

Vergaderjaar 2009–2010

31 791

Wijziging van de Wet inburgering (vrijwillige inburgering, persoonlijk inburgeringsbudget en harmoniseren handhavingstermijnen)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 22 oktober 2009

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie. Ik dank de diverse fracties voor hun bijdragen en verwacht aan deze bijdragen recht te doen met de volgende beantwoording. Het doet mij genoegen dat de leden van de fracties van het CDA, de VVD, de PvdA, de SP, de ChristenUnie en de SGP met mij van mening zijn dat de in het wetsvoorstel opgenomen wijzigingen een verbetering van de Wet inburgering inhouden. Hieronder ga ik in op de specifieke vragen en opmerkingen uit het voorlopig verslag, waarbij de volgorde van het voorlopig verslag is aangehouden.

1. Algemeen

De leden van de **VVD**-fractie vragen zich af of de welkome wijziging een begin of sluitstuk is van concrete actie bij effectieve implementatie van de Wet inburgering. Graag zouden zij bij dit antwoord een motivering krijgen.

Na de invoering van de Wet inburgering in 2007 is een aantal aanpassingen gedaan om de uitvoerbaarheid van die wet te vergroten. Dit geldt ook voor de nu voorliggende wijziging. Hiermee is invulling gegeven aan de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk voor het draagvlak, de haalbaarheid en de uitvoerbaarheid van regelgeving. Nieuwe wetswijzigingen zijn op dit moment niet in voorbereiding. Wel zijn er in de door mij verzonden brief van 25 augustus jl. aan de Tweede Kamer¹ enkele maatregelen aangekondigd die leiden tot een wijziging van het Besluit inburgering en de Regeling inburgering. Vooralsnog valt niet uit te sluiten dat er, op basis van voortschrijdende inzichten, ook in de toekomst nog wijzigingen van de wet noodzakelijk dan wel wenselijk zijn.

Tevens vragen de leden van de **VVD**-fractie zich af of de regering over dit gewijzigde wetsontwerp – gezien de uitgebreide discussie erover – een advies van de Raad van State had gewenst.

Ingevolge artikel 15 van de Wet op de Raad van State wordt de Raad over wetsvoorstellen en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur van de regering gehoord, voordat deze bij de Tweede Kamer worden

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 143, nr. 67.

ingediend. De wijziging betreffende de eigen bijdrage voor vrijwillige inburgeraars is het gevolg van het door de Tweede Kamer aangenomen amendement van het lid Dijsselbloem¹. Over amendementen behoeft de Raad van State niet te worden gehoord. Dit is alleen anders wanneer de regering met het oog op haar eigen oordeelsvorming de behoefte heeft aan een advies van de Raad van State, bijvoorbeeld bij ingrijpende wijzigingen die vallen buiten het kader van het wetsvoorstel of wanneer bij die wijzigingen de positie of het functioneren van de Raad van State in het geding is. Van die situatie is naar het oordeel van de regering geen sprake. Het amendement is een gevolg van een beleidsmatige en politieke afweging die binnen het kader van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer is gemaakt. Daarom achtte de regering een advies van de Raad van State over het wetsvoorstel niet noodzakelijk.

De leden van de **PvdA**-fractie willen weten of de regering uiteen kan zetten wat de inburgeraars aan de hier voorgestelde wijzigingen hebben. Waaraan zullen inburgeraars het verschil merken en in welk opzicht worden zij er beter van?

Het Deltaplan inburgering² beoogt onder meer door vereenvoudiging van regelgeving een kwaliteitsverbetering te bereiken van de inburgering. Als onderdelen van deze kwaliteitsverbetering zijn onder andere genoemd: één termijn voor nieuwkomers en oudkomers, waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald, de bevordering van de inzet van een persoonlijk inburgeringsbudget voor inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars en het opnemen van de vrijwillige inburgering in de Wet inburgering. Dit wetsvoorstel heeft tot doel de genoemde onderwerpen in de Wet inburgering te regelen. Voorts heeft de Tweede Kamer bij amendement het wetsvoorstel op twee onderdelen aangevuld, inhoudende dat de gemeente bij verordening kan afwijken van de verplichte eigen bijdrage van vrijwillige inburgeraars (artikel 24e) en dat de handhavingstermijn ten aanzien van inburgeringsplichtigen wordt verlengd indien aantoonbaar een alfabetiseringscursus wordt of is gevolgd (artikel 31, derde lid). Kwaliteitsverbetering leidt daarmee in de praktijk tot het volgende. Voor inburgeringsplichtige nieuwkomers en oudkomers zal één handhavingstermijn gaan gelden. Analfabete inburgeringsplichtigen zullen door dit wetsvoorstel meer tijd krijgen om het inburgeringsexamen te behalen. Voor inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars is het persoonlijk inburgeringsbudget van groot belang; het is een geschikt instrument om invulling te geven aan meer maatwerk en meer eigen verantwoordelijkheid bij de vormgeving en invulling van inburgeringsvoorzieningen. Meer maatwerk draagt bovendien bij aan verhoging van het rendement van de inburgeringsvoorzieningen. Voorts is in dit wetsvoorstel geregeld dat een aanbod aan een uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige of vrijwillige inburgeraar door de gemeente moet worden afgestemd op diens mogelijkheden tot arbeidsinschakeling. Tot slot kan de gemeente voorkomen dat de eigen bijdrage van vrijwillige inburgeraars een drempel is om aan een inburgeringscursus deel te nemen.

2. Uitvoering

De leden van de **CDA**-fractie vragen zich af of de maatregelen ter reductie van de bureaucratie en ter verhoging van de efficiëntie met betrekking tot de inburgeringscursussen, in met name de G4, in voldoende mate ter hand zijn genomen.

De vraag in hoeverre maatregelen ter reductie van bureaucratie en ter verhoging van de efficiëntie met betrekking tot de inburgeringscursussen in voldoende mate ter hand zijn genomen, is in zijn algemeenheid moeilijk te beantwoorden. Gemeenten werken voortdurend aan verbeteringen,

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 791, nr. 12.

² Kamerstukken II 2006/07, 31 143, nr. 1.

maar dat gaat niet altijd in het gewenste tempo. Toch zijn er positieve signalen. Zo heeft Amsterdam, na een moeizame start in 2007 en 2008, in 2009 het proces beter ingericht door binnen de stad te regionaliseren. Naar eigen zeggen heeft men zo de voordelen van de marktwerking gecombineerd met het tegengaan van een te vergaande versnippering over vele taalaanbieders. Inburgeraars kunnen nu veel sneller met hun lessen starten. De interne communicatie met de stadsdelen is verbeterd. Dat geldt ook voor de trajectbegeleiding waardoor de plaatsing gericht werd en mensen minder uitvallen uit een traject. In Rotterdam worden inmiddels intakes gehouden op diverse locaties in de wijken, dus dicht bij waar de inburgeraar woont. De intake en de taalleertoets worden op één moment afgenomen, dus de klant hoeft daarvoor niet terug te komen. De termijn waarbinnen de uitslag van de taalleertoets beschikbaar moet zijn, is onlangs teruggebracht van twintig werkdagen naar tien werkdagen. De gemeente Den Haag is begonnen met groepsintakes om zo nog efficiënter te werken en is bezig knelpunten rond de kinderopvang aan te pakken. Dit betekent dat vrouwen met kinderen niet meer op een wachtlijst hoeven te staan en snel met hun traject kunnen starten. Den Haag organiseert grote wervingsbijeenkomsten op zondagen, waarbij ook de partner en kinderen worden uitgenodigd. Op die dag krijgen de (toekomstige) inburgeraars een intake en gaan ze naar huis met een afspraak met de taalaanbieder. Dat werkt efficiënt en effectief. Er zijn ook kleinere gemeenten waar, na een moeizame start en een zeer beperkt aantal trajecten, de begeleiding naar cursussen nu goed verloopt. In veel gemeenten is inmiddels ook de automatisering op orde. Gemeenten richten hun processen naar eigen inzicht en behoefte in. Gemeenten worden daarbij ondersteund door het aanjaagteam van het ministerie van VROM.

De leden van de CDA-fractie willen weten of de verschillen in kosten van de cursussen en/of de kwaliteit en inhoud van de gegeven cursussen in de verschillende gemeenten (gegeven de criteria van het Rijk) enigszins vergelijkbaar zijn.

Het Rijk stelt criteria aan het inburgeringsexamen, maar niet aan de kwaliteit en inhoud van de cursussen. Deze worden bepaald door de gemeenten die cursussen inkopen. Individuele inburgeraars kunnen terecht bij instellingen met het Keurmerk Inburgeren. Wat betreft de kostenstructuur van inburgeringcursussen en de kostenverschillen tussen gemeenten kan worden verwezen naar een kostenvergelijkingsonderzoek dat door de gemeente Amsterdam is ingesteld. Toegezegd is dat de Tweede Kamer hierover zo snel mogelijk wordt geïnformeerd na afronding van dit onderzoek. Een tussenrapportage is inmiddels op 5 juni jl. naar de Tweede Kamer verzonden¹. Uiteraard zal ik ook de leden van de Eerste Kamer informeren over de uitkomsten van het onderzoek.

De leden van de fractie van het **CDA** constateren verder dat er nog steeds een groot verschil blijkt te bestaan tussen het aantal cursisten – in opleiding en afgestudeerd – ten opzichte van de target, zoals die door de regering aan de gemeenten is opgelegd. De leden willen van de regering weten welke maatregelen zij gaat nemen om meer in fase te komen met de doelstellingen. Behoren halflege inburgeringsklassen tot het verleden?

De doelstellingen ten aanzien van de aantallen inburgeraars zijn geen aan de gemeenten opgelegde taakstellingen, maar zijn grotendeels op gemeentelijke ambities gebaseerd. Bij de invoering van de Wet inburgering hebben gemeenten eigen ambities aangegeven om in totaal met 47 000 inburgeringsvoorzieningen per jaar te starten. Door het Deltaplan inburgering zijn aanvullende middelen beschikbaar gekomen om de kwaliteit van de inburgering te verbeteren en meer voorzieningen te realiseren, waar-

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 143, nr. 56.

door gemiddeld 60 000 voorzieningen mogelijk werden geacht. Daarmee is het aantal 60 000 een gezamenlijke ambitie geworden.

In mijn brief van 30 januari 2009¹ heb ik al aangegeven dat deze doelstelling voor in ieder geval 2007 en 2008 niet gehaald is en dat voor 2009 een aantal van 50 000 voorzieningen reëel wordt geacht. In 2010 zullen wel 60 000 voorzieningen moeten worden gerealiseerd. In de brief van 25 augustus jl.² aan de Tweede Kamer is aangegeven dat er een flinke achterstand is ten opzichte van de doelstelling van 2009. Tot en met juli 2009 zijn er 20 000 gestarte inburgeringsvoorzieningen geregistreerd. Als deze lijn wordt doorgetrokken dan zullen er aan het eind van het jaar slechts circa 35 000 voorzieningen zijn gestart. Daarom worden de volgende aanvullende maatregelen genomen die bijdragen aan een grotere instroom in de resterende maanden van 2009 en 2010.

Allereerst wordt met de 52 voor inburgering belangrijkste gemeenten gesproken. Aan deze gemeenten wordt gevraagd om nog dit jaar zoveel mogelijk inburgeringsvoorzieningen aan te bieden aan inburgeringsplichtigen. Dit kan ook door aan inburgeringsplichtigen die eerder een aanbod hebben geweigerd opnieuw een voorziening aan te bieden. Als de gemeente inmiddels bij verordening voor het vaststellingsstelsel heeft gekozen kan het (nieuwe) aanbod zelfs verplichtend worden opgelegd.

Daarnaast komt er meer aandacht voor de vrijwillige inburgeraars; inburgering op de werkvloer en inburgering bij reïntegratie geven daarbij goede mogelijkheden. Hier zal extra op worden ingezet. Voor maatschappelijk inactieven is de drempel tot meedoen aan inburgeringsprogramma's soms te groot. Hiervoor zullen opstapcursussen komen. Inzet voor 2010 is om afspraken met de gemeenten te maken over het realiseren van 60 000 trajecten. De financiële middelen voor de extra maatregelen worden dan ook gekoppeld aan de bereidheid van gemeenten om afspraken te maken die aansluiten bij de kabinetsdoelstellingen. Overigens geven gemeenten aan dat ze hun eigen prognoses voor 2009 alsnog denken te halen. Daarmee zou er geen overcapaciteit bij taalaanbieders moeten zijn. Deze capaciteit wordt immers ingekocht door gemeenten. Zij zijn verantwoordelijk voor de inkoop van een aanbod dat is afgestemd op de instroom. Ik krijg op dit moment dan ook geen signalen over overcapaciteit van de brancheorganisaties van aanbieders.

Tot slot is er naar de mening van de leden van de **CDA**-fractie geen sluitend beleid op een cruciaal kritische succesfactor i.e. de koppeling van inburgering aan arbeid. Deze leden menen dat in dit kader noodzakelijke randvoorwaarden van belang zijn die nog niet optimaal geregeld zijn zoals onder andere goede, betaalbare kinderopvang, en het aanbieden van cursussen in de avond en tijdens het weekend. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of dit probleem reeds door de regering is opgepakt.

Inburgeringsplichtigen vallen als doelgroep onder de Wet kinderopvang. Zij kunnen derhalve in aanmerking komen voor een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang. Die wet waarborgt zowel de kwaliteit als de betaalbaarheid (inkomensafhankelijk) van kinderopvang. Vrijwillige inburgeraars vallen ook onder die wet als zij werken of afhankelijk zijn van een uitkering. Vrijwillige inburgeraars die niet werken en geen uitkering hebben, kunnen indien zij als werkzoekende geregistreerd staan, ook aanspraak maken op de kinderopvangtoeslag. Wanneer er sprake is van een koppeling van inburgering aan arbeid, is deze noodzakelijke randvoorwaarde dus altijd geregeld.

Alleen als er geen sprake is van een wens de inburgering te koppelen aan (toekomstige) arbeid, komen vrijwillige inburgeraars niet in aanmerking

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 143, nr. 38.

² Kamerstukken II 2008/09, 31 143, nr. 67.

voor de kinderopvangtoeslag. Gemeenten hebben echter andere mogelijkheden om de kinderopvang voor deze groep inburgeraars te regelen, zoals door gebruik te maken van peuterspeelzalen, voorscholen of diverse andere vormen van kinderoppasregelingen.

De afgelopen maanden zijn in Rotterdam, Den Haag en Amsterdam projecten opgestart om de specifieke knelpunten rond kinderopvang voor inburgeraars aan te pakken. In deze projecten blijkt dat de groep voor wie kinderopvang echt een probleem is, zeer beperkt is en dat deze problemen oplosbaar zijn. De organisatie van kinderopvang voor inburgeraars vergt een inspanning van gemeenten – er moet tussen diverse organisaties goed worden samengewerkt en afgestemd – maar is geen onmogelijke opgave.

Om het voor inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars mogelijk dan wel makkelijker te maken inburgering en werk te combineren, bijvoorbeeld door het volgen van een inburgeringscursus in de avonden of in het weekend, is een flexibel taalaanbod nodig. Hiervoor is geen wet- en regelgeving nodig. Gemeenten zouden hiermee rekening moeten houden in hun aanbesteding en afspraken moeten maken met de taalaanbieders. Overigens gebeurt dit ook steeds meer.

Daarnaast is in dit wetsvoorstel in de artikelen 19, vierde lid, en 24a, vierde lid, van de Wet inburgering opgenomen dat het college het aanbod aan de inburgeringsplichtige afstemt op de aard van de arbeid die de inburgeringsplichtige verricht dan wel de aangeboden inburgeringsvoorziening of taalkennisvoorziening zonodig aanpast aan de aard van de arbeid die de inburgeringsplichtige gaat verrichten. Op deze wijze kan worden voorkomen dat door het aanvaarden van arbeid verzuim in het inburgeringstraject of zelfs uitval plaatsvindt, waardoor inburgering wordt belemmerd en de arbeidsmarktpositie van betrokkene niet wordt versterkt. Daarmee ligt er ook een expliciete opdracht voor de gemeente om er voor te zorgen dat de inburgeringsplichtige of de vrijwillige inburgeraar die werkt of aan het werk gaat, werk en inburgering kan combineren. Uiteraard wordt ook in de communicatie gewezen op het belang van een flexibel aanbod. Hieraan zullen ook de extra medewerkers, die ik tijdelijk wil gaan inzetten en die vanuit de werkpleinen aan de slag zullen gaan, hun bijdrage moeten leveren. Zij gaan een impuls geven aan inburgering op de werkvloer en bevorderen dat meer uitkeringsgerechtigden een gecombineerde reïntegratie- en inburgeringsvoorziening ontvangen. Hierbij worden uiteraard de relevante partners betrokken.

De leden van de **VVD**-fractie stellen vast dat het amendement Dijsselbloem c.s. vergaande gevolgen kan hebben voor de uitvoering van de wet bij de lokale overheden. Zij vragen zich af of met de uitvoering van het amendement Dijsselbloem c.s. geen primaat geschapen wordt voor lokale bestuurders en politici dat kan indruisen tegen parlementair vastgestelde kaders. Wanneer de regering zich nadrukkelijk uitspreekt voor of tegen een eigen bijdrage en dit al dan niet bekrachtigd wordt door de Staten-Generaal, waarom krijgen gemeenten dan nog de ruimte dit debat volledig over te doen, terwijl hen juist de uitvoering is toebedeeld. Miskent dit dan niet het politieke primaat dat bij de Staten-Generaal ligt? Vergroot de regering nu niet de kans op onnodige, niet heilzame en vooral herhalingen van de politieke discussie in plaats van daadkrachtige uitvoering van nationaal beleid op lokaal niveau? Verder vragen deze leden zich af of per gemeente andersluidende verordeningen juist mogelijk geen willekeur scheppen.

In mijn eerdergenoemde brief¹ heb ik met betrekking tot de eigen bijdrage van vrijwillige inburgeraars het volgende gesteld. In beginsel is de burger,

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 143, nr. 67.

ook in financiële zin, zelf verantwoordelijk voor zijn inburgering, maar in de praktijk is gebleken dat een deel van de gemeenten het heffen van een eigen bijdrage van € 270,- ervaart als een aanzienlijk obstakel voor – met name vrijwillige – inburgeraars om deel te nemen aan inburgeringscursussen. Daarmee werkt de eigen bijdrage eerder averechts dan dat deze een positieve uitwerking heeft op de bereidheid deel te nemen aan inburgering. Het kabinet zal de gemeenten meer ruimte bieden om deze bijdrage niet te vragen van de vrijwillige inburgeraar. In voorkomende gevallen kan het immers de voorkeur verdienen om een meer pragmatische route te kiezen, die er toe leidt dat nieuwe Nederlanders door inburgerd te raken uiteindelijk een grotere zelfstandigheid bereiken en hun verantwoordelijkheid als burger van Nederland beter kunnen uitoefenen.

De wijze waarop het amendement van het lid Dijsselbloem is geformuleerd en zoals het in artikel 24e van het wetsvoorstel is opgenomen sluit aan bij mijn hierboven geformuleerde zienswijze. De Staten-Generaal heeft uiteraard altijd het politieke primaat. Zij kan het wetsvoorstel aannemen of verwerpen. Ik ben van mening dat juist de gemeenteraad, als vertegenwoordiger van de ingezetenen van een gemeente, het beste kan beoordelen of binnen haar gemeente de (hoogte van de) eigen bijdrage voor (bepaalde groepen) vrijwillige inburgeraars een drempel is om aan een inburgeringscursus deel te nemen. Het gaat bovendien om een uitvoeringsvraagstuk. Van willekeur is geen sprake, indien de gemeenteraad zijn beleid ter zake bij verordening bepaalt. In die verordening wordt immers duidelijk vastgelegd of geen of een lagere eigen bijdrage is verschuldigd. Indien een gemeente in medebewind wordt geroepen, zoals in het kader van de inburgering, betekent dit niet dat er geen ruimte is voor eigen beleid. Naast inburgering heeft de gemeente ook op vele andere beleidsterreinen ruimte voor eigen beleid, bijvoorbeeld bij de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning.

De leden van de fractie van de **VVD** willen graag vernemen of inmiddels niet het gevaar bestaat van het voeren van gemeentelijke inkomenspolitiek. Is de regering het met de leden van de VVD-fractie eens dat dit een zeer ongewenste situatie zou zijn indien dit wel het geval is?

Ik ben het met de VVD-fractie eens dat het ongewenst is als gemeenten inkomenspolitiek zouden gaan voeren. Het feit dat gemeenten zelf kunnen bepalen of zij van (bepaalde groepen) vrijwillige inburgeraars een eigen bijdrage heffen of dat zij een lager bedrag dan € 270,- heffen, beschouw ik niet als het voeren van inkomenspolitiek. De afweging die de gemeente hierbij zal maken is of de eigen bijdrage een drempel vormt om deel te nemen aan een inburgeringscursus. Ik vind het van belang om drempels die deelname aan de inburgeringscursus belemmeren weg te nemen. In dat kader worden ook faciliteiten aangeboden, bijvoorbeeld kinderopvang.

De leden van de **VVD**-fractie merken voorts op dat de VNG, in het persbericht d.d. 2 juli 2009, de voornemens looft om het persoonlijk inburgeringsbudget te verankeren in de wet, de termijnen voor oud- en nieuwkomers gelijk te trekken en de vrijwillige inburgering op te nemen in de Wet inburgering. Tegelijkertijd constateren de leden van de VVD-fractie dat de VNG de gebrekkige randvoorwaarde ten aanzien van kinderopvang bekritiseert. Met betrekking tot dit laatste punt vragen deze leden zich af welke voorziening hier nu getroffen is, of dat dit nog zal gebeuren en dan op welke wijze.

Deze vraag is beantwoord in § 2 op pagina 4.

De leden van de **PvdA**-fractie geven aan dat de kwaliteit van de inburgering voor hen een groot punt van zorg is. Zij willen weten of de regering

deze wijzigingen kan plaatsen in het bredere perspectief van het inburgeringsbeleid en de ervaringen tot nu toe. Deze leden vragen zich af wat de gevolgen zijn van het niet halen van de beoogde aantallen inburgeringstrajecten en welke maatregelen getroffen worden.

Het belangrijkste effect van het niet halen van de doelstelling is dat hierdoor minder mensen dan beoogd worden ingeburgerd in Nederland. Zij houden zo achterstand in de beheersing van de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving. Daardoor wordt het voor hen moeilijker om te participeren in onze maatschappij. Een direct gevolg van de achterlopende realisaties is dat gemeenten een deel van het reeds verstrekte voorschot voor inburgering aan het Rijk zullen moeten terugbetalen. De hoogte van dit bedrag is afhankelijk van het aantal gestarte trajecten en het aantal inburgeraars dat deelneemt aan het examen. Voor de steden start de afrekening op prestaties in 2010. Voor een antwoord op de vraag welke maatregelen getroffen worden om de beoogde aantallen inburgeringstrajecten te halen, zij verwezen naar mijn antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie in § 2 op pagina 3.

De leden van de **PvdA**-fractie vragen wat de gevolgen zijn van de keuze voor aanbesteding zowel voor de inburgeraars zelf als voor de aanbieders. Verder vragen de leden van de fractie van de PvdA of de regering concreet kan aangeven wat de effecten zijn voor de ROC's, voor het personeel van de ROC's en voor degenen die graag willen inburgeren maar geen aanbod krijgen. Bieden deze ervaringen voldoende grond om het aanbestedingsbeleid te herzien, zo vragen deze leden zich af.

Uit onderzoek van Capgemini¹ blijkt dat aanbieders kritisch zijn over de wijze waarop gemeenten hun inkoopproces hebben vormgegeven: het accent lag daarbij vooral op de techniek en te weinig op de inhoud. De aanbieders zien overigens een positieve ontwikkeling: opdrachtgever en opdrachtnemer raken over en weer beter bekend met elkaars wensen en (on)mogelijkheden. De inburgeraars zelf zijn niet betrokken in het onderzoek van Capgemini, maar gemeenten en aanbieders signaleren dat mogelijk niet alle doelgroepen van inburgeraars even goed aan bod komen. Uit het onderzoek van Capgemini blijkt dat ROC's nu een markt-aandeel hebben van 53% en dat hun personeelsbestand volgens eigen opgave met 50% is gekrompen. De algemene conclusie is dat de ervaringen positief zijn maar dat de relatie gemeente – aanbieder nog verbeterd kan worden. Aanpassing van het stelsel is dan ook niet nodig. Wel wil ik gemeenten stimuleren om hun opdrachtgeverschap te verbeteren. Dat traject is inmiddels ingezet.

Over de uitvoering van de wet hebben de leden van de **SP**-fractie enige zorgen, met name over de nog steeds achterblijvende verwachting ten aanzien van het aantal deelnemers aan de inburgering, voornamelijk over de «moeilijk bereikbare» mensen. De leden stellen vast dat de minister in de Tweede Kamer beloofd heeft na de zomer terug te komen op de kinderopvang – een van de mogelijke maatregelen die de inburgering voor een deel van de vrouwen toegankelijker zou kunnen maken. De leden van de fractie van de SP vragen zich af of de regering daar nu uitsluitsel over heeft.

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik ook naar het antwoord op de vraag van het CDA over goede en betaalbare kinderopvang op pagina 4. De organisatie van goede kinderopvang is voor alle ouders, ook hoog opgeleide autochtone ouders, geen gemakkelijke opgave. De groep inburgeraars voor wie de organisatie van kinderopvang echt een obstakel vormt om deel te nemen aan de inburgering is gelukkig beperkt qua omvang, maar dit is wel juist een groep voor wie inburgering van de

¹ Capgemini, Marktwerving in het burgeronderwijs, Kamerstukken II 2008/09, 31 143, nr. 64.

ouders en een omgeving voor het kind die zijn ontwikkeling stimuleert heel belangrijk zijn. Voor deze groep wordt van gemeenten een extra inspanning gevraagd. De reden daarvan is dat de inspanning die nodig is vooral zit in het maken van goede samenwerkingsafspraken met diverse partijen binnen de gemeente: de kinderopvang, de peuterspeelzaal en/of de voorschool, de taalaanbieder, de gemeente en de ouders. De pilots die op dit moment lopen, laten zien dat het mogelijk is, maar niet vanzelf gaat.

In datzelfde kader vragen de leden van de fractie van de **SP** zich af of het wijs is om inburgeringslessen in vrouwengroepen te verbieden. Kan dat niet net als andere zaken aan de gemeenten worden overgelaten, die ervaring hebben in het bereiken van «moeilijke» inburgeraars?

Hoewel inburgering plaatsvindt en plaats moet vinden op lokaal niveau, is inburgering een zaak van nationaal belang. Er wordt fors geïnvesteerd in inburgering. Bij de samenstelling van het aanbod wordt op diverse manieren rekening gehouden met de wensen en mogelijkheden van de inburgeraar, maar met het aanbieden van gescheiden klassen schieten we ons doel voorbij. We accepteren niet dat er een bewust beleid wordt gevoerd op grond waarvan gescheiden inburgeringscursussen worden aangeboden. In het besef dat het hier gaat om vrijwillige inburgeraars die niet zelden tot meedoen moeten worden verleid, meen ik dat de praktijk in het overgrote deel van de gemeenten laat zien dat er andere, succesvolle manieren zijn om deelnemers te werven. Het werven van vrijwillige inburgeraars moet vooral gericht zijn op het duidelijk maken welke kansen we mensen bieden en wat ze laten liggen als ze die kansen niet grijpen. Gescheiden inburgering, bedoeld als drempelverlagend maar in feite bijdragend aan het niet volledig deelnemen aan onze samenleving, hoort daarbij niet thuis. Het kan wel zo zijn dat er door omstandigheden gescheiden klassen ontstaan, zonder dat iemand toegang wordt geweigerd, bijvoorbeeld doordat vrouwen vaker kiezen voor een inburgeringstraject in combinatie met opvoedingsondersteuning. Daartegen is geen bezwaar, maar als een man deze cursus wil volgen, dan moet hij worden toegelaten.

De leden van de **SP**-fractie constateren verder dat er ook een toezegging was gedaan door de minister om voor de behandeling in de Eerste Kamer terug te komen op de vraag naar de juiste begeleiding en bijbehorende intake in de gemeenten. Kan de minister hierover zijn licht schijnen?

In opdracht van mijn ministerie heeft het bureau RADAR onderzoek uitgevoerd naar goede praktijkvoorbeelden op het terrein van de inburgeringsintake. Dit onderzoek is op 7 oktober jl. aangeboden aan de Tweede Kamer¹. Voor de kwaliteit van het inburgeringsprogramma, waarvan begeleiding veelal deel uitmaakt, is de intake cruciaal. Pas op basis van inzicht in wat een inburgeraar wil, kan en nodig heeft, kan een zo passend mogelijk programma worden aangeboden. Ten aanzien van de inburgeringsintake zijn gemeenten verantwoordelijk. Het rapport van RADAR geeft suggesties en voorbeelden uit de praktijk van de vijf gemeenten die aan het onderzoek deelnamen. De in het rapport beschreven praktijkvoorbeelden zijn niet bedoeld als model. Als vervolg op het rapport is een checklist ontwikkeld met behulp waarvan een inburgeringsintake snel doorgelicht kan worden. Het gaat hierbij om elementen als doelmatigheid, doeltreffendheid, breedte en dualiteit, kwaliteitsborging en klantvriendelijkheid. De checklist is bedoeld om te hanteren als een quick scan om mogelijke verbeterpunten te signaleren. De aanjaagteams zullen de komende maanden de checklist betrekken in hun gesprekken met de gemeenten over de uitvoering van inburgering.

¹ Kamerstukken II 2009/10, 31 143, nr. 68.

De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** stellen vast dat de regering zich zorgen maakt over het tempo en de aantallen inburgeraars en wil daarover met gemeenten in gesprek. De leden vragen of de regering kan aangeven waar precies de knelpunten zitten en of dat te maken heeft met de toegenomen complexiteit van de uitvoering, nu er meer maatwerk wordt geboden.

Een aantal gemeenten weet inmiddels de doelstellingen te realiseren. Daarmee is aangetoond dat de Wet inburgering uitvoerbaar is. Een belangrijk deel van de inzet is er dan ook op gericht om de goede praktijkvoorbeelden breed uit te dragen. Op lokaal niveau is het van cruciaal belang dat er op bestuurlijk niveau prioriteit wordt gegeven aan de inburgering en dat er in de uitvoering continuïteit is in de capaciteit zowel in kwantiteit als in kennis. De complexiteit is niet toegenomen. Bovendien hebben de wijzigingen die zijn opgenomen in onderhavig wetsvoorstel juist mede tot doel de uitvoering makkelijker te maken. Wel vergt het bieden van maatwerk meer inspanning van gemeenten bij het combineren van inburgering met participatie, bijvoorbeeld met reïntegratie of met werk.

De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** verwijzen verder naar de brief van 25 augustus 2009¹ waarin de minister stelt dat er een belangrijke groep is – «kwetsbare/kansarme mensen» – die vrijwillig zou moeten inburgeren, maar niet direct kunnen instappen en behoefte hebben aan trajecten die aan inburgering vooraf gaan. De minister wil daar tijdelijk extra inzet op leveren om mogelijkheden van inburgering te vergroten en partijen bij elkaar te brengen. De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP vragen zich af of eraan gedacht is om die extra inzet te laten uitvoeren door organisaties uit de samenleving zelf en via de WMO projecten op te zetten die door meer weerbare burgers en hun organisaties kunnen worden uitgevoerd.

In veel gemeenten bestaan trajecten om mensen te begeleiden naar participatie-activiteiten. Nog niet vaak wordt een directe link gelegd naar inburgering, hoewel er gemeenten zijn die wel heel concrete begeleidingstrajecten naar inburgering of alfabetisering hebben. Daarbij wordt soms ook samengewerkt met maatschappelijke organisaties en/of (basis-)scholen. Ik heb gemeenten aangeboden de uitvoering van dit soort trajecten financieel te willen faciliteren. Hierover ga ik bestuurlijke afspraken met hen maken. De wijze waarop de gemeenten de trajecten uitvoeren laat ik graag aan de gemeenten over; ik stel alleen de voorwaarde dat de trajecten moeten leiden tot deelname aan inburgering. Wel worden gemeenten door middel van de VROM-website en de diverse informatiebijeenkomsten geïnformeerd over de mogelijkheden en ervaringen die er al zijn met dit soort trajecten, inclusief de ervaringen waarbij de uitvoering bij maatschappelijke organisaties en basisscholen ligt. Overigens zijn in veel gemeenten maatschappelijke organisaties ook betrokken bij de inburgering in het kader van duale inburgering, zoals de organisatie van stageplaatsen en vrijwilligerswerk voor inburgeraars en de organisatie van specifieke activerende cursussen, en taalcoaches.

3. Eén handhavingstermijn

De leden van de **PvdA**-fractie stellen vast dat met onderhavige wijziging voorgesteld wordt om te komen tot één handhavingstermijn voor het inburgeringsexamen met een mogelijkheid tot verlenging voor degenen die eerst een alfabetiseringscursus volgen. Deze leden willen graag van de regering vernemen of bij het bepalen van deze termijn onderzoek is gedaan naar de kwaliteit van de inburgeringsprogramma's zelf. Het stellen van een termijn is één ding, zo vinden deze leden, maar om het realiteits-

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 143, nr. 67.

gehalte van de gestelde termijn te kunnen beoordelen is het van belang inzicht te hebben in de kwaliteit van de geboden programma's die de inburgeraars op het examen voorbereiden. Deze vraag klemmt des te meer omdat inburgeringsplichtigen die het inburgeringsexamen in Nederland niet hebben gehaald binnen de daarvoor gestelde termijn, niet in aanmerking komen voor een zelfstandige verblijfsvergunning regulier voor voortgezet verblijf en voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Deze sanctie is naar het oordeel van de leden van de fractie van de PvdA onevenredig zwaar gelet op het feit dat het inburgeringsstelsel nog niet goed functioneert en verplichte inburgeraars ondanks toezeggingen in veel gevallen niet aan een programma kunnen beginnen of geen programma kunnen vinden dat aansluit bij hun mogelijkheden.

In het Deltaplan inburgering is het voornemen opgenomen om te komen tot harmonisatie van de handhavingstermijnen. Over het Deltaplan inburgering is met het Landelijk overleg minderheden (LOM) overleg gevoerd. De handhavingstermijn van drieënhalf jaar is gebaseerd op het rapport «Normering inburgeringsexamen, Advies over het niveau van het nieuwe inburgeringsexamen»¹ van de Commissie-Franssen. Inburgeringscursussen hebben vaak een kortere duur dan de handhavingstermijn van drieënhalf jaar. Binnen de termijn van drieënhalf jaar kan een cursus worden aangeboden en nadat het inburgeringsexamen de eerste keer niet is behaald, kan een vervolgcursus worden aangeboden en gevolgd. Er zijn maatregelen getroffen om meer maatwerk aan inburgeraars te kunnen bieden. Voor een overzicht van deze maatregelen ter verbetering verwijs ik naar bijlage 2 bij mijn brief van 25 augustus jl.² De koppeling van het inburgeringsexamen aan bedoelde verblijfsvergunningen acht ik niet onevenredig zwaar. Van vreemdelingen die op permanente basis in Nederland willen verblijven, mag worden verlangd dat zij beschikken over voldoende kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving om tijdens dat verblijf te kunnen deelnemen aan de Nederlandse samenleving.

Graag willen de leden van de fractie van de **PvdA** een antwoord van de regering op de vraag hoe deze onevenredig zware sanctie zich verhoudt tot de vele kritiek die er is op de kwaliteit, diversiteit en toegankelijkheid van het inburgeringsaanbod en breder op het nog steeds gebrekkig functioneren van het stelsel als geheel.

Inwerkingtreding van deze sanctiemogelijkheid op een later moment dan de inwerkingtreding van de Wet inburgering op 1 januari 2007 heeft te maken met overgangsrecht. Op grond van dat overgangsrecht wordt aan vreemdelingen die nog geen zelfstandige verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf of verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd hebben, een reële kans geboden om te anticiperen op de koppeling tussen het inburgeringsexamen en de vergunningverlening en om het inburgeringsexamen te behalen. Oorspronkelijk was inwerkingtreding op 21 september 2008 voorzien. Bij brief van 29 augustus 2008³ heeft mijn ambtsvoorganger de werking van deze sanctie uitgesteld tot 1 januari 2010. Uitstel van deze sanctie had te maken met het feit dat de uitvoering van de Wet inburgering vertraagd op gang was gekomen. De andere reden hing samen met het uitgangspunt dat ten grondslag heeft gelegen aan de keuze voor de datum van 21 september 2008. Het vorige kabinet was van mening dat vreemdelingen sinds 21 september 2005, namelijk de datum van indiening van het wetsvoorstel inburgering bij de Tweede Kamer, van het inburgeringsvereiste op de hoogte kunnen zijn en dat drie jaar voldoende is om aan dat vereiste te voldoen. Deze drie jaar komt voort uit het tweede (deel-)advies van de Commissie-Franssen dat het voor inburgeringsplichtigen haalbaar is om binnen drie jaar na het ontstaan van de inburgeringsplicht voor het inburgeringsexamen te slagen. Dat burgers op de hoogte

¹ Normering inburgeringsexamen, Advies over het niveau van het nieuwe inburgeringsexamen in Nederland, Den Haag, juni 2004.

² Kamerstukken II 2008/09, 31 143, nr. 67.

³ Kamerstukken II 2007/08, 31 143, nr. 21.

(kunnen) zijn van komende verplichtingen op het moment dat een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer wordt ingediend, is echter slechts onder ideale omstandigheden denkbaar. Daarom is besloten uit te gaan van het moment van inwerkingtreding van de Wet inburgering op 1 januari 2007. Rekening houdend met de bovengenoemde drie jaar, duurt daarom het overgangsrecht van 1 januari 2007 tot 1 januari 2010.

Zoals ik in bovenstaand antwoord heb aangegeven ben ik van mening dat van vreemdelingen die op permanente basis in Nederland willen verblijven, verlangd mag worden dat zij beschikken over voldoende kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving om tijdens dat verblijf te kunnen deelnemen aan de Nederlandse samenleving. De koppeling van het inburgeringsexamen aan de zelfstandige verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf en aan de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd acht ik dan ook geen onevenredig zware sanctie. Over het geheel gesproken ben ik van mening dat het stelsel nu zodanig vormgegeven is dat gemeenten het goed kunnen uitvoeren. De afgelopen jaren is de regelgeving verbeterd en is tegemoet gekomen aan door gemeenten geopperde wensen die de uitvoeringspraktijk vergemakkelijken. Een groot deel van de gemeenten heeft inmiddels de in het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen (BPI) opgenomen vreemdelingen opgeroepen. Daar waar dat nog niet volledig is gebeurd, confronteert het aanjaagteam van het ministerie van VROM gemeenten met dit feit. Diverse gemeenten zullen nog dit jaar alles op alles zetten de personen uit het BPI op te roepen en een inburgeringsvoorziening aan te bieden of op te leggen.

Het halen van het examen en het streven om te komen tot één handhavingstermijn is slechts een fase in het inburgeringsproces, aldus de leden van de **PvdA**-fractie. Zij vragen zich af of de regering kan aangeven hoeveel inburgeraars ook de weg vinden naar de arbeidsmarkt en/of naar een verdere opleiding gericht op daadwerkelijke participatie. De leden zijn van mening dat het doel van de inburgering immers niet alleen het leren van de taal en van de Nederlandse leefregels is, het doel is vooral ook dat mensen meedoen en een zelfstandig bestaan kunnen opbouwen.

Momenteel beschik ik niet over cijfers die aangeven hoeveel inburgeraars na hun inburgering aan het werk zijn gegaan of aan een (vervolg-) opleiding zijn begonnen. In het najaar wordt er echter een pilot gestart waarin onderzocht wordt of de effecten van inburgering op integratie en participatie in kaart kunnen worden gebracht. De participatie van inburgeraars op de terreinen arbeidsmarkt en onderwijs/opleiding maakt hiervan deel uit¹.

Daarnaast heeft het kabinet als één van zijn doelstellingen geformuleerd dat in 2011 80% van de aangeboden inburgeringsvoorzieningen dual van karakter is. Deze ambitie komt voort uit de veronderstelling dat duale inburgeringsvoorzieningen een effectiever en efficiënter middel zijn om in te burgeren dan inburgeringsvoorzieningen alleen. Een duale inburgeringsvoorziening is een inburgeringsvoorziening die gecombineerd wordt met activiteiten gericht op het bevorderen van de actieve deelname van de inburgeringsplichtige aan de Nederlandse samenleving. Op deze wijze wordt al tijdens het inburgeringsprogramma een verbinding gelegd tussen inburgeren en participatie in de samenleving.

4. Sanctiebeleid

Wat betreft de leden van de **CDA**-fractie staat ook het sanctiebeleid ter discussie. Alhoewel juridisch door de regering duidelijk verwoord, zien de leden van deze fractie nog niet de praktische, feitelijke consequenties voor de inburgeringsplichtige, die onvoldoende heeft bijgedragen aan het welslagen van een inburgeringscursus. De leden van deze fractie vragen

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 143, nr. 42.

zich af of de regering hen duidelijk kan maken hoe dit sanctiebeleid werkt. De bestuurlijke boete zal naar inzien van deze leden het tij niet doen keren, maar zij willen weten of de regering een andere mening dienaangaande heeft.

Het aanjaagteam van het ministerie van VROM stelt momenteel in de grotere gemeenten het toepassen van het sanctiebeleid aan de orde. Gemeenten leggen nog niet vaak boetes op. Dat heeft verschillende oorzaken. Gemeenten stellen dat ze vooral gemotiveerde inburgeringsplichtigen treffen. Wel zijn er relatief veel handhavingsbeschikkingen afgegeven. Veel gemeenten beraden zich er op om de druk op deze inburgeringsplichtigen op te voeren, omdat de periode waarbinnen zij moeten inburgeren, afgebakend is. In sommige gemeenten ligt de verantwoordelijkheid om op te treden nadrukkelijker bij de taalaanbieder. Dit heeft tot gevolg dat de gemeente zelf geen of nagenoeg geen boetes hoeft op te leggen, omdat de taalaanbieder actief optreedt. Voordat gemeenten overgaan tot het opleggen van een boete, wordt eerst veelal de druk opgevoerd door telefonisch contact, huisbezoek of een herhaalde oproep. Ook dit voorkomt dat een boete moet worden opgelegd. Meer in algemene zin zijn wel veel gemeenten bezig de druk op te voeren door ofwel het boetesysteem te activeren, mensen bij herhaling op te roepen of over te stappen naar het vaststellingsstelsel. Veertien van de vijftig grotere gemeenten (waaronder de G4) hebben gekozen voor het vaststellingsstelsel of overwogen het op korte termijn. Vier gemeenten twijfelen, de overige gemeenten blijven bij het aanbodstelsel.

Behalve het opleggen van een bestuurlijke boete op grond van de Wet inburgering kunnen gemeenten ook de maatregelen toepassen van de Wet werk en bijstand op uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars. Dit betekent dat gemeenten de uitkering kunnen verlagen indien verplichtingen verbonden aan de bijstandsuitkering niet, onvolledig of niet tijdig worden nagekomen. De hoogte van de verlaging en voor welke periode de uitkering wordt verlaagd, wordt bepaald door de gemeente zelf.

Personen die het inburgeringsexamen niet hebben behaald komen ook niet meer in aanmerking voor naturalisatie. Met ingang van 1 januari 2010 gaat bovendien gelden dat inburgeringsplichtigen niet meer in aanmerking komen voor een zelfstandige verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf en voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, indien het inburgeringsexamen niet is behaald.

5. Persoonlijk Inburgeringsbudget (PIB)

De leden van de fractie van de **PvdA** willen meer in het bijzonder van de regering vernemen waarom het *wettelijk* regelen van een PIB tot meer gebruik ervan zal leiden aangezien nu van die mogelijkheid nauwelijks gebruik wordt gemaakt.

Het PIB is een geschikt instrument om invulling te geven aan meer maatwerk en meer eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar bij de vormgeving en invulling van inburgeringsvoorzieningen. Tot nu toe is slechts in enkele gemeenten ervaring opgedaan met de inzet van het PIB. Juist om het gebruik van het PIB te bevorderen, is besloten om het expliciet in wet- en regelgeving op te nemen. Hierdoor wordt dit instrument krachtiger gepositioneerd. Bovendien is het voor de inburgeraar belangrijk dat het recht om een PIB te vragen in de wet wordt verankerd. Dat het tot nu toe weinig werd gebruikt hangt vooral samen met de onbekendheid van de mogelijkheden. Om deze onbekendheid weg te nemen wordt in het innovatietraject PIB ervaring opgedaan in zeven gemeenten. De ervaringen van deze zeven gemeenten worden via de website van het minis-

terie van VROM ter beschikking gesteld aan de andere gemeenten. Ook tijdens door het Ministerie van VROM georganiseerde conferenties wordt aandacht besteed aan de toepassing van het PIB.

De leden van de **PvdA**-fractie zijn voorstanders van een PIB, maar vragen zich af of er niet veel meer nodig is om daadwerkelijk maatwerk te kunnen leveren. Heeft de regering andere en meer substantiële voorstellen in het verschiet om het maatwerk binnen de inburgering te bevorderen? De leden zouden willen weten welke dat dan zijn en wanneer zij de regeling ervan tegemoet kunnen zien.

De regering heeft de afgelopen periode meerdere maatregelen getroffen waarmee gemeenten in staat zijn gesteld om meer maatwerk te kunnen leveren. Indien gemeenten van de geboden mogelijkheden gebruikmaken, kan aan individuele inburgeraars meer op maat een inburgeringsvoorziening worden aangeboden. Deze maatregelen zijn de volgende.

- Er zijn onlangs twee nieuwe examenprofielen tot stand gekomen, te weten *maatschappelijke participatie* en *ondernemerschap*, naast de twee profielen die er al bestonden: *opvoeding, gezondheidszorg, onderwijs* (OGO) en *werk*. Daardoor zijn er nu vier examenprofielen die aansluiten bij de verschillende behoeften en mogelijkheden van inburgeraars.
- Er zijn inmiddels meerdere manieren om te voldoen aan de inburgeringsplicht: snelle leeders kunnen direct naar het niveau van het staatsexamen (dat hoger is dan het niveau van het inburgeringsexamen), personen die een MBO-1 of MBO-2 opleiding volgen, al dan niet in combinatie met werk, kunnen met een taalkennisvoorziening deze opleiding beter volgen, waardoor ze na succesvolle afronding tevens hebben voldaan aan hun inburgeringsplicht.
- Er zijn maatwerktrajecten, vaak geïnitieerd door werkgevers die werknemers in de gelegenheid stellen in te burgeren op de werkvloer, al dan niet in het kader van de deeltijd-WW.
- Het participatiebudget is ingevoerd en daarmee hebben gemeenten meer ruimte om een passende voorziening aan te bieden.
- Gemeenten hebben de mogelijkheid om verschillende soorten duale trajecten aan te bieden en krijgen daarvoor een zogenoemde participatiebonus van € 1000,- per traject.
- Gemeenten krijgen ruimte om de eigen bijdrage van € 270,- van vrijwillige inburgeraars te verlagen of zelfs niet te vragen.
- Met het persoonlijk inburgeringsbudget kunnen inburgeraars zelf hun inburgeringsprogramma samenstellen.
- Via de aanjaagteams van het ministerie van VROM en bijeenkomsten voor gemeenteambtenaren waarin uitleg wordt gegeven over alle mogelijkheden die er zijn, worden gemeenten gestimuleerd om meer maatwerk te bieden.
- Ik wil het leveren van maatwerk voor werkende inburgeraars bevorderen en ben hierover in gesprek met SZW en het UWV.
- Voorts heb ik het voornemen, zoals ook aangegeven in mijn brief van 25 augustus jl.¹, de toetslast in het examenstelsel aan te passen in de zin dat voor het praktijkexamen de toetslast over de gehele linie omlaag gaat. Met nadruk wil ik hierbij aangeven dat het examen inhoudelijk hetzelfde blijft en de eisen die aan de kennis- en taalvaardigheden van de kandidaat worden gesteld eveneens gelijk blijven.
- Voor inburgeraars die ver af staan van de arbeidsmarkt en waarvoor de stap naar een regulier inburgeringstraject vaak te groot is, heb ik het voornemen opstapcursussen financieel te faciliteren. Dit onder de voorwaarde dat ik met gemeenten afspraken kan maken die ervoor zorgen dat de doelstellingen voor inburgering in 2010 gerealiseerd worden.

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 143, nr. 67.

6. Criteria

De leden van de **SP**-fractie vernemen graag de stand van zaken betreffende de criteria voor ontheffing bij medische keuringen.

In het kader van de eerdergenoemde evaluatie van de Wet inburgering wordt tevens onderzocht of de noodzaak bestaat tot versoepeling dan wel aanscherping van hierna genoemde wettelijke bepalingen en/of het medisch protocol. Het college van burgemeester en wethouders kan de inburgeringsplichtige op grond van artikel 6 van de Wet inburgering van de inburgeringsplicht ontheffen, indien deze heeft aangetoond door een psychische of lichamelijke belemmering dan wel een verstandelijke handicap, blijvend niet in staat te zijn het inburgeringsexamen te behalen. In artikel 2.8 van het Besluit inburgering zijn eisen gesteld aan de procedure voor het verlenen van deze ontheffing. Zo moet het college zijn besluit baseren op het advies van een door hem aangewezen onafhankelijk arts die is ingeschreven in het register, bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg. De arts moet zijn adviezen opstellen conform het protocol medische advisering dat in bijlage 4 bij de Regeling inburgering is opgenomen. Het protocol bevat richtlijnen en feiten om door middel van anamnese en lichamelijk onderzoek tot een goed onderbouwd advies te komen. Het protocol bevat geen limitatieve lijst met lichamelijke en psychische belemmeringen en verstandelijke handicaps die leiden tot een advies voor ontheffing van de inburgeringsplicht. Belemmeringen komen in zoveel verschillende gradaties en varianten voor dat het opstellen van een dergelijke lijst niet mogelijk is. Het protocol vergroot de uniformiteit van de adviezen en verschaft de inburgeraar waarborgen voor een zorgvuldig en transparant proces.

De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** merken op dat een van de criteria om in aanmerking te komen voor inburgering is dat men minder dan acht jaar tijdens de leerplichtige leeftijd in Nederland heeft verbleven. Zij vragen zich af of er inzicht in de groep is die meer dan acht jaar tijdens de leerplichtige leeftijd in Nederland heeft verbleven en nog altijd niet de Nederlandse taal beheerst.

Het is mogelijk dat personen die meer dan acht jaar tijdens de leerplichtige leeftijd in Nederland hebben verbleven de Nederlandse taal nog onvoldoende beheersen. Enig inzicht in die groep kan er zijn op lokaal niveau, met name waar het personen betreft met een uitkering. Zij kunnen in het kader van hun reïntegratie op grond van de Wet Werk en Bijstand door de gemeente een verplichte taalcursus opgelegd krijgen. Ook kunnen deze personen in aanmerking komen voor een NT2-traject (cursus Nederlands als tweede taal) op grond van de Wet educatie- en beroepsonderwijs of een inburgeringsvoorziening op grond van de Wet participatiebudget.

7. Vrijwillige inburgeraars

De leden van de **PvdA**-fractie vragen of en, zo ja, hoe het perspectief van de inburgeraar is meegewogen bij dit voornemen tot meer afstemming en harmonisatie. Is er inzicht in de vragen en wensen die bij de vrijwillige inburgeraars leven en hoe worden deze vragen en wensen vertaald in een passend aanbod? Verder vragen de leden van de fractie van de PvdA zich af hoe bij een verdere harmonisatie van de stelsels ingespeeld kan worden op het principiële verschil in positie en mogelijkheden.

Zie voor een antwoord op deze vraag ook het antwoord op de vragen van deze leden in § 5 op pagina 11 en 12. In het aanbod dat zowel de inburgeringsplichtige als de vrijwillige inburgeraar kan worden gedaan is al veel

mogelijk om in te spelen op de leermogelijkheden en leerbehoefte van de inburgeraars. Het bieden van maatwerk is van essentieel belang om de groep vrijwillige inburgeraars deel te laten nemen aan een inburgeringsvoorziening. In de eerder genoemde brief van 25 augustus jl.¹ is aangegeven dat ik met gemeenten verder wil werken aan werkwijzen die ervoor zorgen dat meer vrijwillige inburgeraars gebruik gaan maken van de inburgeringsvoorzieningen. We onderscheiden hierbij twee groepen: werkenden en personen met een grote afstand tot de inburgering of participatie in de Nederlandse samenleving.

Werkenden kunnen het best bereikt worden via de werkgevers. Een taal leren passend bij de behoefte op de werkvloer is voor werkgever en werknemer belangrijk. Ik wil met gemeenten afspraken maken om een gedeelte van hun inburgeringsmiddelen beschikbaar te stellen voor persoonlijke inburgeringsbudgetten waarmee werkgevers samen met de inburgeraars een cursus op maat kunnen inkopen. Dit betekent dat de cursus afgestemd moet zijn met het soort werk dat de inburgeraar doet. Een voorbeeld hiervan is dat inburgering en taal onderdeel kunnen uitmaken van de scholingsafspraken die gemaakt worden bij aanvragen voor deeltijd-WW.

Een deel van de vrijwillige inburgeraars wordt gevormd door personen met een grote afstand tot de inburgering of participatie in de Nederlandse samenleving. Dit is een groep kwetsbare/kansarme personen, veelal woonachtig in sociaal zwakke wijken waar sprake is van een cumulatie van problemen, bijvoorbeeld ongeletterdheid, gezondheidsproblemen, schulden of een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Gemeenten hebben mij overtuigd dat het direct instappen in een regulier inburgeringstraject voor een deel van deze groep een (te) grote stap is. Deze vrijwillige inburgeraars hebben behoefte aan trajecten die aan inburgering vooraf gaan om hen bewust te maken van het nut en de noodzaak om een inburgeringstraject te volgen. Ik ben bereid te onderzoeken of aan gemeenten, onder voorwaarden, financiële middelen beschikbaar gesteld kunnen worden voor de organisatie van dergelijke cursussen. Essentieel is dat deze cursussen kort van duur zijn en directe aansluiting bieden op het reguliere inburgeringstraject.

De leden van de fractie van de **PvdA** constateren dat veel gemeenten behoefte hebben aan andere instrumenten om de vrijwillige inburgeraars te bereiken en niet alleen cursussen die tot een examen leiden. In dit verband zouden deze leden willen weten of met het opnemen van de vrijwillige inburgeraars in deze wet, zij ook toegang krijgen tot faciliteiten zoals kinderopvang, avondprogramma's en programma's die zijn toegesneden op de concrete leefsituatie van de inburgeraar. Nu is het ontbreken van deze randvoorwaarden een belangrijke hindernis voor het volgen van inburgeringscursussen, aldus deze leden.

Vrijwillige inburgeraars hebben net als inburgeringsplichtigen, zeker wanneer zij inburgering en werk combineren, behoefte aan een flexibel taalaanbod waarin bijvoorbeeld ook de mogelijkheid bestaat tot het volgen van cursussen in de avonduren of in het weekend. Ook spreekt het voor zich dat ook voor vrijwillige inburgeraars de programma's zijn toegesneden op de concrete leefsituatie. Hiermee wordt bijvoorbeeld rekening gehouden door de keuze voor één van de vier examenprofielen en de invulling van de duale component. Gemeenten dienen hier rekening mee te houden in hun aanbesteding en afspraken die zij maken met de taalaanbieders. Dit gebeurt ook steeds meer. Voor een antwoord op de vraag van deze leden over kinderopvang zij verwezen naar § 2.

Met betrekking tot «vrijwillige inburgeraars» zouden de leden van de **SP**-fractie willen vernemen of de regering meer kan zeggen over de vraag

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 143, nr. 67.

hoe drempels weggenomen kunnen worden voor vrijwillige inburgeraars, en hoe die actiever benaderd gaan worden.

Sommige gemeenten hebben in de afgelopen periode er voor gekozen om eerst de verplichte inburgeraars een aanbod te doen en hun middelen daarvoor eerst te benutten. Nu bij veel gemeenten het Bestand Potentieel Inburgeringsplichtigen (BPI) is verwerkt, komt nadrukkelijker de vrijwillige inburgeraar in beeld. Gemeenten zijn bezig deze groepen beter in beeld te brengen en de strategie van werven daarop aan te passen. Dat kan bijvoorbeeld langs de lijn van de wijkgerichte inburgering, namelijk mensen werven door gebruik te maken van het netwerk binnen de wijk en het aanbod, bij voorkeur een op participatie gericht duaal aanbod, binnen de wijk te organiseren. In dit verband wordt er ook een verbinding gelegd met maatschappelijke organisaties die dicht bij de inburgeraars staan, zoals de woningcorporaties. Vrijwillige inburgering kan ook langs de lijn van de werkvloer, namelijk mensen met een taalachterstand inburgeren op de werkvloer. Met steun van de werkgever is er meer mogelijk, ook voor de vrijwillige inburgeraar. Ik zie ook een impuls in de nieuwe examenprofielen, bijvoorbeeld het profiel maatschappelijke participatie voor groepen die niet aangesproken worden door het profiel *werk of OGO*. Ook is er de mogelijkheid om via opstapcursussen meer mensen te benaderen en net dat duwtje in de rug te geven in de richting van een volledig traject. Ik vind dat gemeenten nadrukkelijk moeten uitdragen dat een op participatie gericht inburgeringstraject een cadeau is van de samenleving. Dat je jezelf, je kinderen en de samenleving tekort doet als je dat cadeau niet aanneemt.

Verder stimuleert het aanjaagteam gemeenten om ook via andere (gemeentelijke) loketten inburgeraars te bereiken en door te verwijzen naar de inburgering. Enkele voorbeelden: werkzoekenden met een taalachterstand die zich melden bij het UWV werkbedrijf worden doorverwezen naar de inburgering. Dit geldt ook voor potentiële inburgeraars die zich melden bij de schuldhulpverlening. De invoering van de Wet investeren in jongeren (Wij) biedt mogelijkheden om jongere potentiële inburgeraars een inburgeringsvoorziening, een beroepsopleiding met een taalkennisvoorziening of een combinatie werk en inburgering aan te bieden. Een belangrijke uitdaging voor 2010 is dus om verbanden te leggen tussen de verschillende beleidsterreinen en (gemeentelijke) loketten om de doelgroep vrijwillige inburgeraars te bereiken. Met duale inburgeringsvoorzieningen kan er meer maatwerk worden aangeboden.

De leden van de **SP**-fractie vragen zich af of er zicht is op mogelijkheden om deze categorie geld te laten lenen.

De lening op grond van de Wet inburgering is in het leven geroepen voor diegenen aan wie een inburgeringsplicht is opgelegd. Financiële beperkingen mogen immers niet in de weg staan aan het voldoen aan de inburgeringsplicht. Mede naar aanleiding van verzoeken uit de Tweede Kamer onderzoek ik momenteel in het kader van de evaluatie van de Wet inburgering en de Regeling vrijwillige inburgering de mogelijkheid tot openstelling van de lening- en vergoedingsfaciliteit en de meerwaarde hiervan voor vrijwillige inburgeraars die hun inburgering zelf ter hand willen nemen. De resultaten van de evaluatie van dit specifieke onderdeel van de wet worden zo spoedig mogelijk aan de beide kamers der Staten-Generaal gezonden, mits deze te begrijpen zijn zonder de totaalresultaten van de evaluatie te kennen. Ik ben voornemens de resultaten van de gehele evaluatie voor de zomer van 2010 aan de beide kamers der Staten-Generaal te zenden, mits de kwaliteit van het onderzoek niet in het gedrang komt wegens een te krappe tijdsspanne.

Tevens willen de leden van de **SP**-fractie weten op welk moment zij verslag kunnen verwachten van de zeven gemeenten waar proef wordt gedraaid.

Begin 2010 zullen de resultaten van de innovatietrajecten rond het persoonlijk inburgeringsbudget worden samengevat in een rapportage. Het betreft de ervaringen in een zevental gemeenten. Deze rapportage zal uiteraard openbaar zijn, zodat alle gemeenten en belangstellenden er hun voordeel mee kunnen doen.

8. Delegatie en voorhang

Met betrekking tot Artikel 19 en Artikel 24a stellen de leden van de fractie van de **VVD** vast dat bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) nadere regels gesteld worden inzake het persoonlijk inburgeringsbudget en ten aanzien van het aanbod van de inburgeringsvoorziening aan de vrijwillige inburgeraar die geestelijke bedienaar is. Waarom worden die regels gesteld bij AMvB en niet bij wet? De leden van de VVD-fractie vragen zich af gezien de gebleken (intense) betrokkenheid van het parlement, of niet verstandig is de parlementaire controle ten volle te laten werken en de nadere regels niet (zelfs maar gedeeltelijk) te onttrekken aan het directe zicht van de Staten-Generaal. Zo niet, vragen de leden, waarom niet?

In het wetsvoorstel zijn de hoofdelementen van het persoonlijk inburgeringsbudget geregeld. De uitwerking daarvan wordt geregeld in een wijziging van het Besluit inburgering dat tegelijk met het onderhavige wetsvoorstel, na tot wet te zijn verheven, in werking zal treden. Dat de hoofdelementen zijn opgenomen in een wet en de uitwerking daarvan plaatsvindt in een algemene maatregel van bestuur, is conform de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Bij wet wordt over het aanbod aan inburgeringsplichtigen (zie artikel 19, tweede lid, van de wet) en aan vrijwillige inburgeraars (artikel 24a, derde lid, van het wetsvoorstel) één regel gesteld, namelijk dat het aanbod leidt tot het inburgeringsexamen of het staatsexamen Nederlands als tweede taal I of II en dat bovendien het eenmaal kosteloos afleggen van het desbetreffende examen omvat. Voor de taalkennisvoorziening is geregeld dat zij gericht moet zijn op de verwerving van de kennis van de Nederlandse taal die noodzakelijk is voor het kunnen afronden van een beroepsopleiding. Bij amvb worden over het aanbod geen nadere regels gesteld. Daarvoor is gekozen zodat gemeenten zoveel mogelijk beleidsvrijheid hebben om maatwerk aan te bieden. Over de invulling van deze beleidsvrijheid dienen gemeenten op grond van artikel 24, vijfde lid, bij verordening regels te stellen. Deze regels moeten in ieder geval betrekking hebben op de procedure die door het college wordt gevolgd voor het doen van een aanbod en de criteria die daarbij worden gehanteerd, en de wijze waarop het college met de inburgeraar in overleg treedt om te komen tot een passend aanbod met inbegrip van de totstandkoming en de samenstelling van het aanbod. Alleen voor het specifieke aanbod en het specifieke inburgeringsexamen voor geestelijke bedienaren worden nadere regels bij amvb gesteld.

De leden van de **VVD**-fractie stellen tevens vast dat ook via AMvB regels kunnen worden gesteld ten aanzien van de inburgeringsovereenkomst. Waarom is dit het geval? De leden vragen zich af of het Nederlandse Burgerlijk Wetboek onvoldoende regelingen kent om dit soort overeenkomsten te waarborgen. Verder willen deze leden weten waarin deze overeenkomsten verschillen van reguliere overeenkomsten waarop de (algemene) bepalingen van onder meer Boek 3 en Boek 6 van toepassing zijn.

De inburgeringsovereenkomsten zijn reguliere overeenkomsten waarop de bepalingen van onder meer Boek 3 en Boek 6 van het BW van toepassing zijn. Partijen nemen daarin de afspraken op die zijn overeengekomen. Gelet op het belang van de inburgeringsovereenkomst wordt bij amvb bepaald wat de overeenkomst ten minste moet regelen. Daarbij gaat het om een omschrijving van de overeengekomen inburgeringsvoorziening en een omschrijving van de rechten en plichten van de vrijwillige inburgeraar ten aanzien van:

- a. de termijn waarbinnen de vrijwillige inburgeraar moet hebben deelgenomen aan het examen;
- b. de eventuele verschuldigdheid van de eigen bijdrage en de mogelijkheid van de betaling in termijnen;
- c. de gevolgen van niet-nakoming van de overeenkomst.

De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** constateren dat in Artikel 24a lid 6 bepaald wordt dat bij of krachtens Algemene Maatregel van Bestuur er nadere regels kunnen worden gesteld omtrent het persoonlijk inburgeringsbudget. Zij vragen zich af aan welke regels hier gedacht wordt en wanneer zij bij AMvB zullen worden gesteld.

Deze regels worden gesteld in het besluit tot wijziging van het Besluit inburgering en het Besluit brede doeluitkering, sociaal, integratie en veiligheid (vrijwillige inburgering, persoonlijk inburgeringsbudget en enkele andere wijzigingen), dat tegelijk met het onderhavige wetsvoorstel, na tot wet te zijn verheven, in werking zal treden. De regels hebben betrekking op de wijze waarop het persoonlijk inburgeringsbudget wordt toegepast en op de wijze waarop de onderlinge relatie tussen het college van burgemeester en wethouders, de vrijwillige inburgeraar en het inburgeringsbedrijf wordt vastgelegd. De gemeenteraad stelt in een verordening in ieder geval regels over de procedure die het college volgt voor het doen van een aanbod en de criteria die daarbij worden gehanteerd, de wijze waarop met de vrijwillige inburgeraar in overleg wordt getreden om te komen tot een passende inburgeringsvoorziening alsmede de samenstelling van de inburgeringsvoorziening.

Idem voor Artikel 24a lid 7. De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** willen weten onder welke omstandigheden er regels bij AMvB zullen worden gesteld bij vrijwillige inburgeraars die geestelijk bedienaar zijn.

Door het wetsvoorstel wordt de vrijwillige inburgering in de Wet inburgering opgenomen. Gelet daarop worden er ook regels gesteld voor de vrijwillige inburgeraar die geestelijke bedienaar is. Artikel 24a, zevende lid, van het wetsvoorstel is het equivalent van artikel 19, eerste lid, onderdeel b, van de wet, waarin is bepaald dat er nadere regels kunnen worden gesteld over het aanbod aan de inburgeringsplichtige die geestelijk bedienaar is. Die nadere regels zijn gesteld in artikel 4.24 van het Besluit inburgering. Zij houden in dat de inburgeringsvoorziening voor geestelijke bedienaren een cursus omvat die opleidt tot het specifieke examen voor geestelijke bedienaren. Deze nadere regels zullen, in de wijziging van het Besluit inburgering die tegelijk met het onderhavige wetsvoorstel, na tot wet te zijn verheven, in werking zal treden, van toepassing worden verklaard op de vrijwillige inburgeraar die geestelijk bedienaar is.

De specifieke cursus voor geestelijke bedienaren die opleidt tot het specifieke examen bestaat uit twee delen. De eerste fase van de cursus is een intensieve taalcursus van drie weken. De cursisten moeten namelijk bij aanvang van de tweede fase de Nederlandse taal op niveau A2 beheersen om het onderwijs in de tweede fase te kunnen volgen. In deze tweede fase ligt de nadruk op kennis van de Nederlandse samenleving (KNS). Het gaat

daarbij om het deel KNS dat ook gewone inburgeraars krijgen en het deel KNS dat speciaal voor geestelijke bedienaren is ontwikkeld. Beide delen KNS worden geïntegreerd onderwezen en beide delen KNS worden geëxamineerd, onder andere door het samenstellen van portfolio's. Daarnaast leggen geestelijke bedienaren ook de toets gesproken Nederlands en het elektronisch praktijkexamen af.

De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** vragen de regering nog eens uiteen te zetten hoe omgegaan wordt met geestelijke bedienaars die vanuit een niet-Europees land in Nederland worden benoemd en een leidende rol spelen in een religieuze gemeenschap. Wordt aan hun kennis van de Nederlandse cultuur extra eisen gesteld? Wordt van hen gevraagd het Nederlandse rechtstelsel te kennen?

Met de inwerkingtreding van de Wet inburgering is de definitie van het begrip geestelijk bedienaar verruimd. Een geestelijk bedienaar is een persoon die een geestelijk, godsdienstig of levensbeschouwelijk ambt bekleedt, arbeid verricht als geestelijk voorganger, godsdienstleraar of zendeling, dan wel ten behoeve van een kerkgenootschap of een ander genootschap op geestelijke of levensbeschouwelijke grondslag werkzaamheden van overwegend godsdienstige, geestelijke of levensbeschouwelijke aard verricht (artikel 1, eerste lid, onderdeel g, van de Wet inburgering). Onder dit begrip vallen nu niet alleen priesters, zendingen en imams, maar ook rabbi's, pandits, voorgangers van migrantenkerken, kloosterlingen en zendingen.

Het gehele inburgeringstraject van geestelijke bedienaren duurt 18 maanden en bestaat uit 2 fases. Fase 1 bestaat, na een taalintake, uit een intensieve taaltraining van drie weken waarin de taalvaardigheid van de deelnemer wordt verhoogd, zodat hij/zij in staat is het vervolgtraject in het Nederlands te volgen. De taaltraining wordt op maat aangeboden, dat wil zeggen dat er rekening wordt gehouden met het opleidingsniveau, de moedertaal en de inhoudelijke werkzaamheden van de geestelijk bedienaar. Fase twee is gericht op kennis van de Nederlandse samenleving. Vanuit verschillende thema's wordt gewerkt aan het verbreiden van kennis van de Nederlandse samenleving, benaderd vanuit de werksituatie van een geestelijk bedienaar. Een van die thema's is *staatsinrichting en rechtsstaat*. De inburgeraar (i.c. de geestelijk bedienaar) is in staat om, door de staatsinrichting van Nederland te kennen, betrokken te zijn bij Nederland en de Nederlandse samenleving.

9. Ten slotte

De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** constateren dat in een brief van 2 juli 2009¹ aangegeven wordt dat nieuw beleid met betrekking tot huwelijksmigratie en integratie betrokken zal worden bij de evaluatie van inburgeringstrajecten in het buitenland. Deze leden vragen zich af hoe dit zich verhoudt tot onderhavig wetsvoorstel.

Op 2 oktober 2009 jl. heeft het kabinet in een brief aan de Tweede Kamer, in vervolg op de wetsevaluatie van de Wet inburgering in het buitenland, een aantal maatregelen aangekondigd op het gebied van huwelijksmigratie en de integratie van huwelijksmigranten in Nederland. Een aantal voorstellen is gerelateerd aan de Wet inburgering, zoals het vergroten van de verantwoordelijkheid van referenten voor het inburgerings- en opleidingstraject van hun buitenlandse partners met het risico van sancties en het bepleiten in Europa dat aan de referent een inburgerings-/opleidingseis kan worden gesteld als toelatingsvoorwaarde voor de buitenlandse partner. De komende maanden zullen deze maatregelen

¹ Kamerstukken II, 2008/09, 32 005, nr. 1.

verder worden uitgewerkt. Zij hebben geen direct verband met de onderwerpen van het voorliggende wetsvoorstel.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
E. E. van der Laan