

## Reactie Schulinck n.a.v. Internetconsultatie

### Concept Wet inburgering 20..

#### Inleiding

Schulinck heeft met grote belangstelling en met waardering kennis genomen van het concept-wetsvoorstel Wet inburgering 20... Bij bestudering daarvan is een aantal zaken opgevallen, die hieronder worden besproken.

Dit document is als volgt opgebouwd:

I. Memorie van Toelichting - Algemeen .....	1
A. Leerroutes en examinering .....	1
B. Handhaving.....	3
II. Wetsartikelen en Memorie van Toelichting - Artikelsgewijs.....	5

In onderdeel I wordt een vijftal adviezen gegeven die betrekking hebben op het Algemene deel van de Memorie van Toelichting. Aan die adviezen gaat telkens een korte uiteenzetting / toelichting op het advies vooraf. Onderdeel I valt uiteen in twee sub-onderwerpen, zie de inhoudsopgave hierboven.

Onderdeel II bevat verbeterpunten die betrekking hebben op de wetsartikelen en de Artikelsgewijze toelichting van de Memorie van Toelichting.

#### I. Memorie van Toelichting - Algemeen

##### A. Leerroutes en examinering

Aan de inburgeringsplicht kan worden voldaan via drie leerroutes. Uit de Memorie van Toelichting (MvT) (en uit de wettekst) maken wij op dat die leerroutes als volgt zijn opgebouwd:

<b>B1-route:</b>	Nt2	KNM	MAP	PVT
<b>Onderwijsroute:</b>	Nt2 als onderdeel van taalschakeltraject	KNM als onderdeel van taalschakeltraject	MAP als onderdeel van taalschakeltraject	PVT
<b>Z-route:</b>	Inburgeringscursus of Nt2	KNM als onderdeel van Z-route	MAP	PVT

Asielstatushouders krijgen een van die leerroutes aangeboden. De MAP en het PVT worden aan zowel asielstatushouders als gezinsmigranten aangeboden (zie paragraaf 2.3.1 van de MvT).

Aan de zijde van de gemeentelijke taken in het schema in paragraaf 4.1 van de MvT wordt vermeld de vaststelling van de leerroutes en worden afzonderlijk vermeld het aanbieden van het PVT en het aanbieden van ONA (lees: MAP). Omdat het aanbieden van KNM (binnen de B1-route) niet afzonderlijk bij de gemeentelijke taken wordt vermeld<sup>1</sup>, lijkt het erop dat de reden voor het afzonderlijk vermelden van het aanbieden van het PVT en het aanbieden van ONA (lees: MAP) erin bestaat dat het PVT en de MAP niet alleen als onderdelen van de leerroutes worden aangeboden aan asielstatushouders, maar ook buiten de leerroutes om aan gezinsmigranten. Het verdient aanbeveling dat tot uitdrukking te brengen in het schema. Het schema in paragraaf 4.1 van de MvT moet *sowieso* worden aangepast omdat daarin ten onrechte wordt gesproken van ONA i.p.v. MAP en omdat 'passend aanbod' moet worden vervangen door: passend aanbod.

**Advies 1**

Pas het schema in paragraaf 4.1 van de MvT aan zoals hierboven aangegeven.

Uit de MvT (en de wettekst) maken wij voorts op dat de onderdelen van de leerroutes als volgt worden geëxamineerd / afgesloten:

<b>B1-route:</b>	Nt2	KNM	MAP	PVT
	DUO examineert	DUO examineert	Wijze van afsluiting in AMvB	Afleggen participatieverklaring
<b>Onderwijsroute:</b>	Nt2 als onderdeel van taalschakeltraject	KNM als onderdeel van taalschakeltraject	MAP als onderdeel van taalschakeltraject	PVT
	CvTE examineert	Geen examinering, althans niet door DUO	Geen examinering, althans geen wijze van afsluiting zoals bepaald in AMvB	Afleggen participatieverklaring
<b>Z-route:</b>	Inburgeringscursus of Nt2	KNM als onderdeel van Z-route	MAP	PVT
	Geen examinering, maar afsluiting met certificaat	Geen examinering, maar afsluiting met certificaat	Wijze van afsluiting in AMvB	Afleggen participatieverklaring

Schema 2

Mede ter onderbouwing van bovenstaand schema brengen wij de volgende twee punten naar voren.

Wij adviseren om met zoveel woorden in het algemene deel van de MvT op te nemen dat inburgeringsplichtigen die de onderwijsroute volgen vrijgesteld zijn van KNM omdat KNM onderdeel

<sup>1</sup> De *examinering* van KNM – een taak van DUO – is wel opgenomen aan de zijde van de taken van DUO.

van het taalschakeltraject is, en dat daarom geen examinering van KNM door DUO plaatsvindt voor inburgeringsplichtigen die de onderwijsroute volgen. (Wij nemen trouwens aan dat KNM voor inburgeringsplichtigen die de onderwijsroute volgen – als het niet wordt geëxamineerd door CvTE – in het geheel niet wordt geëxamineerd.) Daarbij verdient het aanbeveling om afzonderlijk aandacht te besteden aan KNM; thans wordt in de MvT wel afzonderlijk aandacht besteed aan het PVT (zie paragraaf 2.7.2.1) en aan de MAP (zie paragraaf 2.7.2.2), maar aan KNM wordt geen afzonderlijke aandacht besteed.

#### Advies 2

Besteed in een afzonderlijke paragraaf in de MvT aandacht aan KNM en vermeld daarin dat DUO voor inburgeringsplichtigen die de onderwijsroute volgen KNM niet examineert omdat voor hen KNM onderdeel van het taalschakeltraject is. Als KNM als onderdeel van het taalschakeltraject evenmin door CvTE wordt geëxamineerd, dan luidt het advies om ook dat in die afzonderlijke paragraaf te vermelden.

In paragraaf 2.7.2.2 van de MvT (over de MAP) staat vermeld dat inburgeringsplichtigen die de onderwijsroute volgen zijn vrijgesteld van de MAP omdat arbeidsmarktoriëntatie onderdeel van het taalschakeltraject is. Wij nemen aan dat de MAP *als onderdeel van het taalschakeltraject* niet wordt geëxamineerd, althans niet wordt afgesloten op de wijze die voor de 'zelfstandige' MAP zal worden bepaald in de AMvB. Klopt deze aanname, dan adviseren wij om dit met zoveel woorden in paragraaf 2.7.2.2 van de MvT op te nemen.

#### Advies 3

Vermeld in paragraaf 2.7.2.2 van de MvT dat de MAP voor inburgeringsplichtigen die de onderwijsroute volgen niet wordt afgesloten op de wijze die voor de 'zelfstandige' MAP zal worden bepaald in de AMvB. Als de MAP als onderdeel van het taalschakeltraject niet wordt geëxamineerd door CvTE, dan luidt het advies om ook dat in paragraaf 2.7.2.2 van de MvT te vermelden.

Mochten onze overige aannames in bovenstaand schema 2 niet kloppen, dan kan dat aanleiding zijn voor verdere verduidelijking van de MvT.

## B. Handhaving

De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete voor het niet voldoen aan de inburgeringsplicht zal door de minister van SZW, door middel van mandaatverlening worden belegd bij DUO (zie paragraaf 4.2.2 van de MvT). De vraag is maar of de keuze om de boete voor het niet voldoen aan de inburgeringsplicht – t.o.v. het inburgeringsstelsel 2007-2013 – te centraliseren, de inburgeringsplichtige voldoende rechtsbescherming biedt. Weliswaar kan DUO gegevens met de gemeente uitwisselen (over met name de inhoud van het PIP en de mate van inspanningen die de inburgeringsplichtige heeft verricht), maar wanneer DUO een boete voor een zogeheten zware overtreding oplegt, moet DUO de inburgeringsplichtige ook in de gelegenheid stellen om zijn zienswijze naar voren te brengen (waarbij DUO zorgt voor bijstand door een tolk, indien blijkt dat de verdediging van de inburgeringsplichtige dit redelijkerwijs vergt).

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) maakt onderscheid in zogeheten lichte en zware overtredingen. Van een zware overtreding is sprake wanneer een bestuurlijke boete van meer dan € 340 kan worden opgelegd. In sommige situaties kan een boete van meer dan € 340 worden opgelegd en is dus sprake van een zware overtreding:

Situatie	Boete
Inburgeringsplichtige moet binnen drie jaar slagen voor het inburgeringsexamen (B1-route); óf	€ 1.000
Inburgeringsplichtige moet binnen drie jaar slagen voor het taalschakeltraject; óf	€ 1.340
Inburgeringsplichtige moet binnen drie jaar voldoen aan de Z-route.	€ 1.000

Schema 3

Bij een zware overtreding wordt de overtreder steeds in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen (artikel 5:53 Awb). Het recht om zijn zienswijze naar voren te brengen wordt in dit verband ook wel genoemd het recht om te worden gehoord. Gelet op de locatie van de DUO-vestigingen (Groningen en Den Haag), kan het voor veel inburgeringsplichtigen bezwaarlijk zijn zich naar een DUO-vestiging te begeven om te worden gehoord (zo nodig met bijstand door een tolk). Bovendien zullen de meeste inburgeringsplichtigen – gelet op hun taalniveau – niet in staat zijn een schriftelijke zienswijze te formuleren. Het recht om te worden gehoord zal dan ook voor velen een lege huls zijn. De beoogde rechtsbescherming die artikel 5:53 Awb biedt, zal veel inburgeringsplichtigen dan ook niet gegeven zijn.

#### Advies 4

Overweeg of – uit oogpunt van rechtsbescherming van de inburgeringsplichtige – de bevoegdheid tot het opleggen van boetes voor zogeheten zware overtredingen niet beter bij de gemeenten kan worden belegd in plaats van bij DUO.

In paragraaf 4.2.3 van de MvT staat de volgende passage: “Het maximale boetebedrag dat een gemeente kan opleggen als een inburgeraar zich niet houdt aan het PIP wordt vastgesteld op € 100,00. Het kan hier gaan om het niet verschijnen bij de inburgeringslessen, de voortgangsgesprekken en het eindgesprek voor de Z-route.”. Deze passage heeft betrekking op artikel 23. De (artikelsgewijze) toelichting op artikel 23 vermeldt: “In dit artikel wordt geregeld dat het college boetes kan opleggen als de inburgeringsplichtige zich niet houdt aan het PIP. Het gaat concreet om het opleggen van boetes als de inburgeringsplichtige niet verschijnt bij de voortgangsgesprekken of als de inburgeringsplichtige niet verschijnt bij de door het college aanboden inburgeringscursus of taalschakeltraject.”. Het verdient aanbeveling beide passages niet te laten afwijken voor wat betreft het niet verschijnen bij het eindgesprek voor de Z-route.

#### Advies 5

Breng beide hierboven geciteerde passages met elkaar in overeenstemming voor wat betreft het niet verschijnen bij het eindgesprek voor de Z-route.

## II. Wetsartikelen en Memorie van Toelichting - Artikelsgewijs

### *Artikel 1*

De begripsbepaling van taalschakeltraject is: taalschakeltraject, bedoeld in artikel 8, derde lid. Deze begripsbepaling moet worden vervangen door: taalschakeltraject, bedoeld in artikel 8, tweede lid.

### *Toelichting op artikel 4*

“Het huidige derde lid komt niet terug in het voorgestelde artikel 4, maar in het voorgestelde artikel 6.” moet worden vervangen door: Het huidige derde lid komt niet terug in het voorgestelde artikel 4, maar in het voorgestelde artikel 7.

“Daarom wordt dit huidige derde lid verplaatst naar een meer logische plek, namelijk naar artikel 6.” moet worden vervangen door: Daarom wordt dit huidige derde lid verplaatst naar een meer logische plek, namelijk naar artikel 7.

Geadviseerd wordt “Ten opzichte van het huidige lid vervalt onderdeel b, omdat deze grondslag gezien de voorgestelde nieuwe formulering van het eerste lid, onderdeel b, niet meer nodig is.” te vervangen door: Ten opzichte van het huidige lid vervalt onderdeel b, omdat deze grondslag gezien de voorgestelde nieuwe formulering van het huidige eerste lid, onderdeel b, niet meer nodig is.

### *Tekst van, en toelichting op artikel 9*

De toelichting op artikel 9 vermeldt: In het tweede lid staat dat het college verantwoordelijk is voor de aanbidding van het traject en dat de minister een certificaat afgeeft nadat het traject succesvol is afgerond. In de tekst van artikel 9 staat echter niet vermeld dat het college verantwoordelijk is voor de aanbidding van het Z-traject. Gelet op het bepaalde in artikel 16 lid 1, zal de toelichting moeten worden aangepast aan de tekst.

### *Toelichting op artikel 14*

De toelichting op artikel 14 vermeldt: De inburgeringstermijn van drie jaar start op de dag dat de inburgeringsplicht is aangevangen. Dit klopt niet. De inburgeringsplicht vangt immers aan op het moment van verkrijging van rechtmatig verblijf (zie artikel 3). De inburgeringstermijn van drie jaar daarentegen vangt aan op de dag waarop de inburgeringsplichtige in de basisregistratie personen is ingeschreven (zie artikel 11 lid 2). Beide momenten hoeven niet samen te vallen.

De bewering in de toelichting op artikel 14 dat de termijn (van drie jaar) (dus) al begint te lopen voordat de brede intake kan worden afgerond is ook niet juist. Het college kan iemand voor de brede intake oproepen zodra hij inburgeringsplichtige is geworden (zie artikel 14 lid 1). De dag waarop een *gezinsmigrant* inburgeringsplichtige is geworden – te weten: de dag waarop hij zijn verblijfsvergunning verkrijgt – kan wel degelijk liggen vóór de dag van inschrijving in de gemeente. Het is niet uitgesloten dat de brede intake in de tussenliggende periode kan worden afgerond. Voor een *asielstatushouder* daarentegen begint de termijn van drie jaar wel al te lopen voordat de brede intake kan worden afgerond. Maar dat hangt dan samen met de begripsbepaling van ‘college’ (zie artikel 1): Het college roept een *asielstatushouder* namelijk op voor de brede intake op zijn vroegst op de dag van inschrijving in zijn gemeente vanuit het AZC (op grond van artikel 28 van de Huisvestingswet 2014) (zie artikel 1 in samenhang met artikel 14 lid 1). De inburgeringstermijn van drie jaar begint op dezelfde dag te lopen als de dag waarop het college de asielstatushouder op zijn

vroegst kan oproepen voor de brede intake. De termijn van drie jaar begint voor een asielstatushouder dus wel al te lopen voordat de brede intake kan worden afgerond.

### **Artikel 15**

In het vierde lid is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels *kunnen* worden gesteld over het vaststellen door het college en het persoonlijk plan inburgering en participatie en dat bij die regels in ieder geval wordt bepaald binnen welke termijn het persoonlijk plan inburgering en participatie gereed is. Wij achten het, gelet op enerzijds het werkwoord ‘kunnen’ in de eerste volzin en gelet op anderzijds de noodzaak van regels die bepalen binnen welke termijn het PIP gereed is, aangewezen om de zinsnede “bij die regels” in de tweede volzin te vervangen door: bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

### **Artikel 16**

In het vierde lid is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels *kunnen* worden gesteld over de tijdigheid bedoeld in het eerste lid en de eisen in het tweede lid. Wij achten het aangewezen om deze discretionaire bevoegdheid te vervangen door een imperatieve. In dit verband zij erop gewezen dat ook onder de Wet inburgering 2007-2013 een termijn voor het aanbieden van een cursus of opleiding was voorgeschreven: zie artikel 5.3 lid 2 van het Besluit inburgering zoals dat laatstelijk luidde voor de inwerkingtreding van *Stb.* 2012, 432.

### **Artikel 22**

In het vierde lid moet niet worden verwezen naar het tweede lid, maar naar het derde lid. (Vergelijk in dit verband het bepaald in artikel 24 lid 4.)

### **Toelichting op artikel 23**

In paragraaf 4.2.3 van de MvT staat de volgende passage: “Het maximale boetebedrag dat een gemeente kan opleggen als een inburgeraar zich niet houdt aan het PIP wordt vastgesteld op € 100,00. Het kan hier gaan om het niet verschijnen bij de inburgeringslessen, de voortgangsgesprekken en het eindgesprek voor de Z-route.”. Deze passage heeft betrekking op artikel 23. De (artikelsgewijze) toelichting op artikel 23 vermeldt: “In dit artikel wordt geregeld dat het college boetes kan opleggen als de inburgeringsplichtige zich niet houdt aan het PIP. Het gaat concreet om het opleggen van boetes als de inburgeringsplichtige niet verschijnt bij de voortgangsgesprekken of als de inburgeringsplichtige niet verschijnt bij de door het college aangeboden inburgeringscursus of taalschakeltraject.”. Het verdient aanbeveling beide passages niet te laten afwijken voor wat betreft het niet verschijnen bij het eindgesprek voor de Z-route.

### **Toelichting op artikel 24**

Ter voorlichting en verduidelijking zou in de toelichting op artikel 24 nog kunnen worden vermeld dat DUO geen boete oplegt voor het niet tijdig afronden van de MAP wanneer het gaat om inburgeringsplichtigen die de onderwijsroute volgen of hebben afgerond. Die zijn immers vrijgesteld van de MAP omdat arbeidsmarktoriëntatie onderdeel van het taalschakeltraject is. Bij deze uitbreiding van de toelichting op artikel 24 kan dan worden verwezen naar het bepaalde in artikel 8 lid 3.

### **Artikel 25**

In het vierde lid moet niet worden verwezen naar het tweede lid, maar naar het derde lid. (Vergelijk in dit verband het bepaald in artikel 24 lid 4.)

### *Tekst van, en toelichting op artikel 35*

Het bepaalde in het tweede en het bepaalde in het derde lid kan beter worden omgedraaid, nu het bepaalde in het derde lid (enkel) gerelateerd lijkt te zijn aan het bepaalde in het eerste lid. Als het bepaalde in het derde lid inderdaad (enkel) gerelateerd is aan het bepaalde in het eerste lid, dan verdient dat vermelding in de toelichting op artikel 35.

In het vierde lid moet niet worden verwezen naar het derde lid van artikel 20, maar naar het tweede lid van artikel 20.

### *Artikel 37*

In het eerste lid moet niet worden verwezen naar het vierde lid van artikel 14, maar naar het derde lid van artikel 14.

### *Artikel 38*

Waarschijnlijk heeft de zinsnede “die regels” in het eerste lid betrekking op de AMvB die eerder in dit artikellid wordt genoemd, maar niet geheel uitgesloten is dat de zinsnede “die regels” in het eerste lid betrekking heeft op de regels die zijn neergelegd in de artikelen 33 t/m 37. Mede daarom is het beter om de zinsnede “die regels” te vervangen door: die algemene maatregel van bestuur.

### ***MEER WETEN / CONTACTGEGEVENS***

Dit document is opgesteld door mr. G.A. le Noble. Hij is verantwoordelijk voor Grip op inburgering, dé online kennisbank & helpdesk voor gemeenten. Daarnaast ondersteunt hij gemeenten bij de uitvoering van de Wet inburgering en is hij auteur van diverse publicaties op het gebied van inburgering.

Wilt u meer weten over dit document, neem dan gerust contact met ons op via:  
guido.le.noble@schulinck.nl  
077- 475 8018

Wilt u meer weten over Schulinck of Grip op inburgering, kijk dan op:  
[www.schulinck.nl](http://www.schulinck.nl)