

Vergaderjaar 2003–2004

29 543

Herziening van het inburgeringsstelsel

Nr. 2

NOTA

1. Inleiding

Meedoen in de Nederlandse samenleving begint bij beheersing van de Nederlandse taal en kennis van de waarden en normen hier. De integratie van etnische minderheden is dan ook gebaat bij een snelle en effectieve inburgering. Inburgering is namelijk het begin van een integratieproces dat uiteindelijk leidt tot volwaardig burgerschap in Nederland. Concreet houdt burgerschap in dat iemand zelfstandig en in vrijheid een bestaan kan opbouwen en dat hij zich houdt aan basale Nederlandse normen. Doel van het integratiebeleid is dat dit burgerschap wordt gedeeld. Het gaat immers niet alleen om de verantwoordelijkheid die etnische minderheden hebben voor succesvolle deelname aan de samenleving, maar ook om de verantwoordelijkheid die de samenleving als geheel daarvoor heeft. De weg naar gedeeld burgerschap begint bij de inburgering. Inburgering is dan ook geen synoniem van het integratieproces, maar vormt daarvan het begin.

Nederland kent sinds 1996 inburgeringsbeleid. Waar aanvankelijk op basis van vrijwilligheid inburgeringscontracten met nieuwkomers werden gesloten, geldt vanaf 30 september 1998 de Wet inburgering nieuwkomers (Win) met een verplichting tot deelname aan een inburgeringsprogramma. Naast de inburgering van nieuwkomers is vanaf 1999 de inburgering tot stand gekomen van degenen die al langer in Nederland zijn, de zogenaamde oudkomers. De resultaten van dit inburgeringsbeleid zijn helaas achtergebleven bij de gestelde doelstellingen. Daarom acht het kabinet een wezenlijke omslag in de visie op inburgering noodzakelijk. Weg van de veelal vrijblijvende en aanbodgerichte aanpak, die het initiatief van de betrokkenen heeft verminderd, door in te zetten op een verplichting tot inburgering die de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige ondubbelzinnig aanspreekt. In deze visie worden ook de andere bij de inburgering betrokken partijen, aangesproken op hun verantwoordelijkheid.

In deze nota beschrijft het kabinet op hoofdlijnen de contouren van een nieuw inburgeringsstelsel dat de eigen verantwoordelijkheid voorop stelt en dat zowel betrekking heeft op nieuwkomers als op oudkomers. Uiteindelijk zal dit stelsel worden opgenomen en verder uitgewerkt in een

nieuwe Wet inburgering in Nederland en in de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen. Na een uiteenzetting van de hoofdlijnen van het nieuwe stelsel, gaat de nota in op een aantal hoofdthema's van het stelsel, zoals de marktwerking, de rol van gemeenten, de relatie met de reïntegratie, het inburgeringsexamen en de prikkels.

2. Hoofdlijn van het nieuwe inburgeringsstelsel

Hoofdlijnenakkoord

In het Hoofdlijnenakkoord (2003) zijn reeds de hoofdlijnen voor het nieuwe inburgeringsstelsel geschetst. De relevante passage luidt als volgt:

«Wie zich duurzaam wil vestigen in ons land moet actief aan de samenleving deelnemen en zich de Nederlandse taal eigen maken, zich bewust zijn van de Nederlandse waarden, en de normen naleven. Iedere nieuwkomer die op vrijwillige basis naar ons land komt en valt onder de doelgroepen van de Wet inburgering nieuwkomers, moet eerst in eigen land Nederlands op basisniveau leren als voorwaarde voor toelating. Eenmaal in Nederland aangekomen, moet hij of zij zich dan nog verdiepen in de Nederlandse maatschappij. Nader af te bakenen groepen oudkomers, in ieder geval zij die onvoldoende Nederlands beheersen en afhankelijk zijn van een uitkering, moeten alsnog een inburgeringsexamen halen. Asielzoekers krijgen pas een definitieve verblijfsstatus, na het behalen van het examen. Het cursus-aanbod wordt vrijgegeven en wordt op eigen kosten gevolgd. De overheid reguleert een staatsexamen en geeft aan oudkomers en statushouders na het behalen daarvan een gemaximeerde vergoeding voor gemaakte kosten voor de opleiding als stimulans tot het volgen daarvan.»

Vanzelfsprekend vraagt deze passage nadere uitwerking. In de beleidsbrief bij de Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden (Kamerstukken II 2003/2004, 29 203, nr. 1) is een eerste concretisering gegeven. Daarover heeft een nadere gedachteswisseling plaatsgevonden tijdens de behandeling van de Justitiebegroting 2004. In deze nota wordt daarop verder voortgegaan.

Uitgangspunten en doelstelling

Zoals gezegd in de inleiding staat inburgering in het teken van gedeeld burgerschap. Uiteindelijk is dat het einddoel van de integratie, die begint met inburgeren en vervolgens een proces beslaat van vele jaren waarin school, werk en maatschappelijke activiteiten centraal staan. Het is in het belang van de Nederlandse samenleving en van de individuele inburgeringsplichtige dat de inburgering zo snel mogelijk start en een zo groot mogelijk effect heeft. Wanneer de inburgeringsplichtige de Nederlandse taal redelijk beheerst en weet hoe de Nederlandse samenleving in elkaar zit, dan is een belangrijke stap gezet naar participatie in de samenleving en zijn de voorwaarden aanwezig om de sociale cohesie in wijk en buurt te bevorderen. De vraag is natuurlijk wat het taalniveau na de inburgering precies moet zijn en hoeveel iemand moet weten van de Nederlandse samenleving. Oftewel, wat is de definitie van inburgering en wanneer kan worden gesproken van succesvolle inburgering? Het antwoord op die vraag geeft het kabinet door de vaststelling van de eindtermen van het inburgeringsexamen. Daarbij gaat het nadrukkelijk niet alleen om taal, maar ook om kennis van de samenleving en om praktische vaardigheden. De definitie van inburgering is in het nieuwe stelsel dus het voldoen aan de eindtermen. Omdat deze eindtermen zo cruciaal zijn, heeft het kabinet de Tijdelijke Adviescommissie Normering Inburgeringseisen (Stcrt. 2004,

nr. 14) ingesteld. Deze commissie zal een advies geven over de eindtermen van inburgering. Met dat advies in de hand, zal het kabinet vervolgens de eindtermen vaststellen. Die eindtermen kunnen verschillend zijn per categorie inburgeringsplichtigen. Het vereisen van een kennisniveau dat iemand redelijkerwijs niet kan halen en dat geen relatie heeft met de plaats die iemand in de Nederlandse samenleving zal kunnen innemen, heeft immers geen zin (zie verder paragraaf 7).

Aan burgerschap zijn rechten en plichten verbonden en dat komt ook tot uitdrukking in het inburgeringsstelsel. Het kabinet vindt dat met inburgering betere resultaten moeten worden bereikt en wil dat bereiken door de verantwoordelijkheid daar neer te leggen waar deze in de eerste plaats thuishoort, namelijk bij de nieuwkomers en oudkomers zelf. In het nieuwe stelsel zal daarom aan alle nieuwkomers en oudkomers, die onvoldoende de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving beheersen, een wettelijke plicht worden opgelegd om in te burgeren in de Nederlandse samenleving. Het gaat om een algemene verplichting voor diegenen die buiten de EU/EER (Europese Economische Ruimte) geboren zijn, die niet aan de eindtermen voldoen en die zich permanent in Nederland willen vestigen of zich reeds in Nederland hebben gevestigd. In de nieuwe wet zal worden bepaald dat zij aan deze verplichting kunnen voldoen door het behalen van het inburgeringsexamen. Wanneer iemand in het bezit is van diploma's, waaruit de vereiste kennis blijkt, is hij van de inburgeringsplicht uitgezonderd. Als iemand niet over dergelijke diploma's beschikt, zal deze persoon alsnog het inburgeringsexamen moeten halen. Op de uitzonderingen op de inburgeringsplicht wordt ingegaan in deze paragraaf onder «inhoud van de inburgeringsplicht». De wijze waarop nieuw- en oudkomers zich voorbereiden op het inburgeringsexamen is in beginsel vrij. De overheid bepaalt in het nieuwe stelsel de eindtermen, maar bemoeit zich niet met de opzet en inhoud van inburgeringscursussen. De inburgeringsplichtige kan zelf een cursus inkopen op een markt van cursusaanbieders. De overheid zal wel randvoorwaarden scheppen om de marktwerking in dit verband te optimaliseren en zal zorgen voor transparantie. Om de inburgeringsplichtige te stimuleren aan zijn plicht te voldoen, wordt in positieve en negatieve prikkels (sancties) voorzien. Voor bepaalde groepen inburgeringsplichtigen zullen de gemeenten ten slotte een spilfunctie vervullen bij het inburgeringsproces. Die spilfunctie bestaat uit een informerende, faciliterende en handhavende rol (zie verder paragraaf 4).

De uitgangspunten voor het nieuwe stelsel kunnen als volgt worden samengevat:

- zowel nieuwkomers als oudkomers worden bij wet verplicht om in te burgeren in de Nederlandse samenleving;
- bij het invulling geven aan de inburgeringsverplichting staat de eigen verantwoordelijkheid (ook in financiële zin) van de inburgeringsplichtige centraal;
- aan de inburgeringsverplichting is voldaan wanneer het inburgeringsexamen is behaald;
- inburgeringsplichtigen hebben keuzevrijheid ten aanzien van de inkoop van cursussen;
- gemeenten hebben een spilfunctie, met name voor enkele bijzondere groepen inburgeringsplichtigen.

Bij de uitwerking van deze uitgangspunten geldt dat waar mogelijk wordt gestreefd naar het beperken van de administratieve lasten en bureaucratie.

Algemeen

Nieuwkomers en oudkomers worden verplicht in te burgeren in de Nederlandse samenleving. Als gezegd bestaat voor nieuwkomers de verplichting om een inburgeringsprogramma te volgen, sinds de invoering van de Win. Voor oudkomers is de inburgeringsplicht nieuw, omdat tot nu toe het volgen van een inburgeringstraject voor oudkomers vrijwillig is. De inburgeringsplicht wordt in het nieuwe stelsel aangescherpt ten opzichte van de huidige inburgeringsplicht voor nieuwkomers in de Win. Geldt in de Win een plicht tot het melden voor een inburgeringsonderzoek en het deelnemen aan een programma, in de nieuwe wet zal behoudens uitzonderingen pas aan de inburgeringsplicht zijn voldaan, wanneer de inburgeringsplichtige voldoende kennis heeft van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving. De nieuwe inburgeringsplicht richt zich dus op het resultaat, namelijk het succesvol afleggen van een inburgeringsexamen. De eindtermen en de opleidingseisen zullen in regelgeving worden vastgelegd. Kortom, met het nieuwe stelsel wordt de omslag gemaakt van een inspanningsverplichting naar een resultaatverplichting. Natuurlijk moet de inburgeringsplichtige zich wel inspannen bij de voorbereiding op het examen, maar dat is zijn eigen verantwoordelijkheid. Het gaat de overheid om het resultaat.

De algemene plicht tot inburgering vangt voor nieuwkomers die vreemdeling zijn aan op het moment dat zij een eerste verblijfsvergunning voor bepaalde tijd hebben ontvangen en voor nieuwkomers die Nederlander zijn op het moment van inschrijving in de Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA). De inburgeringsplicht vangt voor oudkomers aan op het moment dat de nieuwe wet inwerking treedt. Het opleggen van een dergelijke wettelijke plicht met aanzienlijke juridische en financiële gevolgen, kan uiteraard alleen als degene die de plicht krijgt opgelegd, weet wat de inhoud ervan is en weet wat de consequenties zijn van het niet voldoen aan de plicht. De eindtermen van inburgering zullen dus na vaststelling breed bekend worden gemaakt. Daarnaast zullen inburgeringsplichtigen worden geïnformeerd over de mogelijke gevolgen en de termijn waarop die gevolgen kunnen intreden.

Aangezien de inburgeringsplicht zich expliciet richt op het resultaat van inburgering, namelijk op het met succes afleggen van een inburgeringsexamen, impliceert de plicht dat een inburgeringsplichtige zich voorbereidt op dat examen en daarvoor een cursus kan volgen. Omdat het vertrekpunt van het nieuwe stelsel de eigen verantwoordelijkheid van nieuwen oudkomers is, heeft het kabinet gekozen voor het principe dat de inburgeringsplichtige zelf de kosten draagt voor zijn inburgering. Wanneer het resultaat vervolgens is behaald in de vorm van een succesvol afgelegd examen, is aan de plicht voldaan en worden de gemaakte kosten tot een bepaald maximum vergoed. Dit stelsel veronderstelt dat degene die de inburgeringsplicht krijgt opgelegd, in staat is om de cursuskosten voor zijn rekening te nemen en de mogelijke vergoeding voor te financieren. Voor inburgeringsplichtigen die objectief gezien, gelet op hun draagkracht, niet in staat zijn om de kosten van het voorbereiden op het inburgeringsexamen voor te financieren zal een kredietfaciliteit worden ingericht.

Uitzonderingen op de inburgeringsplicht

In de nieuwe Wet inburgering in Nederland zullen uitzonderingen op de inburgeringsplicht worden opgenomen. Daarbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan diegenen die beschikken over Nederlandse, Antilliaanse danwel Arubaanse diploma's op het niveau van wetenschappelijk onder-

wijs, hoger beroepsonderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en bepaalde vormen van voortgezet onderwijs. Het kan ook gaan om andere uitzonderingen. Zo is denkbaar dat 65-plussers worden uitgezonderd van de inburgeringsplicht.

Alle nieuwkomers die permanent verblijf willen, zijn inburgeringsplichtig

De volgende categorieën nieuwkomers zullen, voorzover zij buiten de EU/EER geboren zijn, in de nieuwe Wet inburgering in Nederland een inburgeringsplicht opgelegd krijgen (zie hiervoor ook bijlage 1):

- vreemdelingen vanaf 16 jaar en ouder, die in het bezit zijn van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier met een niet-tijdelijk verblijfsdoel (m.n. gezinsvormers en -herenigers);
- vreemdelingen vanaf 16 jaar en ouder, die in het bezit zijn van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel;
- Nederlanders vanaf 16 jaar en ouder en hun partners, die voor de eerste keer naar Nederland komen (waaronder Antillianen en Arubanen);
- geestelijke bedienaren;
- vreemdelingen, die na aanvankelijk voor een tijdelijk doel te zijn toegelaten, hun verblijf in Nederland met een niet-tijdelijk doel voortzetten;

Deze opsomming betekent een uitbreiding van de doelgroep ten opzichte van de huidige Win. De laatste groep valt nu namelijk niet onder de Win, omdat de Win-plicht alleen geldt wanneer het eerste verblijfsrecht een permanent doel heeft. Uit de praktijk is gebleken dat het nodig is om alsnog een inburgeringsverplichting op te leggen, nadat het verblijf is veranderd van een tijdelijk verblijf in een verblijf van permanente aard. Dat geldt vooral wanneer de periode dat men tijdelijk in Nederland verblijft, relatief kort is. Een ander doel van deze verruiming van de doelgroep is dat het op die manier niet mogelijk is om de inburgering te omzeilen via een eerste verblijfsaanvaarding voor een tijdelijk doel. Op de specifieke situatie van geestelijke bedienaren wordt aan het eind van deze paragraaf ingegaan.

Bij nieuwkomers die vreemdeling zijn, valt een duidelijk onderscheid te maken tussen reguliere nieuwkomers en asielgerechtigden. De inburgeringsplicht is voor reguliere nieuwkomers anders vormgegeven dan de plicht voor asielgerechtigden. Ingeval een nieuwkomer Nederlander is, werkt de inburgeringsplicht weer anders.

Reguliere nieuwkomers (vreemdelingen)

Allereerst de inburgeringsplicht voor reguliere nieuwkomers en dus in hoofdzaak voor de gezinsvormers en -herenigers. Deze categorie nieuwkomers komt vrijwillig naar Nederland en kan zich daarop voorbereiden. Het kabinet stelt dan ook voor dat personen vóór hun komst naar Nederland een start maken met de inburgering in het land van herkomst. In een apart wetsvoorstel zal daartoe een nieuw vereiste voor het verkrijgen van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) in de Vreemdelingenwet 2000 worden opgenomen. Dit toelatingsvereiste houdt in dat gezinsvormers en -herenigers vóór hun komst naar Nederland moeten aantonen dat zij beschikken over basiskennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse maatschappij. Deze kennis wordt in het buitenland getoetst door het afleggen van een basisexamen. Nadere uitwerking van het nieuwe toelatingsvereiste zal bij lagere regeling gestalte krijgen. Wanneer voor een bepaald land geen mvv-vereiste geldt, krijgt de nieuwkomer uit dat land geen inburgeringsplicht in het land van herkomst opgelegd. Met de inburgering in het land van herkomst wordt een basis gelegd voor de verdere inburgering in Nederland. Hoewel het kabinet voor de vaststelling van de examenniveaus het tweede deeladvies van de Tijdelijke

Adviescommissie Normering Inburgeringseisen over de normen voor het inburgeringsexamen in Nederland afwacht, is al wel duidelijk dat het niveau ervan in Nederland hoger zal liggen dan het niveau van het basisexamen in het buitenland. Dat betekent dat een gezinsvormer of -hereniger na aankomst in Nederland nog steeds inburgeringsplichtig is en het inburgeringsexamen met succes moet afleggen, tenzij hij voldoet aan de eerder genoemde nader te bepalen opleidingseisen. De verwachting is dat de voorbereiding op het inburgeringsexamen in Nederland effectiever kan zijn, aangezien de nieuwkomer het Nederlands al op basisniveau beheerst. Bovendien zal de integratie van de nieuwkomer in de Nederlandse samenleving sneller kunnen gaan. Het basisexamen in het buitenland en het inburgeringsexamen in Nederland vormen als het ware een opeenvolgende reeks. De vereisten voor naturalisatie zullen vanzelfsprekend worden aangepast aan deze systematiek. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 8.

Vreemdelingen die hun verblijf met een tijdelijk doel in Nederland voortzetten met een niet-tijdelijk doel en arbeidsmigranten die langer dan drie jaar in Nederland arbeid verrichten

Vreemdelingen die, na aanvankelijk voor een tijdelijk doel te zijn toegelaten, hun verblijf in Nederland met een niet-tijdelijk doel voortzetten en arbeidsmigranten die langer dan drie jaar in Nederland arbeid verrichten, worden inburgeringsplichtig. Voor de eerste groep geldt dat vanaf het moment dat zij de verblijfstatus met het niet-tijdelijke doel hebben ontvangen, de inburgeringsplicht aanvangt. Voor de arbeidsmigranten gaat de inburgeringsplicht in op het moment dat men langer dan drie jaar arbeid verricht in Nederland. Zij dienen eveneens het inburgeringsexamen met succes af te leggen, tenzij men voldoet aan de nader te bepalen opleidingseisen.

Asielgerechtigde nieuwkomers

Vervolgens de inburgeringsplicht voor asielgerechtigde nieuwkomers. Die plicht is pas aan de orde wanneer de asielzoeker een eerste verblijfsvergunning krijgt. Het kabinet wil dat asielgerechtigden vervolgens zo snel mogelijk inburgeren. In de nieuwe wet zal dan ook worden geregeld dat de verplichting tot inburgering voor deze categorie aanvangt op het moment van statusverlening, ook al verblijft de persoon nog in de centrale opvang. Alle inspanningen zijn gericht op onmiddellijke uitplaatsing naar een gemeente en dus is het organiseren van een volledige infrastructuur voor inburgering in de centra niet raadzaam. Bovendien zullen asielgerechtigden die in de centrale opvang zitten, geen uitkering hebben en veelal niet over betaald werk beschikken, waardoor het inkopen van een cursus en het verkrijgen van een krediet voor hen lastig is. Om toch zo snel mogelijk een start te maken met inburgering als iemand met een verblijfsvergunning enige tijd in een centrum verblijft, zal in de centrale opvang de mogelijkheid worden gecreëerd om een begin te maken met lessen Nederlandse taal en kennis van de samenleving. Dat sluit naadloos aan bij de pilotprojecten die het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers momenteel uitvoert met inburgering in de centrale opvang.

Nederlandse nieuwkomers

De inburgeringsplicht voor nieuwkomers die Nederlander (waaronder Antillianen en Arubanen) zijn, vangt aan op het moment van inschrijving in de GBA en is wat vormgeving betreft vergelijkbaar met de plicht voor vreemdelingen.

Het kabinet is van mening dat iedere buiten de EU/EER geboren vreemdeling of (genaturaliseerde) Nederlander van 16 jaar en ouder die vóór de inwerkingtreding van de nieuwe Wet inburgering in Nederland naar Nederland is gekomen en nog niet is ingeburgerd, een plicht opgelegd moet krijgen. Oudkomers die al wel zijn ingeburgerd, moeten dit kunnen aantonen met een succesvol afgelegd inburgeringsexamen. Indien zij reeds over diploma's beschikken, waaruit de vereiste kennis blijkt, worden zij uitgezonderd van de inburgeringsplicht (zie ook bijlage 1). Voor de oudkomers is met name ook van belang dat de examennormen verschillend kunnen zijn per categorie inburgeringsplichtigen.

Handhaving van de inburgeringsplicht

Een belangrijk aspect van de inburgeringsplicht is de handhaving ervan. Hoewel het nieuwe stelsel uitgaat van de eigen verantwoordelijkheid van nieuw- en oudkomers en het belang van de inburgering vooral bij de persoon zelf ligt, is een plicht zonder enige vorm van handhaving tandoos. Die handhaving is een taak van de overheid en houdt in dat wordt toegezien op de nakoming van de inburgeringsplicht en de nakoming zonodig wordt afgedwongen met behulp van sancties. Gemeenten krijgen bij de handhaving een centrale rol. De intensiteit van de handhaving wordt uiteraard begrensd door budgettaire en organisatorische kaders. Daarom stelt het kabinet voor om bij de handhaving van de inburgeringsplicht prioriteiten te stellen. Binnen het nieuwe inburgeringsstelsel zullen ten aanzien van verschillende categorieën inburgeringsplichtigen dan ook verschillende regimes gelden. In het onderstaande zal worden ingegaan op de wijze waarop voor nieuwkomers en diverse categorieën oudkomers de handhaving van de inburgeringsplicht vorm zal krijgen.

Intake en handhaving ten aanzien van nieuwkomers

Het kabinet vindt het van belang dat de inburgering van nieuwkomers zo spoedig mogelijk na het verkrijgen van de verblijfsstatus (vreemdelingen) cq na inschrijving in de GBA (Nederlanders) start. Daarom zal wanneer de nieuwkomer zich vestigt in een gemeente en zich inschrijft in de GBA, een intake door de gemeente plaatsvinden. Deze intake houdt in dat de gemeente de persoonsgegevens opneemt en informatie verstrekt over de inburgeringsplicht en de handhaving daarvan. Aan de handhaving van de inburgeringsplicht voor nieuwkomers geeft het kabinet prioriteit. Dat wil zeggen dat de overheid de plicht ten aanzien van iedere nieuwkomer actief handhaaft. Afgezien van de inburgering in het land van herkomst, die via de toelating wordt gereguleerd, houdt de handhaving een samenstel van consequenties in. Die consequenties zijn, zoals gezegd, van verblijfsrechtelijke en van financiële aard en worden uitgebreid besproken in de paragrafen 8 en 9. De essentie is dat een nieuwkomer pas een zelfstandige of permanente verblijfstitel krijgt nadat hij het inburgeringsexamen heeft gehaald. Op het financiële vlak zijn er twee instrumenten, te weten: een gemaximeerde vergoeding voor gemaakte kosten na het behalen van het inburgeringsexamen en een bestuurlijke boete. Om de voortgang van de inburgering te bevorderen, wordt bij de intake schriftelijk vastgelegd dat de inburgeringsplichtige zich na 6 maanden moet melden bij de gemeente om te laten zien dat daadwerkelijk een begin is gemaakt met de inburgering. Bovendien bepaalt de gemeente een tweede moment waarop betrokkene zich moet melden met betrekking tot de voortgang. Het niet nakomen van deze meldplicht zal gesanctioneerd worden met een bestuurlijke boete. De financiële prikkel van een gemaximeerde vergoeding achteraf wordt aan een termijn gebonden. Nieuwkomers moeten binnen drie jaar het

inburgeringsexamen halen om in aanmerking te komen voor de vergoeding. Deze termijn wordt gesteld om te stimuleren dat zo snel mogelijk wordt ingeburgerd. Na die drie jaar blijft de inburgeringsplicht wel bestaan, maar zal de mogelijkheid om een vergoeding te krijgen, vervallen. Een volgend moment voor het opleggen van een bestuurlijke boete door de gemeente in het nieuwe stelsel is wanneer een nieuwkomer vijf jaar na de aanvang van de inburgeringsplicht het examen niet heeft gehaald. Immers, het nieuwe stelsel kent een resultaatsverplichting en dus wordt de sanctiëring aan het behaalde resultaat gekoppeld. De termijn van vijf jaar is gekozen om een cumulatie van financiële prikkels na de periode van drie jaar te voorkomen. Wanneer een inburgeringsplichtige na drie jaar het examen niet haalt, loopt hij namelijk de vergoeding al mis.

Gelet op het uitgangspunt van eigen verantwoordelijkheid is de nieuwkomer in beginsel vrij in de keuze van zijn cursus en de opleidingsinstelling. Dat is ook logisch vanuit de gedachte dat een nieuwkomer de cursus zelf betaalt. Als een nieuwkomer geen financiële ondersteuning nodig heeft, dan levert die keuzevrijheid op dat hij de voorbereiding op het inburgeringsexamen helemaal zelf kan vormgeven. Hij krijgt dan pas met de overheid te maken als hij het inburgeringsexamen komt afleggen en vervolgens bij slagen een verzoek doet voor een zelfstandige of permanente verblijfsstatus. Is de nieuwkomer afhankelijk van de overheid omdat hij krediet nodig heeft of de vergoeding achteraf wil incasseren, dan is de keuzevrijheid voor een opleidingsinstelling beperkt tot een lijst van aanbieders die de overheid heeft gecertificeerd (zie de paragrafen 3 en 5).

Intake en handhaving ten aanzien van oudkomers

Het aantal oudkomers dat de Nederlandse taal nog onvoldoende beheerst en te weinig kennis heeft van de Nederlandse samenleving is helaas groot. Eerdere tellingen gaven aan dat rond de 450 000 oudkomers een achterstand hebben.¹ Voor deze relatief grote groep, maar ook voor alle overige oudkomers, geldt vanaf de inwerkingtreding van de nieuwe wet de plicht om het inburgeringsexamen te halen, tenzij zij hiervoor zijn uitgezonderd. Iedere oudkomer wordt aangesproken op zijn verantwoordelijkheid om zich voor te bereiden op het examen en het met succes af te leggen daarvan. Vanwege de grootte van de groep oudkomers, stelt het kabinet wat de handhaving van die plicht betreft een prioritering voor. Gezien de verwachte omvang van het cursusaanbod en de examenfaciliteiten op het moment van inwerkingtreding van de nieuwe wet, kan de totale groep oudkomers niet binnen enkele jaren worden ingeburgerd. Waar de marktwerking de vorming van wachtlijsten voor inburgeringscursussen tegengaat, zou handhaving van de inburgeringsplicht ten aanzien van alle oudkomers tegelijk dat effect meer dan teniet doen.

Prioritering

Welke groepen oudkomers krijgen prioriteit? Allereerst de oudkomers die na de invoering van het nieuwe stelsel recht krijgen op een uitkering op grond waarvan zij beschikbaar moeten zijn voor de arbeidsmarkt. Ten tweede krijgen de oudkomers prioriteit die reeds een bovenbedoelde uitkering ontvangen op grond waarvan zij beschikbaar moeten zijn voor de arbeidsmarkt, het zogenaamde zittende bestand. Die groep kan evenwel niet in één keer worden aangesproken door de overheid. Dat zal gefaseerd moeten gebeuren. Het kabinet maakt de keuze voor uitkeringsgerechtigden, die zich beschikbaar moeten houden voor de arbeidsmarkt, omdat zij geacht worden zo snel mogelijk te reintegreren op de Nederlandse arbeidsmarkt. Het voldoen aan de eindtermen van het inburgeringsexamen is van belang als basis voor (duurzame) toetreding tot de arbeidsmarkt. Ten slotte geeft het kabinet met het oog op de emancipatie

¹ P. Tesser en R. van der Erf, *Oudkomers in beeld. Werkdocument SCP nr. 71* (Den Haag, 2001).

van allochtone vrouwen prioriteit aan de categorie oudkomers die geen uitkering en geen betaalde arbeid hebben. Het grootste deel van die groep is namelijk vrouw en verkeert in een achterstandspositie. Ook bij die groep moet sprake zijn van een gefaseerde aanpak.

De handhaving van de inburgeringsplicht ten aanzien van deze prioritaire groepen ligt in handen van de gemeenten. Voor zover een oudkomer nog geen zelfstandige of permanente vergunning heeft, geldt voor hem natuurlijk ook de eis dat hij voor het verkrijgen daarvan het inburgerings-examen moet halen.

Uitkeringsgerechtigde oudkomers

Ingeval een oudkomer een uitkering aanvraagt op basis waarvan hij beschikbaar moet zijn voor de arbeidsmarkt, geeft de gemeente na signalering door de uitkeringsinstantie danwel in voorkomende gevallen door het CWI vorm aan de handhaving van de inburgeringsplicht door de oudkomer op te roepen voor een intake (vaststellen of aan de inburgeringsplicht is voldaan, opnemen persoonsgegevens, informatie over de inburgeringsplicht en handhaving). De handhaving start op het moment dat de gemeente de inburgeringsplichtige oproept. De oudkomers die al een uitkering ontvangen, zullen gefaseerd door de gemeente worden opgeroepen. De gemeente kan een relatie leggen met de ten behoeve van de reïntegratie vereiste intake.

In beginsel wordt de handhaving van oudkomers als volgt vormgegeven. In de eerste plaats vindt er een voortgangscontrolé door de gemeente plaats, waarbij het eerste moment voor de meldplicht van de inburgeringsplichtige plaatsvindt 6 maanden na de intake en het tweede moment door de gemeente wordt bepaald, maar in ieder geval valt binnen de drie jaar waarvoor men nog voor de gemaximeerde vergoeding in aanmerking komt. Tijdens de gesprekken in verband met de voortgangscontrolé dient de inburgeringsplichtige te laten zien dat daadwerkelijk een begin is gemaakt met de inburgering. Op het niet nakomen van deze meldplicht, zal door de gemeente gesanctioneerd kunnen worden met een bestuurlijke boete. Voorts vervalt na drie jaar, indien het inburgeringsexamen niet is gehaald, het recht op de gemaximeerde vergoeding. Ook geldt dat na vijf jaar een bestuurlijke boete wordt opgelegd, als het inburgerings-examen nog steeds niet met succes is afgelegd.

In de beschikking die de gemeente ten behoeve van oudkomers opstelt, worden ook de drie- en vijfjaarstermijn die samenhangen met de gemaximeerde vergoeding en de bestuurlijke boete vastgelegd. Bij de handhaving van de inburgeringsplicht kan de gemeente tevens een relatie leggen met de handhaving die plaatsvindt in het kader van reïntegratie. Zie voor de samenhang met de reïntegratieactiviteiten paragraaf 5.

In de Wet Inburgering in Nederland zal de bevoegdheid van de gemeente worden opgenomen om de bestuurlijke boete te kunnen verrekenen met een uitkering op grond van de Wwb.

Vrouwen in een achterstandspositie

Wanneer een oudkomer geen uitkering ontvangt en ook geen werk heeft, acht het kabinet een extra stimulans noodzakelijk om de inburgeringsplicht na te komen. Hierbij heeft het kabinet m.n. het oog op vrouwen in een achterstandspositie. Er geldt weliswaar een plicht tot inburgering, maar deze doelgroep bevindt zich doorgaans niet in het gezichtsveld van de overheid en ziet niet vanzelfsprekend de noodzaak om in te burgeren. Het kabinet ziet het leren van de Nederlandse taal als een belangrijke factor bij de verdere emancipatie van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen. De positie van allochtone vrouwen op de arbeidsmarkt en in het maatschappelijke leven is op dit moment zwak en dat is voor een deel te wijten aan hun taalachterstand. Het nieuwe inburgeringsstelsel richt zich

daarom ook op deze groep. Omdat deze groep over het algemeen niet afhankelijk is van de overheid en daarmee weinig vatbaar is voor prikkels, gaat het kabinet ervan uit dat deze groep inburgeringsplichtigen in positieve zin moet worden gestimuleerd tot het voorbereiden op het inburgeringsexamen.

Daarnaast komt binnen deze categorie regelmatig voor dat de huiselijke situatie het volgen van een inburgeringscursus onmogelijk maakt. Daarom zullen gemeenten in het nieuwe stelsel de mogelijkheid krijgen om vrouwen gefaseerd op te roepen voor een intake en hen een inburgeringscursus te laten volgen tegen een gereduceerd tarief, in die zin dat slechts een relatief lage eigen bijdrage wordt geëist. De hoogte van die bijdrage zal nader worden bepaald. Aan een dergelijk traject kan de gemeente bij beschikking verplichtingen verbinden, zoals bijvoorbeeld de termijn waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald. Tevens kunnen in de beschikking, als stimulans om de verplichtingen na te komen, prikkels worden opgenomen.

Ook voor deze categorie staat de eigen verantwoordelijkheid voorop. Dat wil zeggen dat zij niet verplicht zijn om van de door de gemeente beschikbaar gestelde faciliteiten gebruik te maken. Indien zij van deze faciliteiten geen gebruik maken, vangt de voortgangscntrole en de handhaving door de gemeente aan op dezelfde wijze zoals geldt voor de prioritaire groepen.

Overige oudkomers

Voor de overige oudkomers die buiten de prioriteit van de overheid vallen, geldt dat zij vrij zijn om een inburgeringscursus in te kopen op de markt. Deze categorie komt ook in aanmerking voor de vergoeding bij het behalen van het inburgeringsexamen. Om daarvoor in aanmerking te komen hoeft het inburgeringsexamen niet binnen drie jaar behaald te zijn. Gemeenten hebben overigens wel de bevoegdheid om deze categorie oudkomers op te roepen, wanneer dat past in de gemeentelijke prioritering. In dat geval behoren deze oudkomers tot een prioritaire groep, waarvan de intake, voortgangscntrole en handhaving op dezelfde wijze plaatsvindt als voor de prioritaire groepen.

Inburgeringsplicht voor geestelijke bedienaren

Geestelijke bedienaren die als nieuwkomer naar Nederland komen in het kader van de uitoefening van hun ambt, vallen nu reeds onder de Win. Omdat geestelijke bedienaren een bijzondere maatschappelijke functie hebben, is voor hen naast het reguliere inburgeringsprogramma een aanvullend programma ontwikkeld. De inburgeringsplicht voor geestelijke bedienaren die nieuwkomer zijn, zal in het nieuwe stelsel worden gecontinueerd. Ook de eis van inburgering in het land van herkomst zal gelden voor de geestelijke bedienaren. Nog niet duidelijk is of en in welke vorm het aanvullend programma wordt gehandhaafd, aangezien dat programma wordt geëvalueerd en het kabinet de resultaten van die evaluatie afwacht.

Daarnaast zullen ook de geestelijke bedienaren die al langer in Nederland zijn, inburgeringsplichtig worden op grond van de algemene plicht voor oudkomers in de nieuwe Wet inburgering in Nederland. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie Lambrechts c.s. (Kamerstukken II, 2002/2003, nr. 27 083, nr. 27). Een deel van de geestelijke bedienaren die oudkomer zijn, heeft inmiddels een permanente verblijfsvergunning of is Nederlander geworden. In die gevallen is het vaststellen van een criterium, waarmee moet worden bepaald dat diegene het ambt van geestelijke bedienaar uitoefent, een complicerende factor. Dat komt doordat de status van geestelijke bedienaar dan niet valt af te leiden uit hun identiteitsdocument.

Waar het de handhaving van de inburgeringsplicht van geestelijke bedie-

naren betreft, zullen de gemeenten een actieve rol gaan vervullen. Ook geestelijke bedienaren zullen ten slotte de inburgeringscursus zelf moeten betalen.

Samenvatting

In het kort komt de hoofdlijn van het nieuwe inburgeringsstelsel op het volgende neer.

Gezinsvormers en -herenigers beginnen met inburgering in het land van herkomst en vervolgen de inburgering in Nederland met de voorbereiding op het inburgeringsexamen. Asielgerechtigden zijn verplicht tot inburgering vanaf het moment dat zij een status krijgen en kunnen een start maken in de centrale opvang als de uitplaatsing even duurt. Nederlanders die buiten de EU/EER geboren zijn en die voor de eerste keer naar Nederland komen, zijn vanaf de inschrijving in de GBA verplicht tot inburgeren.

Alle buiten de EU/EER geboren vreemdelingen of (genaturaliseerde) Nederlanders die ten tijde van de invoering van het nieuwe stelsel al in Nederland wonen, oftewel de oudkomers, zijn allemaal verplicht tot inburgering als ze nog niet voldoende zijn ingeburgerd. Wel zal prioriteit worden gegeven aan de oudkomers die een uitkering hebben op basis waarvan zij beschikbaar moeten zijn voor de arbeidsmarkt en aan vrouwelijke oudkomers die zich in een achterstandspositie bevinden.

De inburgeringsplicht is een resultaatsverplichting en houdt in dat aan de verplichting pas is voldaan als inburgeringsplichtigen slagen voor het inburgeringsexamen. Het examen beslaat de Nederlandse taal, kennis van de Nederlandse samenleving en praktische vaardigheden. De eindtermen van het examen kunnen verschillen per doelgroep en worden vastgesteld door de overheid.

Ter voorbereiding op het examen kan de inburgeringsplichtige zelf een cursus inkopen en hij betaalt die cursus ook zelf. De markt van cursusaanbieders wordt vrijgelaten en de overheid zet een systeem van certificering op. Ook de instellingen die examens mogen afnemen worden op kwaliteit getoetst door de overheid.

Het examen moet worden gehaald voor het verkrijgen van een zelfstandige of permanente verblijfsstatus en onder bepaalde voorwaarden voor het terugkrijgen van de gemaakte kosten van de inburgeringscursus tot een bepaald maximum.

Gemeenten hebben een spilfunctie ten aanzien van de inburgering van uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen en inburgeringsplichtigen zonder uitkering en zonder betaalde arbeid. De laatste categorie bestaat in hoofdzaak uit vrouwen. Gemeenten geven handen en voeten aan de handhaving van de inburgeringsplicht door termijnen te stellen en consequenties te verbinden aan het niet voldoen aan de inburgeringsplicht. Degenen die zichzelf kunnen redden en geen financiële ondersteuning nodig hebben, komen over het algemeen niet bij de gemeente terecht. De eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige kan in die gevallen optimaal worden vormgegeven en de overheid heeft daarbij geen initiërende rol.

3. Vrijgeven cursusaanbod en realiseren marktwerking

Het cursusaanbod voor nieuwkomers wordt vrijgegeven. Het realiseren van die marktwerking voor de inkoop van inburgeringscursussen zal in twee fasen worden gerealiseerd. In het huidige stelsel zijn gemeenten

verplicht (gedwongen winkelnering) inburgeringsprogramma's voor nieuwkomers in te kopen bij ROC's. Deze beperking geldt niet voor het inkopen van inburgeringscursussen voor oudkomers. De eerste fase van het realiseren van marktwerking bestaat uit het vrijgeven van het cursus-aanbod voor de inkoop door gemeenten. Gemeenten kunnen dan ook bij andere educatieve instellingen dan ROC's de inburgeringscursussen inkopen. Deze fase krijgt vorm in een apart wetsvoorstel tot wijziging van de Win en de Wet educatie en beroepsonderwijs (Web), dat vooruit loopt op het nieuwe inburgeringsstelsel. Dat wetsvoorstel wordt naar voren gehaald omdat het kabinet belang hecht aan het vrijgeven van het cursus-aanbod, zodat meerdere opleiders cursussen voor nieuwkomers kunnen aanbieden. In het nieuwe inburgeringsstelsel zal vervolgens de tweede fase van marktwerking worden gerealiseerd. Het gaat dan met name om het vergroten van de keuzevrijheid van de inburgeringsplichtige bij de inkoop van inburgeringscursussen en het realiseren van een goede prijs/kwaliteitverhouding. De marktwerking zou er toe kunnen leiden dat de prijzen van inburgeringscursussen dalen. Met betrokken partijen zal worden overlegd over de wijze waarop gestalte kan worden gegeven aan de overgang van het huidige systeem naar het stelsel van marktwerking.

Bij een nieuwe verdeling van de verantwoordelijkheid tussen inburgeringsplichtige en overheid past een situatie waarin inburgeringsplichtigen de vrijheid hebben om zelf te bepalen op welke wijze zij zich voorbereiden op het inburgeringsexamen. Dit kan betekenen dat de inburgeringsplichtigen zelf een keuze maken voor een cursus en deze ook zelf inkopen. In verband hiermee zet de rijksoverheid een systeem van certificering op dat leidt tot een landelijke lijst van gecertificeerde aanbieders van cursussen. Aanbieders die op deze lijst staan zullen moeten voldoen aan kwaliteitseisen op een aantal gebieden. De vormgeving van het certificaat staat nog niet vast, maar gedacht kan worden aan de volgende kwaliteitseisen. Allereerst eisen op het gebied van betrouwbaarheid en continuïteit. Aanbieders moeten bonafide zijn en mogen bijvoorbeeld niet in surséance van betaling verkeren of sociale verzekeringsschulden hebben. Voorts kunnen in het certificaat eisen worden gesteld ten aanzien van de bescherming van de inburgeringsplichtige als consument. Dit kan bijvoorbeeld door een klachten- en privacyreglement verplicht te stellen, en door eisen te stellen aan het contract dat een aanbieder van cursussen sluit met de inburgeringsplichtige. Daarnaast kunnen in een certificaat eisen worden gesteld aan de kwaliteit van de cursus. De cursus moet de inburgeringsplichtige in elk geval voorbereiden op het inburgeringsexamen. Het programma, de onderwijsvorm en de faciliteiten die de inburgeringsplichtige ter beschikking staan moeten hieraan bijdragen. Tot slot zal van aanbieders worden gevraagd (beleids)informatie aan te leveren over bijvoorbeeld de inhoud van het aanbod, aantallen deelnemers en hun kenmerken, en de resultaten die worden behaald.

Wat betekent dit uitgangspunt voor de verschillende groepen inburgeringsplichtigen?

Inburgeringsplichtigen die voor hun inburgering geen beroep op de overheid hoeven doen, bereiden zichzelf voor op het inburgeringsexamen en kopen zelf een cursus in. Het gaat hier om (het grootste deel van de) gezinsvormers, gezinsherenigers en werkende oudkomers. Bij de keuze voor een aanbieder van cursussen kunnen zij gebruik maken van de lijst met gecertificeerde aanbieders. Als bij één van deze aanbieders een cursus wordt ingekocht, weet de inburgeringsplichtige dat die cursus-aanbieder aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet. Verder staat het deze groep inburgeringsplichtigen vrij om te kiezen voor een aanbieder die zich niet op de genoemde lijst bevindt.

Voor de inburgeringsplichtigen die een beroep moeten doen op de kredietfaciliteit ligt dit anders. Als voorwaarde voor het verkrijgen van een krediet wordt gesteld dat de cursus moet worden ingekocht bij één van de gecertificeerde aanbieders op de lijst. Op deze manier kan de gemeente ervoor zorgen dat een cursus wordt ingekocht bij een gecertificeerde aanbieder.

Tot slot de groep vrouwelijke oudkomers in een achterstandspositie. De gemeente zal een actieve rol vervullen ten aanzien van deze groep. Voor deze groep zal de gemeente een cursus inkopen bij één van de aanbieders op de lijst met gecertificeerde aanbieders, voor zover inburgeringsplichtigen die tot deze categorie behoren niet eerder hun eigen verantwoordelijkheid hebben genomen en een inburgeringscursus op eigen gelegenheid hebben ingekocht.

Naast de lijst met gecertificeerde aanbieders die landelijk zal worden samengesteld, zal een instrument worden ontwikkeld waardoor informatie beschikbaar komt over het gedrag van vragers en aanbieders in de nieuwe situatie. Gedacht wordt aan een soort marktmonitor. De achtergrond hiervan is tweeledig. Allereerst hebben de vragers op de markt, de inburgeringsplichtigen en in sommige gevallen de gemeente, alle belang bij zoveel mogelijk transparantie op de markt. Informatie over bijvoorbeeld prestaties, prijzen en rendement van cursussen biedt de kans om een afgewogen en verantwoorde keuze te maken voor een cursus die aansluit bij de opleidingsbehoefte. Voorts moet voor aanbieders objectieve informatie over de prijzen en prestaties een prikkel vormen om klantgericht en efficiënter te werken. De gegevens over de prestaties van aanbieders en het gebruik van de cursussen zullen regelmatig beschikbaar worden gesteld. Tevens biedt dergelijke informatie de mogelijkheid om zicht te houden op het gebruik van de cursussen en de effectiviteit daarvan. Tenslotte biedt de informatie uit de marktmonitor de mogelijkheid om zicht te houden op de ontwikkeling van het aanbod. Deze informatie kan gebruikt worden om zonodig aanvullende maatregelen te treffen gericht op het realiseren van een goed functionerende markt.

Doordat het cursusaanbod wordt vrijgegeven, hebben andere aanbieders de mogelijkheid om toe te treden tot de markt. Voor het ontstaan van een concurrerende markt is het van belang dat alle aanbieders gelijke kansen hebben. De ROC's hebben, gezien de gedwongen winkelnering waarvan nu nog sprake is, natuurlijk een bijzondere positie. Om gelijke kansen voor alle aanbieders te realiseren, zullen wettelijke maatregelen worden getroffen die waarborgen dat ROC's (of andere toekomstige opleiders met een gelijksoortige positie) geen oneigenlijk gebruik maken van hun bijzondere positie. Het gaat dan bijvoorbeeld om het voorkomen van zogenaamde kruissubsidiëring.

4. Rol gemeenten

Het kabinet kiest als uitgangspunt de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige. Dit betekent dat de inburgeringsplichtige de regie over zijn inburgering voert. In het nieuwe inburgeringsstelsel zal met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige, de gemeente een belangrijke spilfunctie ten aanzien van de inburgering blijven vervullen. Deze spilfunctie zal bestaan uit een informerende, handhavende en faciliterende rol. In deze paragraaf zal nader op deze spilfunctie worden ingegaan.

Informerende rol

Gemeenten dienen een informatiepunt inburgering in te richten, waar alle inburgeringsplichtigen terecht kunnen voor informatie met betrekking tot hun inburgering. Daarbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan informatie over de landelijke lijst van gecertificeerde aanbieders, over de eindtermen van de inburgering en over de gevolgen van het niet voldoen aan de inburgeringsplicht. Gemeenten zijn vrij in de wijze waarop zij invulling geven aan dit informatiepunt.

Handhavende rol

a. intake

Gemeenten hebben ten aanzien van alle inburgeringsplichtigen, nieuwkomers en oudkomers, de bevoegdheid om een intake te houden. De gemeenten kunnen daartoe de oudkomers in persoon oproepen om vast te stellen of het inburgeringsexamen is behaald of dat betrokkene in bezit is van diploma's op grond waarvan men uitgezonderd is van de inburgeringsplicht.

nieuwkomers

Voor wat betreft de nieuwkomers vindt de intake plaats op het moment van de inschrijving in de GBA. Deze intake houdt, behalve het vaststellen of reeds aan de inburgeringsplicht is voldaan, in dat de persoonsgegevens worden opgenomen, informatie wordt verstrekt over de inburgeringsplicht en de handhaving ervan en dat er afspraken worden gemaakt over de voortgangscntrole.

oudkomers

Ten aanzien van de oudkomers maakt de gemeente in ieder geval gebruik van de bevoegdheid om de persoon op te roepen voor een intake, wanneer na signalering door de uitkeringsinstantie danwel in voorkomende gevallen door het CWI, blijkt dat een oudkomer een uitkering aanvraagt danwel ontvangt op grond waarvan hij zich beschikbaar moet stellen voor de arbeidsmarkt. De intake voor uitkeringsgerechtigde oudkomers bevat dezelfde elementen als de intake voor nieuwkomers. Daarbij kan de gemeente een relatie leggen met de voor reïntegratie vereiste intake. De gemeente legt de in de intake gemaakte afspraken vast in een beschikking. De oudkomers die al een uitkering ontvangen, zullen gafa-seerd door de gemeente worden opgeroepen. Als gezegd, is die groep te groot om iedereen gelijk na invoering van het nieuwe stelsel op te laten roepen door de gemeenten.

Zie voor de verhouding tussen de inburgeringsplicht voor uitkeringsgerechtigde nieuwkomers en oudkomers en de reïntegratie paragraaf 5.

b. voortgangscntrole en sanctionering

De handhaving voor nieuwkomers en oudkomers bestaat uit voortgangscntrole door de gemeente, waarbij het eerste moment voor de meldplicht van de inburgeringsplichtige plaatsvindt 6 maanden na de intake en het tweede moment door de gemeente wordt bepaald, maar in ieder geval valt binnen de drie jaar waarvoor men nog voor de gemaximeerde vergoeding in aanmerking komt. Tijdens de gesprekken in het kader van de voortgangscntrole dient de inburgeringsplichtige te laten zien dat daadwerkelijk een begin is gemaakt met de inburgering. Op het niet nakomen van deze meldplicht, zal door de gemeente gesanctioneerd worden met een bestuurlijke boete. Ook geldt dat aan nieuwkomers en oudkomers na vijf jaar een bestuurlijke boete wordt opgelegd, als het inburgeringsexamen nog steeds niet met succes is behaald. In de hierboven genoemde beschikking die de gemeente ten behoeve van

oudkomers opstelt, worden ook de drie- en vijfjaarstermijn die samenhangen met de gemaximeerde vergoeding en de bestuurlijke boete vastgelegd. Bij de handhaving van de inburgeringsplicht kan de gemeente tevens een relatie leggen met de handhaving die plaatsvindt in het kader van reïntegratie.

Faciliterende rol

Vrouwen

De gemeente speelt een faciliterende rol ten aanzien van de groep oudkomers die geen uitkering heeft en niet werkt. Zoals eerder vastgesteld, bestaat deze groep voornamelijk uit allochtone vrouwen. Het kabinet vindt het van belang dat deze groep zich voorbereidt op het inburgeringsexamen. Zonder verdere voorzieningen, bestaat het risico dat een groot deel van de inburgeringsplichtigen uit deze categorie, niet op eigen initiatief aan de inburgeringsplicht voldoet. Daarom zal de gemeente een actieve rol vervullen ten aanzien van deze groep. De gemeente weet deze groep oudkomers te vinden en krijgt de bevoegdheid om ze op te roepen. Daarbij bepaalt de gemeente de fasering, omdat deze groep niet in één keer kan worden opgeroepen. Gemeenten zullen daarbij prioriteit geven aan allochtone vrouwen. Invulling aan de actieve rol van de gemeenten wordt gegeven door deze groep inburgeringsplichtigen expliciet te wijzen op de plicht die zij hebben en ze vervolgens een inburgeringscursus te laten volgen. De gemeente koopt deze cursus in. De inburgeringsplichtige betaalt wel een beperkte eigen bijdrage. Zo wordt voorkomen dat financiële drempels deze groep oudkomers er van weerhouden een inburgeringscursus te volgen. Dat zou immers een ongewenst effect zijn. De hoogte van de eigen bijdrage zal bij de verdere uitwerking van het stelsel worden bepaald en in lagere regelgeving worden opgenomen. De gemeente geeft een beschikking af waarin rechten en plichten zijn vastgelegd. Hierin worden ook de sancties vastgelegd, zoals bijvoorbeeld een bestuurlijke boete of het terugbetalen van een deel van de kosten bij niet slagen. Daarmee wordt ook in deze gevallen de inburgeringsplicht gehandhaafd. Voor deze groep zorgt de gemeente voor de werving, intake, de inkoop van de cursussen en het casemanagement.

5. Uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen en de samenhang tussen reïntegratie en inburgering

Het kabinet ziet deelname aan de arbeidsmarkt als een belangrijke wijze van participatie in de Nederlandse samenleving. Het is evident dat beheersing van de Nederlandse taal de mogelijkheden vergroot op duurzame arbeidsparticipatie. Het is daarom in het belang van zowel de inburgeringsplichtige als de Nederlandse samenleving dat de inburgering snel en goed vorm krijgt.

Inburgering en reïntegratie hebben een positief wederzijds effect. Inburgering zorgt er immers voor dat de uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen de beheersing van de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving verwerven om te kunnen participeren in de samenleving in het algemeen en op de arbeidsmarkt in het bijzonder. De reïntegratie van uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen draagt er toe bij dat de kansen op participatie op de arbeidsmarkt worden vergroot. Ook in een reïntegratietraject kan taalscholing zijn opgenomen, voor zover dit door de uitkeringsinstantie noodzakelijk wordt geacht voor toeleiding tot de arbeidsmarkt. Door de samenhang tussen reïntegratie en inburgering kan ook op dit terrein een versterkend effect worden bereikt.

Zowel in het kader van inburgering als in het kader van reïntegratie kunnen duale trajecten een meerwaarde leveren. Dergelijke duale trajecten leveren veel winst op. Niet alleen de snelheid en de duurzaamheid van de arbeidsreïntegratie neemt toe maar ook de effectiviteit van de inburgering. Door het taalonderwijs niet geïsoleerd van de praktijk aan te

bieden, maar te koppelen aan een context waarin het gebruikt kan worden, wordt het Nederlands sneller eigen gemaakt. Hierbij hanteert het kabinet het uitgangspunt dat arbeid prevaleert boven inburgering.

Gemeenten vervullen een belangrijke rol in het kader van de reïntegratie. Het kabinet acht het van belang dat ten aanzien van uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen door gemeenten een koppeling kan worden aangebracht met de inburgering. Zodoende kan zowel op het gebied van de inburgering als op het gebied van de reïntegratie een meerwaarde worden bereikt. In bijlage 3 wordt aangegeven op welke wijze deze koppeling tussen inburgering en reïntegratie gestalte zal krijgen. In het bestuurlijk overleg met gemeenten wordt nader bezien op welke wijze hieraan in de praktijk uitwerking kan worden gegeven. Hiervoor kunnen pilots in gemeenten een rol spelen. Tevens zal worden gekeken naar varianten waarin de cursuskosten (deels) op andere wijze door de inburgeringsplichtige worden gefinancierd.

In paragraaf 4 is reeds aangegeven dat de uitkeringsgerechtigde die moet inburgeren in beginsel zelf verantwoordelijk is voor de voorbereiding op zijn inburgeringsexamen en kan ter voorbereiding hierop een cursus inkopen. De handhaving van de inburgeringsplicht zal voor inburgeringsplichtigen die afhankelijk zijn van een uitkering op grond waarvan hij zich beschikbaar moet stellen voor de arbeidsmarkt, nadrukkelijk vorm krijgen. Als gezegd is daarbij een belangrijke rol weggelegd voor gemeenten. De gemeente handhaaft de inburgeringsplicht door de betrokkene na signalering door de uitkeringsinstantie danwel in voorkomende gevallen door het CWI¹ op te roepen voor een intake. De oudkomers die al een uitkering ontvangen, zullen gefaseerd door de gemeente worden opgeroepen. De gemeente geeft een beschikking af waarin de voortgangscntrole en meldplicht is opgenomen, alsmede een driejaarstermijn voor het recht op een vergoeding als de betrokkene het inburgeringsexamen heeft gehaald. Tevens wordt in de beschikking opgenomen dat na vijf jaar een bestuurlijke boete wordt opgelegd als het inburgeringsexamen nog niet met succes is afgelegd.

Aangezien er naast de door de gemeente opgelegde inburgeringsplicht ook sprake is van de plicht om zich in te spannen om uit te stromen naar de arbeidsmarkt en gebruik te maken van de door de uitkeringsinstantie aangeboden voorzieningen zal een koppeling worden aangebracht tussen reïntegratie en inburgering.

6. Financiering van gemeenten

Om hun rol te kunnen vervullen zullen gemeenten een bijdrage van het rijk ontvangen. De financieringssysteem hiervoor zal worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Uitgangspunt is een cyclus met bevoorschotting op basis van prognoses, resultaatmeting met behulp van de monitor inburgering en verrekening van de resultaten na afloop van ieder jaar. Deze jaarlijkse cyclus wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Bij de G30-gemeenten zal deze jaarlijkse cyclus worden ingepast in het grotestedenbeleid (GSB).

Uitgangspunt is bij de financiering dat gemeenten worden gestimuleerd om goede prestaties te leveren. Gemeenten worden daarbij afgerekend op die elementen waarvoor de gemeenten gezien haar rol verantwoordelijk mag worden gehouden. Waar mogelijk zal de bijdrage daarom afhankelijk zijn van de geleverde prestaties. De spilfunctie van de gemeente is hierboven uitgesplitst in een informerende, een handhavende en een faciliterende rol. Die rollen zijn bepalend voor de financiering.

¹ Daarnaast biedt CWI aan alle inburgeringsplichtigen die op weg zijn naar werk ondersteuning in de vorm van informatie en het inzetten van adviseurs. Tevens zorgt het CWI voor sollicitatietrainingen en internationale diplomawaardering. Een ontwikkeling die momenteel gaande is, is het mogelijk maken van formele erkenning van Elders Verworven Competenties (EVC). Voor uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen, zoals voor alle uitkeringsgerechtigden neemt het CWI naast een werkintake ook een uitkeringsintake af.

In het nieuwe inburgeringsstelsel bestaat de bijdrage aan gemeenten uit twee onderdelen:

- een bijdrage per persoon voor wie de gemeente een actieve handavingsplicht heeft, maar voor wie de gemeente geen rol speelt bij de inkoop van het traject;
- een bijdrage die mede afhankelijk is van de prestaties van de inburgeringsplichtige, in die gevallen waarin de gemeente een faciliterende rol vervult bij de inkoop.

Het eerste onderdeel van de bijdrage is bestemd voor in ieder geval: het oproepen voor een inburgeringsintake, het beoordelen van de inburgeringsplichtigheid, het maken van een beschikking waarmee de inburgeringsplichtige op de hoogte wordt gebracht van de gevolgen van het niet voldoen aan de inburgeringsplicht en waarin termijnen worden gesteld, de voortgangscntrole, het zonodig opleggen van boetes, het administreren (registratie en correspondentie) en het onderhouden van informatieuitwisseling met andere betrokkenen, die hiervoor van belang kunnen zijn (CWI, examen- en onderwijsinstellingen).

Dit deel van de bijdrage krijgt de vorm van een vast bedrag per persoon. Dit bedrag is niet afhankelijk van de prestaties van de inburgeringsplichtige, omdat de gemeente hierop weinig (directe) invloed heeft. De bijdrage voor het inrichten en onderhouden van een informatiepunt (ook voor andere inburgeringsplichtigen) kan de vorm krijgen van een opslag op dit bedrag.

Het tweede deel van de bijdrage is mede afhankelijk van de prestaties van de inburgeringsplichtigen. Er wordt alleen een bijdrage verstrekt in die gevallen waarin de gemeente daadwerkelijk een faciliterende rol speelt en een cursus inkoopt. De bijdrage is bedoeld voor activiteiten als het vaststellen van het beginniveau, het afsluiten van een overeenkomst met de inburgeringsplichtige, de inkoop van inburgeringstrajecten, case-management en monitoring, registratie en administratie en het uitvoeren van sanctiebeleid.

De hoogte van de bijdrage zal afhankelijk zijn van de resultaten die worden bereikt. De bijdrage wordt bepaald door het aantal trajecten waarbij de gemeente daadwerkelijk een substantiële rol speelt en de bereikte resultaten (afroning en examenresultaat).

In deze nieuwe systematiek past geen reservevorming. De huidige Win-reserves zullen door de gemeenten moeten worden ingezet om in de overgang naar het nieuwe stelsel bij een teruglopend budget de inburgering toch op peil te houden. Dit stelsel geldt zowel voor GSB-gemeenten als niet GSB-gemeenten.

Vanaf 2005 zullen inburgering en integratie ingebed worden in het grote stedenbeleid (GSB-III). Inburgering vormt een belangrijk aspect van de grootstedelijke problematiek. Vanuit die invalshoek ligt het voor de hand om inburgering binnen het bredere kader van het grote stedenbeleid op te nemen. Hierdoor zullen de grote steden ook beter in staat zijn verbanden te leggen met aanpalende beleidsterreinen en de beschikbare middelen efficiënter en effectiever kunnen inzetten.

Inburgering maakt deel uit van de integratiepijler onder verantwoordelijkheid van de minister van Vreemdelingenzaken en Integratie. De middelen voor die pijler zullen samen met die voor de pijlers «Veiligheid» en «Sociaal» worden ingezet binnen één brede doeluitkering. De jaarlijkse cyclus voor inburgering wordt onder regie van de minister van Vreemdelingenzaken en Integratie ingepast in GSB-III. Hierbij is de vormgeving van het nieuwe inburgeringsstelsel leidend.

7. Het inburgeringsexamen

In het nieuwe inburgeringstelsel is voorzien in:

- een basisexamen in het buitenland voor met name gezinsvormers en gezinsherenigers, dat voorbereidt op de entree in de Nederlandse samenleving, en dat deel uitmaakt van de vereisten om een mvv te krijgen;
- een inburgeringsexamen, dat uitzicht biedt op het verkrijgen van een zelfstandige of permanente status en het verkrijgen van de vergoeding, indien aan de voorwaarden is voldaan.

In de examens zal kennis van de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving worden getoetst.

Basisexamen in het buitenland

Het basisexamen toetst de taalvaardigheid van een gezinsvormer of here-niger en zijn oriëntatie op de Nederlandse samenleving op basisniveau. Het halen van het basisexamen is voorwaarde voor het verkrijgen van een mvv. De kosten van het basisexamen draagt de betrokkene zelf. De uitwerking van de inburgering in het buitenland wordt opgenomen in een apart wetsvoorstel en de daarop gebaseerde lagere regelgeving. Dit aparte wetsvoorstel loopt vooruit op het nieuwe inburgeringstelsel. De Tijdelijke Adviescommissie Normering Inburgeringseisen heeft op 3 maart 2004 advies uitgebracht over de examennormen in het buitenland. Op dit advies zal worden ingegaan in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel inburgering in het buitenland.

Inburgeringsexamen in Nederland

Een inburgeringsplichtige heeft aan zijn plicht voldaan als hij met succes aan het inburgeringsexamen in Nederland heeft deelgenomen. De kandidaat zal door het met goed gevolg afleggen van een samenstel van toetsen moeten aantonen dat hij of zij op een bepaald niveau het Nederlands beheerst en kennis over de Nederlandse samenleving heeft opgedaan. Het examen bestaat namelijk uit een centraal beoordeeld, gestandaardiseerd onderdeel en een onderdeel praktijkexamens, die instellingsgebonden worden afgenomen.

Onderdelen van het inburgeringsexamen zijn:

- mondelinge taalvaardigheden;
- schriftelijke taalvaardigheden;
- kennis van de Nederlandse samenleving.

De kandidaat kan door het overleggen van deelcertificaten voor deze vaardigheden bewijzen dat hij voldoet aan de voor het examen gestelde eisen. Wanneer een kandidaat alle benodigde deelcertificaten heeft behaald, ontvangt hij het inburgeringsdiploma.

Slechts die instituten, die hebben aangetoond aan de eisen te voldoen van een kwaliteitsborgingssysteem dat nog moet worden uitgewerkt, krijgen de bevoegdheid tot het afnemen van inburgeringsexamens. Niet uitgesloten is dat de praktijkexamens kunnen worden afgenomen door opleidingsinstituten die ook inburgeringscursussen verzorgen en daartoe zijn gecertificeerd, mits zij aan het kwaliteitsborgingssysteem voor het examen voldoen. Daarnaast kunnen exameninstituten met specifieke kennis op het terrein van toetsing en examinering worden toegelaten. In deze constructie bestaat ruimte voor het toetreden van aanbieders tot de markt die wel cursussen aanbieden, maar die het afnemen van examens overlaten aan bijvoorbeeld een exameninstituut. De kwaliteit van het examen zal worden geborgd door een instrumentarium dat ziet op het goed en eerlijk verlopen van het proces van examenafname. De uitkom-

sten van de praktijkexamens zullen bovendien worden geborgd door de gegevens van de centraal beoordeelde en de instellingsgebonden onderdelen van het examen met elkaar te vergelijken.

De Tijdelijke Adviescommissie Normering Inburgeringseisen zal ook voor het inburgeringsexamen dat in Nederland wordt afgenomen, advies uitbrengen over de examennormen voor taalvaardigheid en kennis van de Nederlandse samenleving. Dat advies wordt verwacht in mei 2004. Als gezegd, kunnen de examennormen verschillend zijn per categorie inburgeringsplichtigen. Er zal evenwel altijd een minimumniveau gelden dat iedere inburgeringsplichtige moet halen.

8. Prikkels

Verblijfsrechtelijke prikkels

In het nieuwe inburgeringsstelsel staat de vervlechting van de inburgering met het recht op verblijf in Nederland centraal. Aan de inburgeringsplicht zullen verblijfsrechtelijke prikkels worden verbonden. Dat begint voor reguliere nieuwkomers in het land van herkomst met de extra voorwaarde voor het verkrijgen van een mvv, namelijk het halen van het basisexamen. In Nederland gaan de verblijfsrechtelijke prikkels gelden voor alle inburgeringsplichtigen die een zelfstandige vergunning voor voortgezet verblijf aanvragen en voor inburgeringsplichtigen die een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd regulier, dan wel asiel, aanvragen. De verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd kan op grond van de Vreemdelingenwet 2000 na 5 jaar worden aangevraagd. Indien het wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000, houdende verlenging van de tijdelijkheid van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd¹ door de Eerste Kamer is aangenomen, kan de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd ook na 5 jaar worden aangevraagd. Een zelfstandige vergunning voor voortgezet verblijf is een voortzetting van een afhankelijke verblijfsvergunning bij een partner, dat iemand na drie jaar kan aanvragen.

In de praktijk werken deze prikkels vooral ten aanzien van nieuwkomers, omdat oudkomers veelal in het bezit zijn van bedoelde vergunningen of inmiddels zijn genaturaliseerd. Om in aanmerking te komen voor een zelfstandige vergunning voor voortgezet verblijf of een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd regulier, dan wel asiel, dient de inburgeringsplichtige, naast te hebben voldaan aan de overige voorwaarden, te kunnen aantonen dat hij het inburgeringsexamen heeft gehaald. In de plaats van het inburgeringsexamen kan hij ook diploma's overleggen waaruit blijkt dat hij over de vereiste kennis beschikt. De inburgeringsvoorwaarde zal niet worden tegengeworpen aan degene die ernstig is belemmerd (geestelijke of lichamelijke handicap). Daarnaast geldt een uitzondering op de inburgeringsvoorwaarde voor het verkrijgen van een zelfstandige vergunning voor voortgezet verblijf, voor de vreemdelingen die eerder in aanmerking komen voor een zelfstandige verblijfsvergunning omdat er aantoonbaar sprake is geweest van huiselijk geweld. Het ligt voor de hand dat in deze bijzondere situatie die voorwaarde niet kan worden gesteld.

Het kabinet acht het stellen van de inburgeringsvoorwaarde om in aanmerking te komen voor een zelfstandige dan wel een permanente verblijfsvergunning verenigbaar met het internationaal recht, zoals het Associatieverdrag dat door de EU met Turkije is afgesloten. Op grond van dat verdrag en de daarop gebaseerde besluiten mogen geen nieuwe belemmeringen bij het verrichten van arbeid worden opgelegd. Het kabinet is echter van mening, zoals hiervoor ook in paragraaf 5 van deze nota is uiteengezet, dat de verplichte inburgering het verrichten van

¹ Kamerstukken I, 2003/2004, 29 224, A.

arbeid niet in de weg staat. Nu de inburgeringsplicht als zodanig geen belemmering vormt voor het verrichten van arbeid, is de eis van het ingeburgerd zijn als voorwaarde voor het verstrekken van een zelfstandige dan wel permanente verblijfsvergunning dat evenmin.

Zoals al is gesteld zal in het nieuwe inburgeringsstelsel de vervlechting van de inburgering met het recht op verblijf in Nederland centraal staan. Ook zullen inburgering en naturalisatie meer op elkaar worden afgestemd. Om dit te realiseren wordt het stelsel van termijnen voor verkrijging van verblijfsvergunningen en voor verkrijging van het Nederlanderschap bezien. Tevens wordt bezien of de eisen voor naturalisatie moeten worden aangepast om beter aan te sluiten op het niveau van het inburgeringsexamen. Doel hiervan is een oplopend stelsel van termijnen en niveaus te realiseren in de relatie tot inburgering en naturalisatie, waarbij als positieve prikkels de mogelijkheden van eerdere verstrekking van verblijfsvergunningen en eerdere verkrijging van het Nederlanderschap worden betrokken.

Verblijfsrechtelijke gevolgen van het niet behalen van het inburgeringsexamen

Op grond van internationaal recht kan het niet behalen van het inburgeringsexamen geen zelfstandige grond opleveren voor het intrekken van de reeds verleende verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel dan wel regulier. Indien het inburgeringsexamen niet is behaald, is niet voldaan aan alle voorwaarden voor het verkrijgen van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd asiel dan wel regulier. Dan is de enige mogelijkheid verlenging van de vergunning voor bepaalde tijd asiel dan wel regulier. In het geval van asiel heeft de verlenging tot gevolg dat zolang de vreemdeling een tijdelijke status behoudt, intrekking van zijn vergunning voor bepaalde tijd asiel op grond van artikel 32 van de Vreemdelingenwet 2000 mogelijk blijft.

Financiële prikkels

In het nieuwe inburgeringsstelsel worden als stimulans tot het met succes afleggen van het inburgeringsexamen twee financiële prikkels ingebouwd, te weten: een positieve prikkel in de vorm van een vergoeding achteraf en een negatieve prikkel in de vorm van een bestuurlijke boete. Op de vergoeding voor gemaakte kosten, die aan een maximum zal worden gebonden, wordt nader ingegaan in paragraaf 9. De bestuurlijke boete vormt een belangrijk onderdeel van het handhavingsinstrumentarium in het nieuwe inburgeringsstelsel. In de nieuwe wet zal worden geregeld dat gemeenten een bestuurlijke boete opleggen aan een inburgeringsplichtige indien niet voldaan wordt aan de meldplicht in het kader van de voortgangscontrole en aan de inburgeringsplichtige die na vijf jaar nog steeds niet aan zijn plicht heeft voldaan. Ten aanzien van laatstgenoemde boete geldt dat nieuwkomers hiermee te maken krijgen wanneer zij het examen vijf jaar na binnenkomst in Nederland nog niet hebben gehaald. Voor oudkomers is dat het geval vijf jaar nadat zij zijn opgeroepen door de gemeente en een beschikking hebben ontvangen. De gemeenten zullen in een verordening de hoogte van de bestuurlijke boete regelen. Bij de vormgeving van deze verordening kan de gemeente er voor kiezen om zo veel mogelijk aan te sluiten bij (de hoogte) van de sancties die kunnen worden opgelegd op grond van de bijstandsuitkering.

Zie voor een schematisch overzicht van de prikkels bijlage 4.

9. Gemaximeerde vergoeding bij het halen van het inburgeringsexamen

Als stimulans voor inburgeringsplichtigen om het inburgeringsexamen te halen, ontvangen degenen die het inburgeringsexamen halen onder bepaalde voorwaarden een financiële vergoeding. Deze vergoeding is aan een maximum gebonden en heeft tot doel een deel van de kosten die zijn gemaakt voor een inburgeringscursus, te vergoeden. Deze prikkel zal, onder bepaalde voorwaarden, gaan gelden voor alle inburgeringsplichtigen, dus zowel voor vreemdelingen als voor Nederlanders, die zelf hun inburgeringscursus inkopen en betalen. Met name voor oudkomers en Nederlanders is deze prikkel van belang, omdat voor deze categorieën de verblijfrechtelijke prikkels niet (meer) werken.

Het kabinet hecht er aan dat inburgeringsplichtigen zo spoedig mogelijk starten met hun inburgering en deze tijdig af ronden met het halen van het inburgeringsexamen. Om dit te bevorderen, wordt de vergoeding aan nieuwkomers alleen toegekend, indien het inburgeringsexamen wordt gehaald binnen drie jaar na het ontstaan van de inburgeringsplicht. De termijn van drie jaar biedt enerzijds een redelijke termijn om het inburgeringsexamen te halen en is anderzijds een termijn die niet te ver weg ligt in de tijd, waardoor de integratie op stoom blijft. Ook oudkomers dienen zo snel mogelijk het inburgeringsexamen te halen. Een oudkomer ontvangt de gemaximeerde vergoeding, indien hij op eigen initiatief het inburgeringsexamen heeft gehaald of indien hij binnen drie jaar nadat hij door de gemeente op zijn inburgeringsplicht is gewezen, zijn inburgeringsexamen heeft gehaald.

Het stellen van een termijn aan de vergoeding betekent overigens dat de prikkel ook negatief kan werken, omdat de vergoeding vervalt indien het inburgeringsexamen niet binnen die termijn is behaald.

De invulling van de gemaximeerde vergoeding zal nog nader worden uitgewerkt. In ieder geval zal de gemaximeerde vergoeding zoals de aanduiding reeds aangeeft, gebonden zijn aan een maximum en tevens gerelateerd worden aan gemaakte kosten. Om in aanmerking te komen voor de gemaximeerde vergoeding zal de inburgeringsplichtige een cursus moeten inkopen bij een aanbieder op de lijst van gecertificeerde aanbieders. Het Rijk regelt op welke wijze de hoogte van de vergoeding wordt vastgesteld. De hoogte van de gemaximeerde vergoeding moet nog worden bepaald. Bij het bepalen van de hoogte van de vergoeding zal rekening gehouden worden met factoren als de verhouding tot de kosten, het beschikbare budget en het aantal inburgeringsplichtigen. De intentie van het kabinet is evenwel om de hoogte van de gemaximeerde vergoeding zodanig te laten zijn dat hiervan een stimulans uitgaat om een inburgeringscursus te volgen.

Een inburgeringsplichtige die geen cursus heeft gevolgd bij een gecertificeerde instelling, maar wel het inburgeringsexamen haalt, ontvangt een vast forfaitair bedrag. Inburgeringsplichtigen voor wie gemeenten een inburgeringscursus inkopen, ontvangen geen gemaximeerde vergoeding.

De wijze van betaling van de gemaximeerde vergoeding die de inburgeringsplichtige ontvangt als hij het examen heeft gehaald moet nog worden uitgewerkt. Met name zullen de voor- en nadelen van uitkering door verschillende instanties nader worden onderzocht. Mogelijk kan de gemeente worden belast met de betaling van de vergoeding aan de inburgeringsplichtige. De wijze waarop de verstrekking van de gemaximeerde vergoeding zal worden georganiseerd, zal in samenhang met de positionering van de kredietfaciliteit worden uitgewerkt. De hoogte van de vergoeding en de criteria voor de verstrekking worden echter bepaald door het Rijk. Waar het gaat om de uitbetaling en besteding van de

gemaximeerde vergoeding zal de gemeente dus geen beleidsvrijheid hebben.

10. Kredietverlening

Zoals aangegeven staat de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige voorop en weerspiegelt dit principe zich in het feit dat de inburgeringsplichtige de kosten voor zijn inburgering zelf draagt. Niet alle inburgeringsplichtigen zullen echter in staat zijn de kosten voor de inburgeringscursus vooraf te betalen. Voor die personen die onvoldoende draagkrachtig zijn, wordt daarom de mogelijkheid van een kredietfaciliteit geboden. Bij de vormgeving van een systeem van kredietverlening valt te denken een centrale positionering van de kredietfaciliteit (bijvoorbeeld een variant van studiefinanciering) of aan een decentrale positionering. Het kabinet zal beide varianten onderzoeken in samenspraak met betrokkenen. De decentrale variant geeft de mogelijkheid gebruik te maken van de bestaande infrastructuur van gemeentelijke kredietbanken. Tevens hebben gemeentelijke kredietbanken ervaring met deze en vergelijkbare doelgroepen. De centrale variant geeft de mogelijkheid tot directere sturing op de vormgeving van de kredietverlening.

Bij beide varianten kunnen aan de kredietverlening bepaalde voorwaarden gesteld. Daarbij kan gedacht worden aan het inkopen van een cursus bij een gecertificeerde instelling, de termijn waarbinnen met de cursus wordt gestart en de termijn waarbinnen een examen moet worden afgelegd.

11. Financieel kader

Op de begroting van Justitie is meerjarig een bedrag van € 181 miljoen beschikbaar voor inburgering. Daarnaast wordt een gedeelte van de educatiemiddelen, die deel uitmaken van het WEB-budget en bestemd is voor NT2-onderwijs aan inburgeringsplichtigen, overgeboekt van de begroting van OCW naar Justitie. Deze overboeking bedraagt € 70 miljoen. Hiermee is het budgettaire kader voor het nieuwe stelsel bepaald.

De contouren in de Contourennota zijn zodanig geschetst dat bij de uitwerking van die contouren binnen het budgettaire kader kan worden gebleven, inclusief art. 2 van de Financiële Verhoudingswet (door prioritering en fasering van de groep oudkomers of het verlagen van de gemaximeerde vergoeding).

12. Slot

Het nieuwe inburgeringsstelsel dat in deze contourennota is beschreven, betekent een breuk met het verleden op die punten die een effectieve inburgering in de weg staan. De knelpunten die het inburgeringsbeleid van de afgelopen jaren aan het licht heeft gebracht, kunnen nu met een andere benadering worden opgelost. De nadruk ligt daarbij op eigen verantwoordelijkheid en afrekening op prestaties en resultaten. Daarmee kan de inburgering een stevige basis worden voor het bredere integratiebeleid van dit kabinet. De inburgering en integratie van etnische minderheden vraagt in een tijd waarin de verhoudingen tussen bevolkingsgroepen in Nederland zich verhardten, om de inzet en aandacht van iedereen.

Indicatief overzicht van inburgeringsplichtige en niet-inburgeringsplichtige nieuwkomers en oudkomers in Nederland

Een **nieuwkomer** is een persoon (vreemdeling of Nederlander) die buiten het grondgebied van de EU/EER¹ in Europa² is geboren, 16 jaar of ouder is³, en na de inwerkingtreding van de nieuwe wet naar Nederland komt.

Een **oudkomer** is een persoon (vreemdeling of Nederlander) die buiten het grondgebied van de EU/EER in Europa is geboren en 16 jaar of ouder is en vóór de inwerkingtreding van de nieuwe wet naar Nederland is gekomen.

Uitzonderingen op de inburgeringsplicht voor zowel nieuwkomers als oudkomers op grond van internationaal recht:

1. Aan derdelanders die in een andere lidstaat de EG-status van langdurig ingezetene hebben verkregen kunnen geen integratievereisten – anders dan deelname aan taalcursussen – worden gesteld indien de betrokkene in de andere lidstaat reeds aan integratievoorwaarden heeft moeten voldoen om de status van langdurig ingezetene te verwerven (Richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen).
2. Diplomaten.
3. In hoeverre aan Unieburgers die buiten het grondgebied van de EU zijn geboren de inburgeringsplicht kan worden opgelegd wordt nog onderzocht.

Nieuwkomers

Categorieën nieuwkomers verplicht tot inburgering in Nederland

- Toegelaten asielmigranten (vergunninghouders bepaalde tijd asiel)
- Toegelaten reguliere migranten die voor een niet-tijdelijk doel naar Nederland zijn gekomen (m.n. gezinsherenigers en -vormers)
- Toegelaten geestelijke bedienaren en hun (huwelijks)partners
- Nederlanders die voor de eerste keer voor een niet-tijdelijk doel naar Nederland komen (bijv. Antillianen/ Arubanen)
- Toegelaten reguliere migranten die naar Nederland zijn gekomen voor een tijdelijk doel (bijv. studie) en hun verblijf in Nederland voortzetten op grond van een niet-tijdelijk doel (bijv. gezinsvorming)

Categorieën nieuwkomers niet verplicht tot inburgering in Nederland

- Toegelaten reguliere migranten en Nederlanders die naar Nederland zijn komen voor een tijdelijk doel (bijv. studie of medische redenen) en hun partners
- Toegelaten arbeidsmigranten die korter dan 3 jaar arbeid verrichten en hun partners

¹ De EER-landen zijn Noorwegen, IJsland en Liechtenstein. Per 1-5-2004 wordt de EU uitgebreid met 10 nieuwe lidstaten. De nieuwe EU-landen zijn: Estland, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Slovenië, Slowakije, Hongarije, Malta en Cyprus. Voorts zijn er nog 3 kandidaat-EU-landen. Dit zijn Bulgarije, Roemenië en Turkije. Voor Bulgarije en Roemenië is de toetreding gepland op 1 januari 2007, voor Turkije is die datum nog onbekend.

² Er wordt gesproken over het grondgebied van de Europese Unie in Europa. Deze toevoeging is noodzakelijk omdat de Nederlandse Antillen en Aruba op dit moment weliswaar niet tot het grondgebied van de Europese Unie behoren, maar wel als zij de status van ultraperifere gebieden in de zin van het EU-verdrag zouden krijgen. Een door het kabinet ingestelde commissie onderzoekt deze mogelijkheid thans.

³ Met dien verstande dat voor 16-jarigen waarvoor nog de volledige leerplicht geldt de inburgeringsplicht niet geldt. De volledige leerplicht eindigt aan het eind van het schooljaar waarin de leerling 16 jaar wordt.

Categorieën oudkomers verplicht tot inburgering in Nederland

- Vreemdelingen en (genaturaliseerde) Nederlanders¹, buiten de EU/EER geboren, die niet zijn ingeburgerd².

Categorieën oudkomers niet verplicht tot inburgering in Nederland

Vreemdelingen en genaturaliseerde Nederlanders die ingeburgerd zijn.

Uitgezonderd zijn zij die het inburgeringsexamen hebben gehaald of beschikken over diploma's, waaruit de vereiste kennis blijkt.

¹ De Rijkswet op het Nederlanderschap gaat er vanuit dat de meeste optanten al ingeburgerd zijn zodat zij geen naturalisatietoets hoeven af te leggen.

² De naturalisatietoets geldt per 1-4-2003. De naturalisatietoets geldt als voldoende bewijs van ingeburgerd zijn. Datzelfde geldt voor de toets op grond van de Wet inburgering nieuwkomers indien het in artikel 11, eerste lid, onder a, van die wet bedoelde niveau is behaald dat aangeeft dat de deelnemer in de Nederlandse samenleving als ingeburgerd kan worden beschouwd.

De contouren van het nieuwe inburgeringsstelsel kunnen schematisch als volgt worden weergegeven. Per groep inburgeringsplichtigen staat in het schema hoe de inburgeringsplicht vorm krijgt.

Nieuwkomers

- Inburgeringsplicht vangt aan op het moment dat verblijfsrecht in Nederland wordt verkregen (vreemdelingen) of na verplichte inschrijving in de GBA (Nederlanders).
- Intake door gemeente.
- Voortgangscontrole 6 maanden na intake en op een tweede moment te bepalen door de gemeente binnen 3 jaar na aanvang van de inburgeringsplicht (in beide gevallen is er een meldplicht van de nieuwkomer).
- Recht op de gemaximeerde vergoeding vervalt 3 jaar na de aanvang van de inburgeringsplicht.
- in beginsel vrij in de keuze en inkoop van de cursus en de keuze van de opleidingsinstelling, tenzij krediet, dan inkopen bij opleidingsinstelling op landelijke lijst*.
- Behalen inburgeringsexamen is voorwaarde voor het verkrijgen van een zelfstandige of permanente verblijfsvergunning (na 3 resp. 5 jaar)**.
- Gemeenten leggen een bestuurlijke boete op indien niet is voldaan aan de meldplicht en het inburgeringsexamen niet binnen 5 jaar na de aanvang van de inburgeringsplicht is behaald.

* Vergunninghouders asiel die nog in de centrale opvang verblijven maken daar een begin met inburgering.

** Geldt ook voor onderstaande oudkomers die nog niet in het bezit zijn van bedoelde vergunningen.

Oudkomers

Inburgeringsplicht vangt aan op het moment van inwerkingtreding van de nieuwe wet.

Te onderscheiden categorieën:

- Oudkomers die een uitkering ontvangen op grond waarvan zij beschikbaar moeten zijn voor de arbeidsmarkt.
- Oudkomers zonder uitkering en zonder betaalde arbeid, waarbij voornamelijk gedoeld wordt op vrouwen in een achterstandpositie.
- Overige oudkomers.

Oudkomers die een uitkering ontvangen op grond waarvan zij beschikbaar moeten zijn voor de arbeidsmarkt:

- Handhaving van de inburgeringsplicht vangt aan bij het oproepen en de intake door de gemeente van een uitkeringsgerechtigde oudkomer na signalering door de uitkeringsinstantie danwel in voorkomende gevallen door het CWI. De gemeente stelt een beschikking op.
- Voortgangscontrole 6 maanden na intake en op een tweede moment te bepalen door de gemeente binnen 3 jaar na aanvang van de inburgeringsplicht (in beide gevallen is er een meldplicht van de oudkomer). Bij de handhaving van de inburgeringsplicht kan de gemeente tevens een relatie leggen met de handhaving die plaatsvindt in het kader van reïntegratie.
- In beginsel de keuzemogelijkheid bij de inkoop van de cursus en de keuze van de opleidingsinstelling.
- Koppeling reïntegratie en inburgering moet kunnen worden gemaakt.

- Indien recht op de gemaximeerde vergoeding, dan vervalt deze 3 jaar na de aanvang van de handhaving van de inburgeringsplicht.
- Gemeenten leggen een bestuurlijke boete op indien niet wordt voldaan aan de meldplicht en het inburgeringsexamen niet binnen 5 jaar na de aanvang van de handhaving van de inburgeringsplicht is behaald.

N.B: dit geldt ook voor uitkeringsgerechtigde nieuwkomers.

Oudkomers zonder uitkering en zonder betaalde arbeid (veelal vrouwen in een achterstandspositie).

- Handhaving van de inburgeringsplicht vangt aan nadat de gemeente de betreffende oudkomer oproept en het opstellen van een beschikking.
- Aan de beschikking worden rechten en verplichtingen verbonden, zoals: het betalen van een eigen bijdrage, de termijn waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald en het terugbetalen van een deel van de kosten van de opleiding bij niet nakoming van de verplichtingen.
- Gemeenten leggen een bestuurlijke boete op indien het inburgeringsexamen niet binnen 5 jaar na de aanvang van de handhaving van de inburgeringsplicht is behaald.

Overige oudkomers

- In beginsel vrij in de keuze en inkoop van de cursus en de keuze van de opleidingsinstelling tenzij krediet, dan inkopen bij gecertificeerde opleidingsinstelling op landelijke lijst.
- Vrij in de termijn waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald voor wat betreft het verkrijgen van de gemaximeerde vergoeding, tenzij de gemeente de betreffende oudkomer oproept.
- Indien de gemeente de oudkomer oproept en een intake afneemt, vangt de handhaving van de inburgeringsplicht aan. De gemeente stelt een beschikking op.
- Voortgangscntrole 6 maanden na intake en op een tweede moment te bepalen door de gemeente binnen 3 jaar na aanvang van de inburgeringsplicht (in beide gevallen is er een meldplicht van de oudkomer).
- Recht op de gemaximeerde vergoeding vervalt 3 jaar na de aanvang van de handhaving van de inburgeringsplicht.
- Gemeenten leggen een bestuurlijke boete op indien niet wordt voldaan aan de meldplicht en het inburgeringsexamen niet binnen 5 jaar na de aanvang van de handhaving van de inburgeringsplicht is behaald.

Uitgangspunten

- Synergie tussen inburgering en reïntegratie leidt tot een meerwaarde voor zowel de inburgering als de reïntegratie van de uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige.
- De eigen verantwoordelijkheid van de uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige staat centraal voor zowel de reïntegratie (op basis van de WWB) als de inburgering. T.a.v. de inburgering komt de eigen verantwoordelijkheid tot uitdrukking in:
 - de resultaatsverplichting tot het behalen van het inburgeringsexamen gesanctioneerd door een bestuurlijke boete;
 - de keuzevrijheid ten aanzien van de invulling en de inkoop van het inburgeringstraject;
 - de (gedeeltelijke) financiering van het inburgeringstraject.
- Uitwerking van het stelsel zal plaatsvinden binnen de budgettaire kaders en conform art 2 van de Financiële-verhoudingswet (om dit te kunnen realiseren wordt gedacht aan fasering en/of prioritering).

Nadere uitwerking

- Voor gemeenten is van te voren duidelijk tot welk plafond er kan worden ingekocht gezien de noodzakelijke prioritering. De gemeente is verantwoordelijk voor deze prioritering bij het inkopen en aanbieden van de inburgeringstrajecten.
- De gemeente stelt de inburgeringsplicht vast. De gemeente stelt tezamen met de uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige een prestatie-overeenkomst op gericht op uitstroom naar betaalde arbeid enerzijds en het behalen van het inburgeringsexamen anderzijds. Beide partijen zijn gehouden aan het nakomen van de contractueel vastgelegde afspraken.
- De prestatieovereenkomst bevat afspraken over: te ondernemen activiteiten/inspanningen in verband met reïntegratie en inburgering (eventueel volgtijdelijk), het tijdsbeslag van deze activiteiten, de te behalen resultaten, consequenties van tussentijdse werkaanvaarding en wederzijdse rechten en plichten.
- Bij het opstellen van de prestatie-overeenkomst wordt nadrukkelijk ruimte geboden voor het maken van eigen keuzen van de uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige voor het inburgeringstraject.
- Het traject wordt ingekocht door de gemeente dan wel (onderdelen daarvan) door de uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige zelf in samenspraak met de gemeente.
- De uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige levert een eigen financiële bijdrage ter bekostiging van het traject.
- De gemeente ziet toe op de voortgang. Inspanningen worden, voorzover onderdeel van het reïntegratietraject, gehandhaafd door middel van sanctionering op de bijstandsuitkering.
- De gemeente legt de bestuurlijke boete op indien het inburgeringsexamen niet wordt behaald binnen de daarvoor gestelde termijn.

Schematisch overzicht van de prikkels in het nieuwe inburgeringsstelsel.

- Verblijfsrechtelijk
 - Het behalen van het inburgeringsexamen is een voorwaarde voor het verkrijgen van een zelfstandige / permanente verblijfsvergunning.
- Financieel
 - Gemaximeerde vergoeding, indien het inburgeringsexamen binnen 3 jaar is behaald.
 - Bestuurlijke boete bij het niet nakomen van de meldplicht (6 maanden en tweede moment te bepalen door de gemeente na 6 maanden, maar binnen 3 jaar).
 - Bestuurlijke boete na 5 jaar, indien het inburgeringsexamen niet is behaald.

Schematisch overzicht van de prikkels per groep inburgeringsplichtigen.

- Nieuwkomers
 - Vergunninghouders asiel: verblijfsrechtelijke en financiële prikkels
 - Gezinsvormers en -herenigers: verblijfsrechtelijke en financiële prikkels
- Oudkomers
 - Verblijfsrechtelijke prikkels, indien nog niet in het bezit van zelfstandige /permanente vergunningen.
 - Uitkeringsgerechtigden: financiële prikkels
 - Niet werkenden, niet-uitkeringsgerechtigden (vrouwen): bestuurlijke boete
 - Overige oudkomers: financiële prikkels