

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Mr. J.P.H. Donner  
Postbus 20011  
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

Mr. J. de Poorte  
070 – 370 8007  
16 mei 2011  
ACVZ/ADV/2011/018

Advies inzake het concept wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Inburgering, de Wet participatiebudget en de Wet educatie en beroepsonderwijs (versterking eigen verantwoordelijkheid inburgeringsplichtige)

Geachte heer Donner,

Bij brief van 4 april 2011 (kenmerk WWI/I&I 2011042531) heeft u de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) gevraagd te adviseren over het concept wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Inburgering, de Wet participatiebudget en de Wet educatie en beroepsonderwijs. Met deze brief voldoet de ACVZ aan uw verzoek.

Voorafgaand aan de opmerkingen ten aanzien van de specifieke wijzigingsvoorstellen maakt de ACVZ een aantal algemene opmerkingen over de legitimiteit, de effectiviteit en de proportionaliteit van de voorstellen.

#### *Legitimiteit*

Voor de positie van asielgerechtigden is Nederland gebonden aan internationale afspraken. Daarvan maakt ook deel uit artikel 34 van het Vluchtelingenverdrag dat bepaalt dat lidstaten de naturalisatie van vluchtelingen bespoedigen en de kosten voor de naturalisatieprocedure zoveel mogelijk verminderen.<sup>1</sup> Voorts bepaalt artikel 33 van de Kwalificatierichtlijn dat lidstaten voorzien *'in integratieprogramma's welke zij passend achten of zorgen zij voor de omstandigheden waaronder de toegang tot dergelijke programma's gewaarborgd is'*. De Nederlandse overheid moet dus *of* zelf integratieprogramma's voor vluchtelingen aanbieden *of* de toegang tot dergelijke programma's waarborgen. Geen van beide mogelijkheden zal bestaan wanneer de gewijzigde Wet Inburgering (WI) in werking treedt. Nu het gevolg van het wijzigingsvoorstel zal zijn dat het (ook) voor vluchtelingen moeilijker en duurder wordt om aan de verplichtingen voor inburgering en naturalisatie te voldoen, zou het voorstel

---

<sup>1</sup> Artikel 34 Vluchtelingenverdrag luidt: *'De Verdragsluitende Staten zullen, voor zover mogelijk, de assimilatie en naturalisatie van vluchtelingen vergemakkelijken. Zij zullen in het bijzonder er naar streven de naturalisatieprocedure te bespoedigen en de tarieven en kosten van deze procedure zoveel mogelijk te verminderen.'*

naar de mening van de ACVZ op gespannen voet kunnen komen te staan met het internationale recht, waaraan Nederland zich heeft gebonden. De commissie pleit voor het opnemen van een uitzonderingsbepaling voor erkende vluchtelingen met betrekking tot de toegankelijkheid van de cursussen. Dit kan bijvoorbeeld door zelf cursussen aan te bieden of door financiële en andere drempels voor het volgen van door anderen aangeboden cursussen weg te nemen.

#### *Effectiviteit*

Het doel van de beoogde wetswijziging is een verbetering van de inburgering, een verhoging van de kennis van de Nederlandse taal en maatschappij voor nieuwkomers en een versterking van de participatie van nieuwkomers in de Nederlandse samenleving. Het uitgangspunt van het nieuwe stelsel is dat de inburgeringsplichtige de volledige verantwoordelijkheid voor de vormgeving en financiering van zijn inburgering draagt. Een van de gevolgen daarvan is dat de rol van gemeenten bij het inkopen en verstrekken van inburgeringsvoorzieningen zoals die is neergelegd in de huidige Wet Inburgering geheel komt te vervallen. De ACVZ is van mening dat met deze wijzigingen het bereiken van de met de wet beoogde doelen zeker niet dichterbij komt.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet Inburgering (WI) op 1 januari 2007 is veel tijd, geld en energie geïnvesteerd in de invoering en verbetering van het inburgeringsstelsel. Vrijwel alle direct betrokkenen zijn van mening dat deze investering nu vruchten begint af te werpen.<sup>2</sup> Een evaluatie van de resultaten van de WI voor wat betreft de versterking van de participatie van nieuwkomers in de Nederlandse samenleving is tot op heden niet mogelijk omdat het te vroeg is om die resultaten goed te meten.<sup>3</sup> B&A Consultancy heeft in haar rapport gepleit voor continuïteit en voor kwaliteit van het inburgeringsbeleid.<sup>4</sup> De ACVZ vindt het niet verstandig om verregaande wijziging van het inburgeringsstelsel door te voeren voordat dit belangrijke onderdeel ervan is geëvalueerd.

#### *Proportionaliteit*

De onderzoekers van B&A Consultancy geven een aantal mogelijkheden voor verbetering aan voor wat betreft het effect van de inburgeringstrajecten, waaronder:

- 1) het wegnemen van barrières voor inburgering die voortvloeien uit persoonlijke problemen (uitkeringsafhankelijkheid, schulden, gezinsproblematiek en sociaal isolement);
- 2) een meer persoonsgerichte benadering (differentiatie naar leerbaarheid, een persoonlijke benadering, gericht op die vormen van participatie die het best

---

<sup>2</sup> Dit blijkt uit de verschillende gepubliceerde onderzoeken over de WI (onder meer de onderzoeken die later in dit wetsadvies worden genoemd) en uit gesprekken die de ACVZ heeft gevoerd met verschillende betrokkenen uit 'het veld'.

<sup>3</sup> In het evaluatierapport 'Inburgering in Nederland' van Significant (juni 2010) staat dat de vraag of inburgering daadwerkelijk aan participatie bijdraagt geen deel uitmaakt van de evaluatie. '*Het is nu immers nog te vroeg om hier betrouwbare onderzoeksresultaten over te presenteren, omdat nog maar een kleine groep (kortgeleden) is geslaagd en voor veel inburgeringsplichtigen de handhavingstermijn nog loopt. Pas over enkele jaren is het mogelijk om een betrouwbare uitspraak te doen over de vraag of dit nieuwe inburgeringsstelsel met een resultaatsverplichting bijdraagt aan de (verdere) participatie van inburgeraars in de Nederlandse samenleving.*' Op verzoek van de Tweede Kamer is toch nog gepoogd een evaluatie van het aspect van de bijdrage van inburgering aan participatie te verrichten. Dit is gedaan door B&A Consultancy. In het rapport 'Inburgeren en participeren. Verslag van vier kwalitatieve casestudies naar de effecten van inburgering op participatie' wordt aangegeven dat een kwantitatief onderzoek niet mogelijk was vanwege het gebrek aan cijfermateriaal en dat de resultaten van het kwalitatieve onderzoek niet kunnen worden beschouwd als representatief. '*Zij vormen slechts een indicatie van hoe inburgeraars en professionals [...] inburgering in relatie tot participatie beleven en wat inburgering in de praktijk kan betekenen voor de participatie van inburgeraars in de Nederlandse samenleving.*'

<sup>4</sup> Inburgeren en participeren. Verslag van vier kwalitatieve casestudies naar de effecten van inburgering op participatie, B&A Consultancy, Den Haag, 18 augustus 2010, p. 68: '*De snelle opeenvolging van wetswijzigingen en de aanbestedingsprocedures hebben geleid tot de doorbreking van de continuïteit en verlies van kwaliteit. De evaluatie van de Wet Inburgering komt feitelijk te vroeg – verschillende trajecten zijn nog door geen enkele inburgeraar volledig doorlopen. De uitvoering zou gebaat zijn met enige rust, waarbij sterke elementen worden geborgd en de kwaliteit kan worden verbeterd.*'

aansluiten bij de mogelijkheden en behoeften van de inburgeraar, vreemdelingen die niet leerbaar zijn ruimhartiger vrijstellen van de taalvereisten).<sup>5</sup>

De voorgestelde wijzigingen zullen juist een hieraan tegengesteld effect hebben omdat het wegvallen van de taken van de gemeenten tot minder begeleiding en ondersteuning van nieuwkomers leidt. Voor een deel van de nieuwkomers zal dat met zich meebrengen dat zij niet in staat zullen zijn zich goed voor te bereiden op het inburgeringsexamen. Daarnaast worden bestaande barrières niet teniet gedaan maar worden juist nieuwe barrières voor deelname aan inburgeringstrajecten opgeworpen.

De bevindingen van B&A Consultancy worden bevestigd in een door het Centrum voor Migratierecht in december 2010 gepubliceerd onderzoek naar integratie- en naturalisatietoetsen in negen EU-lidstaten.<sup>6</sup> Uit dit INTEC-project blijkt dat:

- bepaalde groepen vreemdelingen (ouderen, analfabeten, anders gealfabetiseerden, getraumatiseerde vluchtelingen en laagopgeleiden) meer moeite met het examen hebben dan anderen;
- wanneer de verantwoordelijkheid voor het halen van het inburgeringsexamen geheel bij de migrant wordt gelegd, een substantieel deel van de doelgroep geen examen meer zal doen of het niet zal halen.

Daarnaast laat het INTEC-project zien dat, wanneer de voorstellen doorgang vinden, Nederland (naast Letland) het enige van de negen onderzochte landen is waar een inburgeringsplicht geldt, zonder dat inburgeringscursussen worden aangeboden. De inburgeringscursussen blijken juist een zeer belangrijke factor bij het slagen voor het inburgeringsexamen en bij de vergroting van de participatie.

Na bestudering van de relevante onderzoeken en gesprekken met deskundigen heeft de ACVZ bedenkingen ten aanzien van de proportionaliteit van de voorstellen, met name voor genoemde kwetsbare groepen. De commissie adviseert daarom om voldoende (meer dan nu het geval is) ruimte in te bouwen voor een individuele afweging met betrekking tot de inburgeringsplicht voor individuele vreemdelingen.

Zonder afbreuk te doen aan deze algemene kanttekeningen volgen hieronder de opmerkingen naar aanleiding van de specifieke wijzigingsvoorstellen. Hierbij wordt de volgorde van het wijzigingsvoorstel aangehouden.

#### *Memorie van Toelichting, punt 2.3: Termijn voor asielgerechtigden*

Voorgesteld wordt de termijn waarbinnen het inburgeringsexamen moet worden behaald te verkorten van drieënhalve naar drie jaar. Aangegeven wordt dat aan asielgerechtigden de mogelijkheid wordt geboden zich in de centrale opvang voor te bereiden op de verplichte inburgering in Nederland.

In de praktijk blijkt echter dat asielgerechtigden, na verkrijging van hun verblijfsvergunning en vóór uitplaatsing naar een gemeentewoning, vaak onvoldoende in de gelegenheid zijn om het niveau van het inburgeringsexamen in het buitenland te behalen.<sup>7</sup> Zij starten dus met een achterstand aan hun verplichte inburgering in Nederland. Hun niveau blijft steken op niveau 0 terwijl gezinsmigranten bij aanvang van de inburgeringsplicht in Nederland al op niveau A1 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen zitten. Daarnaast bevinden zich in deze groep mensen die er psychisch slecht aan toe zijn en daardoor minder goed in staat zijn zich snel een nieuwe taal eigen te maken. Ook hebben zij vaak nog geen sociaal vangnet dat kan dienen ter

<sup>5</sup> Inburgeren en participeren, p. 67.

<sup>6</sup> The INTEC Project: Synthesis Report. Integration and naturalisation tests: the new way to European Citizenship. A comparative study in nine Member States on the national policies concerning integration and naturalisation tests and their effects on integration, december 2010, Centre for Migration Law, Radboud University Nijmegen.

<sup>7</sup> Brief Vluchtelingenwerk Nederland aan de woordvoerders integratie van de algemene commissie Wonen, Wijken en Integratie, 20 oktober 2010, kenmerk O.2.2-1433.EL. Ook uit de brief van minister Leers aan de Tweede Kamer van 29 april 2011 over 'Voortgang bij de huisvesting in gemeenten van vergunninghouders en uitgenodigde vluchtelingen' (Kamerstukken 2010-2011, 19637, nr. 1374) blijkt dat een asielgerechtigde in de centrale opvang 'minder voortvarend aan zijn integratie- en inburgeringsproces kan beginnen'.

ondersteuning bij het zich eigen maken van kennis van de Nederlandse taal en samenleving.

De commissie adviseert daarom om deze categorie nieuwkomers langer dan drie jaar de tijd te geven om het inburgeringsexamen in Nederland te behalen.

*Memorie van Toelichting, punt 2.5: Sociale leenfaciliteit*

Voor minder draagkrachtige inburgeringsplichtigen wordt een sociale leenfaciliteit voorgesteld. Deze groep krijgt dus de mogelijkheid om haar inburgering te bekostigen via een lening. De ACVZ heeft hierover twee opmerkingen.

- 1) Asielgerechtigden die in een gemeente komen te wonen worden nu vaak al geconfronteerd met een lening in verband met de inrichting van hun woning. Gedurende drie jaar wordt maandelijks een bedrag voor de aflossing van deze lening ingehouden op hun uitkering. Uit het hiervoor genoemde onderzoek van B&A Consultancy blijkt dat het moeten leven met beperkte financiële middelen integratie in de weg staat.
- 2) Verder blijkt uit verschillende onderzoeken dat de kosten van de voorbereiding op het inburgeringsexamen inclusief de kosten voor dat examen geregeld boven de € 5000 uitkomen.<sup>8</sup> De ACVZ vindt het onverstandig om het maximaal te lenen bedrag op € 5000 vast te stellen omdat daardoor veel nieuwkomers zich (extra) in de schulden moeten steken. Nieuwkomers met de meeste achterstand tot de arbeidsmarkt zullen de duurste inburgeringstrajecten moeten gaan volgen. Deze groep maakt dus de meeste kosten maar is het slechtst in staat een inkomen te verwerven om zich uit de schulden te werken.

Het op deze wijze financieel belasten van nieuwkomers staat haaks op het doel dat met het integratiebeleid wordt beoogd. Het moeten aflossen van forse leningen, (veelal) samen met een achterstand op de arbeidsmarkt staat participatie en daarmee effectieve integratie in de weg. Daarom adviseert de commissie het voorstel om de financiële verantwoordelijkheid bij de nieuwkomer neer te leggen te schrappen.

*Artikelsgewijs, Artikel I, onderdeel C*

Artikel 3 WI komt te luiden: *'Inburgeringsplichtig is de vreemdeling, die op of na de datum van inwerkingtreding van de wet tot wijziging van de Wet Inburgering [...], rechtmatig verblijf verkrijgt in de zin van artikel 8, onderdelen a tot en met e, dan wel onderdeel I van de Vreemdelingenwet 2000, die:*

- a. anders dan voor een tijdelijk doel in NL verblijft, of*
- b. geestelijk bedienaar is.'*

In de Toelichting staat dat deze wijziging samenhangt *'met het voorstel om de inburgeringsplicht te beperken tot vreemdelingen, die op of na de datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel rechtmatig verblijf verkrijgen in de zin van artikel 8, onderdelen a tot en met e, dan wel I, van de Vreemdelingenwet 2000. Het gaat hierbij om vreemdelingen, die vanaf de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel voor een niet-tijdelijk doel in Nederland willen verblijven – asielgerechtigden en gezinsvormers of –herenigers – en geestelijke bedienaren'.*

Het verduidelijken van *'vreemdelingen, die vanaf de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel voor een niet-tijdelijk doel in Nederland willen verblijven'* door de zinsnede *'asielgerechtigden en gezinsvormers of –herenigers'* roept verwarring op. Er bestaan ook andere categorieën *'vreemdelingen, die vanaf de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel voor een niet-tijdelijk doel in Nederland willen verblijven'*, namelijk vreemdelingen die een vergunning voor voortgezet verblijf krijgen ex artikel 3.51, lid 1 sub b, c of d Vb 2000.<sup>9</sup> Dit zijn wel *'vreemdelingen, die vanaf de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel*

<sup>8</sup> Evaluatierapport inburgering in Nederland, p. 33 en Inburgeren en participeren, p. 31, 46 en 57.

<sup>9</sup> *'De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 van de Wet, kan onder een beperking, verband houdend met voortgezet verblijf worden verleend aan de vreemdeling die drie jaar in Nederland verblijft als houder van een verblijfsvergunning onder een beperking verband houdend met: [...]*  
*b. het ondergaan van medische behandeling, voorzover die medische behandeling naar het oordeel van Onze Minister gedurende ten minste nog één jaar in Nederland noodzakelijk zal zijn;*

voor een niet-tijdelijk doel in Nederland willen verblijven', maar niet (per definitie) 'asielgerechtigden en gezinsvormers of -herenigers'. In de Memorie van Toelichting zou moeten worden verduidelijkt of en zo ja op welke wijze deze categorieën vreemdelingen onder de inburgeringsplicht (gaan) vallen.

Daarnaast vallen volgens de omschrijving in artikel 3 WI ook vreemdelingen die een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of voortgezet verblijf aanvragen onder de inburgeringsplicht. De inburgeringsplicht zoals die, na doorvoering van de voorgestelde wijzigingen, wordt gedefinieerd in artikel 1, lid 1 onder d jo. artikel 7 WI sluit echter niet aan bij de feitelijke situatie waarin deze aanvragers zich bevinden. In deze artikelen wordt immers bepaald dat de inburgeringsplicht ontstaat na verkrijging van een verblijfsvergunning en dat deze inhoudt dat de inburgeringsplichtige binnen drie jaar nadat de inburgeringsplicht is aangevangen de benodigde vaardigheden verwerft. Deze beide beschrijvingen zijn niet toepasbaar op vreemdelingen die een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of voortgezet verblijf (op basis van gezinshereniging of -vorming met een persoon met een niet-tijdelijk verblijfsrecht) aanvragen, omdat in de Vw 2000 en het Vb 2000 ten aanzien van deze twee categorieën enkel wordt vermeld dat zij het inburgeringsexamen moeten hebben behaald.<sup>10</sup> Voor deze twee categorieën is op dit punt dus geen sprake van overeenkomstige bepalingen in de beide wetten.

Geadviseerd wordt om de definitie van de inburgeringsplicht in de WI aan te passen zodat ook deze categorieën vreemdelingen er onder vallen.

De ACVZ is graag bereid tot nadere toelichting.

De voorzitter,

De secretaris,

Mr. Adriana C.J. van Dooijeweert

Mr. Wolf N. Mannens

---

*c. verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling, of  
d. verblijf als vreemdeling die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken.'*

<sup>10</sup> Artikel 21 lid 1 sub k Vw 2000 en artikel 34 lid 1 Vw 2000 bepalen dat de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd (respectievelijk regulier en asiel) kan worden afgewezen als het inburgeringsexamen als bedoeld in artikel 13 van de WI niet is behaald. Artikel 3.80a Vb 2000 bepaalt dat de '*verblijfsvergunning onder een beperking verband houdend met voortgezet verblijf wordt afgewezen, indien de aanvraag is ingediend door een vreemdeling als bedoeld in artikel 3.51, eerste lid, aanhef en onderdeel a [gezinshereniging of gezinsvorming met een persoon met niet-tijdelijk verblijfsrecht], die het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 13 van de Wet inburgering, niet heeft behaald*'.