

No.W12.20.0019/III

's-Gravenhage, 30 april 2020

Bij Kabinetsmissive van 28 januari 2020, no.2020000211, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels over inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering 20..), met memorie van toelichting.

Het huidige inburgeringsstelsel kent een aantal tekortkomingen. Dit blijkt uit de recente evaluatie van de Wet inburgering en andere publicaties over de werking van de wet. Voorgesteld wordt het huidige stelsel daarom grondig te herzien en de geconstateerde belemmeringen weg te nemen. Het doel is daarbij dat de inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk de taal te leren op het voor hen hoogst haalbare taalniveau en volwaardig gaan deelnemen aan de Nederlandse samenleving, het liefst via betaald werk. Voorgesteld wordt dat de gemeenten meer taken krijgen bij de inburgering waar het gaat om het verzorgen van aanbod en begeleiding, vooral ten aanzien van asielstatushouders maar ook – zij het in mindere mate – ten aanzien van houders van een verblijfsvergunning regulier.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat het wetsvoorstel op een aantal punten aanzienlijke verbeteringen bevat ten opzichte van de huidige Wet inburgering (2013). Deze verbeteringen vloeien voort uit de erkenning dat inburgeringsplichtigen veelal niet voldoende in staat zijn om volledig zelfstandig een goede invulling te geven aan de inburgeringsplicht. In het voorgestelde stelsel krijgen gemeenten met het oog hierop een regierol in de uitvoering. Daarmee kan een aantal positieve effecten worden bereikt.

Ondanks deze verbeteringen komt het voorstel op onderdelen onvoldoende tegemoet aan de in de evaluatie gesignaleerde problemen in de werking van het huidige stelsel. Ook wordt nog niet optimaal toegesneden op de mogelijkheden van inburgeringsplichtigen en de uitvoeringspraktijk van gemeenten. Dat betreft onder meer het strikte onderscheid dat het voorstel maakt tussen asielstatushouders enerzijds en gezinsmigranten en andere migranten anderzijds waar het gaat om de mate van begeleiding en de eigen verantwoordelijkheid.

Door dit scherpe onderscheid tussen beide groepen wordt onvoldoende recht gedaan aan de behoefte aan begeleiding en ondersteuning die per persoon kan verschillen. De vraag is of gemeenten zo voldoende ruimte hebben om de beoogde regierol waar te maken. Daarnaast is het laten vervallen van een reguliere leerroute gericht op taalniveau A2 (het huidige standaardniveau) als middenniveau tussen de B1-route en de Z-route riskant, en biedt de mogelijkheid om lopende de B1-route naar A2 af te schalen te weinig ruimte.

In dit advies heeft de Afdeling rekening gehouden met de bestuurlijke afspraken tussen SZW en de VNG over de Veranderopgave Inburgering zoals gedeeld met de Tweede Kamer op 28 april 2020.<sup>1</sup>

In verband hiermee is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

## 1. Achtergrond

### a. *Korte historische schets*

Nederland kent ruim twintig jaar inburgeringsbeleid.

#### (i) Wet inburgering nieuwkomers (1998)

De verplichte inburgering van migranten is in Nederland ingevoerd in 1998 met de Wet inburgering nieuwkomers (WIN).<sup>2</sup> Op grond van deze wet waren de nieuwkomers verplicht deel te nemen aan een inburgeringsprogramma, vastgesteld door de gemeente. Voor het niet voldoen aan deze verplichting kon een bestuurlijke boete worden opgelegd. Oudkomers waren niet inburgeringsplichtig.

#### (ii) Wet inburgering (2006)

De WIN is in 2006 vervangen door de Wet inburgering (Wi). Onder die wet waren zowel nieuwkomers als oudkomers inburgeringsplichtig. Het stelsel werd meer verplichtend en resultaatgericht. Alleen door het slagen voor het inburgeringsexamen kon worden voldaan aan de inburgeringsplicht. De inburgeringsplichtigen dienden in principe zelf de nodige cursus of opleiding in te kopen. De gemeente hadden een spilfunctie, met name voor enkele bijzondere groepen inburgeringsplichtigen.

#### (iii) Deltaplan inburgering (2007)

Om de kwaliteit van de inburgering te verbeteren lanceerde het kabinet in september 2007 het zogenoemde Deltaplan inburgering.<sup>3</sup> Dit plan bouwde voort op het nieuwe inburgeringsstelsel dat een moeizame start kende. De eigen verantwoordelijkheid, de wettelijke inburgeringsplicht en het sanctioneren van het niet nakomen van de wettelijke verplichtingen bleven de belangrijke uitgangspunten. Tegelijkertijd werd gezocht naar een meer effectieve uitvoering. Gemeenten werden beter toegerust om de verbinding tussen integratie en participatie tot stand te brengen. Zij kregen meer ruimte die paste "bij hun verantwoordelijkheid als lokale regisseur op het gebied van inburgering en participatie."<sup>4</sup>

De gemeenten kregen een taak in het aanbieden van inburgeringsvoorzieningen en taalkennisvoorzieningen, voor zowel inburgeringsplichtigen alsook voor vrijwillige inburgeraars. Het oproepen van (potentieel) inburgeringsplichtigen en de

<sup>1</sup> Zie de kamerbrief van 28 april 2020 betreffende de bestuurlijke afspraken VOI.

<sup>2</sup> Voor de achtergrondinformatie zie de memorie van toelichting, algemeen deel paragraaf 1.2.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2006/07, 31 143, nr. 1.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2006/07, 31 143, nr. 1, p. 1.

handhaving van de inburgeringsplicht behoorden eveneens tot de taken van de gemeente. De aanpassingen hebben een positief effect gehad. Eind 2009 waren de belangrijkste knelpunten opgelost. Er was met name een grote inhaalslag gemaakt met de inburgering van oudkomers.<sup>5</sup>

(iv) De huidige Wet inburgering (2013)

Het succes met de inburgering van oudkomers werd aangegrepen om het inburgeringsstelsel te hervormen. De regering was van mening dat de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtigen voor het slagen van hun inburgering nog meer op de voorgrond kon worden geplaatst. De hervorming werd verder ingegeven door de budgettaire overwegingen: er werd fors bezuinigd op het inburgeringsbudget.<sup>6</sup>

In 2013 is de Wet inburgering grondig gewijzigd. De belangrijkste wijziging ten opzichte van de situatie van vóór 2013 is het nog meer centraal stellen van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige voor het inburgeringstraject, ook in financieel opzicht. Dat betekent dat de inburgeringsplichtige zelf beslist hoe hij aan zijn inburgeringsplicht voldoet en zelf de nodige cursussen kiest. Daardoor ontstaat een vrije markt. Ook draagt hij zelf de kosten daarvan, al dan niet met behulp van een sociale lening. De regierol van gemeenten is daarmee vervallen. De primaire uitvoering van de wet is overgenomen door de Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO). De rol van de gemeenten is beperkt tot het bieden van de maatschappelijke begeleiding aan de asielstatushouders.

b. *Evaluatie Wet inburgering*

In de jaren na inwerkingtreding van de Wet inburgering is gebleken dat het aantal inburgeringsplichtigen dat (tijdig) voldoet aan de inburgeringsplicht achter bleef bij de verwachtingen. In 2018 is de werking van de Wet inburgering geëvalueerd.<sup>7</sup> Daaruit blijkt in de eerste plaats dat de veronderstelling dat de inburgeraar goed in staat is zijn eigen weg te vinden in het inburgeringsstelsel en zelfstandig te bepalen hoe hij aan zijn inburgeringsplicht voldoet ('eigen verantwoordelijkheid') voor een grote groep inburgeraars niet realistisch is. Dit belangrijke uitgangspunt van de wet sluit dus onvoldoende aan bij de instelling en mogelijkheden van de inburgeringsplichtigen.

In de tweede plaats staat het inburgeringsstelsel te zeer op zichzelf en mist het samenhang met het participatiebeleid en het onderwijs. In de derde plaats wordt geconcludeerd dat de markt van het aanbod van inburgeringscursussen onvoldoende prikkels kent voor het leveren van hoge kwaliteit en maatwerk in een

<sup>5</sup> Zie Michiel Blom e.a., *Inburgering: systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet inburgering 2013*, Significant 2018, p. 15.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 086, nr. 3, p. 1-2.

<sup>7</sup> Michiel Blom e.a. 2018. Voor andere publicaties waarin de werking van het inburgeringsstelsel kritisch aan de orde werd gesteld zie Algemene Rekenkamer (2017), *Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013*; Engbersen e.a., *Geen tijd te verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten*. WRR Policy Brief 4. Den Haag (2015); M. Ruitenburg e.a., *Een valse start: een onderzoek naar behoorlijke inburgering*, Nationale Ombudsman (2018), rapportnummer 2018/65.

goede prijs-kwaliteitverhouding. Tot slot stimuleren de resultaatsverplichting en het bijbehorende sanctie-instrumentarium inburgeraars niet om op effectieve wijze aan de inburgeringsplicht te voldoen.

In het regeerakkoord van 2017, 'Vertrouwen in de toekomst', heeft het kabinet aangegeven enkele wijzigingen in het integratiebeleid te willen doorvoeren.<sup>8</sup> In een brief van 2 juli 2018 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vervolgens de hoofdlijnen geschetst om aan de ambities van het regeerakkoord te voldoen en het inburgeringsstelsel te verbeteren.<sup>9</sup>

## 2. Het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel vervangt de huidige Wet inburgering uit 2013 en wijzigt het inburgeringsstelsel fundamenteel. Er blijft weliswaar sprake van een landelijk uniform inburgeringsstelsel, in de zin dat de kaders met de daarbij behorende instrumenten per categorie inburgeraar, ongeacht woon- of verblijfsplaats, hetzelfde zijn.

Het inburgeringsstelsel wordt echter tegelijkertijd op het lokaal niveau gepositioneerd als onderdeel van het sociaal domein. Inburgering staat niet op zichzelf, maar kan enkel worden bereikt als de uitvoeringspraktijk in verbinding staat met andere relevante onderdelen van het sociaal domein, met name participatie en werk.<sup>10</sup> Om maatwerk te kunnen leveren en de verbinding met het sociaal domein te leggen wordt de uitvoering van de wet niet meer uitsluitend bij DUO gelegd, maar voor een belangrijk gedeelte bij de gemeenten. Zij krijgen daarbij een regierol in de uitvoering. Daarmee kan een aantal positieve effecten worden bereikt.

Ten eerste krijgt de inburgeringsplichtige de nodige ondersteuning bij zijn inburgering. Gemeenten moeten in een 'brede intake' een persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP) opstellen. Dit doen zij op basis van een centrale leerbaarheidstoets, voorkennis en genoten onderwijs van de inburgeringsplichtige en zijn individuele omstandigheden en kwaliteiten. Daarin maken zij afspraken met de inburgeringsplichtige over de te volgen leerroute, de daarvoor benodigde ondersteuning en begeleiding, en de intensiteit van het participatieverklaringstraject (PVT) en de module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP).<sup>11</sup>

De gemeente biedt alle inburgeringsplichtigen het PVT en het MAP<sup>12</sup> aan. Daarnaast bepaalt zij voor asielstatushouders de intensiteit van hun leerroute,<sup>13</sup>

<sup>8</sup> Daaronder het aanscherpen van de taaleis en het terugdringen van het (langdurige) beroep op bijstandsuitkeringen door asielstatushouders.

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2017/18, 32 824, nr. 223.

<sup>10</sup> De toelichting noemt hier de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, de Jeugdwet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.

<sup>11</sup> Het voorgestelde artikel 14.

<sup>12</sup> Het voorgestelde artikel 6, tweede lid.

<sup>13</sup> Het voorgestelde artikel 15, eerste lid, onder c.

biedt de daarbij passende cursus of opleiding<sup>14</sup> en 'ontzorgt' hen gedurende de eerste 6 maanden van het inburgeringstraject.<sup>15</sup> Het nieuwe stelsel beoogt hiermee een passend inburgeringstraject te bieden voor alle inburgeringsplichtigen, dat gebaseerd is op het principe van dualiteit (combineren van taal leren en participeren). Maatwerk is daarbij een vereiste.<sup>16</sup>

Ten tweede helpt de gekozen opzet om meer samenhang mogelijk te maken met de activiteiten van gemeenten in het kader van het sociale domein, in het bijzonder de Participatiewet. Ten derde kan de kwaliteit van het inburgeringsaanbod aan asielstatushouders beter worden geborgd, nu de gemeenten een aanbodplicht krijgen inzake de cursus of opleiding waarmee deze inburgeringsplichtigen aan de betreffende leerroute kunnen voldoen: de B1-route, gericht op het behalen van taalniveau B1, de zelfredzaamheidsroute (Z-route) voor diegenen van wie evident is dat zij dat niveau niet zullen halen en de onderwijsroute voor diegenen die beroeps- of hoger onderwijs willen volgen en een grote kans hebben het betreffende niveau te halen.

Daarbij wordt uitdrukkelijk aangesloten bij de persoonlijke situatie en capaciteiten van de inburgeringsplichtigen, en is - ten opzichte van het huidige systeem - met deze drie leerroutes meer differentiatie mogelijk. Hoewel het wetsvoorstel voorziet in een centrale regeling met enkele vaste kaders, wordt hiermee ook beoogd gemeenten ruimte te bieden voor maatwerk.

Een belangrijke wijziging ten opzichte van de huidige situatie is derhalve de erkenning dat inburgeringsplichtigen niet voldoende in staat zijn om zelfstandig, zonder steun, een goede invulling te geven aan de inburgeringsplicht en snel en volwaardig mee te kunnen doen in de Nederlandse maatschappij. De mate waarin deze nodig is zal per geval moeten worden bekeken.<sup>17</sup>

Uiteraard rust er een eigen verantwoordelijkheid op de inburgeringsplichtige. Deze individuele verantwoordelijkheid neemt niet weg dat de overheid eveneens een verantwoordelijkheid heeft voor de inburgering, gelet op het algemene belang dat daarmee is gediend.<sup>18</sup> Tegen deze achtergrond en in het licht van de kritische conclusies van de evaluatie van de huidige Wet inburgering is de Afdeling dan ook van oordeel dat het voorstel gezien deze gedeelde verantwoordelijkheid een betere balans realiseert.

Op een aantal punten komt het voorstel echter niet of onvoldoende tegemoet aan de in de evaluatie gesignaleerde problemen in de werking van het huidige stelsel. De Afdeling merkt daarover het volgende op.

---

<sup>14</sup> Het voorgestelde artikel 16, eerste lid.

<sup>15</sup> Het voorgestelde artikel 56a van de Participatiewet.

<sup>16</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 1.3.4.

<sup>17</sup> Om een beeld te krijgen van de behoeften van iedere inburgeringsplichtige zullen gemeenten een zogenoemde 'brede intake' afnemen, zie het voorgestelde artikel 14 en de memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.5.3. Volgens de memorie van toelichting markeert de brede intake een duidelijke breuk met het huidige stelsel.

<sup>18</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 086, nr. 4, p. 2 en 3.

### 3. Maatwerk

Zoals hierboven gesteld, noemt de toelichting maatwerk als een belangrijk uitgangspunt waarop het voorstel is gebaseerd. De vraag is of dit maatwerk voldoende gerealiseerd kan worden, gezien de in het voorstel gemaakte strakke keuzes.

#### a. *Onderscheid (gezins)migranten en asielstatushouders*

Het wetsvoorstel maakt een scherp onderscheid tussen enerzijds de asielstatushouders en anderzijds de gezins- en overige migranten. Dat onderscheid werkt vooral door in de ondersteunende en faciliterende taken van gemeenten. Het komt er kort gezegd op neer dat gezins- en overige migranten, anders dan de asielstatushouders, op grond van het voorstel geen inburgeringsaanbod krijgen van de gemeente en geen recht hebben op maatschappelijke begeleiding. Een van de belangrijkste knelpunten van het huidige stelsel van inburgering blijft dus overeind voor ongeveer de helft van de inburgeringsplichtigen. Zij moeten zelf de benodigde cursussen voor de leerroute inkopen en betalen (al dan niet uit de sociale lening) en komen niet in aanmerking voor maatschappelijke begeleiding.

In de toelichting wordt dit strikte onderscheid in de positie van de asielstatushouders enerzijds en de gezins- en overige migranten anderzijds gerechtvaardigd op grond van de wezenlijk andere startpositie die beide groepen hebben.<sup>19</sup> Anders dan asielstatushouders hebben gezinsmigranten een weloverwogen keuze gemaakt om zich in Nederland te vestigen. Daardoor hebben zij zich, anders dan asielstatushouders, kunnen voorbereiden op hun komst naar en de verplichtingen in Nederland. Bovendien is hun doenvermogen over het algemeen groter. De partner is immers reeds geworteld in de Nederlandse samenleving, beschikt over voldoende inkomen en heeft een eigen netwerk, aldus de toelichting.

De Afdeling erkent dat de groepen in het algemeen verschillend zijn, zoals de toelichting stelt. Maar ook binnen die groepen kunnen verschillen groot zijn. Het in het wetsvoorstel gemaakte scherpe onderscheid houdt hiermee onvoldoende rekening. De Afdeling wijst in dit verband op de consultaties bij het wetsvoorstel en de evaluatie van de huidige wet op dit punt.<sup>20</sup> Daaruit blijkt dat ook voor gezinsmigranten en overige migranten in veel gevallen behoefte bestaat aan een adequate ondersteuning.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.1.

<sup>20</sup> Ten aanzien van bepaalde groepen 'gezinsmigranten en overige migranten' is bovendien het verschil met asielstatushouders gering. Daarbij kan gedacht worden aan asielzoekers die geen vergunning asiel hebben gekregen, maar wel op eerste aanvraag een verblijfsvergunning met een niet-tijdelijk humanitair verblijfsdoel.

<sup>21</sup> Onder meer VluchtelingenWerk Nederland, de VNG en DUO merken op dat de aanname over de zelfredzaamheid van deze groep migranten onjuist is.

Ook inburgeraars in deze categorie zijn veelal onvoldoende in staat zijn om zelfstandig een bij hun opleiding en leervermogen passende cursus en taalaanbieder te kiezen. Het gevolg van hun beperkte informatiepositie is dat veel inburgeraars de keuze voor cursussen door andere aspecten laten leiden dan de vraag of de cursus bij hun leervermogen en opleiding past of de vraag naar de kwaliteit van de cursusaanbieder. De hulp van een partner is vaak niet voldoende voor een gezinsmigrant om goed de regie te nemen op het inburgeringstraject.<sup>22</sup>

In reactie op deze bezwaren stelt de toelichting dat in het voorstel wel degelijk rekening is gehouden met de omstandigheid dat ook gezinsmigranten en overige migranten in een kwetsbare positie kunnen verkeren. Deze groep inburgeringsplichtigen kan namelijk in het nieuwe stelsel op meer begeleiding door gemeenten rekenen bij hun inburgeringstraject dan het geval is in de huidige situatie. Bovendien blijft de mogelijkheid bestaan van een sociale lening.<sup>23</sup>

Gezinsmigranten en de overige migranten zullen inderdaad meer begeleiding krijgen dan nu het geval is. Zij zijn dan ook beter af in het voorgestelde stelsel dan in het huidige. Toch is de gegeven argumentatie onvoldoende overtuigend. Het voorstel maakt het niet mogelijk het beoogde maatwerk volledig te kunnen realiseren. Dat zou in dit geval betekenen dat de gemeente op basis van een brede intake beslist of de betrokken gezinsmigrant of die behorende tot de groep 'overige migranten' behoefte heeft aan inzet van dezelfde instrumenten als die in geval van de asielstatushouders.

Aan de individuele situatie van deze inburgeringsplichtigen kan tegemoet worden gekomen door in het voorstel niet onverkort het uitgangspunt te hanteren dat zij niet in aanmerking komen voor een begeleiding vergelijkbaar met die geboden aan asielstatushouders, maar te kiezen voor een 'nee, tenzij' benadering. Gezins- en overige migranten krijgen niet dezelfde behandeling als asielstatushouders, tenzij daar gelet op de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene aanleiding voor is. Een dergelijke benadering zou niet alleen meer recht doen aan de individuele situatie van de inburgeringsplichtige, maar ook aan de taakopvatting van gemeenten om te bieden wat in de concrete, individuele situatie nodig is.

De Afdeling adviseert om met het oog op het noodzakelijke maatwerk het onderscheid tussen asielstatushouders enerzijds en de gezins- en overige migranten anderzijds op het punt van de maatschappelijke begeleiding en de aanbodplicht van de gemeente minder strikt door te voeren en het voorstel daartoe aan te passen.

#### b. *Ontzorgen*

Voorgesteld wordt een plicht voor bijstandsgerechtigde asielstatushouders om zich te laten 'ontzorgen' in te voeren. Deze plicht houdt in dat zij gedurende de eerste zes maanden mee moeten werken aan het vanuit de bijstand betalen van huur,

<sup>22</sup> Michiel Blom e.a., *Inburgering: systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet inburgering 2013*, Significant 2018, p. 50.

<sup>23</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 9.3.5

gas, water, stroom en het op grond van de Zorgverzekeringswet afsluiten van een zorgverzekering.<sup>24</sup> Deze maatregel moet voorkomen dat bij de bijstandsgerechtigde asielstatushouders financiële problemen ontstaan in de eerste maanden van vestiging in een gemeente, hetgeen het inburgeringsproces ernstig kan frustreren. De kwetsbaarheid van deze groep inburgeraars in combinatie met de eisen die aan hen worden gesteld om zo snel mogelijk te integreren worden genoemd als reden om deze specifieke groep te 'ontzorgen'.<sup>25</sup> Deze verplichting geldt niet voor de gezinsmigranten en andere migranten.

De Afdeling merkt op dat de plicht tot ontzorgen absoluut geformuleerd is. Alle asielstatushouders, ongeacht hun niveau van zelfredzaamheid, moeten meewerken aan de verplichte ontzorging. Ook is de termijn van ontzorgen statisch: zes maanden en niet langer,<sup>26</sup> maar ook niet korter. Hoewel deze maatregel als zodanig positief gewaardeerd kan worden gelet op de kwetsbaarheid van de meeste bijstandsgerechtigde asielstatushouders, is niet uitgesloten dat het instrument wordt ingezet in gevallen waarin dat geheel niet of niet in dezelfde mate nodig is. Ook hier zal het beoogde en nodige maatwerk niet gerealiseerd kunnen worden.<sup>27</sup> Het uitgangspunt bij de groep asielstatushouders zou dan ook in het voorstel eerder een 'ja, tenzij' moeten zijn: bijstandsgerechtigde asielstatushouders worden ontzorgd, tenzij daar gelet op hun persoonlijke situatie geen aanleiding voor is.

De Afdeling adviseert in de voorgestelde plicht tot ontzorgen – met het oog op maatwerk – de nodige flexibiliteit in te bouwen en het voorstel daartoe aan te passen.

#### c. *Passend taalniveau*

Op dit moment is A2 het niveau dat nodig is om voor het inburgeringsexamen te kunnen slagen. Het voorstel wijzigt dit naar een hoger niveau B1: uitgangspunt is dat examinering – daargelaten voor diegenen die in de Z-route geplaatst zijn – voor een ieder op ten minste dat niveau plaatsvindt.<sup>28</sup> Alleen als de inburgeringsplichtige na aanzienlijke inspanningen niet in staat blijkt niveau B1 te halen binnen de inburgeringstermijn (of een verlenging daarvan), kan het college bepalen dat het inburgeringsexamen, geheel of gedeeltelijk op A2-taalniveau wordt afgenomen.<sup>29</sup> Het voorstel komt hiermee tegemoet aan de conclusies uit verschillende onderzoeken waaruit blijkt dat taalniveau A2 over het algemeen als

<sup>24</sup> Het voorgestelde artikel 56a van de Participatiewet. De zes maanden gaan in op het moment dat het recht op bijstand ontstaat.

<sup>25</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.5.2.

<sup>26</sup> De toelichting stelt dat indien er behoefte is aan een langere periode van ontzorgen dit op grond van de bestaande bevoegdheid van artikel 57 van de Participatiewet zou moeten gebeuren. Memorie van toelichting, paragraaf 9.3.4.

<sup>27</sup> Over de noodzaak van maatwerk bij het ontzorgen zie ook het commentaar van de VNG en Divosa op het voorstel.

<sup>28</sup> Het voorgestelde artikel 7, eerste lid.

<sup>29</sup> Het voorgestelde artikel 17, vierde lid.



te laag wordt beschouwd om te participeren op de arbeidsmarkt, aldus de toelichting.<sup>30</sup>

De Afdeling onderschrijft het uitgangspunt dat het behalen van het B1 niveau meer kansen biedt voor een goede participatie op de arbeidsmarkt. Evenwel is te verwachten dat voor een aanzienlijke groep inburgeringsplichtigen al bij de leerbaarheidstoets zal blijken dat taalniveau B1 niet haalbaar is, en zij aangewezen zijn op niveau A2. In de aanloop naar de huidige Wet inburgering is vastgesteld dat al het behalen van taalniveau A2 voor een grote groep een zware inspanning zou vergen en is daarom afgeraden in de wet een hogere standaard aan te leggen.<sup>31</sup> De inburgeringsregelgeving heeft sindsdien het taalniveau A2 voorgeschreven, en ook de Participatiewet hanteert dit niveau.<sup>32</sup>

Onder de huidige wet haalt dan ook slechts een klein percentage het Nt2-examen, dat op taalniveau B1 of B2 ligt.<sup>33</sup> Gezien de beduidend grotere betrokkenheid van met name de gemeenten onder de nieuwe wet bij de intake, de begeleiding en de monitoring is het onder de nieuwe wet te verwachten dat beduidend meer inburgeringsplichtigen dan thans het geval is in staat zullen zijn om het B1 niveau te halen. Niettemin is het realistisch er van uit te gaan dat toch nog voor velen dat niveau niet – en zeker niet binnen de gestelde termijn – te halen is.

Gelet op het voorgaande houdt het voorgestelde minimumniveau B1 als het in het algemeen te bereiken resultaat naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende rekening met de capaciteiten van individuele inburgeringsplichtigen. Weliswaar maakt het voorstel het 'afschalen' naar niveau A2 mogelijk, maar dat is pas mogelijk indien de inburgeringsplichtige een uiterste inspanning heeft gedaan om het inburgeringsexamen op niveau B1 te behalen.

Om twee redenen is dit geen goed alternatief voor het echte maatwerk. Ten eerste wordt hierbij veel gevraagd van de inburgeringsplichtigen, van de gemeenten en van andere de bij inburgering betrokken instanties, ook in de gevallen waarbij het van meet af aan – veelal op basis van de haalbaarheidstoets – duidelijk is dat taalniveau A2 het hoogst haalbare is. Ten tweede kan het 'afschalen' voor de betrokkene demotiverend werken.

---

<sup>30</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 9.4.1. Uit de evaluatie van de huidige wet blijkt verder dat het stelsel te weinig motiverend is voor de groep inburgeringsplichtigen die de potentie heeft om het B1-taalniveau te halen. Dit geldt voor hoger opgeleiden en jonge mensen met een hoog leerpotentieel, Michiel Blom e.a., *Inburgering: systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet inburgering 2013, Significant 2018*, p. 82.

<sup>31</sup> Commissie Franssen, *Normering inburgeringsexamen. Advies over het nieuwe inburgeringsexamen in Nederland (2014)*.

<sup>32</sup> Artikel 18b, achtste lid, Participatiewet (referentieniveau 1F, grofweg taalniveau A2).

<sup>33</sup> Algemene Rekenkamer, *Inburgering, eerste resultaten van de Wet inburgering, 2017*, p. 51-59 (2%); Michiel Blom e.a., *Inburgering: systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet inburgering 2013, Significant 2018*, p.29 (9% op peildatum 1 september 2017).

De Afdeling adviseert in het voorstel op dit punt meer maatwerk mogelijk te maken.<sup>34</sup> Concreet betekent dit dat inburgeringsplichtigen zich al in een vroeg stadium (bij de brede intake) zouden moeten kunnen richten op een lager taalniveau indien duidelijk is dat B1 geen reëel taalniveau is om in drie jaar te behalen. Daarnaast zou er voldoende ruimte moeten zijn voor een verlenging van de driejaarstermijn wanneer in de loop van het inburgeringstraject blijkt dat niveau B1 niet binnen deze termijn gehaald kan worden, maar met een langere termijn wel. De verleningsmogelijkheid van artikel 12 biedt daartoe vermoedelijk te weinig ruimte.

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

d. *Taalschakeltraject*

De mogelijkheid om de onderwijsroute te volgen is in het voorstel beperkt tot inburgeringsplichtigen die op het moment van aanvang van het taalschakeltraject nog niet de leeftijd van 28 jaar hebben bereikt. Deze leeftijdsgrens is volgens de toelichting gerechtvaardigd omdat dat in lijn is met de notie dat de verantwoordelijkheid van de samenleving afneemt naarmate personen ouder worden.<sup>35</sup>

Dat standpunt is moeilijk te verenigen met de verantwoordelijkheid die in dit wetsvoorstel genomen wordt, waarbij de Z-route en de B1-route niet aan een leeftijdsgrens gebonden zijn. Daarnaast wordt in de toelichting aangevoerd dat anders het risico ontstaat dat deelnemers hun taalschakeltraject eerst na hun dertigste afronden, vanwege de 30-jaarsgrens van de Wet studiefinanciering niet voor studiefinanciering in aanmerking komen en hun op het traject volgende studie in het beroeps- of hoger onderwijs met behoud van bijstand zouden kunnen doen. Waarom deze deelnemers in het geval van een studie hun bijstand behouden ontgaat de Afdeling evenwel. Zonder nadere motivering ziet zij onvoldoende grond om bij de onderwijsroute een leeftijdsgrens te stellen.

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt nader te bezien.

e. *Lagere regelgeving*

De Afdeling merkt op dat het wetsvoorstel bepaalt dat (nadere) regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb) zullen worden gesteld met betrekking tot de inhoud, vormgeving en verslaglegging van de brede intake, de inhoud van het participatieverklaringstraject en de MAP, de termijn waarbinnen het PIP moet worden vastgesteld, de minimumvoorwaarden die worden gesteld aan de ondersteuning en begeleiding van de inburgeringsplichtige, alsmede wat moet worden verstaan onder 'aanzienlijke inspanningen' die de inburgeringsplichtige in het kader van het afschalen in leerroutes heeft verricht. Bovendien biedt het

---

<sup>34</sup> Dat zal ook de houdbaarheid van de herinvoering van de inburgeringsplicht voor Turkse onderdanen, die rechten onttelen aan het associatierecht EU-Turkije, in het licht van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie versterken. Zie in dit verband Kamerstukken II 2019/20, 32 824, nr. 290.

<sup>35</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.7.1.2.

voorstel ook de grondslag om bij of krachtens amvb regels te stellen over onder meer de tijdigheid van het inburgeringsaanbod aan de asielstatushouders en om enkele termijnen te bepalen.

De Afdeling adviseert om bij het stellen van regels bij of krachtens amvb terughoudendheid in acht te nemen en, mede op basis van overleg in het licht van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen, aan de gemeenten voldoende ruimte te bieden om het maatwerk te kunnen realiseren waar zij dat nodig achten.

#### 4. Financiering

De financiering van de uitvoering zal via twee uitkeringen plaatsvinden. Het budget ter financiering van de inburgeringsvoorzieningen zal aan gemeenten worden uitgekeerd door middel van een specifieke uitkering. Met deze uitkering moeten de leerroutes, de Module Arbeidsmarkt en Participatie, de maatschappelijke begeleiding en het Participatieverklaringstraject worden bekostigd.

Vanuit het Gemeentefonds wordt budget aan gemeenten beschikbaar gesteld voor uitvoeringskosten, waaronder de brede intake en het 'ontzorgen' op grond van de Participatiewet. De specifieke uitkering zal deels mede afhankelijk worden gemaakt van prestaties van gemeenten, zo stelt de toelichting.<sup>36</sup> Daarmee wordt beoogd gemeenten te stimuleren om verhoudingsgewijs goed te presteren en daardoor later een groter budget toegekend te krijgen.

De Afdeling merkt op dat prestatiebekostiging veronderstelt dat duidelijke maatstaven voorhanden zijn om te kunnen beoordelen of een gemeente goed presteert. Dat is niet zonder meer het geval, nu gemeenten weinig tot geen invloed hebben op de instroom van inburgeringsplichtigen in hun gemeente en zij weinig grip hebben op het percentage geslaagde inburgeringen en de bereikte niveaus van inburgering.<sup>37</sup> Bovendien ontbreken vooralsnog objectieve maatstaven over wat wel en niet werkt, nu nog geen ervaring is opgedaan met het nieuwe stelsel. Het wetsvoorstel en de toelichting geven geen inzicht in de mogelijke vormgeving van de gewenste prestatiebekostiging en de te verwachte effecten.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op vorenstaande in te gaan.

#### 5. Beoogde inwerkingtredingsdatum

De beoogde datum van inwerkingtreding van het voorstel is op dit moment 1 juli 2021.<sup>38</sup> De Afdeling begrijpt de wens om zo snel mogelijk verbeteringen door te

<sup>36</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 7.2.

<sup>37</sup> De in de memorie van toelichting genomen stelling dat de gemeenten het succes van het inburgeringstraject kunnen verhogen is op zichzelf juist, maar in dit kader onvoldoende. Ook in het voorgestelde stelsel blijft de inburgeringsplichten zelf verantwoordelijk voor het slagen, memorie van toelichting, paragraaf 9.3.2.1.

<sup>38</sup> Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 23 maart 2020. De datum van inwerkingtreding is daarmee met een half jaar uitgesteld.

voeren in het huidige inburgeringsstelsel. Zij wijst er evenwel op dat inmiddels in verschillende gemeenten een aanzienlijk aantal pilots wordt gehouden om ervaring met het beoogde stelsel op te doen en knelpunten in de uitvoering tijdig te kunnen signaleren.<sup>39</sup> De resultaten van deze pilots zullen mede de nodige informatie leveren om de bij (of krachtens) amvb te stellen regels, die handen en voeten geven aan de wettelijke bepalingen, toe te snijden op de bevindingen en gemeentelijke praktijk.

Mogelijk kan die informatie ook aanleiding zijn om het wetsvoorstel op punten nog aan te passen. De vraag is of de inwerkingtredingsdatum van 1 juli 2021 voldoende ruimte biedt om de resultaten van de pilots, die eind 2020 zijn afgerond, bij de vormgeving van deze regelgeving te betrekken. Dit klemmt te meer nu overleg over deze regelgeving in het licht van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen aangewezen is (zie punt 3e). Ten slotte zal gemeenten voldoende tijd gegund moeten worden om zich goed voor te bereiden op het nieuwe inburgeringsstelsel.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling in verband met de beoogde inwerkingtredingsdatum in de toelichting in te gaan op de vraag hoe zal worden gewaarborgd dat de resultaten van de pilots voldoende kunnen worden verdisconteerd in de regelgeving en gemeenten voldoende ruimte hebben voor hun voorbereiding.

## 6. Overig

### a. *Verhouding tot de Vreemdelingenwet 2000*

In de evaluatie van de Wet inburgering en een rapport van de Nationale Ombudsman is aandacht gevraagd voor de 'doorwerking' van de inburgeringsvereisten uit de Wet inburgering in de Vreemdelingenwet 2000 en het Rijkswet op het Nederlanderschap.<sup>40</sup> De evaluatie benadrukt het belang van een zo goed mogelijke aansluiting tussen de inburgeringseisen die gelden in het kader van de Wet inburgering enerzijds en de inburgeringseisen die gelden voor een sterker verblijfsrecht (Vreemdelingenwet 2000) en naturalisatie (Rijkswet op het Nederlanderschap).

In de consultatie is geopperd om de inburgeringseisen één op één te laten doorwerken in de vreemdelingen- en naturalisatiewetgeving.<sup>41</sup> Als reactie hierop wordt in de toelichting nog geen inhoudelijk standpunt ingenomen. Vermeld wordt dat nadere uitwerking van die regels in het Vreemdelingenbesluit 2000 respectievelijk het Besluit naturalisatietoets thans in voorbereiding is en afzonderlijk ter consultatie zal worden voorgelegd.

<sup>39</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 1.4: de regering draagt financieel bij aan de kosten van 39 pilots.

<sup>40</sup> Michiel Blom e.a., *Inburgering: systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet inburgering 2013*, Significant 2018, p.38-39 en Nationale Ombudsman (2018), rapportnummer 2018/65, p. 7.

<sup>41</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 9.6.4.

De Afdeling begrijpt dat de aansluiting tussen eisen uit de voorgestelde nieuwe Wet inburgering en de Vreemdelingenwet 2000 en de Rijkswet op het Nederlanderschap in een apart traject zal worden geregeld. Gelet op de inhoudelijke samenhang tussen de inburgeringsvereisten in wetgeving omtrent inburgering, verblijfsrecht en naturalisatie, is het echter van belang dat nu reeds duidelijkheid wordt gegeven over de contouren van de aansluiting.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande nader in te gaan.

b. *Aanvang termijn inburgering*

De inburgeringsplichtige dient binnen drie jaar te voldoen aan de inburgeringsplicht.<sup>42</sup> Deze termijn vangt aan op het moment waarop hij in de basisregistratie personen is ingeschreven.<sup>43</sup> In dit verband is er door de ACVZ en de NOVA op gewezen dat er geen termijn is voorgeschreven waarbinnen de gemeente de betrokkene voor de brede intake moet oproepen.<sup>44</sup> Onderdeel van de brede intake zal een leerbaarheidstoets zijn, die door een door de minister aangewezen instantie zal worden afgenomen.<sup>45</sup> Daarna zal op basis van de brede intake door het college van BenW een PIP vastgesteld moeten worden binnen een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen termijn.<sup>46</sup>

De Afdeling merkt op dat het goed mogelijk is dat de brede intake en het vaststellen van het PIP in bepaalde gevallen meer tijd zal vereisen dan nu voorondersteld wordt. Te denken valt aan gevallen waarin de leerbaarheidstoets geen eenduidig antwoord geeft over het te behalen niveau of meer inzicht gekregen moet worden over de motivatie voor een bepaalde leerroute. Dat gaat af van de tijd die de inburgeringsplichtige heeft om binnen de gestelde termijn van drie jaar het traject met succes af te ronden.

Het lijkt dan ook meer voor de hand te liggen dat het moment van vaststelling van het PIP, waarbij de vereisten aan de inburgeraar concreet geformuleerd en opgelegd worden, als aanvang van de termijn genomen wordt.<sup>47</sup> Het feit dat tegen het besluit waarin het PIP is vervat bezwaar en beroep ingesteld kan worden<sup>48</sup> en mogelijk – incidenteel – aangewend zal worden staat daar niet aan in de weg, nu die procedures zullen zien op de inhoud en omvang van de inburgeringsplicht, en niet op de datum van ingang van het PIP.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig het voorstel op dit punt aan te passen.

<sup>42</sup> Het voorgestelde artikel 11, eerste lid.

<sup>43</sup> Het voorgestelde artikel 11, tweede lid.

<sup>44</sup> Het voorgestelde artikel 14, eerste lid.

<sup>45</sup> Het voorgestelde artikel 14, vierde lid.

<sup>46</sup> Het voorgestelde artikel 15, vijfde lid. Gedacht wordt aan een termijn van 10 weken, zie paragraaf 9.3.1.2 van de toelichting.

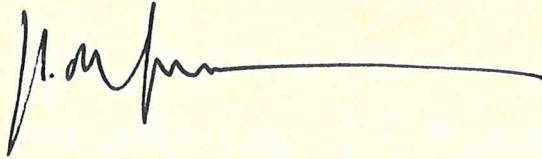
<sup>47</sup> Anders zal veelal gebruik gemaakt moeten worden van verlenging van de termijn, artikel 12.

<sup>48</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 9.7.4.

7. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized first name and a long horizontal line extending to the right.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W12.20.0019/III

- De leesbaarheid van de omvangrijke memorie van toelichting vergroten door onder andere te voorzien van een inhoudsopgave.