft met name tot doel de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Het kabinet neemt nu al veel maatregelen die bevorderen dat laag opgeleiden, ook inburgeringsplichtigen die hun inburgeringsexamen hebben behaald, met behulp van de WEB-middelen kunnen doorstromen tot en met het niveau van de startkwalificatie. Daarvoor verwijs ik onder meer naar de nota «aanval op de uitval», die recentelijk door de minister van OCW aan de «Tweede Kamer is aangeboden. Bovendien is er momenteel al sprake van drempelloze toegang tot MBO-1.

Een aanbod op een hoger taalniveau na de inburgering

Vervolgens is gevraagd naar de mogelijkheden van aanvullend taalonderwijs op een hoger niveau na het behalen van het inburgeringsexamen (A2/A1). Gemeenten kunnen met Web-middelen aan alle personen een aanbod doen op NT2, niveau 3, 4 en 5, ook aan hen die hun inburgeringsexamen hebben behaald.

Daarnaast geldt specifiek voor oudkomers, voor wie voor schrijven niveau A1 geldt als niveau voor het inburgeringsexamen, dat ook vanuit de Web-middelen door gemeenten een aanbod kan worden gedaan om het schriftelijke niveau A2 te behalen. Deze oudkomer is immers na het behalen van het niveau A1 (en dus het gewenste niveau voor zijn inburgeringsexamen) niet meer inburgeringsplichtig.

Opvoedingsondersteuning, participatie en andere niet-talige activiteiten

Er is het beeld ontstaan dat de WEB-middelen in het geheel niet meer zouden mogen worden ingezet ten gunste van inburgeringsplichtigen. In het wetgevingsoverleg is bijvoorbeeld aangevoerd dat gemeenten door het «schot» tussen de WEB en de Wet inburgering opvoedingsondersteuning, participatie en andere niet-talige activiteiten niet langer zouden kunnen aanbieden in combinatie met een inburgeringsvoorziening.

Dat is na nader overleg met mijn collega's van OCW feitelijk onjuist gebleken. Gemeenten hebben de mogelijkheid alle niet-talige activiteiten te combineren met een inburgeringsvoorziening en te bekostigen met WEB-middelen. De taalcomponent wordt dan bekostigd vanuit de Wet inburgering en de niet-taalcomponent vanuit de WEB.

Daarmee zijn mijn collega's van OCW en ik van mening dat een breed scala van trajecten met als doel inburgering in combinatie met breed maatschappelijk functioneren en sociale redzaamheid tot de mogelijkheden behoren voor inburgeringsplichtigen.

GSB III, Brede Doeluitkering

Tot slot beschikken de G31 binnen de Brede Doeluitkering SIV over de

volgende mogelijkheid. De G31 kunnen binnen de BDU-SIV educatiemiddelen, door hun ambities voor educatie in het MOP naar beneden bij te stellen, inzetten om meer inburgeringsvoorzieningen, volgens de systematiek van de Wet inburgering (outputfinanciering), uit te voeren. Daarmee worden de prestaties voor educatie binnen de BDU «ingewisseld» voor prestaties voor inburgering en de inburgeringsprestaties worden verantwoord en afgerekend volgens de bekostigingssystematiek van de Wet inburgering.

Zoals uit het voorstaande blijkt, zijn er dus ook na invoering van de Wet inburgering ruime mogelijkheden om educatie- en inburgeringsgeld gecombineerd in te zetten.

Alfabetisering van inburgeringsplichtigen

U heeft daarnaast vanwege het kostenaspect in het bijzonder aandacht gevraagd voor het vraagstuk van de alfabetisering van inburgeringsplichtigen. Hoewel over de bekostigingssystematiek en de onderscheiden bijdragen overeenstemming is bereikt, geven met name de grote(re) steden aan mogelijk tekort te kunnen komen voor de groep analfabete inburgeringsplichtigen. Een betere aansluiting tussen de WEB en de Wet inburgering is ook daarvoor als oplossing naar voren gebracht. Mijn collega-bewindslieden en ik zijn tot de conclusie gekomen dat het niet wenselijk is educatiemiddelen in te zetten voor de alfabetisering van inburgeringsplichtigen. Met gemeenten is een prijsmonitoring afgesproken. De prestaties van de gemeenten worden tegen een landelijk gerealiseerde gemiddelde cursusprijs afgerekend. Hiermee worden gemeenten gecompenseerd als zij hogere kosten maken dan de nu vastgestelde rijksbijdrage voor de cursuscomponent. Als zwaarwegende bezwaren gelden daarbij dat als gevolg van ontschotting de educatie-doelstellingen voor met name het Aanvalsplan Laaggeletterdheid, de ambities t.a.v. het Breed Maatschappelijk Functioneren en het tegengaan van voortijdig schoolverlaten te zwaar onder druk komen te staan. Ook voor het VAVO moeten middelen beschikbaar blijven. Gemeenten zullen de educatiemiddelen hard nodig hebben om deze doelstellingen waar te maken, zeker als in 2007 een deel van de educatiemiddelen wordt overgeheveld naar het Ministerie van Justitie voor de inburgering. Daarnaast is op verzoek van de gemeenten en de Tweede Kamer het NT2-aanbod op de niveaus 1 en 2 gehandhaafd voor niet-inburgeringsplichtigen. Gelet op het bovenstaande acht het kabinet het niet wenselijk deze zorg van de grote(re) steden via het educatiebudget, gezien de speerpunten en ambities die voor dat beleidsterrein zijn geformuleerd, op te lossen.

Schuldsanering

Mevrouw Azough heeft gevraagd hoe de situatie is voor een inburgeringsplichtige die reeds grote schulden heeft of voor wie al een schuldsaneringsregeling is getroffen. Kan die dan nog lenen ten behoeve van zijn inburgeringsexamen?

Iedere inburgeringsplichtige die geen aanbod van de gemeente heeft geaccepteerd kan, onder bepaalde voorwaarden, een lening aanvragen ten behoeve van een inburgeringscursus en -examen. Bij de beslissing over de aanvraag om een lening wordt geen rekening gehouden met schulden die de inburgeringsplichtige om andere redenen is aangegaan.

Verder heb ik in de nota naar aanleiding van het nader verslag aangegeven dat het aangaan van nieuwe niet-bovenmatige schulden op zichzelf geen reden is tot beëindiging van de schuldsanering in het kader van de Wet schuldsanering natuurlijke personen. Wel is voor het aangaan van

een nieuwe schuld toestemming vereist van de rechter-commissaris dan wel de bewindvoerder van de desbetreffende persoon. 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, dienen een vergelijkbaar, op een beter toekomstperspectief gericht doel als de schuldhulp en de schuldsanering, en zijn bovendien pas terugvorderbaar zes maanden nadat drie jaar zijn verstreken sinds de verstrekking van de lening of indien dat eerder is, zes maanden nadat het inburgeringsexamen is behaald. Dit brengt de voortgang van de (in beginsel drie jaar durende) schuldsanering dan wel de schuldhulpverlening niet in gevaar. Ik verwacht dan ook dat er in het algemeen toestemming zal worden gegeven om een inburgeringsschuld aan te gaan.

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