

Vergaderjaar 1994–1995

23 901

Minderhedenbeleid 1995

Nr. 20

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 8 juni 1995

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹ heeft op 27 april 1995 overleg gevoerd met minister Dijkstal van Binnenlandse Zaken en minister Ritzen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over de **Notitie uitgangspunten inburgering** (kamerstuk 23 901, nr. 10).

Van het gevoerde overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

De **minister van Binnenlandse Zaken** deelde vooraf mede dat hij op een aantal punten pas zal kunnen antwoorden na het bestuurlijk overleg van 15 mei a.s. waarin naar verwachting de onderhandelingen met de VNG zullen worden afgerond. Hij had er begrip voor dat de Kamer behoefte had aan dit overleg om de regering te vragen bepaalde zaken bij dat overleg te betrekken.

Na de formele afronding van een en ander zal alsnog schriftelijk kunnen worden ingegaan op vragen die heden niet konden worden beantwoord en is nader overleg tussen Kamer en regering mogelijk.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Apostolou** (PvdA) sprak de hoop uit dat in dit overleg enige duidelijkheid zal kunnen worden verschaft over een aantal knelpunten inzake de inburgeringscontracten, onder meer wat het leren van de Nederlandse taal betreft, wat essentieel is voor inburgering.

Alle partijen die betrokken zijn bij de inburgering van nieuwkomers, zien de noodzaak van inburgering in. Er is dus een groot maatschappelijk draagvlak voor dit programma, wat verplichtingen schept voor de overheid, maar ook voor de maatschappelijke organisaties en de nieuwkomers zelf. Het is zaak dat nieuwkomers een goede basis leggen voor integratie in de Nederlandse samenleving door het leren van de Nederlandse taal en door een zekere maatschappelijke oriëntatie. Het leren van het Nederlands moet een vanzelfsprekendheid zijn voor diegenen die in Nederland willen gaan wonen en werken. Immers, zowel voor het verwerven van een plaats op de arbeidsmarkt als voor deelname aan het sociale leven is het spreken van Nederlands noodzakelijk. Anderzijds heeft de overheid de plicht deze inburgering mogelijk te

¹ Samenstelling:

Leden: Van Erp (VVD), V.A.M. van der Burg (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), De Cloe (PvdA), voorzitter, Janmaat (CD), Van den Berg (SGP), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Gabor (CDA), Koekoek (CDA), Nijpels-Hezemans (AOV), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Essers (VVD), Dittrich (D66), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF), Van Bortel (D66), Rehwinkel (PvdA). Plv. leden: Korthals (VVD), Dankers (CDA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Van 't Riet (D66), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Verhagen (CDA), Van der Stoep (VVD), Mateman (CDA), Mulder-van Dam (CDA), Van Wingerden, Rabbae (GroenLinks), H.G.J. Kamp (VVD), Assen (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (Unie 55+), Hoekema (D66), Van Oven (PvdA).

maken. De heer Apostolou benadrukte de noodzaak van een evenwicht in rechten en plichten van overheid en individu.

Vanuit deze opstelling waardeert zijn fractie de kabinetsnotitie als positief. Daarin is getracht een beeld te geven van wat zich op dit terrein afspeelt en van de knelpunten waarmee men wordt geconfronteerd. De notitie is een nadere aanscherping van het beleid dat door het vorige kabinet in gang is gezet. Met alle facetten van de opvang van nieuwkomers is in de afgelopen periode veel ervaring opgedaan, zoals blijkt uit een onlangs door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport uitgebrachte nota. De PvdA-fractie pleit ervoor de intensivering van het programma en het meer verplichtende karakter ervan te bezien in het verlengde van de opgedane ervaringen. Het positieve proces moet worden ondersteund, niet verstoord.

In de notitie staat dat alle categorieën nieuwkomers «voor zover zij in een achterstandssituatie dreigen te geraken» in aanmerking komen voor een inburgeringstraject. Hoe denkt het kabinet de geciteerde clausule in te vullen? Bijzondere aandacht is gewenst voor de positie van vrouwen. Kunnen asielzoekers, die in afwachting van een beslissing vaak lange tijd in een asielzoekerscentrum zitten, ook in aanmerking komen voor taallessen en maatschappelijke oriëntatie? Volgens de notitie beraadt het kabinet zich erop of en, zo ja, op welke manier VVTV-ers bij een stelsel van inburgeringscontracten kunnen worden betrokken. De PvdA-fractie is voor opname van deze categorie in het inburgeringsprogramma.

Vindt het kabinet het niet ook wat veel dat het programma elf financieringsbronnen kent, waarvan vijf van de rijksoverheid? Hoe is de afstemming tussen de verschillende ministeries geregeld? Hoe denkt men de financiën te gaan bundelen, conform het voornemen in het regeerakkoord?

Destijds is bij motie 100 mln. uitgetrokken om de wachtlijsten Nederlandse taal weg te werken. Is het waar dat dit bedrag per 1 januari 1996 niet meer beschikbaar is? Volgens de instellingen voor basiseducatie zijn de wachtlijsten nog niet weggewerkt. Hoe staat het met de bezuiniging op de Nederlandse-taallessen vanuit de arbeidsvoorziening? Hoe denkt de regering het wegvallen van deze middelen op te vangen? Wanneer mag de toegezegde reactie van het kabinet op het rapport van de commissie-Ter Veld over de basiseducatie en taallessen worden verwacht? Wat is het resultaat van de onderhandelingen van het kabinet met de VNG over de financiële regeling rond de VVTV-ers?

De financiële aspecten van het inburgeringsprogramma zijn niet helder. De gemeenten dienen zekerheid te hebben over de financiële middelen die nodig zijn voor de eerste opvang en introductie van nieuwkomers. Alvorens akkoord te gaan met dit programma, dient de Kamer daarover duidelijkheid te hebben. In die zin kwam het de heer Apostolou gewenst voor dat er een vervolgoverleg tussen kabinet en Kamer komt, direct na het bestuurlijk overleg tussen kabinet en VNG op 15 mei a.s. De Kamer kan dan een definitieve beslissing nemen over het inburgeringsprogramma.

Sluitstuk van het inburgeringsbeleid zijn de sancties. Inderdaad is voor de categorie bijstandsgerechtigden een sanctiebeleid geregeld in de Algemene Bijstandswet. Het overgrote deel van de nieuwkomers valt in de categorie bereidwilligen. De gemeenten werken al met deze categorie. De meeste mensen willen graag lessen volgen in de Nederlandse taal en in oriëntatie op de Nederlandse samenleving. Nieuwkomers die dat niet willen, zullen daartoe slechts kunnen worden verplicht via wetgeving. Vanwege de knelpunten op dat terrein is nadere studie nodig. De heer Apostolou nodigde het kabinet uit, de mogelijkheden voor wetgeving op dit punt nader uit te werken. In het sanctiebeleid dient een duidelijke scheiding in acht te worden genomen tussen de toelating en het verblijfsrecht van vreemdelingen enerzijds en het nieuwkomersprogramma anderzijds. Een koppeling tussen beide zaken is onjuist, omdat men in

Nederland wordt toegelaten wegens gezinshereniging of gezinsvorming, omdat men vluchteling is of omdat men hier arbeid komt verrichten. De deelname aan het nieuwkomersprogramma heeft te maken met de integratie in Nederland en niet met de toestemming om er te blijven. In het nadere onderzoek naar sanctiemogelijkheden zal moeten worden gezocht naar alternatieven.

Tot slot verklaarde de heer Apostolou dat zijn fractie een wettelijke verankering van het inburgeringsprogramma in zijn totaliteit nodig acht.

De heer **Kamp** (VVD) merkte op dat het onderwerp inburgeringscontracten een onderdeel is van het integratie- en immigratiebeleid, dat drie kanten heeft: beperking van de immigratie, versterking van de integratie en bestrijding van de discriminatie. De inburgeringscontracten kunnen een grote bijdrage leveren aan de versterking van de integratie. Het gaat daarbij om mensen die legaal in Nederland zijn gekomen en er naar verwachting zullen mogen blijven, mogelijk met uitzondering van de VVTV-ers. In het algemeen dient volgens de VVD-fractie iedere nieuwkomer een volwaardige burger te kunnen worden. De meeste nieuwkomers krijgen dat op eigen kracht voor elkaar. Daar moet de overheid zich ook niet mee bemoeien. Zonder de eerste verantwoordelijkheid voor de inburgering over te nemen, is het wel de taak van de overheid daarbij steun te geven aan nieuwkomers die (nog) niet zonder steun kunnen. Onder nieuwkomers verstond de heer Kamp de gezinsherenigers en gezinsvormers, de vluchtelingen met A-status, de mensen met een vergunning tot verblijf en de mensen met een voorwaardelijke vergunning tot verblijf, de VVTV-ers.

Wat de VVTV-ers betreft, is er sprake van een beleid conform het Geelhoed-rapport. Geleidelijk aan kan in de driejarige periode meer het accent worden gelegd op integratie. De gemeenten volgen die beleidslijn evenwel niet. Of zij behandelen de VVTV-ers gelijk aan mensen met vergunning tot verblijf, of zij houden de VVTV-ers als het ware drie jaar overal buiten. Het zou beter zijn om een actief terugkeerbeleid te voeren en dat ook duidelijk te maken, maar tevens te bedenken dat in de praktijk bijna 100% van de mensen uit die groep in Nederland blijft, dat deze mensen volwaardige medeburgers moeten worden en dat men deze mensen niet drie jaar moeten laten wegzakken in nietsdoen, omdat dan de integratie zeer moeilijk wordt. Daarom pleitte de heer Kamp ervoor om de VVTV-ers ook te betrekken bij het integratiebeleid. Mochten VVTV-ers na die drie jaar toch nog worden teruggezonden, dan kunnen zij bogen op een extra beroeps- of taalvaardigheid.

In een aantal gemeenten is de opvang en inpassing van nieuwkomers voortreffelijk geregeld. Gepoogd moet worden dit niveau overal in het land te bereiken. Overigens wordt ook in de gemeenten met een goede regeling 15% van de nieuwkomers niet bereikt, niet zelden gaat het daarbij om vrouwen met een andere culturele achtergrond. Aan die groep zal extra aandacht moeten worden besteed om te bereiken dat alle nieuwkomers volwaardige medeburgers kunnen worden. Van de 85% die in deze gemeenten wel wordt bereikt, valt ongeveer 20% in de loop van het traject af. Ook aan deze groep zal volgens de VVD-fractie extra aandacht moeten worden besteed. Zij acht derhalve een strakke, consequente aanpak in het gehele land noodzakelijk om te bereiken dat iedere nieuwkomer bij dit inburgeringsbeleid wordt betrokken. Deze ambitie is terug te vinden in het streven van het kabinet naar inburgeringscontracten met sancties.

Bij de gedachtenvorming over de inhoud van de inburgeringscontracten dient men zich te realiseren dat 70% van de groep asielzoekers een schoolopleiding heeft genoten op MAVO-niveau of op een hoger niveau. Die mensen hebben voor het bereiken van het Cito-3-niveau dan ook niet de anderhalf of twee jaar nodig waarvan thans wordt uitgegaan. Wie daartoe in staat is, moet een zeer intensieve opleiding van bijvoorbeeld

drie maanden kunnen volgen. Het is zelfs mogelijk dat hoog opgeleide nieuwkomers in internaatsverband in zes weken het Cito-3-niveau halen. Dat kost dan ongeveer evenveel als het door het kabinet genoemde traject. Snelle resultaten zijn goed voor de motivatie. Bovendien zal het minder vaak voorkomen dat mensen het traject onderbreken omdat zij tijdelijk werk kunnen krijgen.

Zijns inziens moet via het inburgeringscontract het Cito-3-niveau worden bereikt. De een zal daar meer dan de uitgetrokken 500 uur voor nodig hebben en de ander minder. Het is essentieel dat het inburgerings-traject wordt afgesloten met een certificaat, indien aan landelijk gestelde eisen is voldaan. Op die manier kan worden bepaald of het gewenste resultaat is bereikt. Het is van belang dat de in te burgeren nieuwkomers druk kunnen uitoefenen op de instellingen en bedrijven om ervoor te zorgen dat zij het niveau kunnen bereiken dat zij willen bereiken.

In het kader van het inburgeringstraject is het ook van belang om de marktwerking te versterken en instellingen en bedrijven af te rekenen op prestaties.

De financiering verdient grote aandacht, omdat er belangrijke extra bedragen nodig zijn. Het kabinet is bereid die bedragen beschikbaar te stellen. Dat mag niet ten koste gaan van de mensen die al eerder Nederland binnen zijn gekomen. Ook die mensen moeten een eventuele achterstand op het gebied van de integratie kunnen inhalen. De heer Kamp gaf het kabinet in overweging om in het kader van het grote-stedenbeleid ook voor die groep extra geld uit te trekken.

De sancties zullen tot doel moeten hebben het maximale resultaat te bereiken. De sancties in het kader van de Bijstandswet zijn goed bruikbaar. Om ook een maximaal resultaat te bereiken in de groep gezinsherenigers en gezinsvormers en in de groep VVTV-ers, is een inburgeringswet nodig, omdat sancties in de sfeer van de verblijfsstatus strijdig zijn met artikel 8 van het Europees Verdrag van de rechten van de mens.

In afwachting van de Inburgeringswet moeten alvast inburgeringscontracten worden aangeboden aan diegenen aan wie zo'n contract kan worden aangeboden, gegeven de sanctiemogelijkheden. Zo snel mogelijk moet overeenstemming worden bereikt met de VNG. Er is overigens geen sprake van het voortrekken van nieuwkomers. Het gaat erom zoveel mogelijk nieuwkomers gelijke startkansen te geven net als alle andere burgers. De heer Kamp wilde voor de nieuwkomers hetzelfde bereiken als men voor de jongeren wil bereiken met het onderwijs. Iedereen heeft belang bij een evenwichtige en rechtvaardiger en daardoor stabiele samenleving. Het paarse nieuwkomersbeleid zal geld gaan kosten, maar investeren in nieuwkomers levert een hoog rendement op voor iedereen.

Mevrouw **Oedayraj Singh Varma** (GroenLinks) noemde een voordeel van de inburgeringscontracten dat er eindelijk na een jaar of dertig een georganiseerde opvang wordt geregeld voor nieuwkomers. Daarbij is sprake van verplichtingen voor de nieuwkomers, maar ook voor de gemeenten. Het is voorts van belang dat inburgeringscontracten gelden voor mannen én vrouwen. In het verleden waren vrouwelijke nieuwkomers vaak niet te bereiken voor cursussen en dergelijke. Nu móeten ook zij cursussen volgen. Het inburgeringscontract moet voor iedereen gelden. Er moet duidelijk in worden aangegeven wat de taken van de gemeenten en de verplichtingen van de nieuwkomers zijn. Mevrouw Varma wilde graag opgenomen zien dat de gemeenten de discriminatie moeten bestrijden.

Zij kreeg uit de notitie de indruk dat de sancties richting nieuwkomers van groot belang zijn, terwijl er geen sancties zijn opgenomen voor het geval dat de gemeente niet in staat is voldoende inburgeringstrajecten te realiseren, bijvoorbeeld door gebrek aan leraren, gebouwen of begeleiders. Het overgrote deel van de migranten wil graag Nederlands leren, omdat zij ook wel weten dat dit een voorwaarde is om in Nederland

te kunnen blijven wonen en werken. Er zal wel een uitzondering moeten kunnen worden gemaakt voor bijvoorbeeld mensen van boven de 70 die in het kader van de verruimde gezinshereniging naar Nederland komen. Niet duidelijk is trouwens wat men wil gaan doen met analfabeten.

Mevrouw Varma ging ervan uit dat de in de notitie genoemde 500 uur uitsluitend zijn bestemd voor het leren van Nederlands en dat er voor zaken als maatschappelijke oriëntatie en beroepsoriëntatie extra tijd wordt uitgetrokken. Zo niet, dan is er een knelpunt, want 500 uur is net voldoende voor mensen met weinig opleiding om Cito-2 te halen en voor mensen met meer opleiding om Cito-3 te halen.

Het regulier onderwijs voor migranten in Amsterdam, de stad waar de meeste migranten binnenkomen, is blijkens onderzoek slecht. Wat denkt het kabinet te gaan doen om Amsterdam te verplichten de kwaliteit en het aanbod van het onderwijs zo goed te maken, dat nieuwkomers het inburgeringstraject met goed gevolg kunnen afleggen?

Wat gebeurt er met de mensen die nu al op wachtlijsten NT2 staan? Voorkomen moet worden dat deze mensen worden verdrongen door nieuwkomers die een inburgeringscontract hebben moeten sluiten.

Mevrouw Varma noemde het belangrijk dat er een wettelijke basis komt voor de inburgeringscontracten, omdat dan sancties kunnen worden gehanteerd richting gemeenten en richting migranten. Zij voelde er niets voor de Algemene Bijstandswet als algemene sanctiemogelijkheid te hanteren. Haars inziens is een evaluatie na twee jaar van belang. Wat gebeurt er na de inburgering? De mensen zouden worden toegeleid naar arbeid. Naar welke arbeid? Is er voldoende werk voor mensen uit deze groep? Zijn er voldoende vervolgopleidingen?

De heer **Dittrich** (D66) kwalificeerde de inburgering van nieuwkomers als een van de belangrijkste uitdagingen nu en in de toekomst. Het is te hopen dat de inburgeringsplannen van dit kabinet een begin zijn van de ombuiging van de huidige ontwikkeling waarbij vele nieuwkomers kampen met werkloosheid, grote taalachterstand, slechte huisvesting en dergelijke. In die zin geldt dat integratie begint met communicatie.

Hij pleitte ervoor om kansrijke asielzoekers in asielzoekerscentra ook in de gelegenheid te stellen taallessen te gaan volgen. Asielzoekers zijn, zoals bij de dreigende watersnood in Kampen is gebleken, graag bereid om de handen uit de mouwen te steken. Zijn fractie zou ook VVTV-ers in aanmerking willen laten komen voor de inburgeringstrajecten, omdat ruim 90% van hen na drie jaar een vergunning tot verblijf krijgt. Het is zonde om die mensen drie jaar niets te laten doen. Is het ook organisatorisch gezien niet beter om de VVTV-ers eveneens tot de doelgroep te rekenen? Wel moet deze VVTV-ers duidelijk vooraf worden verteld dat het volgen van een inburgeringstraject geen recht geeft op een definitieve vergunning tot verblijf.

Alleen al om tot uitdrukking te brengen hoe serieus de Nederlandse overheid de inburgering van nieuwkomers neemt, zou er een Wet op de inburgering moeten worden gemaakt. Analoog aan de Leerplichtwet zouden in die wet de rechten en verplichtingen moeten worden omschreven van de gemeenten die meedoen en van de nieuwkomers. Sancties horen uiteraard wel in de wet thuis, maar behoren niet voorop te staan. Blijkens onderzoek wil slechts 8% van de volwassen Amsterdamse allochtonen het Nederlands niet leren. Er zijn te weinig cursusplaatsen voor de mensen die wel Nederlands willen leren.

Het kabinet stelt dat sancties voor nieuwkomers alleen mogelijk zijn als zij een bijstandsuitkering hebben. Geeft het kabinet er zich rekenschap van dat artikel 3 van de Bijstandswet alleen kan worden toegepast in een individueel geval als betrokkene kan worden verweten dat hij/zij zich onvoldoende heeft ingespannen om aan werk te komen? In sommige situaties is er nauwelijks perspectief op een plaats op de arbeidsmarkt en in dat geval kan men iemand die een inburgeringstraject afwijst, bijvoor-

beeld de moeder van een reeds in Nederland woonachtige immigrant, toch niet aan de hand van artikel 3 korten op haar uitkering.

Volgens de heer Dittrich moeten alle voor inburgering in aanmerking komende nieuwkomers met eenzelfde soort sanctie, bijvoorbeeld een boetebepaling, kunnen rekenen. De Wet op de inburgering zou daarvoor de grondslag kunnen vormen. Het moet de nieuwkomer duidelijk worden gemaakt dat de gemeente kosten maakt om een inburgeringstraject te organiseren en dat die kosten hoger worden naarmate de uitval groter is, zodat een boete dan redelijk is. Bovendien is het uit psychologisch opzicht belangrijk een en ander vast te leggen in de vorm van een contract waar men een handtekening onder zet. Wie de cursus met goed gevolg afsluit, zou een certificaat moeten krijgen.

De fractie van D66 wijst toepassing van sancties in de huisvestingssfeer af, omdat dit op juridische problemen zou stuiten, bijvoorbeeld in het geval dat iemand een inburgeringstraject afwijst, omdat hij werk heeft gevonden. Ook sancties in de verblijfsrechtelijke sfeer zijn ongewenst. De nieuwkomer die met goed gevolg het inburgeringstraject heeft afgelegd en het Nederlanderschap aanvraagt, zou dispensatie moeten krijgen van het examen in het kader van de Wet op het Nederlanderschap.

In de Wet op de inburgering moet de rol van de gemeente uiteraard ook goed worden omschreven. Gemeenten die niet aan hun verplichtingen voldoen, zouden in aanmerking moeten komen voor korting op rijks-gelden.

De heer Dittrich onderschreef de één-loketgedachte en de overall-regie in handen van de gemeente. De activiteiten moeten wel zoveel mogelijk worden gebundeld bij het Bureau Nieuwkomers. Zijn fractie is het eens met de voorstellen van het kabinet voor het inburgeringstraject, zij het dat er haars inziens sprake zal moeten zijn van maatwerk met een zo gedifferentieerd en flexibel mogelijke aanpak.

Het leek de heer Dittrich wenselijk om in het kader van de integratie tijdens de daluren op de televisie een cursus eenvoudig Nederlands te geven. Zo worden bijvoorbeeld vrouwen bereikt die thuis zitten, terwijl hun man werkt.

Uit een Amsterdams onderzoek blijkt dat veel allochtonen niet weten waar zij een cursus Nederlands kunnen volgen. Binnenkort moet in het buitenland weer een machtiging tot voorlopig verblijf worden aangevraagd bij de Nederlandse ambassade. Die zou meteen voorlichting kunnen geven over het inburgeringstraject in Nederland.

In Israël, een immigratieland bij uitstek, spelen vrijwilligers een grote rol bij de integratie en inburgering. Waarom wordt er geen gebruik gemaakt van het grote reservoir aan goodwill onder de Nederlandse bevolking? De Bureaus Nieuwkomers zouden een gerichte campagne kunnen voeren om Nederlanders te werven die bereid zijn om met een zekere regelmaat als vraagbaak te fungeren voor nieuwkomers en met hen enig sociaal contact te onderhouden. Dat zou passen in de trajectbegeleiding en zou de integratie bevorderen. Immigranten die al enigszins in Israël zijn ingeburgerd, blijken de persoonlijke contacten met de bevolking waardevoller te hebben gevonden dan de officiële contacten. Dit gaat dus verder dan de in Nederland al bestaande inzet van vrijwilligers voor asielzoekers.

Wanneer mag het in gang zetten van de inburgeringstrajecten worden verwacht?

De heer **Poppe** (SP) zei het voorstel over inburgeringscontracten uiteraard toe te juichen. Immers, de SP heeft er al tien jaar geleden voor gepleit om migranten te verplichten de Nederlandse taal, wetten en gewoonten te leren. Daar rustte destijds helaas nog een taboe op en daarvan is met name in de grote steden misbruik gemaakt.

Uitgaande van de menselijke waardigheid moet een samenleving tot doel hebben, de weerbaarheid van alle mensen in die samenleving te verhogen. Daarom is het nodig dat nieuwkomers de Nederlandse taal

leren, kennis nemen van de Nederlandse wetten, regels en gewoonten en bereid zijn tot op bepaalde hoogte in te burgeren. De overheid zal daarbij de noodzakelijke hulp moeten bieden. Of het kabinet het belang van een goed integratieproces echt onderkent, zal moeten blijken uit de middelen die het denkt uit te trekken. De gemeenten krijgen een belangrijke taak in dezen en hebben daar geld voor nodig. Om ervoor te zorgen dat het voor het beoogde doel wordt gebruikt, zal dit geld door het Rijk geormerkt moeten worden.

Denkt de minister van Binnenlandse Zaken echt, zoals in een interview staat, maar 50 mln. extra nodig te hebben voor de inburgeringscontracten, omdat er al 100 mln. wordt uitgegeven aan taalcursussen? Als die redenering wordt gevolgd, zullen nieuwkomers inderdaad de nu op de wachtlijsten staande mensen verdringen. In 1994 stonden 11 000 mensen op de wachtlijst voor basiseducatie en 3800 voor VAVO. In Nijmegen hebben onlangs 450 cursisten geprotesteerd tegen het door verschillende bezuinigingen verloren gaan van 400 cursusplaatsen aldaar. Veel regionale arbeidsbureaus hebben cursussen Nederlandse taal vanwege grootschalige bezuinigingen afgestoten. De minister van Binnenlandse Zaken mag in een interview hebben gezegd, dat het kabinet bezuiniging op scholing door de arbeidsvoorzieningsorganisatie niet zal accepteren, die bezuiniging is al praktijk. Is hij bereid een en ander terug te draaien?

Uit een recent Amsterdams onderzoeksrapport blijkt, dat 3/5 van de buitenlanders die het Nederlands niet of onvoldoende beheersen een cursus willen volgen, terwijl het huidige aanbod in het gunstigste geval kan voorzien in een kwart van de vraag.

Het mag duidelijk zijn dat de SP-fractie vindt dat nieuwkomers een inburgeringscontract moet worden aangeboden, maar dat dit niet ten koste mag gaan van de huidige capaciteit aan taalcursussen. Die capaciteit moet juist worden uitgebreid. De contractvorm maakt inburgeringsprogramma's terecht minder vrijblijvend. Ook de heer Poppe achtte in dat verband een algemene wettelijke regeling gewenst, omdat de overheid dan moet zorgen voor voldoende middelen en voorzieningen om alle nieuwkomers te kunnen bedienen, omdat er dan sprake kan zijn van wederzijdse verplichtingen en rechten en omdat dan de continuïteit van het inburgeringsbeleid voor langere tijd wordt gewaarborgd.

Mevrouw **Dankers** (CDA) noemde de notitie een goede reactie op het rapport-Entzinger/Van der Zwan en stelde vast dat het kabinet pragmatisch aansluit bij de goede aanpak van het nieuwkomersbeleid door een aantal gemeenten. Ook zij achtte een wettelijk kader nodig voor verplichte inburgering van nieuwkomers. Dat het eerdere overleg met de VNG geen succes is geworden, is begrijpelijk vanwege het ontbreken van een financiële paragraaf. Immers, betwijfeld mag worden of het thans onder de gemeenten bestaande grote draagvlak voor deze nieuwe gemeentelijke taak blijft bestaan als voldoende financiële compensatie ontbreekt.

Komt er eindelijk voldoende geld om de vicieuze cirkel van de wachtlijsten te doorbreken?

De VNG heeft terecht gesteld dat de doelgroep voor de inburgeringscontracten niet mag worden beperkt tot uitkeringsgerechtigden om de lasten voor de rijksbegroting te beperken. Het uitsluiten van mensen die in een achterstandssituatie dreigen te geraken, betekent verschuiving van de problemen naar de toekomst. In de tussentijd zullen de problemen alleen maar groter worden. Bovendien wordt dan opnieuw de groep klassieke binnenkomers gekwetst in wier inburgering nog nooit is geïnvesteerd, de mensen uit landen waarin destijds werknemers voor Nederland zijn geworven. Ook zouden de vrouwen dubbel het slachtoffer worden. Onderschrijft het kabinet het principe dat alle nieuwkomers die in een achterstandssituatie dreigen te geraken, moeten inburgeren? Zo niet, dan ondergraaft het zijn eigen voornemens inzake de inburgering.

Wordt met het onderzoek naar het wettelijk kader – hoeveel tijd zal dat trouwens vergen – gewacht tot de financiële problemen zijn opgelost? Dat zou nog wel eens lang kunnen duren.

In de notitie wordt alleen gerept van de plichten van de nieuwkomers. Aan welke verplichtingen wordt gedacht voor de gemeenten? Zijn er sancties mogelijk jegens basiseducatie en VAVO voor het geval wachtlijsten niet uitsluitend groeien door extra aanmeldingen? Het kabinet zal de landelijke eindtermen vaststellen. Wordt bij de bepaling daarvan aangesloten bij de uitgewerkte gedachten van het ministerie van Justitie over testen voor het Nederlanderschap of bij de systematiek van Cito-2 en -3 en NT2? Mevrouw Dankers meende dat er een parallel was te trekken met het bij een naturalisatieverzoek toetsen van de mate van het op Nederland georiënteerd zijn.

Als er onvoldoende budget is voor de hele inburgeringsoperatie, dan moet het kabinet dat eerlijk toegeven en de selectie aan de gemeenten overlaten. Het kabinet moet dan niet bepalen dat de regeling wordt beperkt tot mensen met een uitkering, want dan discrimineert het, wat het zelf niet wil.

De deskundigen zijn verdeeld over de juistheid van de grens van 500 uur taalonderwijs. Omdat de nieuwkomers nogal variëren in opleiding en inburgeringskansen, zal het kabinet zich moeten concentreren op het definiëren van de eindtermen en niet op het aantal lessen. Er is alleen een soort gemiddelde nodig ten behoeve van een financieringsnorm. In de praktijk moet worden getracht de mensen maatwerk te bieden.

Waarom is het aanbieden van cursussen NT2 uitsluitend voorbehouden aan basiseducatie en VAVO? Een ieder die daartoe in staat is, zou de mogelijkheid moeten hebben nieuwkomers te kwalificeren voor de voorgeschreven eindtermen. De gemeenten kunnen wel bepalen of men voldoende kwaliteit heeft. Er zijn vrijwilligersorganisaties die beschikken over gekwalificeerde wachtgelders die NT2 zouden kunnen geven, maar dat niet mogen doen, omdat basiseducatie en VAVO het alleenrecht daarvoor claimen. Mochten mensen het certificaat niet halen, dan is de begeleiding door de betrokken instelling kennelijk onvoldoende.

Mevrouw Dankers was het ermee eens dat ook VVTV-ers een inburgeringstraject moeten kunnen volgen. Gedwongen inactiviteit is de beste weg om blijvers in de bijstand te creëren. Men moet inderdaad in de AZC's beginnen met inburgeren, want asielzoekers verblijven daar gemiddeld anderhalf jaar. Overigens, veel mensen breken hun cursus af als zij een betaalde baan aanvaarden en dan zouden zij daarvoor gestraft worden, terwijl de Algemene Bijstandswet juist een sanctie kent bij het niet aanvaarden van een baan. Er zou misschien moeten worden geregeld dat mensen die via de inburgering een goed perspectief op de arbeidsmarkt krijgen, geen betaald werk mogen aanvaarden voordat zij het certificaat hebben verworven. Dit zou men aan de gemeenten moeten overlaten.

Antwoord van de regering

De **minister van Binnenlandse Zaken** betoogde dat de basis voor de inburgering is gelegd door vele gemeenten en dat het vorige kabinet daarop heeft verder gebouwd. Het huidige kabinet ontwikkelt het beleid weer verder. Het zou onverstandig zijn om bij de verdere intensivering van het beleid, de sancties en dergelijke niet uit te gaan van het positieve proces in de gemeenten. Het is overigens niet zo dat alles op het gebied van de inburgering op gemeentelijk niveau goed verloopt. Vandaar dat het Rijk zich ermee blijft bemoeien.

Interessant en lastig te beantwoorden is de vraag wat precies de doelgroep is. Er bestaat in het veld en in het overleg met de VNG een misverstand, doordat de begrippen «inburgeringstraject» en «inburgeringscontract» door elkaar worden gebruikt. Inburgeringsbeleid,

waaronder inburgeringstrajecten kunnen worden verstaan, wordt allang door allerlei gemeenten op allerlei manieren gevoerd. Dat beleid moet worden voortgezet en omvat meer facetten die relevant zijn dan in de notitie worden vermeld. Deze beperkte notitie vloeit rechtstreeks voort uit het regeerakkoord, waarin een passage is opgenomen over inburgeringscontracten met sancties op de niet-naleving ervan. Dat kan worden beschouwd als een onderdeel van een breder beleid tot inburgering. Vandaar de nadruk op de sancties, maar dat ontslaat het kabinet niet van de plicht om ook de andere aspecten in het oog te houden.

Het inburgeringsbeleid moet inderdaad gericht zijn op alle nieuwkomers die in een achterstandspositie verkeren dan wel dreigen te geraken. Dan moet niemand worden uitgesloten. Misschien moet er wel meer nadruk worden gelegd op de vrouwen, omdat die in het verleden wel buiten de reikwijdte van het beleid zijn gebleven. Voor wie de inburgeringscontracten moeten gelden, is een andere vraag, omdat daarbij niet alleen de achterstand een rol speelt. Om die reden heeft het kabinet ervoor gekozen om de sanctie alleen in beeld te brengen voor drie groepen: de groep mensen die aangewezen zijn op een uitkering, de groep asielzoekers met een status en een uitkering en de groep VVTV-ers. De discussie over sancties voor de andere groepen is nog niet afgerond.

Er wordt gewerkt aan een beleid om te voorkomen dat mensen die geen status in Nederland hebben, wel gebruik maken van allerlei voorzieningen. Daartegenover staat de wens van de Kamer om asielzoekers in AZC's toch een inburgeringstraject aan te bieden. Daarbij moet dan wel rekening worden gehouden met een aantal relevante factoren, zoals de verblijfsduur in de opvang. Getracht wordt die verblijfsduur zoveel mogelijk te bekorten, zowel omdat de opvang duur is als om duidelijkheid te scheppen voor de asielzoekers zelf. Voorts moet worden voorkomen dat met zo'n traject verwachtingen worden gewekt bij de asielzoekers. Al is alles wat iemand leert meegenomen, voor wie bijvoorbeeld naar Eritrea wordt teruggestuurd, heeft het leren van Nederlands op zich niet zoveel zin. Desgevraagd verklaarde de minister bereid te zijn om bij brief een nadere uitwerking van de mogelijkheden in dezen aan de Kamer voor te leggen.

Het is wel begrijpelijk dat is gevraagd om geoormerkte gelden voor de inburgering, maar het streven van het vorige en het huidige kabinet is er juist op gericht om de gemeenten meer beleidsvrijheid te geven door gebundelde geldstromen. Dat is overigens wat de financiering van het inburgeringsprogramma betreft, niet zo gemakkelijk, omdat de onderwijs-wetgeving ook in dezen nogal gecompliceerd is.

De VVTV-status is een apart instrument waardoor mensen die niet meteen kunnen worden teruggestuurd nog een tijdje in Nederland kunnen blijven. Niemand weet op voorhand hoe lang. Investeren in bijvoorbeeld inburgering van VVTV-ers is dan ook problematisch. Toch vormen de VVTV-ers een groep waarop het kabinet het inburgeringsbeleid wil richten. Het kabinet wil zich nog buigen over alle vraagstukken rond het instrument VVTV en de inburgeringscontracten voor VVTV-ers. Er is enige voortgang geboekt in de onderhandelingen met de VNG over verhoging van een aantal bedragen die in de VVTV-wet staan. De minister sprak de hoop uit dat het zal gelukken deze onderhandelingen ook op 15 mei af te ronden en enige tijd later de daaruit voortvloeiende wetwijziging aan de Kamer voor te leggen.

Op dit moment wordt in het overleg met de VNG nagegaan wat precies de feiten zijn en welke geldstromen er voor de inburgering zijn. Als dat bekend is, kan beter worden beoordeeld of er sprake zal kunnen zijn van verdringing indien er nieuwe groepen onder dit beleid worden gebracht. Verder is er dan beter zicht mogelijk op de wachtlijsten. Doordat er ongelijke criteria en ongelijke maatstaven zijn gehanteerd en er hier en daar sprake is van overlappingen, had de minister geen zicht op de precieze omvang van de wachtlijsten. Dat er géén wachtlijsten meer zijn,

had hij nooit gezegd. Om te kunnen beoordelen wat er nu wordt gedaan, voor wie en hoeveel geld er extra nodig is om dat ook te doen voor die andere groepen, is goed zicht op de feiten nodig. De minister ging ervan uit dat daarover overeenstemming zal worden bereikt met de VNG. Dan komt de vraag aan de orde of er voldoende geld beschikbaar is. Hij hoopte hier met de VNG uit te komen. De extra gelden van het vorige kabinet waren bestemd voor 1993 tot en met 1995. Dat die er volgend jaar niet meer zijn, moet in de overwegingen worden betrokken.

De minister ging ervan uit dat de financiële deal met de gemeenten niet nodig is voor het draagvlak voor dit beleid bij de gemeenten. De gemeenten hebben in het verleden al getoond zich ervan bewust te zijn dat zij op dit terrein actief moeten zijn. Op meerdere terreinen vinden keiharde onderhandelingen plaats tussen Rijk en VNG of gemeenten. De noties van een beleid staan in zekere zin los van het onderhandelings-traject. Uiteindelijk zal de Kamer het politieke oordeel moeten vellen of het kabinet de gemeenten in voldoende mate financieel en anderszins in staat heeft gesteld om hun werk te doen.

Sancties zijn altijd een beperkt element van een breder beleid. Dat geldt ook in dit geval. De verplichtingen gelden uiteraard voor beide partijen, zowel voor de nieuwkomers als voor de gemeenten. Als een gemeente haar verplichting niet nakomt, staat daar geen directe sanctie op, waarschijnlijk wel een politieke in de gemeenteraad of anderszins. In het geval dat een nieuwkomer het traject niet kan volgen doordat de gemeente haar verplichting niet kan nakomen, geldt er uiteraard geen sanctie voor betrokkene. De minister zag in dit geval vooralsnog geen mogelijkheid voor het bij interruptie gesuggereerde cliëntgebonden budget. Hij meende dat er thans al veel te bereiken is, uitgaande van vertrouwen in de gemeenten – vele gemeenten waren in dezen immers al actief – en van aanvullend wetgevend en financieel beleid.

Vanwege de problemen die er op sanctiegebied blijken te bestaan, heeft het kabinet zich voorlopig beperkt tot de drie genoemde doelgroepen en wil het in overleg met de VNG en andere instanties nagaan hoe in een wet kan worden geregeld wat inhoudelijk onder inburgering wordt verstaan en welke sancties uit civielrechtelijk oogpunt toelaatbaar zijn. Inderdaad moet worden opgepast voor détournement de pouvoir. Vermoedelijk zal een sanctie in het kader van het toelatings- en verblijfsrecht moeilijk uitvoerbaar zijn. Er is nog geen afgeronde gedachtenvorming geweest over de mogelijkheid om iemand na een goed afgelegd inburgerings-traject dispensatie te geven in het kader van de naturalisatieprocedure.

De minister ging niet in op de vragen over de RBA's en de bezuinigingen en dergelijke, omdat er een kabinetsstandpunt is over het rapport-Van Dijk, waarover de Kamer nog zal spreken.

Over de inhoud van de inburgeringstrajecten wordt nog met de gemeenten overlegd. Naar verwachting zullen de gemeenten in staat zijn om via de centrale inburgeringsbureaus met de individuele nieuwkomers goede afspraken op maat te maken binnen een algemeen kader van kwaliteit, niveau en dergelijke.

Er is geen sprake van het voortrekken van bepaalde groepen. Immers, het is van oudsher overheidsbeleid om te proberen mensen uit een achterstandssituatie te halen. Voor wat de situatie na het inburgerings-traject betreft, zei de minister dat de overheid uitgaat van de eigen verantwoordelijkheid van de mensen, gelijk ook geldt voor anderen in Nederland. Daarnaast wordt uiteraard het werkgelegenheidsbeleid voortgezet. Ook de afschaffing van het minimumloon, waarover wel wordt gesproken, zou de kansen van deze mensen op de arbeidsmarkt kunnen vergroten.

Als er eenmaal een wet is, zal er sprake zijn van een voortgaand proces van evaluatie. De suggestie over de voorlichting via de Nederlandse ambassades in het buitenland zal in ogenschouw worden genomen als een en ander is afgerond.

Ook al vallen er onder de Bijstandswet mensen van verschillende achtergronden, kwalificaties en potenties, toch blijft overeind dat iedereen zich maximaal moet inspannen om op de arbeidsmarkt te gaan functioneren en dus ook zo nodig onderwijs moet volgen.

De minister was bereid om samen met het ministerie van VWS na te gaan of het mogelijk is om bij de inburgering autochtone en misschien ook ingeburgerde allochtone vrijwilligers in te schakelen, zodat de integratie van twee kanten komt. De Kamer zal daarover bij brief worden geïnformeerd. In Rotterdam zijn er twee projecten in deze geest.

Mevrouw **Dankers** (CDA) wierp tegen dat een regeling van bovenaf voor het inschakelen van vrijwilligers ongewenst is, omdat vrijwilligerswerk zich kenmerkt door groei van onderop. Die groei mag overigens wel worden gestimuleerd.

De heer **Poppe** (SP) stelde dat de overheid zich moet beperken tot het scheppen van de basisvoorwaarden voor de integratie, die vooral plaatsvindt in het dagelijks leven.

De **minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen** zei tijdens werkbezoeken de afgelopen tijd een goed beeld te hebben gekregen van de snelle ontwikkeling inzake de lessen NT2. In tegenstelling tot vroeger bestaat er nu een gevoel van urgentie, omdat men inziet dat de bestrijding van de werkloosheid onder allochtone groepen nieuwkomers begint bij het leren van Nederlands. Een enkele keer legt men in een project nog erg veel nadruk op de eigen taal, maar over het algemeen is men bezig met deze cultuuromslag. Ook een cultuuromslag is dat men zich is gaan realiseren dat werk niet wordt gemaakt door het kabinet, maar door het ter plekke creëren van aanbod en door de beschikbaarheid van mensen op de arbeidsmarkt. Het beheersen van het Nederlands is belangrijk om in Nederland goed te kunnen werken. Van werkgevers die worden aangespoord om allochtonen in dienst te nemen, mag niet worden verwacht dat zij dat doen als zij dan verlies gaan lijden.

Het potentieel aan mensen die een beroep kunnen en willen doen op de mogelijkheid om lessen te volgen in Nederlands als tweede taal, is nog steeds groter dan de capaciteit. Dat is vooral een gevolg van het feit dat velen die hier al jaren wonen nog steeds niet toe zijn gekomen aan het leren van Nederlands. In toenemende mate zien de instellingen voor basiseducatie en VAVO af van werving. Desondanks zijn de wachtlijsten niet afgenomen. Er is een forse verschuiving in de leerlingen NT2 van de algemene groep allochtonen naar de specifieke groep van mensen in de bijstand. Dit is mede een gevolg van de activiteiten van de gemeentelijke sociale dienst om deze mensen aan het werk te krijgen.

Het budget voor NT2 was in 1990 ingebouwd in dat voor basiseducatie en VAVO en bedroeg hooguit 50 mln. Thans bedraagt het minstens 150 mln. Het is nog steeds grotendeels ingebouwd, maar er is vanwege de daling van het aantal deelnemers aan moeder-MAVO, -HAVO en -VWO wel een verschuiving opgetreden ten gunste van NT2. Het VAVO was een aantal jaren geleden een instelling voor tweedekansers van autochtone herkomst. Nu bestaat meer dan een kwart van de deelnemers uit mensen die lessen NT2 volgen.

De minister zei het principieel eens te zijn met de pleidooien voor vraagsturing. Dat moet wel gebeuren in een zodanig tijdsbestek dat het tot betere resultaten leidt. In de huidige omstandigheden past vraagsturing niet, omdat er nu juist sprake is van onderlinge afstemming van basiseducatie en VAVO via een gemeenschappelijke intake. Op de lange termijn zou men de intake kunnen zien als een collectieve taak en zou men vervolgens onderling concurrerende aanbiedingen kunnen doen.

Sinds 1989, toen er nog geen methode NT2 bestond, zijn er achttien methoden ontwikkeld, die geleidelijk zijn geconvergeerd in twee hoofd-

methodes, de een leidend naar Cito-3-niveau en de ander naar Cito-4-niveau. Er moet maximaal gebruik worden gemaakt van de gemeenschappelijkheid in optreden in termen van schaaleconomie, opdat niet ieder voor zich probeert het wiel uit te vinden. Als dat eenmaal is bereikt, kan de vraagsturing worden bevorderd. De middelen moeten wel worden gebundeld. Merkwaardig genoeg bleken vele gemeenten niet in staat op eigen niveau tot bundeling te komen. Op gemeentelijk niveau is overigens wel sprake van vraagsturing. Zodra de ROC-vorming een feit is en de basiseducatie los staat van de gemeente, is er ruimte voor onderhandeling en voor een andere benadering. Op het moment dat rekening kan worden gehouden met het inputniveau, kan het debat over een soort cliëntgebonden budget reëel zijn.

De minister stelde vast dat 500 uur niet genoeg is om een vreemde taal te leren. Het vergt enorme investeringen om een asielzoeker met een gemiddeld opleidingsniveau een tweede taal te leren tot vaktaalniveau. De 500 uur zijn dus een eerste stap voor inburgering en zijn bedoeld voor het leren van Nederlands in combinatie met maatschappij-oriëntatie.

Wat taalles op de televisie betreft, deelde hij mee dat er destijds experimenten zijn geweest, waarover men niet zo tevreden was. Het ministerie heeft vervolgens de specificaties gepubliceerd en aanbieders verzocht zich aan te melden. Daarop is geen enkele reactie gekomen die aan de technische en inhoudelijke criteria voldeed. Het ministerie ontwikkelt thans een eigen aanbod. Daar is op de onderwijsbegroting 4 mln. voor gereserveerd. Het gebruik van nieuwere media zou een speerpunt kunnen zijn. De elektronische snelweg moet beschikbaar worden gemaakt voor de nieuwkomers. Dit jaar komt er een behoorlijke aanzet tot het gebruik van multimedia.

Zo'n 50% van de mensen die werken in de basiseducatie is vrijwilliger. Inderdaad moet vrijwilligerswerk van onderop komen. Als men die inburgering binnen een gemeente als urgent probleem ervaart, komen die vrijwilligers waarschijnlijk vanzelf, omdat men zich realiseert dat het voor het beheersen van de Nederlandse taal nodig is dat nieuwkomers veel met Nederlanders spreken.

De minister wees erop dat het akkoord tussen CBA en kabinet voorziet in instandhouding van de scholing. Blijkens persberichten bezuinigen RBA's juist op NT2. In het kabinet is de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verzocht dit recht te trekken. Daarnaast wordt er in het kabinet gesproken over het rapport van de commissie-Ter Veld en de 60 mln. die per jaar nodig zou zijn om te bevorderen dat het aanbod in stand blijft, met de mogelijkheid om daarbij de inburgering te realiseren. Het kabinet gaat ervan uit dat er oplossingen in zicht zijn. Uiteraard moet reële invulling worden gegeven aan wat daarover in de notitie staat. Hoe dat precies moet gebeuren, is onderwerp van de onderhandelingen met de gemeenten.

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier van de commissie,
Hommes