

Stichting Civic

Voor beter inburgeringsbeleid



Postbus 15565
1001 NB Amsterdam
KVK: 71489177
RSIN: 858735805
info@stichtingcivic.nl
www.stichtingcivic.nl

Amsterdam, 22 juli 2019

REACTIE OP CONSULTATIE WET INBURGERING 20[..]

1 Inleiding

Graag maakt Stichting Civic gebruik van de mogelijkheid om te reageren op het conceptvoorstel voor een nieuwe Wet inburgering ("**het wetsvoorstel**"). Met dit wetsvoorstel wordt het huidige stelsel van inburgering in de Nederlandse samenleving herzien.

De consultatievraag ziet op alle onderdelen van het wetsvoorstel en de toelichting daarop. In het bijzonder is gevraagd aandacht te besteden aan de mate waarin rekening is gehouden met het doenvermogen van inburgeraars en de voorgestelde beheersmaatregelen om misstanden en fraude tegen te gaan.

In deze reactie bespreken wij de noodzaak van een nieuw inburgeringsstelsel (par. 2). Daarbij beogen we zoveel mogelijk aan te sluiten op het verzoek om in te gaan op de aspecten van doenvermogen en beheersmaatregelen voor misbruik en fraude. Vervolgens bespreken wij het wetsvoorstel. We lichten hierbij onderdelen uit waarbij wij kanttekeningen plaatsen over de effectiviteit van voorgestelde maatregelen, de duidelijkheid van de wettelijke voorschriften en de waarborgen voor bestuursrechtelijke rechtsbescherming voor inburgeraars (par. 3). Afgesloten wordt met een slotwoord (par. 4).

Voordat wij in detail reageren op het voorliggende wetsvoorstel mag het niet onbenoemd blijven dat Stichting Civic idealiter een meer fundamentele herziening van het inburgeringstelsel had gezien. Op basis van wetenschappelijk onderzoek en ervaringen uit de praktijk is het duidelijk geworden dat het huidige beleid op onjuiste uitgangspunten is gestoeld. De afgelopen twintig jaar is het inburgeringsbeleid in toenemende mate gebaseerd op het idee dat niet-Europese nieuwkomers een persoonlijk 'integratieproces' moeten doorlopen om aan te tonen te passen bij de vermeend reeds geïntegreerde Nederlandse samenleving, voordat zij zouden mogen blijven.

Dit heeft ervoor gezorgd dat er geen proactief en faciliterend beleid is ingevoerd dat rekening houdt met de capaciteiten, behoeften en kansen van individuele personen, maar een averechts systeem van boete en straf dat met name de kwetsbaarste inburgeraars – die bijvoorbeeld kampten met trauma of laaggeletterdheid – financieel en verblijfsrechtelijk sanctioneert. De nieuwe voorstellen van de minister nemen de meest ernstige uitwassen van dit systeem weg, maar laten de basale opzet van het beleid in stand.

Stichting Civic zal zich daarom de komende jaren blijven inzetten voor een bredere discussie over wat 'inburgering' is, en wie er verantwoordelijk voor is. In het bijzonder zal Stichting Civic zich inzetten voor 'startbeleid' voor nieuwkomers in de samenleving dat

volledig is losgekoppeld van het verkrijgen van verblijfs- en burgerschapsrechten.¹ Het beleid voor nieuwkomers moet niet meer worden geassocieerd met de vraag 'Wie hoort hier?'. In plaats daarvan moet de nadruk liggen op het aanpakken van publieke uitdagingen (die zich kunnen voordoen als migranten arriveren) en het meetbaar maken van integratie. Dit houdt in dat (evt. verplichte) trajecten, onderwijs en begeleiding moeten worden aangeboden, afgestemd op de behoeften van niet-EU-migranten, als ook interne EU-migranten, asielzoekers en burgers.

Dit gezegd hebbende, volgt hierbij de reactie van Stichting Civic op het voorstel nieuwe wet inburgering:

2 De noodzaak van een nieuw inburgeringsstelsel

2.1 Algemeen

In het huidige inburgeringsstelsel is er veel mis. De opzet van het beleid veronderstelt een irreële mate van zelfredzaamheid van inburgeraars en bij de uitvoering van dit beleid zijn inburgeraars geconfronteerd met wachttijden, frauderende taalscholen, onduidelijke eisen en een gebrek aan transparantie met betrekking tot examenuitslagen.² De toelichting op het wetsvoorstel noemt enkele kernpunten die het beoogt op te lossen:

- de irreële veronderstelde mate van zelfredzaamheid van inburgeraars,
- het gebrek aan maatwerk, en
- misstanden en fraude.

Alvorens wij in de volgende paragraaf ingaan op de voorgestelde maatregelen en de waardering ervan, zullen we hier ter context eerst deze kernpunten bespreken.

2.2 Irreële mate van zelfredzaamheid en gebrek aan maatwerk

De herziening van het inburgeringsstelsel is wat betreft de opzet noodzakelijk, omdat uit verschillende onderzoeken blijkt dat de wetgever zonder goede onderbouwing is uitgegaan van een irreële mate van zelfredzaamheid van de inburgeraars.³ Door een gebrek aan adequate dienstverlening door de overheid hebben zij zelfs 'een valse start' in de Nederlandse samenleving gemaakt.⁴ Vooral de veronderstelde mate van eigen verantwoordelijkheid voor het kiezen van passend onderwijs en administratie daaromheen blijkt verkeerd te zijn ingeschat. Uit de evaluatie van de Wet inburgering 2013 van het wetsvoorstel blijkt dat voor inburgeraars niet altijd duidelijk is

'hoe het inburgeringsstelsel precies werkt, waar welke informatie te vinden is, welke inburgeringscursus het beste passend is bij de behoefte en het niveau van de inburgeraar en hoe de kosten van cursussen en examens het beste gefinancierd kunnen worden.'⁵

¹ T.M. de Waal, *Conditional Belonging* (diss. Amsterdam UvA), 2017

² Zie daarover T.M. de Waal, S. Ghebreab & A.H.A. Mohammad, 'Stop eens met feitenvrij inburgeringsbeleid', NRC 5 februari 2018.

³ N. Scholten e.a., *Civic Integration as a Key Pillar in Societal Resilience for Newcomers*, Stichting Civic 2019; Blom e.a., *Inburgering: systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet inburgering 2013*, Significant 2018. *Inburgering. Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013*, Algemene Rekenkamer 2017; Ruitenburch e.a., *Een valse start: een onderzoek naar behoorlijke inburgering*, De Nationale ombudsman 2018/065; M. van Rooijen e.a., *Financiële en sociale zelfredzaamheid van nieuwkomers. Een verkenning van het landelijke en lokale beleid*, Kennisplatform Integratie & Samenleving 2018; Crombach & Rooijmans, *Onderwijs in het inburgeringsproces*, MWM2 2016.

⁴ Ruitenburch e.a., 'Een valse start: een onderzoek naar behoorlijke inburgering', De Nationale ombudsman 2018/065.

⁵ Blom e.a. 2018, *supra* noot 3.

Het volgende citaat van een Eritrees-Nederlandse man is kenmerkend voor de problemen die lange tijd rondom de inburgering speelden:

'Er wordt geen hulp geboden bij het zoeken naar een geschikte taalschool. Wij worden allemaal aan ons lot overgelaten. Mensen worden door scholen misleid en er wordt misbruik gemaakt van hun onwetendheid. Ik weet dat je het recht hebt om je contract met een school na drie maanden te beëindigen. De meesten weten dat niet. Zij worden met een clause twee jaar aan dezelfde school gebonden. Het geld raakt op zonder dat zij ingeburgerd zijn.
(man, 42 jaar)⁶

De huidige Wet inburgering voorziet weliswaar in maatschappelijke begeleiding vanuit de gemeenten voor asielmigranten maar dit blijkt van wisselende kwaliteit en vaak alleen in de beginfase beschikbaar te zijn. Gemeenten en maatschappelijke begeleiders hebben bovendien 'niet altijd de informatiepositie om een inburgeraar optimaal te kunnen begeleiden'.⁷

2.3 Het gebrek aan maatwerk

Het taalaanbod blijkt ook niet altijd te passen bij de behoefte van de inburgeraar. Deels heeft dat te maken met de hiervoor genoemde problemen rondom zelfredzaamheid. Het huidige inburgeringsstelsel gaat uit van een consumentenmarkt, waarbij een 'kritische en vaardige consument nodig is' om taalaanbieders 'scherp' te houden.⁸ Deze moet zelf aangeven waar behoefte aan is. In werkelijkheid zijn niet alle inburgeraars dergelijke consumenten en kunnen zij deze inhoudelijke verschillen en kwaliteitsverschillen tussen taalaanbieders nauwelijks onderscheiden ondanks het Keurmerk Inburgeren van Blik op Werk.

Daarnaast stimuleert het huidige stelsel geen 'praktijkgerichte en contextgebonden taalverwerving' (duaal leren).⁹ Ook het examen doen op een hoger dan verplicht niveau (bijvoorbeeld B1 van het Europees Referentiekader) wordt niet gestimuleerd. Dit vanwege vrees voor het niet tijdig slagen binnen de inburgeringstermijn en de nadruk op sanctionering daarvoor.¹⁰ Voor een deel is slagen op niveau A2 al een te grote uitdaging. Zij hebben geen positief aanbod gebaseerd op wat zij wel kunnen en zijn aangewezen op in hun ogen 'buitenproportionele en demotiverende' eisen voor ontheffing op basis van voldoende geleverde inspanningen. Er zijn geen 'deelcertificaten' mogelijk, waarbij bepaalde onderdelen op een ander niveau kunnen worden afgesloten.

2.4 Misstanden en fraude

Bij de uitvoering van de Wet inburgering zijn er misstanden en fraude geconstateerd.

Naast 9 opsporingen van strafrechtelijk onderzoek naar examenfraude, constateerde DUO sinds 2009 267 onregelmatigheden rondom examinering. Deze betreffen veelal bezit van gsm, horloge of spiekbrief (41 keer) en het inzetten van een look-a-like (226 keer).

Misstanden en fraude betreffen niet alleen de examens maar ook het onderwijs.

Bij de meeste cursusinstellingen (hierna ook wel: "**taalscholen**") zijn er financiële onregelmatigheden geconstateerd. Uit de eerste financiële audit van Blik op Werk, die

⁶ L. Sterckx & M. Fessehazion, *Eritrese statushouders in Nederland: Een kwalitatief onderzoek over de vlucht en hun leven in Nederland*, Den Haag: SCP 2018.

⁷ Dit blijkt ook uit M. Sax e.a., *De mens centraal? Onderzoek naar de kansrijke koppeling*, De Beleidsonderzoekers 2019.

⁸ Blom e.a. 2018, *supra* noot 3; Algemene Rekenkamer 2017, *supra* noot 3.

⁹ Blom e.a. 2018, *supra* noot 3; Algemene Rekenkamer 2017, *supra* noot 3. Zie ook Kahman e.a., *VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2018. Een onderzoek naar de ervaringen van vluchtelingen met inburgering*, Verwey-Jonker Instituut 2018 en Crombach & Rooijmans 2016, *supra* noot 3.

¹⁰ Algemene Rekenkamer 2017, *supra* noot 3.

vanaf september 2018 is uitgevoerd, blijkt dat bij 48% van de onderzochte cursusinstellingen sprake is van financiële of andere onregelmatigheden. Bij 13% is er sprake van misbruik en bij 12% is er zelfs een zwaar vermoeden van fraude. Slechts 27% van de onderzochte cursusinstellingen krijgt een positieve waardering.

Bovendien ontving de Inspectie van SZW meldingen over misstanden en fraude. De Inspectie van SZW ontving vanaf mei 2017 tot en met mei 2019 maar liefst 390 meldingen. Deze hebben betrekking op bijna de helft van de cursusinstellingen met het Keurmerk Inburgering van Blik op Werk. Het gaat vooral om werving via cadeaus die zijn betaald uit de sociale lening van de inburgeraar, het declareren zonder aanbieden van lessen en (ontoereikende) leskwaliteit. Naast deze meldingen heeft de Inspectie SZW meerdere opsporingsonderzoeken lopen. De meldingen zijn overigens vooral afkomstig van inburgeraars, taalscholen en gemeenten. Geen van hen hebben als taak om fouten en fraude tegen te gaan. Meldingen die direct afkomstig zijn van Blik op Werk – dé organisatie die door de minister is aangewezen om taalscholen te voorzien van een keurmerk – vormen slechts een bescheiden aandeel van het totaal (6,7%, en tot en met 28 november 2018 maar 1,9%).

Hoewel de toelichting op het wetsvoorstel hier geen melding van maakt, merken wij op dat het toezicht op de cursusinstellingen voor lange tijd onvolledig was. Het is opmerkelijk dat pas sinds medio 2017 zaken als didactiek en inhoud van de cursussen ('toezicht in de klas') een rol gingen spelen bij het toekennen van het keurmerk aan cursusinstellingen. Blik op Werk toetste hiervoor slechts op de tevredenheid van inburgeraars en slagingspercentages. Er zijn taalscholen waarvan Blik op Werk vermoedt dat deze zijn gestopt met het voeren van het keurmerk wegens de invoering van 'toezicht in de klas' in de tweede helft van 2017. De kwaliteitszorg hiervan is nooit gewaarborgd. Het private kennisinstituut voor taalontwikkeling ITTA van de Universiteit van Amsterdam doet momenteel het onderzoek naar dit nieuwe toezicht in de klas. Uit voorlopige resultaten blijkt dat het grootste deel van de (huidige) cursusinstellingen goed presteert. Toch hebben een aantal cursusinstellingen onderwijsinhoudelijke tekortkomingen. Er zijn taalscholen waarbij het keurmerk is geschorst of ingetrokken door Blik op Werk. Bovendien zijn er taalscholen waarvan Blik op Werk vermoedt dat deze zijn gestopt met het voeren van het keurmerk wegens de invoering van 'toezicht in de klas' in de tweede helft van 2017.¹¹ De didactische kwaliteit van deze scholen is dus nooit getoetst.

2.5 Tussenconclusie

Uit het voorgaande blijkt dat de wetgever bij de privatisering van het inburgeringsonderwijs is uitgegaan van een irreële mate van (administratieve) zelfredzaamheid van inburgeraars. Dit had voorkomen kunnen worden door dit in kaart te brengen en de verwachtingen van het doenvermogen van inburgeraars *vooraf* goed te onderbouwen. Ook is er behoefte aan flexibiliteit. Een uniform einddoel wat betreft taalonderwijs doet geen recht aan de diverse capaciteiten, behoeften, doelen en talenten van inburgeraars. Ten slotte zijn er relatief laat beheersmaatregelen genomen om misstanden en fraude te voorkomen. Toezicht op de deugdelijkheid van het onderwijs moet vooraf goed worden geregeld. Hierna zullen deze lessen worden doorgetrokken naar het nieuwe wetsvoorstel.

3 Het wetsvoorstel: maatregelen en waardering

3.1 Algemeen

In het licht van de voornoemde problemen is het positief dat het inburgeringsstelsel wordt herzien. Toch hebben wij kanttekeningen bij het uitgewerkt wetsvoorstel. Deze hebben betrekking tot de verwachte effectiviteit van de maatregelen, de duidelijkheid van de

¹¹ Ministerie van SZW, 'Voortgang aanpak fraude inburgering', 9 mei 2019.

wettelijke voorschriften en de mogelijkheden tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming voor inburgeraars.

Voor de verwachte effectiviteit gaan wij uit van een wetsvoorstel dat een goede inburgering faciliteert en tegelijkertijd fraudebestendig is. Het faciliterende kan zich uiten in uitvoerbare voorschriften, brede toegang tot vormen van participatie en tot het onderwijs, maatwerk (rekening houdend met de reële capaciteiten en doelstellingen van de inburgeraar) en waarborgen voor de kwaliteit van het onderwijs.

We maken gebruik van de lessen die getrokken kunnen worden uit de verschillende rapporten over inburgering, het in opdracht van Stichting Civic uitgevoerde onderzoek naar best practices bij inburgering¹², gedeelde knelpunten tijdens landelijke bijeenkomsten die door ons zijn georganiseerd¹³ en signalen die wij ontvangen via correspondentie.

We zullen hierna eerst de doelstellingen van het wetsvoorstel bespreken (par. 3.2). Daarna zullen we min of meer de fases van inburgeren langslopen:

- De vaststelling van de inburgeringsplicht (par. 3.3)
- De brede intake en persoonlijk plan inburgering en participatie (par. 3.4)
- Het uitvoeren van de inburgeringsplicht (par. 3.5)
- Verantwoording en handhaving (par. 3.6)

Per fase worden verschillende onderwerpen besproken. In de tussenconclusie (par. 3.7) wordt een algemene waardering gegeven van het wetsvoorstel.

3.2 Doelstellingen van het wetsvoorstel

Voor de uitvoerbaarheid van regelgeving is het belangrijk dat de doelstellingen ervan duidelijk en consistent zijn geformuleerd.

Het wetsvoorstel heeft blijkens de considerans en de toelichting tot doel om te voorzien in een nieuw inburgeringsstelsel waarin inburgeringsplichtigen, de gemeenten en de rijksoverheid 'in een optimale positie' worden gebracht met als doel

'zo snel mogelijk de Nederlandse taal te leren op het voor hen hoogst haalbare niveau, richting werk worden geactiveerd en volwaardig aan de Nederlandse samenleving gaan deelnemen.'

Onder 'zo snel mogelijk' wordt een tijdige start van de inburgering en het niet onnodig lang laten duren van de inburgeringstrajecten verstaan. Onder 'volwaardig' wordt de nadruk gelegd op het hoogst haalbare taalniveau (B1 van het Europees referentiekader) en Kennis van de Nederlandse Maatschappij. Ook participeren naar vermogen, het op een passende wijze deelnemen aan de maatschappij, valt hier onder. De toelichting noemt in dat kader uitdrukkelijk het principe van maatwerk, dat in de huidige Wet inburgering mist.

De toelichting bij het wetsvoorstel benadrukt naast maatwerk ook dualiteit: naast de taal is er steeds een component participatie. Dat komt terug in de module Kennis van de Nederlandse Maatschappij ("KNM") en het participatieverklaringstraject ("PVT"). Daarnaast kunnen afspraken over participatie verder worden vastgelegd in het persoonlijk plan inburgering en participatie ("PIP"). Ook kwaliteit wordt nadrukkelijk genoemd. Kwaliteit wordt gewaarborgd via 'verscherpt' toezicht door Blik op Werk (kwaliteitsbodem) en doordat gemeenten voor statushouders de rechtsrelatie met de cursusinstellingen aangaan. Zij kunnen nadere kwaliteitseisen stellen.

¹² Scholten 2019, *supra* noot 3.

¹³ Bijeenkomst didactiek & toetsing 1 maart 2019. Bijeenkomst kerngroepen 19 april 2018; Bijeenkomst kick off Stichting Civic i.o. 13 december 2018. De meest recente bijeenkomst heeft geleid tot de volgende opinie: H. van der Veld & T.M. de Waal, 'Een taaltoets voor inburgeraars werkt juist averechts', Het Parool 18 april 2019. Overige publicaties zijn te vinden op de website van Stichting Civic (www.stichtingcivic.nl).

Bij de geformuleerde doelstellingen plaatsen we de volgende kanttekeningen:

- 'Snelheid' wordt blijkens de uitwerking van het wetsvoorstel in beperkende zin uitgelegd. Dit moet faciliterend worden uitgelegd.
- 'Volwaardige deelname' wordt uitgelegd als een einddoel in plaats van proces. Dit moet andersom.
- 'Maatwerk' is er slechts in beperkte zin en de invulling van 'dualiteit' door de gemeenten zal in de praktijk een uitdaging worden waarvoor kennis moet worden uitgewisseld. De extra participatie-eisen vereisen realistische inburgeringstermijnen.
- Het is onduidelijk of de 'kwaliteit' voldoende is gewaarborgd. Er is niet gemotiveerd waarom het reeds gefaalde kwaliteitszorgsysteem door Blik op Werk effectiever en efficiënter zou zijn dan publieke normering van taalscholen en publiek toezicht hierop. Dit moet nog gebeuren.
- Er zou moeten worden voorzien in een institutionele 'waterscheiding' tussen verblijfsrechten en inburgering.

Over de doelstelling 'snelheid'

Snelheid zou geen doelstelling op zichzelf moeten zijn, maar het ontbreken van vertragingen en knelpunten is wel een randvoorwaarde voor goede inburgering. Het idee van snel inburgeren zag oorspronkelijk op het zo snel mogelijk kunnen werken:

'Om integratieproblemen naderhand te beperken, stelt de raad voor asielzoekers toe te staan onder bepaalde voorwaarden arbeid te verrichten, eventueel in het kader van speciaal hiervoor aangewezen projecten. Zij zouden hiertoe in staat moeten worden gesteld nadat is bepaald dat zij de reactie op hun verzoek om asiel in Nederland mogen afwachten, dat wil zeggen vanaf ongeveer twee maanden na hun komst naar Nederland.'¹⁴

Dit faciliterend idee van 'snelheid' heeft plaatsgemaakt voor een beperkend idee van snelheid. De inburgeringstermijn is in de afgelopen jaren van 3.5 jaar verlaagd naar 3 jaar. In dit voorstel wordt 'snelheid' geconcretiseerd in verhoging van de taaleis onder dezelfde inburgeringstermijnen, met aanvullende eisen rondom participatie, en de afschaffing van de twee jaar extra voor alfabetisering. Hoewel de bedoelingen goed zijn – strengere termijnen zouden een vorm van extra stimulans zijn om vorderingen te maken – hebben zij in de praktijk averechtste effecten. Uit onderzoek van MWM² blijkt dat de strenge communicatie door de overheid demotiverend effect heeft.¹⁵ Het huidige wetsvoorstel gaat uit van termijnen waarvan niet duidelijk is of het haalbaar is en leunt in de motivering slechts op de verlengingsmogelijkheden. Het aanvragen en toekennen van verlengingen gaan echter gepaard met frustraties, administratieve lasten en vertragingen.

Snelheid als doelstelling zou alleen in faciliterende zin moeten worden geïnterpreteerd. Begeleiding in het proces van inburgeren kan langer of korter duren naar gelang de capaciteiten van de inburgeraar. Een uniforme harde termijn waarvan overschrijding ervan leidt tot boetes (en verblijfsrechtelijke sancties) zijn dus onwenselijk.

Over de doelstelling 'volwaardige' deelname aan de Nederlandse samenleving

Het volwaardig kunnen deelnemen aan de Nederlandse samenleving is een mooie doelstelling. Zij zou in de toelichting meer betrekking mogen hebben op de ontplooiing van

¹⁴ WRR, *Allochtonenbeleid*, nr. 36, Den Haag 1989.

¹⁵ Crombach & Rooijmans 2016, *supra* noot 3.

ieders talenten en burgerschapsvorming. Nu ligt de nadruk op linguïstische integratie, waarbij het uitgangspunt het niveau B1 van het Europees referentiekader is. Dit is problematisch. Het Europees referentiekader is volgens de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa nooit bedoeld om het niveau van integratie op te baseren en voorzichtigheid is getracht bij het inzetten ervan voor integratiebeleid.¹⁶ Bovendien staat met de focus op het eindresultaat het proces van inburgeren op de achtergrond.

Op basis van input van didactici pleiten wij voor een systeem van formatieve toetsing, waarbij de individuele doelstellingen van de inburgeraar centraal staan en gewerkt wordt met reflectiegesprekken en opdrachten.¹⁷ Zij zullen op deze manier naar verwachting gemotiveerder en succesvoller zijn. Hier staat inburgeren als *proces* centraal, waarbij de overheid een belangrijke *ondersteunende* rol speelt in het begeleiden naar succesvolle integratie. De doelstellingen worden, binnen door de overheid gestelde kaders, zelf door de inburgeraar gekozen. Het huidige wetsvoorstel gaat er echter grotendeels van uit dat inburgeren een *resultaat* is waar de overheid naar moet *sturen* en kiest daarom voor eindexamining op in principe B1-niveau en een boetesysteem voor het falen van examens binnen de gestelde termijn. Dit doet geen recht aan de werkelijkheid van de betekenis van inburgeren dat meer een proces is.

Over de doelstellingen 'maatwerk' en 'dualiteit'

In het licht van een effectieve inburgergering vinden wij het positief dat maatwerk en dualiteit, mits goed uitvoerbaar, een centrale rol krijgen in het wetsvoorstel. Ook is het goed dat bij participatie differentiatie bestaat naar vermogen; niet iedereen zal (meteen) betaald werk kunnen verrichten.

De uitvoerbaarheid van de vereisten omtrent dualiteit (onderwijs en participatie) zal een grote uitdaging worden voor gemeente, maar er zijn wel enige veelbelovende voorbeelden zoals de PiëzoMethodiek in Zoetermeer, Plan Einstein in Utrecht en het Programma Amsterdamse Aanpak Statushouders. Onderlinge kennisuitwisseling tussen gemeenten is onmisbaar. Voor inburgeraars komt participatie naast de verhoging van de taaleis, zonder dat de inburgeringstermijn wordt aangepast. Voor hen is er behoefte aan een realistisch inburgeringstermijn.

Maatwerk is een doelstelling van het wetsvoorstel maar in de uitwerking ervan slechts in beperkte zin aanwezig. Er is weliswaar meer sprake van verhoogde differentiatie in leerroutes ten opzichte van het huidige inburgeringsstelsel, maar er is geen recht op maatwerk. Dit is anders in bijvoorbeeld de Wet maatschappelijke ondersteuning, waarin expliciet een recht op een maatwerkvoorziening wordt geregeld. Er zal naar waarschijnlijkheid ook spanning bestaan tussen het idee van individuele maatwerk en het algemene inkoop- of subsidiebeleid van gemeenten waar gezorgd wordt voor voldoende (standaard)voorzieningen. Ook zal er spanning bestaan met de (gedeeltelijke) prestatiebekostiging van gemeenten. De focus op kwantitatieve indicatoren - de toelichting noemt als voorbeeld het percentage dat het inburgeringsdiploma haalt - en de sturing daarop kunnen het leveren van maatwerk, innovatie oplossingen en de autonomie van de ambtelijke professionals beperken.

¹⁶ Parlementaire Vergadering Raad van Europa, 'Integration tests: helping or hindering integration?', Resolution 1973 (2014) Final version. Zie ook J-C. Beacco e.a., 'Linguistic Integration of Adult Migrants: Guide to Policy Development and Implementation', 3rd Intergovernmental Conference, Straatsburg 3-4 juni 2014.

¹⁷ H. van der Veld & T.M. de Waal, 'Een taaltoets voor inburgeraars werkt juist averechts', Het Parool 18 april 2019; H. van der Veld & T.M. de Waal, 'Déze taaltoets maakt het inburgeren niet eenvoudiger', NRC 23 november 2018.

Wat maatwerk precies is, is niet duidelijk. Het lijkt vooral te zien op participatie. Als dat zo is, dan zou in de toelichting van het wetsvoorstel nadere aansluiting worden gezocht bij de invulling van het begrip door de SER.¹⁸

'Maatwerk kan invulling krijgen in de vorm van verschillende ondersteuningstrajecten. Op basis van succesvolle aanpakken in binnen- en buitenland is gebleken dat de participatie van statushouders gebaat is bij gecombineerde taal- en werktrajecten, een brede toegang tot het beroeps- en hoger onderwijs, verkorte arbeidsmarkttrajecten met aandacht voor eerder verworven competenties en ontmoetingen met werkgevers.

Maatwerk betekent ook een verbetering in de informatievoorziening op lokaal niveau. De zoektocht van statushouders naar de juiste vorm van ondersteuning en begeleiding is in de praktijk erg ingewikkeld gebleken.'

Wat betreft maatwerk is overigens nog onduidelijk hoe het wetsvoorstel omgaat met het SER-advies van mei 2019:

'De SER adviseert onder meer dat de 35 arbeidsmarktregio's een samenhangend pakket van voorzieningen bieden om statushouders en werkgevers te ondersteunen. Hiermee wordt lokaal maatwerk bevorderd. Gemeenten kunnen het niet alleen. Zij moeten in de regio kunnen rekenen op ondersteuning van uitvoeringsorganisaties, maatschappelijke partijen, gespecialiseerde dienstverleners en arbeidsorganisaties. Hiervan moeten zowel statushouders als andere groepen met een afstand tot de arbeidsmarkt kunnen profiteren.'¹⁹

Ook een door de SER voorgestelde 'landelijk kenniscentrum' voor de bundeling en deling van kennis omtrent taal, integratie en werk komt niet terug in het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel mag in het algemeen meer uitgaan van een keten in plaats van een 'eilandenstructuur'. De betrokken organisaties, waaronder cursusinstellingen en gemeenten, zouden vanaf de start meer met elkaar in verbinding mogen staan (zie daarover par. 3.4).

Over de doelstelling 'kwaliteit'

De kwaliteitszorg wordt overgelaten aan het keurmerksysteem van *Blik op Werk*. Gemeenten kunnen in de rechtsrelatie met de taalscholen aanvullende kwaliteitseisen stellen. Het toezicht op de specifieke onderwijsroute wordt gehouden door de Onderwijsinspectie.

Zoals hiervoor in paragraaf 2.4 is gebleken, heeft het keurmerksysteem in de afgelopen jaren nauwelijks een garantie kunnen bieden voor goed onderwijs. Er zijn taalscholen die kritisch zijn op *Blik op Werk* of het segregerende effect van het keurmerk en besluiten om geen keurmerk (meer) aan te vragen.²⁰

We vragen de regering om te motiveren waarom deze vorm van zelfregulering effectiever en efficiënter zou zijn dan publieke normering (in de vorm van zorgplichten of doelvoorschriften) en toezicht. Het is overigens opvallend dat het wetsvoorstel erg sturend is wat betreft de eisen voor inburgeraars, maar erg terughoudend is wat betreft de kwaliteit van de cursusinstellingen die hoofdzakelijk uit publieke middelen betaald zullen worden.

¹⁸ SER, *Integratie op werk. Meer kansen op werk voor nieuwkomers*, 19/04, mei 2019.

¹⁹ SER 2019, *supra* noot 18.

²⁰ Zie bijvoorbeeld B. Keuzenkamp, 'Keurmerk voor taalscholen werkt averechts voor inburgeraars', *Trouw* 7 januari 2019 en A. Appel, 'Keurmerk *Blik op Werk* – wij stoppen ermee!', *LinkedIn Pulse* 7 november 2017.

Voorzie in een institutionele 'waterscheiding' tussen inburgering en verblijf

Het inburgeringsstelsel koppelt nog steeds de inburgeringsplicht aan het verkrijgen van verblijfsrechten. Er wordt uitgegaan van een onwelkome houding van het moeten 'verdiene' van verblijfsrechten door te voldoen aan een set eisen op straffe van boetes. Het uitgangspunt moet zijn dat het inburgeringsbeleid faciliterend moet werken voor succesvolle integratie. Dit zou in het wetsvoorstel een leidend beginsel moeten zijn. Om deze reden zou inburgering moeten worden losgekoppeld van de momenten waarop niet-EU-migranten hun verblijfsrechten verkrijgen. Onder EU-wetgeving is dit toegestaan: dit geeft lidstaten de ruimte bepaalde inburgeringseisen voor bijvoorbeeld permanent verblijf in te voeren, maar dit is slechts een optie. Bovendien is het uiteindelijk een wassen neus: legaal residerende niet-EU-migranten hebben in principe na vijf jaar recht op verblijf, en inburgeringsvereisten mogen niet selecteren maar moeten integratie ondersteunen.²¹

Het voordeel van deze 'waterscheiding' is dat dit zal leiden tot een breder perspectief op integratievraagstukken, die nu onterecht alleen worden toegedicht aan niet-EU-migranten. Toch moet niet vergeten worden dat beleidsdoelen binnen de inburgering, zoals het stimuleren van (minimale) taalniveaus bij allen die in Nederland resideren, bredere vraagstukken betreffen. Zo neemt laaggeletterdheid in de Nederlandse samenleving toe²² en besluiten ook interne EU-migranten zich vaak blijvend in Nederland te vestigen.²³ Een breder, inclusief en emancipatoir (taal)beleid zou daarom meer gepast zijn in een tijd van 'nieuwe verscheidenheid', zoals omschreven door de WRR, inhoudende dat inwoners van Nederland in toenemende mate allerlei (migratie)achtergronden hebben.²⁴

3.3 Vaststelling van de inburgeringsplicht

De eerste fase van inburgeren betreft het hebben van een inburgeringsplicht en het mogelijk beroep doen op een vrijstelling of ontheffing. Een belangrijke wijziging is het ontbreken van een ontheffing op basis van geleverde inspanningen. Helaas wordt hier momenteel vaak op aangestuurd, omdat de exameneisen voor sommigen niet haalbaar zijn. Vanwege het bestaan van een Zelfredzaamheidsroute is deze ontheffing komen te vervallen. Vanuit de doelstelling van een volwaardige inburgering is dit positief te noemen.

Bij het vaststellen van de inburgeringsplicht plaatsen we de volgende kanttekeningen:

- Er ontbreekt een centraal aanspreekpunt voor de inburgeraar. Onderzocht zou moeten worden of dit alsnog mogelijk is.
- Er is geen uitstelkans voor degenen die tijdelijk ziek zijn. Hier zou in moeten worden voorzien.
- Er wordt geen rekening gehouden met eventuele 'ontheffingsfraude'. Het college van B&W van de gemeente kan bij de bestrijding ervan worden betrokken.
- Het is onduidelijk hoe de minister van SZW en de gemeente afstemmen hoe beoordeeld wordt wie de zelfredzaamheidsroute kan volgen. Duidelijkheid hierover is gewenst.

²¹ De Waal 2017, *supra* noot 1.

²² SER, Kabinetsbeleid is niet voldoende om laaggeletterdheid aan te pakken: <https://www.ser.nl/nl/actueel/Nieuws/aanpak-laaggeletterdheid>, 2019

²³ WRR, In Betere Banen (over Bulgaarse en Roemeense migratie), 2012. Zie ook: Nieuwsuur 22 mei 2019: <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2285814-van-poolse-kerk-tot-poolse-kapper-voor-veel-polen-is-integreren-niet-nodig.html>

²⁴ WRR, De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland, 2018.

Ontbreken van een centraal aanspreekpunt

Er is in het wetsvoorstel niet voorzien in één centraal aanspreekpunt voor de inburgeraar. Ondanks de nieuwe taken van de gemeenten, blijft de minister van SZW nog steeds verantwoordelijk voor de vaststelling van de inburgeringsplicht, de vrijstellingen en ontheffingen voor de inburgeringsplicht. Ook boetes kunnen voor verschillende overtredingen worden opgelegd door de minister van SZW en het college van de desbetreffende gemeente ("het college"). Dit principe van een centraal aanspreekpunt is in deze sector in het bijzonder van belang vanwege het gebrek aan taalvaardigheid en de behoefte aan begeleiding.

Onderzocht zou moeten worden of het mogelijk is om verschillende informatievoorzieningen en de toezending van beschikkingen steeds via de gemeente te laten lopen. Het college zou ook een plicht opgelegd kunnen krijgen om deze beschikkingen, die door de minister zouden moeten worden gedeeld, voor elke statushouder administratief bij te houden en indien nodig uit te leggen.

Ontbreken van een uitstelmogelijkheid als alternatief voor ontheffing

Vanwege de focus op strakke termijnen ontbreekt er in het wetsvoorstel een mogelijkheid om de inburgeringsplicht tijdelijk uit te stellen. Volgens artikel 5 van het wetsvoorstel krijgt een inburgeringsplichtige een ontheffing van de inburgeringsplicht als deze *blijvend* niet in staat is om aan de inburgeringsplicht te voldoen of voldoende te zijn ingeburgerd. Er is niets geregeld voor degenen die bijvoorbeeld vanwege langdurige ziekte *tijdelijk* niet aan de inburgeringsplicht kunnen voldoen, ook niet aan de zelfredzaamheidsroute. Voor deze groep zou een (optionele) uitstelmogelijkheid voorzien moeten worden. Daarbij kan voor de vaststelling van de termijn rekening worden gehouden met het advies van een onafhankelijke arts.

Geen beheersmaatregel voor 'ontheffingsfraude'

Net als in het huidige inburgeringsstelsel moet bij de aanvraag om een ontheffing om medische redenen rekening worden gehouden met vormen van 'indicatiefraude' zoals in de zorgsector. Wellicht kan voorzien worden in een mogelijkheid voor het college om een *second opinion* aan te vragen bij een sterk vermoeden van fraude.

Onduidelijkheid over afstemming tussen gemeenten en minister over zelfredzaamheidsroute

Ten slotte is uit de toelichting bij het wetsvoorstel niet duidelijk op te maken hoe de afstemming (met betrekking tot de beoordelingscriteria) verloopt tussen gemeenten, die kunnen vaststellen dat de inburgeraar de zelfredzaamheidsroute kan volgen, en de minister van SZW die vaststelt dat dit niet kan en overgaat tot het afgeven van een ontheffing. Dit moet verduidelijkt worden. Er zou ook een expliciete mogelijkheid moeten bestaan om na het (wegens medische klachten tevergeefs) proberen van de zelfredzaamheidsroute, op advies van de gemeente alsnog een ontheffing of een voorziening op maat te krijgen.

3.4 Brede intake en persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP)

De tweede fase van het inburgeren betreft het afnemen van een brede intake en het vaststellen van een zogenoemde PIP. Wij gaan hier ook in op het ontzorgen van inburgeringsplichtige statushouders en het niet meer zelf onderwijs in hoeven te kopen door statushouders.

In het algemeen valt het positief te waarderen dat in het wetsvoorstel een 'brede intake' en PIP worden geïntroduceerd. Dit komt tegemoet aan het gebrek aan informatievoorziening van gemeente en de mogelijkheid om op basis van de capaciteiten van de inburgeraar te differentiëren in de route naar een volwaardige inburgering. Ook

dualiteit (werken en leren) kan tot uitdrukking komen in de PIP. De drie beschikbare leerroutes worden hierna onder paragraaf 3.5 behandeld.

Bij de brede intake en de PIP plaatsen we de volgende kanttekeningen:

- De veranderende rol van cursusinstellingen ontbreekt en kan beter tot uitdrukking komen in het wetsvoorstel of de toelichting erop
- Het is belangrijk dat gemeenten voldoende financiële, personele en administratieve capaciteit hebben om de nieuwe taken te verrichten.
- Vanwege de dreiging van boetes op het niet behalen van het eindresultaat bestaat er kans dat de leerbaarheidstoets 'slecht' wordt gemaakt en de instroom in de zelfredzaamheidsroute groter is dan verondersteld. Hiermee moet rekening worden gehouden in het wetsvoorstel, bij voorkeur door sanctionering van onkunde (niet op tijd halen van examens) af te schaffen.
- Er moet worden voorzien in rechtsbeschermingsmogelijkheden bij het op redelijke gronden willen switchen van leerroute en taalschool.
- Er is beperkt voorzien in maatwerk. Maatwerk moet in ieder geval voor schrijvende gevallen geregeld worden via een 'maatwerkclausule'.
- Het verplichte karakter van ontzorgen is niet doelmatig. Ontzorgen moet flexibeler worden ingevuld.
- De toenemende verschillen tussen statushouders en familiemigranten zorgen voor rechtsongelijkheid en de motivering hiervoor stoelt op te algemene aannames. Differentiatie is ook voor deze groep is nodig.

Ontbreken rol cursusinstellingen

Opvallend is dat in het wetsvoorstel en de toelichting geen centrale rol voor cursusinstellingen is weggelegd. Dit terwijl zij mogelijk grotendeels met publieke gelden zullen worden gefinancierd. Momenteel zijn het de cursusinstellingen die de taken uitvoeren die straks bij de gemeente zullen liggen, zoals de intake en het monitoren van voortgang. In het wetsvoorstel en de toelichting erop komt de samenwerking tussen de taalschool, gemeente en inburgeraar niet aan de orde. Vanuit de praktijk wordt er bijvoorbeeld door taaldocenten geklaagd over verzuim en de negatieve invloed daarvan op de persoonlijke leercurve. Hoe ziet de aanpak van een dergelijk probleem eruit? Hoe faciliteert het wetsvoorstel de samenwerking met de cursusinstelling om zoiets aan te pakken? En welke rol speelt de PIP daarin? Kan het college tussentijds nadere afspraken maken of aanwijzingen aan de betrokken partijen geven? De rol van cursusinstellingen mag in het wetsvoorstel of de toelichting erop duidelijker worden beschreven.

Waarborg het 'doenvermogen' van de gemeente en haar professionals

De introductie van de brede intake en PIP vereist voldoende financiële, personele en administratieve capaciteit van gemeenten om adequaat maatwerk te kunnen leveren. Dit moet vooraf gewaarborgd worden. Uit de praktijk zijn er signalen dat voor deze nieuwe taak ondersteuning zal worden gezocht van private marktpartijen. Het wetsvoorstel kan voorzien in een eventuele inzet van adviseurs bij het nemen van besluiten door het college.

Risico's rondom de leerbaarheidstoets

Onderdeel van de brede intake is een leerbaarheidstoets. Als uit de resultaten van die toets blijkt dat voor de inburgeraar niveau B1 van het Europees referentiekader haalbaar is, dan kan de gemeente deze inburgeraar alleen in een andere route plaatsen als

'zwaarwegende aspecten daartoe aanleiding geven'. Wij gaan ervan uit dat hiermee alleen de alternatieve zelfredzaamheidsroute wordt bedoeld, aangezien toeleiding naar een diploma via de onderwijsroute juist aangemoedigd moet worden.

Wat in de toelichting bij het wetsvoorstel ontbreekt is een onderbouwing van de assumptie dat het B1-niveau binnen dezelfde termijn van drie jaar kan worden gehaald, terwijl in het huidige inburgeringsstelsel ontheffingen en verlengingen voor het examen op niveau A2 haast standaard praktijk zijn geworden. Het risico bestaat dat de groep die instroomt in de zelfredzaamheidsroute groter zal zijn dan wordt verondersteld.

Bovendien moet rekening worden gehouden met het risico dat de dreiging van bestuurlijke boetes voor het niet halen van de examens ertoe leiden dat de leerbaarheidstoets 'slecht' wordt gemaakt. Hoewel de zelfredzaamheidsroute een intensief traject is, scheelt het voor de inburgeraar dat deze geen examens kent. Dit is een van de perverse prikkels van het sanctioneren van het niet behalen van het eindresultaat. De handhaving moet onzes inziens zien op het proces van inburgeren, niet het eindresultaat (zie hierover ook par. 3.6).

Rechtsbescherming bij switchen routes en taalscholen

De uitkomsten van de brede intake worden vertaald in een PIP. Het is goed dat de PIP een beschikking is. Ook is het goed dat de voortgang in de uitvoering van de PIP zal worden gemonitord. In artikel 17, derde lid, kan het college de leerroute opnieuw vaststellen. Dit gebeurt op een bij algemene maatregel van bestuur bepaalde termijn.

Het is vanuit het oogpunt van wederkerigheid wenselijk dat de inburgeraar zelf ook kan aangeven wanneer switchen van routes (of cursusinstelling; daar is in het wetsvoorstel niet voorzien) wenselijk is. De beslissing hieromtrent zou ook gekwalificeerd moeten worden als een beschikking om rechtsbescherming te bieden aan inburgeraars. Het kan namelijk ook voorkomen dat gemeente niet aan de in de PIP geuite verwachtingen voldoet. De inburgeraar zal niet naar de burgerlijke rechter hoeven te stappen om hier iets tegen te doen.

In het geval dat de inburgeraar niet of onvoldoende meewerkt aan de in de PIP genoemde geboden ondersteuning legt het college een bestuurlijke boete op. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid moet vooraf duidelijk worden vastgesteld wat 'onvoldoende meewerken' inhoudt voordat een bestraffende sanctie kan worden opgelegd (zie daarover ook par. 3.6).

Ontbreken van een hardheid- of maatwerksclausule

Wij missen écht maatwerk voor zeer uitzonderlijke gevallen, die niet te vatten zijn in de regels. In NRC deed Samuel (20) zijn verhaal waarin blijkt dat hij moet stoppen met werken om de inburgeringsexamens te doen (in het nieuwe stelsel waarschijnlijk om de zelfredzaamheidsroute te volgen).²⁵ Er zou voorzien moeten worden in een hardheids- of maatwerkclausule voor de enkele gevallen waarin het zeer onredelijk zou zijn om vast te houden aan alle wettelijke vereisten. Het gaat dan niet om een volledige ontheffing van de inburgeringsplicht maar een op maatwerk aangewezen aangepaste invulling van de inburgeringsplicht. Dit is ook nodig indien de zelfredzaamheidsroute slechts deels haalbaar is als alternatief voor een volledige ontheffing.

Ontzorgen niet altijd doelmatig en mag niet leiden tot een ongunstiger bijstandsniveau

Het administratief ontzorgen van bijstandsgerechtigde statushouders door de gemeente in de eerste zes maanden (door de betalingen voor huur, gas, water, stroom en verplichte zorgverzekering namens hen te laten doen), zorgt voor de nodige focus op het inburgeren. Dit mag echter volgens artikel 29 van de Kwalificatierichtlijn en artikel 23 van het

²⁵ S. Kamerman, 'Samuel wil wel, maar zal het inburgeringsexamen niet halen', NRC 25 juni 2019.

Vluchtelingenverdrag er niet toe leiden dat statushouders een ongunstiger niveau van bijstand ontvangen dan anderen.

Ontzorgen is in het wetsvoorstel verplicht, maar het zal niet in alle gevallen doelmatig zijn. Er zou daarom beslisruimte moeten zijn voor de gemeente voor de beslissing om te ontzorgen. Daarbij zullen de wensen van de inburgeraar moeten worden meegewogen, maar ook het risico op verkwistend gedrag of verwachte noodzaak voor de inburgeraar vanwege zijn of haar persoonlijke situatie. De termijn van zes maanden zou ook flexibeler mogen worden. Sommige statushouders hebben langer behoefte aan ontzorgen.²⁶

Geen nieuwe schuldenproblematiek voor statushouders; verschillen met familiemigranten groter

In het kader van verminderde lastendruk voor inburgeraars is het ook goed dat inburgeringsplichtige statushouders volgens het wetsvoorstel geen sociale lening meer af hoeven te sluiten om als consument zelf onderwijs in te kopen. De gemeente zal de verplichting krijgen om voor het inburgeringsaanbod te zorgen. Hiermee wordt minder een beroep gedaan op de zelfredzaamheid van inburgeraars en kunnen gemeenten de kwaliteit van taalscholen aansturen.

Hierbij moet voorkomen worden dat de outputindicator van slagingspercentages perverse prikkels in de hand werken. Gemeenten moeten niet zozeer kijken naar slagingspercentages (zoals Blik op Werk vooral deed tot medio 2017; met alle onregelmatigheden van dien) maar naar de evaluatie van de didactische kwaliteit van het onderwijs. Voor nieuwe scholen zou er moeten worden voorzien in een adequate kwaliteitstoets. Het mogelijk maken van toetreding van nieuwe aanbieders mag de continuïteit van het onderwijs niet in de weg staan.

Een kritiekpunt is dat de eigen verantwoordelijkheid voor het inkopen van het onderwijs in zijn geheel is blijven bestaan voor de inburgeringsplichtige familie-immigranten, voor zover deze ziet op het taalonderwijs en KNM. Deze groep heeft volgens de toelichting een voldoende hoog inkomen, een beschikbare netwerk en partner die reeds is geworteld in de Nederlandse samenleving.

Het is opvallend dat hier geen differentiatie plaatsvindt. Ook in deze groep kan de financiële of administratieve capaciteit van bepaalde personen worden overschat, zoals die met het minimaal vereiste inkomen voor gezinsmigratie of partners van degenen die ontheven zijn van de inburgeringsplicht. Uit onderzoek van MWM² blijkt dat de hoge kosten familiemigranten afschrikken, deze kiezen voor zelfstudie en later toch onderwijs nodig blijken te hebben.²⁷ Zij maken daarvoor veel schulden.

De aangenomen motie van Paternotte (D66) en Van den Berge (GL) om de gevolgen van het nieuwe stelsel voor familiemigranten pas ná de inwerkingtreding van het stelsel te onderzoeken, is onwenselijk.²⁸ De kern van de kritiek van Algemene Rekenkamer op de huidige wet is juist dat de wetgever niet *vooraf* 'de mogelijke gevolgen in de praktijk' naging en dat de eigen verantwoordelijkheid als basis van het beleid '*vooraf* niet goed onderbouwd' was. De wetgever moet deze herhaling van zetten voorkomen.

Overigens veronderstelt artikel 21 lid 5 van het wetsvoorstel dat de lening kan worden kwijtgescholden. De gronden voor kwijtschelding zijn niet genoemd. Om willekeur te voorkomen zou het wetsvoorstel hier nog in moeten voorzien.

²⁶ Ministerie van SZW, *Financiële zelfredzaamheid van statushouders: een proces van begeleid loslaten*, Den Haag 2019.

²⁷ Crombach & Rooijmans 2016, *supra* noot 3.

²⁸ *Kamerstukken II 2018/19*, 32 824, nr. 267.

3.5 Uitvoeren van de inburgeringsplicht

De derde fase betreft het uitvoeren van de inburgeringsplicht. Het wetsvoorstel gaat uit een inburgeringsplicht die bestaat uit

1. het afronden van het participatieverklaringstraject ("PVT"),
2. het afronden van de module Arbeidsmarkt en Participatie ("MAP"), en
3. het behalen van één van de volgende routes:
 - a. het inburgeringsexamen ("B1-route"),
 - b. het taalschakeltraject ("Onderwijsroute") of
 - c. de zelfredzaamheidsroute ("Z-route").

De differentiatie in drie routes is nieuw.

In de B1-route wordt uitgegaan dat de inburgeraar examinering voor mondelinge en schriftelijke vaardigheden het vereiste niveau B1 van het ERK kan behalen. Dat is hoger dan de huidige eis van niveau A2. Lukt dat na aanzienlijke inspanningen niet binnen de gestelde inburgeringstermijn (van in principe drie jaar of een verlengde termijn bij niet-verwijtbare termijnoverschrijding), dan wordt na advisering door de cursusinstelling en een gesprek met het college het vereiste niveau vastgesteld op A2. In beide gevallen wordt ook Kennis van de Nederlandse Maatschappij geëxamineerd.

De onderwijsroute is voor de inburgeringsplichtige die de leeftijd van 28 jaar niet heeft bereikt en tijdens de brede intake aangeeft een opleiding in het beroeps- of wetenschappelijk onderwijs te willen volgen. Deelname aan deze route is afhankelijk van de positieve beoordeling door het college van de 'grote kans' dat er een diploma wordt behaald na het volgen van deze route. De route zelf bestaat uit een opleiding educatie gericht op het begeleiden van anderstaligen richting het beroeps- of wetenschappelijk onderwijs. De afronding van de MAP is voor degenen die deze route volgen niet verplicht.

De inburgeringsplichtigen die, naar het oordeel van het college, niet in staat zijn om de B1-route of de onderwijsroute te volgen binnen drie jaar volgen de Z-route. Deze route is gericht op de Nederlandse taal (op minimaal niveau A1), zelfredzaamheid, activering en participatie in de Nederlandse maatschappij. De afronding van dit traject wordt afgesloten met de afgifte van een certificaat.

Wij zijn positief over de differentiatie in leerroutes ten opzichte van het huidige stelsel. Wij zetten echter enkele kanttekeningen bij de concretisering ervan:

- Het vooraf te hoog inzetten en later naar beneden schalen van taalniveau is onverantwoord. Maak meer differentiatie in niveau en tijd mogelijk.
- Er moet worden voorzien in de mogelijkheden om deelcertificaten te halen
- De leeftijdsgrens voor de onderwijsroute is een onnodige barrière en moet geschrapt worden
- De waarde en betekenis van de participatieverklaring is onduidelijk. Vanwege de uitbreiding van de inburgeringseisen en de overlap met deze verklaring moet het nut en de noodzaak van het PVT worden heroverwogen.

Naar beneden schalen van niveau onverantwoord

Het uitgangspunt is om inburgeraars te laten studeren voor het examen op niveau B1 en pas na 'aanzienlijke inspanningen' af te schalen naar A2. Dit is didactisch gezien niet verantwoord. Bij de brede intake en de PIP zou gedifferentieerd kunnen worden tussen capaciteiten voor het maken van examens op A2- en B1-niveau. Dit zal ook voorkomen

dat gemeenten te snel verwijzen naar de Z-route om vertragingen in het voldoen aan de inburgeringsplicht en boetes te voorkomen.

Zoals in par. 3.2 is besproken, is snelheid geformuleerd als een doelstelling. Wij hebben de voorkeur voor het daadwerkelijk halen van de doelstellingen van de inburgeraar in een langer termijn dan het afschalen naar een lager niveau omwille van het halen van de termijnen.

Geen deelcertificaten

In de evaluatie van de Wet inburgering 2013 is geadviseerd om deelcertificaten in te voeren: 'Dit wordt des te urgenter als B1 het nieuwe streefniveau voor de inburgering wordt'.²⁹

In het wetsvoorstel staat deze mogelijkheid open voor de Z-route maar niet voor overige routes. Voor echt maatwerk zou het standaard mogelijk moeten zijn om bepaalde onderdelen op een ander niveau te kunnen afsluiten.

Leeftijdsgrens is een onnodige barrière

Wat betreft de onderwijsroute is het een onnodige barrière dat voor het taalschakeltraject aangesloten wordt op de studiefinancieringsregels voor de vervolgopleiding. Het taalschakeltraject kan gefinancierd worden voor statushouders, waarna de vervolgopleiding via beschikbare faciliteiten zoals een Leven-Lang-Leren-krediet kunnen worden bekostigd.

Onduidelijke betekenis van de inhoud van de participatieverklaring

De waarde en betekenis van de participatieverklaring is ook in het nieuwe stelsel onduidelijk. Zowel de Raad van State als de Nederlandse Orde van Advocaten hebben hier eerder kritiek op geleverd. De participatie verklaring staat op gespannen voet met de vrijheid van gedachten, geweten en godsdienst.³⁰ Bovendien is er volgens de Raad van State veel overlap tussen de inhoud van het PVT en andere onderdelen van de inburgeringsplicht.³¹

Welke waarde heeft de ondertekening van de participatieverklaring als niet-ondertekening leidt tot en bestuurlijke boete? Voor overige gedrags- en implementatiecontracten is bekend dat onder druk gedane of uitgelokte beloften nauwelijks gedrag veranderen en er gewerkt moet worden met positieve prikkels.³²

En welke (sociale) verplichtingen vloeien voort uit de verklaring en wat betekent het 'respecteren' van de Nederlandse waarden? Wordt inburgeraars verteld dat ze deze ook moeten verinnerlijken? Zo ja, hoe verhoudt zich dat ten opzichte van de vrijheid van geweten en vrijheid van meningsuiting?³³ Bovendien wekt de participatieverklaring de suggestie dat in Nederland deze waarden kritiekloos door iedereen worden omschreven, terwijl er juist veel debat is over het belang en de beste invulling van de ze waarden. Tot slot tast de participatieverklaring het idee van gelijkwaardig burgerschap aan.³⁴ Dit komt doordat alleen inburgeraars wordt gevraagd de participatieverklaring te ondertekenen, en

²⁹ Blom e.a. 2018, *supra* noot 3.

³⁰ NOvA, 'Consultatie Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit inburgering en enkele andere besluiten in verband met de invoering van het participatieverklaringstraject en de wettelijke vastlegging van de maatschappelijke begeleiding', 17 januari 2017.

³¹ *Kamerstukken II 2016/2017*, 34 584, nr. 4

³² Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken, *Factsheet gedragscontracten en implementatie-intenties*, <https://www.kcwj.nl/sites/default/files/Factsheet_Gedragscontracten_en_implementatie-intenties.pdf>.

³³ M. Stremler, *De participatieverklaring: onrechtsstatelijk moralisme*, 7 maart 2017, Nederlandrechtstaat.nl.

³⁴ T.M. de Waal, 'Drie redenen waarom de participatieverklaring een heel slecht idee is', 30 juni 2017.

dat de verklaring de zinsnede bevat dat zij 'een bijdrage zullen gaan leveren aan de Nederlandse samenleving'. Dit is een belofte die andere Nederlandse burgers nooit hebben hoeven te doen (en hoewel actief burgerschap wenselijk is in een democratie, het geen vereiste is voor juridisch burgerschap).

Het is voorts onduidelijk waarom het PVT noodzakelijk blijft, aangezien er straks zowel overlap is met de eisen uit de KNM, MAP en het participatieonderdeel in de PIP. De toegenomen overlap maakt de kritiek over onnodige overlap door de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken in het huidige stelsel alleen relevanter.³⁵

3.6 Verantwoording en handhaving

De laatste fase gaat over de verantwoording over de uitvoering van de inburgeringsplicht. Inburgeraars hebben een resultaatsverplichting om aan de inburgeringsplicht te voldoen en een inspanningsverplichting met betrekking tot de brede intake en het volgen van de afspraken in de PIP. Net als in de huidige wet is er voorzien van een stelsel van bestuurlijke boetes voor inburgeraars.

Bij de verantwoording over het voldoen aan de eisen van de Wet inburgering en de handhaving ervan voor overheden, plaatsen we de volgende kanttekeningen.

- Er zijn geen publieke normen voor cursusinstellingen en er is geen publiek toezicht geregeld. Een motivering hiervoor ontbreekt.
- De kerstboom aan sanctiemogelijkheden voor de minister van SZW en het college van B&W is verwarrend, inflexibel en onrechtvaardig (zeker in het geval van sanctionering van onkunde). Niet wantrouwen maar vertrouwen moet het uitgangspunt zijn en daarvoor zijn er andere aangewezen handhavingsmogelijkheden.
- Het is onduidelijk hoe gemeenten onderling en met de minister van SZW zullen afstemmen wanneer een inburgeraar verwijtbaar handelt. Willekeur moet worden voorkomen.
- De toezichthouder moet gegevens kunnen uitwisselen met de desbetreffende gemeente en de minister van SZW. Het wetsvoorstel moet hier explicieter over zijn.
- Er is niet voorzien in een overgangsregeling voor inburgeraars. Dit is een urgent punt waarover wij eerder een brief stuurden aan de minister van SZW.

Geen publieke normen voor cursusinstellingen

In het wetsvoorstel wordt sterk geleund op voorzetting van het bestaande keurmerksysteem van *Blik op Werk*, dat sinds 2017 is aangescherpt. Hierboven op komen aanvullende kwaliteitseisen van gemeenten die verantwoordelijk zijn voor het aanbod van inburgeringsonderwijs voor statushouders. Zij moeten hiervoor echter wel voldoende kennis in huis hebben.

Doordat gemeenten en niet de statushouders de rechtsrelatie met de cursusinstellingen aangaan, hebben gemeenten mogelijkheden om cursusinstellingen op misstanden aan te spreken. Afhankelijk van de gemaakte afspraken, kan net als in de huidige situatie factureringsfraude worden voorkomen (bijvoorbeeld bij een afgesproken vergoeding per uur). Bij een vermoeden van fraude zijn controles over de gevolgde uren noodzakelijk.

³⁵ ACVZ, 'Wijziging Wet inburgering inzake invoering participatieverklaringstraject', 7 juni 2016.

In het wetsvoorstel ontbreekt een motivering voor het niet normeren van cursusinstellingen en het niet voorzien in publiek toezicht op de naleving van deze normen. Dit zou moeten nadat is gebleken dat jarenlang marginaal toezicht door Blik op Werk is uitgevoerd. Vanuit de taalscholen was destijds publiek toezicht door de Onderwijsinspectie juist verzocht en dit moet opnieuw in overweging worden genomen:

'In de reactie op het concept-Besluit inburgering in april 2012 gaven taalaanbieders en koepelorganisaties aan dat er betere kwaliteitscriteria moesten komen voor inburgeringscursussen en dat de Onderwijsinspectie zou moeten toezien op de kwaliteit en de toegankelijkheid (Boaborea, 2012; MBO Raad, 2012; KCE, 2012; NRTO, 2012).'³⁶

Het zwaartepunt van normstelling en sanctionering in het wetsvoorstel ligt op de inburgeraar. Cursusinstellingen kunnen via het publiekrecht wel strafrechtelijk worden gesanctioneerd. Dit strafrechtelijk optreden kent hogere drempels en uitvoeringskosten dan bestuursrechtelijk optreden.

Het is onduidelijk of de gekozen vorm van zelfregulering via Blik op Werk daadwerkelijk (financiële) voordelen heeft ten opzichte van publieke regulering in de vorm van deugdelijkheids- of kwaliteitseisen en toezicht, aangezien de Onderwijsinspectie alsnog betrokken is bij de organisatie van Blik op Werk en de Inspectie van SZW druk is met strafrechtelijke opsporing.

Veelvoud aan bevoegdheden tot opleggen boetes

De inburgeraar loopt het risico om op ten minste zeven momenten beboet te worden en door verschillende bestuursorganen hetgeen verwarrend is voor de inburgeraar. Deze bestuursorganen hebben *geen* beleidsruime, hetgeen de wetgeving inflexibel maakt voor ontwikkelingen uit de praktijk. Er zal rekening gehouden moeten worden met sommige personen (bijvoorbeeld met een beperkt cognitief vermogen) die uit gebrek aan doenvermogen regels overtreden in plaats van uit onwil.

Het college kan een boete opleggen (a) bij het niet verschijnen bij de brede intake, (b) het niet meewerken aan de brede intake, (c) het niet of onvoldoende meewerken aan de in de PIP genoemde geboden ondersteuning en begeleiding (voortgangsgesprekken) en (d) het niet houden aan de vastgestelde intensiteit van de leerroute. In de boetebeschikking kan een termijn worden gesteld om alsnog aan de norm te voldoen, op straffe van een volgende boete.

Dezelfde systematiek geldt voor (i) het niet tijdig afronden van het PVT en (ii) de MAP, met dien verstande dat de minister van SZW (DUO) de boete oplegt en de termijn voordat een nieuwe boete wordt opgelegd hooguit één jaar duurt. De minister van SZW legt ook een boete op voor (iii) het niet tijdig afronden van de leerroute, waarbij de termijn voor een nieuwe boete twee jaar is. In plaats van enige bekommering over de vragen *waarom* het inburgeringstraject niet is gehaald en *wat* er nodig is om dat wel te doen, wordt er bestraffend opgetreden. Dat past niet in het karakter van een faciliterend inburgeringswet.

Er is niet gemotiveerd waarom deze dubbele boetebevoegdheid – voor tijdens de inburgeringstermijn en na afloop van de inburgeringstermijn – noodzakelijk is. Als een inburgeraar het onderwijs volgt, voldoende meewerkt aan de voortgangsgesprekken en de gemeente geen aanleiding ziet voor het afschalen naar een ander niveau of leerroute, dan kan er nauwelijks sprake zijn van verwijtbaarheid aan het adres van de inburgeraar bij het niet halen van de inburgeringstermijn. Switchen van leerroutes of scholen en daarmee enige vertraging oplopen zou ook niet afgestraft moeten worden met een boete. Het is onrechtvaardig om beboet te worden voor *onkunde*, namelijk het niet halen van een examen terwijl de wil er wel is geweest. Het afschaffen van de sanctionering voor het niet halen van de resultaatsverplichting zou bovendien perverse prikkels wegnemen, zoals het

³⁶ Algemene Rekenkamer 2017, *supra* noot 3, p. 34

opzettelijk slecht maken van de leerbaarheidstoets of op oneigenlijke gronden proberen een afschaling naar A2 te bewerkstelligen.

Het zou de voorkeur verdienen als de relatie tussen inburgeraar en overheden op basis van vertrouwen wordt aangegaan. Informatieoverdracht (o.a. voorlichting) en ondersteuning (o.a. het wegnemen van barrières) zijn de aangewezen interventies om naleving van de inburgeringsregels te bevorderen en niet het dreigen met of het opleggen van bestuurlijke boetes.

Onduidelijkheid over afstemming over verwijtbaarheid

Bij het opleggen van boetes worden de mate van verwijtbaarheid zowel door de minister van SZW als het college beoordeeld (bijv. 'niet voldoende meewerken' aan de brede intake). Het is onduidelijk hoe de afstemming zal gebeuren tussen gemeenten onderling en tussen de gemeenten en de minister van SZW. Voorkomen moet worden dat elke gemeente afwijkende beleidsregels hanteert die zover uiteenlopen dat dit als onrechtvaardig wordt gevoeld.

Onduidelijkheid over uitwisseling gegevens tussen Blik op Werk en anderen

Er is behoefte aan informatie-uitwisseling tussen Blik op Werk en de gemeenten en de minister van SZW. Dit is bijvoorbeeld nodig om de verwijtbaarheid van inburgeraars te toetsen bij niet naleving van de inburgeringstermijnen terwijl er onregelmatigheden bij de cursusinstelling zijn.

Geen overgangsregeling voor huidige inburgeraars

Een laatste punt is het ontbreken van een overgangsregeling voor inburgeraars. Over dit onderwerp heeft Stichting Civic een brief gestuurd, zijn er vragen gesteld door Paternotte (D66) en is er een aangehouden motie van Van Dijk (SP).³⁷ De toelichting bij het wetsvoorstel vermeldt het argument van rechtszekerheid en de gunstigere eis van het halen van examens op het niveau van A2. De rechtszekerheid ontbreekt juist in het wetsvoorstel, aangezien inburgeraars tot 2026 onder het oude stelsel kunnen vallen terwijl de organisatie van de instanties zijn ingericht op de nieuwe wet. Bovendien is er sprake van rechtsongelijkheid. Zij zitten straks samen met inburgeraars in de klas voor wie geen dreigende schuldenproblematiek bestaat. Met betrekking tot de gunstigere eis van A2 is dit te kort door de bocht, nu afschaling tot A2 ook mogelijk is in het nieuwe systeem. Gelet op de problemen binnen het huidige inburgeringsstelsel roepen wij op om serieus te onderzoeken of een overgangsregeling kan worden getroffen.

3.7 Tussenconclusie

Voor de waardering van de verwachte effectiviteit van de regels gingen wij uit van faciliterend en fraudebestendig wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel kent een aantal goede faciliterende zaken, zoals de intake, differentie in leerroutes en het afschaffen van het leenstelsel (helaas alleen voor statushouders). Maar op veel manieren is er nog geen sprake van een faciliterend wetsvoorstel. We staan stil bij enkele kernpunten.

Ten eerste is de uitvoerbaarheid van de verplichtingen voor de inburgeraar niet goed gemotiveerd. De huidige problematische termijnen blijven hetzelfde en worden voor de analfabete groep zelfs verkort, terwijl er voor hen extra eisen bijkomen. Ten tweede wordt de toegang tot het onderwijs onnodig belemmerd door een leenstelsel voor alle

³⁷ Brief Stichting Civic d.d. 21 juni 2019, <https://stichtingcivic.nl/brief-aan-de-minister-over-gedupeerde-inburgeraars/>; Algemeen Overleg over inburgering en integratie 13 juni 2019; Kamerstukken II 2018/19, 32 824, nr. 279. Vgl. M. Beuving e.a., *Marktwerking in het inburgeringsonderwijs en de verantwoordelijkheid van de overheid* (advies uitgebracht aan de minister van SZW), Den Haag: AVCZ 2019.

gezinsmigranten en degenen die op de leeftijd van 28 jaar en ouder de onderwijsroute willen volgen. Ten derde is er geen sprake van echt maatwerk voor wat betreft het onderwijs (wel het onderdeel participatie), terwijl dat een centrale doelstelling is van het wetsvoorstel. Wel wordt meer dan in het huidige stelsel rekening gehouden met capaciteiten van inburgeraars door de instelling van de zelfredzaamheidsroute en door statushouders te ontzorgen. Daarenboven zijn wij nog niet overtuigd dat er genoeg waarborgen zijn voor de kwaliteitszorg van het inburgeringsonderwijs dat belegd zal worden bij de private *Blik op Werk*. Deze organisatie heeft de afgelopen jaren de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs niet kunnen waarborgen

In het wetsvoorstel lazen wij niet veel terug over fraudebestrijding. We zien dat fraude mogelijk is bij het aanvragen van een ontheffing, het slecht maken van de leerbaarheidstoets (om examens op B1-niveau en bijhorende boetes voor het niet halen ervan op tijd te vermijden), declareren van het onderwijs door de taalschool (factureringsfraude) en examenfraude. Wij vinden het belangrijk dat er enkele algemene normen voor taalscholen staan in de wet, die voor iedereen bekend en duidelijk zijn, en dat toezicht op de naleving ervan wordt gehouden (eventueel via een handhavingverzoek door inburgeraars). Verder vinden we het belangrijk dat de boetes voor het niet halen van de examens, die veel perverse prikkels kent en fraude in de hand werkt, komt te vervallen. De overheid zou zich moeten beperken tot het ondersteunen van het proces van het inburgeren. Ten slotte is het belangrijk dat inburgeraars rondom de monitoringsgesprekken voor de PIP recht hebben op het switchen van taalscholen of routes indien dat nodig blijkt te zijn – en dat er rechtsbescherming openstaat voor de beslissing hieromtrent door het college.

4 Tot slot

Met dit wetsvoorstel zijn er stappen gezet richting een inburgeringsstelsel dat meer oog heeft voor de verschillende capaciteiten van inburgeraars. Wij spreken daarvoor onze waardering uit.

Tegelijkertijd signaleren wij een voortzetting van de trend richting meer overheidssturing van het inburgeringsproces waarin *meer* eisen in *minder* tijd worden gesteld. Worden deze eisen niet gehaald, dan zijn er ruime sanctiemogelijkheden en wordt de suggestie gewekt dat dit gevolgen kan hebben voor het verblijf in Nederland. Voor andere betrokkenen in het inburgeringsproces, zoals cursusinstellingen, worden er nauwelijks eisen gesteld en is er sprake van samenwerking of privaat toezicht door *Blik op Werk*.

Wij constateren dat het inburgeringsrecht niet altijd vanuit een faciliterende gedachte vertrekt, zodat zowel inburgeraar en de maatschappij de voordelen ervan kunnen plukken. Dat komt vanwege de impliciete signaalfunctie die het geeft richting de maatschappij. Het signaal moet erin bestaan dat er 'streng' wordt opgetreden tegen immigranten.³⁸ Die strengheid ziet niet eens op fraudebestrijding – daar voorziet de huidige regelgeving en het wetsvoorstel nauwelijks in – maar in het stellen van steeds meer (niet goed onderzochte, of zelfs onredelijke) eisen. Van deze signaalfunctie zal afstand moeten worden genomen.

Het is hierbij belangrijk te onderstrepen dat juridisch gezien, integratie-vereisten voor familiemigranten en het verkrijgen van permanent verblijf EU-rechtelijk in principe mogen, maar alleen als deze vereisten de inclusieve doelstellingen van de relevante EU-richtlijnen ondersteunen. Dit betekent dat zij effectief moeten bijdragen aan gezinshereniging en de integratie van langdurig ingezetenen. Met het averechtse beleid dat het nu voert, als vastgesteld door de Algemene Rekenkamer, de wetsevaluatie van Significant en meerdere wetenschappelijke studies, heeft Nederland daarom op zorgwekkende wijze de randen van

³⁸ S. Kamerman & F. Boon, 'Dwang is geen vies woord meer. Twee decennia integratiebeleid', NRC 6 juli 2018.

de rechtsstaat opgezocht. In deze reactie op het conceptwetsvoorstel zijn wij niet uitgebreid ingegaan op dit juridisch kader, maar ook vanuit dit perspectief is het te hopen dat het tij nu keert.³⁹

Als aangegeven in de inleiding, hoopt Stichting Civic dat er de komende jaren nog meer discussie zal zijn over het beste inburgeringsbeleid, of beter gezegd 'startbeleid', voor nieuwkomers in Nederland. De meest ernstige praktische uitwassen van het huidige beleid zijn met de nieuwe voorstellen ondervangen, maar het beleid zal zeker nog niet vrij van ideologie en volledig *evidence based* zijn.

Wij hopen met deze reactie op de consultatie enkele knelpunten en oplossingsrichtingen te hebben kunnen geven. Wij zullen het wetgevingsproces voor de Wet inburgering 20[...] met veel interesse volgen.

³⁹ De Waal 2017, *supra* noot 1, hfst 1.