



Kempkensberg 5  
Postbus 30155  
9700 LG Groningen  
Telefax 050 - 599 8530

Vermeld bij beantwoording  
van een brief kenmerk en  
datum.

Ministerie van Justitie  
Directeur wetgeving  
mr. G.N. Roes  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

Uw Brief  
14 oktober 2005

Kenmerk  
SCI/05.011

Groningen  
15 november 2005

Onderwerp  
Uitvoeringstoets concept-Besluit  
inburgering

Telefoon  
(050) 5998530

Geachte heer Roes,

Bij brief van 14 oktober 2005, kenmerk 5380485/05/6, heeft u mij verzocht een uitvoeringstoets uit te brengen op het concept-Besluit inburgering (consultatieversie 14-10-2005). U verzocht mij primair om een objectieve toetsing van voor de Informatie Beheer Groep (IB-Groep) praktische uitvoeringsaspecten. Onderstaand treft u de resultaten van het door mij uitgevoerde onderzoek aan.

## **1. Inleiding.**

Het Besluit geeft uitvoering aan het wetsvoorstel voor een nieuwe Wet inburgering, dat op 21 september 2005 bij de Tweede Kamer is ingediend (Kamerstukken II 2005/06, 30308, nrs. 1-3). Derhalve heb ik bij de beoordeling van het Besluit tevens het voornoemde wetsvoorstel betrokken.

Op dit moment kan ik slechts een beperkt oordeel geven over de uitvoerbaarheid van het nieuwe inburgeringstelsel ten gevolge van een aantal factoren.

Allereerst is ervoor gekozen om de uitvoeringsaspecten overwegend bij Ministeriële Regeling (MR) vast te leggen. Derhalve zal met name de inhoud van deze MR van invloed zijn op de uitvoerbaarheid. Aangezien de inhoud daarvan op het moment van uitbrengen van deze reactie nog niet bekend is, vereist dit nog de nodige terughoudendheid van mij inzake de uitvoerbaarheid.

Daarnaast zijn in het Besluit met name op het gebied van het inburgeringsexamen (hoofdstuk 3) de regels over de inrichting van het toezicht op de IB-Groep en op de exameninstellingen nog niet

vastgesteld. Uit overleg met vertegenwoordigers van Uw Ministerie (d.d. 2 november 2005 te Den Haag) is tevens gebleken dat hetgeen wel in het Besluit is uitgewerkt met betrekking tot de examens nog onderwerp is van nadere besluitvorming binnen Uw Ministerie.

Voorts is het, om te komen tot een juist bestand met inburgeringsplichtigen, van het grootste belang dat de onduidelijkheden worden weggenomen, die thans nog bestaan in de benoeming van de verantwoordelijke instanties(s) bij het bepalen van de inburgeringsplicht en de vrijstellingen/ontheffingen (in bijlage opmerking bij artikel 2.2 t/m 2.7).

Ik stel dan ook voor om, na definitieve vaststelling van het Besluit en tevens na vaststelling van de MR, bijvoorker op uw verzoek daartoe, een nader oordeel te geven over de uitvoerbaarheid.

Meer in zijn algemeenheid wil ik u erop wijzen dat een traject waarbij wetgeving en besluitvorming enerzijds en inrichting van systemen en processen, mede in relatie tot de ketenpartners, anderzijds gelijktijdig dienen plaats te vinden met het oog op een zo spoedig mogelijke implementatie, de nodige risico's met zich meebrengt. Met name wijzigingen in de wet ten gevolge van politieke besluitvorming kunnen ingrijpende gevolgen hebben voor de uitvoering en daarmee de haalbaarheid van de gewenste implementatiedatum. Om dit risico af te dekken beveel ik u aan mij in een zo vroeg mogelijk stadium te betrekken bij voorgestelde wijzigingen. Daarbij volledigheidshalve opmerkende dat op basis van de gemaakte afspraken inzake het Programma van Eisen (PvE) en de wijzigingsprocedure, een goede basis is gelegd voor de vorenbedoelde gesprekken en de terugkoppeling van de (eventuele) consequenties van wijzigingsvoorstellen.

Naar aanleiding van het voornoemde overleg met vertegenwoordigers van Uw Ministerie, heb ik ervoor gekozen om aan deze toets een bijlage te hechten.

In de bijlage treft u artikelsgewijs vragen en opmerkingen aan, waarover in nader overleg met vertegenwoordigers van Uw Ministerie uitsluitel gegeven moet worden.

## **2. Overzicht uitvoeringsconsequenties.**

### 2.1 Uitvoerbaarheid.

In zijn algemeenheid geldt dat er een dermate grote samenhang is voorzien tussen de processen en systemen bij de verschillende in de Wet inburgering genoemde uitvoeringsorganisaties, dat een eindoordeel over de uitvoerbaarheid van de ene uitvoeringsorganisatie afhankelijk is van het oordeel van de overige organisaties.

De vorenbedoelde samenhang brengt met zich mee dat het gekozen tijdspad en de uitvoering door bijvoorbeeld de gemeenten rechtstreeks de uitvoering van de IB-Groep raakt. Zo zal de inhoud van het Informatiesysteem Inburgering (ISI) voor een belangrijk deel afhankelijk zijn van de input van de gemeenten.

Vooralsnog is door vertegenwoordigers van Uw Ministerie aangegeven dat de IB-Groep in haar communicatie alleen gebruik dient te maken van de Nederlandse taal. Het hanteren van dit uitgangspunt in de periode voorafgaand aan deelname aan het inburgeringsexamen zal mijns inziens met name tijdens het begin van het inburgeringstraject mogelijk tot communicatiemoeilijkheden leiden en daarmee uitvoeringsproblemen.

### 2.2 Datum van invoering.

Zoals aangegeven in de Inleiding, zal met name de inhoud van de MR van invloed zijn op het definitieve oordeel inzake de uitvoerbaarheid. Nader overleg met vertegenwoordigers van Uw Ministerie heeft uitgewezen dat er vooralsnog voor de MR een planningshorizon van 1 april 2006 wordt gehanteerd. Als gewenste moment van inwerkingtreding voor het wetsvoorstel wordt vooralsnog medio 2006 gehanteerd.

Vorenstaande impliceert dat er slechts drie maanden resteren na vaststelling van de definitieve MR ter voorbereiding op de uitvoering.

Gezien vorenstaande, verzoek ik u dan ook om – net als dat het geval is geweest bij de vaststelling van het Besluit - de uitvoeringsorganisaties waaronder de IB-Groep nauw te betrekken bij de vaststelling van die inhoud, om zodoende het risico te verkleinen dat ik op een laat moment mijn oordeel over de uitvoerbaarheid moet herzien en derhalve de invoeringsdatum in gevaar komt.

### **3. Misbruik en Oneigenlijk gebruik**

Wat betreft misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) zijn er door mij enkele aandachtspunten onderkend.

#### **3.1 Lening**

Er vanuit gaande dat de gelden uit de lening ter voldoening van de facturen, nimmer aan de inburgeringsplichtige zelf worden verstrekt maar rechtstreeks worden overgemaakt op de rekening van de cursus- dan wel exameninstelling, acht ik het risico op misbruik door de inburgeringsplichtige minimaal.

Nu betalingen uit de lening eerst worden uitgevoerd nadat de inburgeraar daartoe een schriftelijk verzoek heeft ingediend, wordt ook het risico op misbruik door cursus- en exameninstellingen minimaal geacht.

In geval er sprake is van een verzoek tot bepaling van de draagkracht zal moeten worden vastgesteld of er een partner aanwezig is als bedoeld in de Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen (AWIR), alsmede of deze partner een (met name buitenlands) inkomen heeft. Indien een inburgeringsplichtige het bestaan van een partner en/of diens (buitenlands) inkomen verzwijgt, zal het niet in alle gevallen mogelijk zijn om aan te tonen dat er wel sprake is van een partner, al dan niet met een buitenlands inkomen in verband met het ontbreken van toegang tot bijvoorbeeld registers met samenlevingscontracten. Dit kan derhalve leiden tot het hanteren van een foutief toetsingsinkomen en daarmee een terugbetalingstermijn die lager is dan met inachtneming van het inkomen van de partner.

#### **3.2 Vergoedingen**

De hoogte van de kostengerelateerde vergoeding hangt niet samen met het bedrag dat vanuit de lening aan cursus- en examengelden is betaald, maar met het bedrag dat de gewezen inburgeringsplichtige aan cursus- en examenkosten heeft gemaakt. Ook de inburgeringsplichtige die zonder gebruikmaking van de lening kosten heeft gemaakt ten behoeve van zijn opleidingstraject, heeft derhalve onder voorwaarden recht op deze vergoeding. Daar er in dit geval geen verrekening kan plaatsvinden met de openstaande lening, zal er sprake zijn van een rechtstreekse uitbetaling aan de inburgeringsplichtige. Een dergelijke uitbetaling brengt risico's met zich mee en vraagt derhalve om extra maatregelen in de vorm van controle door de IB-Groep bij de cursus- en examenstellingen op de echtheid van ingediende facturen. Ik vraag derhalve uw aandacht hiervoor bij de verdere uitwerking van de regelgeving.

#### **3.3 Examens**

Bij de organisatie van examens bestaat er altijd risico op deelname van personen onder iemand anders' identiteit. De identificatie bij examens verdient dan ook de nodige aandacht. Ik stel voor dat ten behoeve van de nadere uitwerking van de identificatieprocedures sprake zal zijn van nauwe samenwerking tussen vertegenwoordigers van Uw Ministerie en de IB-Groep.

#### **3.4 Inburgeringsplicht**

Personen die aansluitend op de leerplichtige leeftijd (16 jaar) een opleiding volgen die leidt tot een krachtens AMvB aangewezen diploma, zijn niet inburgeringsplichtig (artikel 4 lid 1 sub e Wet inburgering).

In principe is controle op inschrijving bij een onderwijsinstelling mogelijk, maar dit zegt niets over het daadwerkelijk volgen van onderwijs. Aangezien het (nu) niet mogelijk is om vast te stellen of iemand daadwerkelijk een opleiding volgt op basis waarvan hij niet inburgeringsplichtig is, kan dit ertoe leiden dat iemand ten onrechte als 'niet-inburgeringsplichtige' wordt aangemerkt. Voorts kan het ontbreken van de bevoegdheid om te controleren op de vorenbedoelde inschrijving leiden tot het ten onrechte verstrekken van de forfaitaire vergoeding in geval van succesvolle deelname aan het inburgeringsexamen.

#### **4. Eindconclusie.**

Het wetsvoorstel en het Besluit acht ik, met inachtneming van mijn opmerkingen in de Inleiding, uitvoerbaar.

Ik verwacht u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Tot een nadere toelichting vindt u de heer G. Keizer graag bereid.

Met vriendelijke groet,

R.J. Mollema RA RE  
Directeur Onderwijsservice

Bijlage 1: vragen en opmerkingen