

Vergaderjaar 1996–1997

25 114

Regels met betrekking tot de inburgering van nieuwkomers in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering nieuwkomers)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. INLEIDING

1.1. Aanleiding en doel van het wetsvoorstel

In de Contourennota «Integratiebeleid etnische minderheden» (Kamerstukken II 1993/94, 23 684, nr. 1) is reeds gesteld, dat immigratie geen tijdelijk verschijnsel is. Ieder jaar komen tienduizenden immigranten naar ons land om zich hier te vestigen. Ook al heeft de verhoogde inspanning van de afgelopen tijd ertoe geleid, dat de omvang van de immigratie is teruggelopen, toch is het realistisch het komende decennium met een aanzienlijke immigratiestroom rekening te blijven houden.

Het gegeven van een permanente immigratie op een relatief hoog niveau heeft consequenties voor het integratiebeleid. Het is voor de samenleving en de betrokken nieuwkomers van het grootste belang dat zij zich zo snel mogelijk zelfstandig in die samenleving kunnen redden. In de lijn van meergenoemde Contourennota mag van de betrokken nieuwkomers immers worden verwacht, dat zij zich ontwikkelen tot oordeelkundige en mondige burgers die zich staande weten te houden in de competitieve Nederlandse samenleving. Het kabinetsbeleid is derhalve gericht op inburgering van nieuwkomers, dat wil zeggen het verwerven van het vermogen om zelfstandig aan het maatschappelijk verkeer deel te nemen. Inburgering moet in dit verband worden gezien als een eerste stap in het integratieproces: door inburgering worden nieuwkomers in de gelegenheid gesteld aansluiting te vinden op educatie en arbeidsmarkt. Bij inburgering gaat het om het leren van de Nederlandse taal en het verwerven van een eerste inzicht in de maatschappelijke en staatkundige verhoudingen in onze samenleving en het verwerven van een eerste inzicht in de Nederlandse arbeidsmarkt.

Op de gemeente rust in dit verband de taak de nieuwkomers die met het oog op permanent verblijf in Nederland aanwezig zijn, te helpen hun weg in die samenleving te vinden, op de nieuwkomers de plicht de hen

geboden kansen te benutten. In het onderhavige wetsvoorstel is de tweezijdigheid van deze relatie tot uitdrukking gebracht. Tegenover de verplichting van de nieuwkomer om zich voor inburgering in te spannen staat de zorgplicht van de gemeente hem daartoe in de gelegenheid te stellen. Op die manier ontstaat een evenwichtig samenstel van rechten en plichten.

Op de gemeente rust de plicht een inburgeringsonderzoek te houden ten aanzien van iedere nieuwkomer in de zin van het wetsvoorstel; de nieuwkomer is gehouden zich voor een dergelijk onderzoek te melden. Door middel van dit onderzoek dient het college van burgemeester en wethouders te bepalen in hoeverre het noodzakelijk is, dat de nieuwkomer een op zijn persoon toegesneden inburgeringsprogramma volgt. Indien die noodzaak is vastgesteld, rust op de nieuwkomer de verplichting aan het inburgeringsprogramma deel te nemen. Het college van burgemeester en wethouders draagt er zorg voor dat er voor de nieuwkomer een zodanig aanbod van inburgeringsprogramma's is, dat hij aan deze verplichting kan voldoen. De nieuwkomer is verplicht zich in te laten schrijven bij een van de educatieve instellingen waarmee de gemeente een contract heeft afgesloten. De gemeente voorziet in trajectbegeleiding en maatschappelijke begeleiding en de nieuwkomer is gehouden alle onderdelen van het voor hem vastgestelde educatief programma bij te wonen, inclusief het deelnemen aan een toets, en medewerking te verlenen aan de andere onderdelen van het inburgeringsprogramma.

Het kabinet heeft er na overleg met de Tweede Kamer en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) voor gekozen om het inburgeringsbeleid een wettelijke basis te verschaffen om de tweezijdigheid van de inburgeringsrelatie tot uitdrukking te brengen en te komen tot een verplichtender aanpak. Op die manier wordt een vrijblijvende relatie tussen overheid en nieuwkomer voorkomen en wordt de basis gelegd voor een professioneler en resultaatgerichter inburgeringsprogramma. Daar waar aan nieuwkomers en gemeenten verplichtingen worden opgelegd, eventueel door sancties te handhaven, is een wettelijke grondslag onontbeerlijk. Het kabinet stelt tot zijn genoegen vast, dat voor zijn voornemen terzake met wetgeving te komen brede steun bestaat.

1.2. Naar een samenhangend en praktisch integratiebeleid

Het kabinet heeft in het Regeerakkoord 1994 het voornemen uitgesproken een samenhangend en praktisch integratiebeleid te voeren, dat zich zowel richt op werk als op woonomgeving, onderwijs, cultuur en bestuur. Hierbij is gesteld dat er inburgeringscontracten voor nieuwkomers komen met sancties op niet-naleven ervan.

Bij brief van 24 oktober 1994 (Kamerstukken II, 1994/95, 23 901, nr. 4) heeft het kabinet de Tweede Kamer meegedeeld dat op het punt van de inburgeringscontracten met sancties op niet-naleven daarvan, in eerste instantie aansluiting wordt gezocht bij de bestaande mogelijkheden in de sociale zekerheid om in het bijzonder diegenen die zijn aangewezen op een uitkering zo spoedig mogelijk inzetbaar te maken op de arbeidsmarkt.

In de daarop volgende maanden is invulling gegeven aan het voornemen om voor nieuwkomers inburgeringscontracten in te voeren. Het inburgeringscontract werd gezien als instrument om de effectiviteit en het bereik van het inburgeringsprogramma te vergroten en een nieuwe impuls te geven aan het in de afgelopen jaren ingezette inburgeringsbeleid.

In het overleg dat werd gevoerd met de Tweede Kamer, de VNG en met gemeenten, bleek dat de gedachte achter het inburgeringscontract, een

minder vrijblijvende relatie tussen overheid en nieuwkomer, breed werd gedeeld vanwege de stimulans die daarvan uit zou gaan voor een versnelde inburgering. Besloten werd vervolgens te streven naar een wettelijke grondslag. Mede op grond hiervan werd tevens besloten dat de privaatrechtelijke inburgeringscontracten tussen gemeenten en nieuwkomers zouden plaats maken voor een publiekrechtelijke gemeentelijke beschikking, waarin het inburgeringsprogramma van de nieuwkomer wordt vastgelegd.

Het uiteindelijke doel van de nieuwe wet is te komen tot een sluitende aanpak, dat wil zeggen alle nieuwkomers die in een achterstandssituatie kunnen geraken, een inburgeringsprogramma aan te bieden.

1.3. De huidige situatie

In een bestuurlijk overleg op 15 mei 1995 kwamen kabinet en VNG overeen dat het stelsel van inburgeringscontracten per 1 januari 1996 werd ingevoerd. De invoering van deze contracten ging gepaard met een nieuwe bekostigings- en verantwoordingssystematiek. De Welzijnsregeling inburgering nieuwkomers en de Onderwijsregeling inburgering nieuwkomers 1996 werden hiertoe op elkaar afgestemd. Bij deze nieuwe verantwoordingssystematiek is sprake van een zekere vorm van output-financiering: op basis van prognoses ontvangen de gemeenten een bedrag per in te burgeren nieuwkomer; verrekening geschiedt op basis van het aantal gevolgde inburgeringsprogramma's. Daardoor zijn de gemeenten verzekerd van een voldoende budget voor de inburgering.

Elke gemeente krijgt een overzicht van het aantal in te burgeren nieuwkomers, uitgesplitst naar aan de ene kant het verwachte aantal traditionele nieuwkomers, voornamelijk de gezinsvormers en -herenigers (in 1996 op basis van CBS-cijfers van 1994) en aan de andere kant het geraamde aantal wettelijk te huisvesten verblijfsgerechtigden en houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf.

De gemeenten zijn via circulaire van de Ministeries van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op de hoogte gesteld van de veranderingen in het inburgeringsbeleid. Voorts gaf het Ministerie van Binnenlandse Zaken in november 1995 de brochure «Inburgering van nieuwkomers» uit waarin de aanpak vanaf 1 januari 1996 uiteen werd gezet.

1.4. Reacties van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Landelijke Advies- en Overlegstructuur minderhedenbeleid

1.4.1. Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

De VNG stemt in met een wettelijke grondslag om nieuwkomers die in een achterstandspositie dreigen te geraken, te verplichten deel te nemen aan de inburgering. Zij acht het inburgeringsonderzoek noodzakelijk en stemt tevens in met de verplichte aanmelding van nieuwkomers voor dit onderzoek. Wel heeft de VNG in haar reactie nog een aantal opmerkingen gemaakt over de termijnen, de doelgroep, de financiële bepalingen, de handhaving en de relatie inburgering en arbeid. Voorts heeft de VNG nog een aantal artikelsgewijze en gedetailleerde opmerkingen gemaakt. Met uitzondering van de reactie van het kabinet op de opmerkingen van de VNG over de termijnen, wordt voor de reactie op de andere opmerkingen verwezen naar het desbetreffende onderdeel van de memorie van toelichting.

De VNG is van mening dat met name bij het vaststellen van de verschillende termijnen waarop de onderscheiden stappen in het inburgeringsproces moeten worden genomen, zoveel mogelijk vrijheid aan gemeenten gegeven dient te worden.

Bij het opstellen van dit wetsvoorstel heeft het kabinet een afweging gemaakt tussen enerzijds het belang van de nieuwkomer voldoende rechtszekerheid te bieden, en anderzijds het belang de gemeenten voldoende ruimte voor een naar individuele nieuwkomers gedifferentieerde aanpak te geven. Het kabinet is van mening dat een juiste balans is aangebracht tussen beide belangen. De gemeenten meer vrijheid laten met betrekking tot de termijnen zou deze balans verstoren.

1.4.2. Landelijke Advies- en Overlegstructuur minderhedenbeleid (LAO)

In de overlegvergadering van de LAO met de Minister van Binnenlandse Zaken op 20 juni 1996 constateerden de samenwerkingsverbanden met waardering dat in het voorliggende voorstel van de Wet inburgering nieuwkomers rekening is gehouden met datgene wat naar voren is gebracht in de LAO-overlegvergadering van 11 april 1995 over de notitie Uitgangspunten Inburgering. Zo is nu maatwerk als een van de uitgangspunten in het voorstel opgenomen en zal de nieuwkomer een op zijn persoon toegesneden inburgeringsprogramma volgen. Ook is nu in artikel 6 van het wetsvoorstel opgenomen dat doorgeleiding naar een educatieve vervolgopleiding dan wel arbeidsbemiddeling onderdeel is van het inburgeringsprogramma.

De samenwerkingsverbanden hadden in genoemd overleg nog opmerkingen gemaakt over de volgende onderdelen: de doelgroep, de hoogopgeleiden en het sanctiebeleid. Voor een reactie van het kabinet op deze opmerkingen wordt verwezen naar het desbetreffende onderdeel van de memorie van toelichting.

2. HOOFDLIJNEN VAN HET WETSVORSTEL

2.1. Doelgroepen

Het kabinet is van mening dat de voorgenomen wet van toepassing dient te zijn op in beginsel iedere nieuwkomer van 18 jaar en ouder die zich met een niet-tijdelijk doel in Nederland vestigt. Dit uitgangspunt is reeds in de Hoofdlijnennotitie (Kamerstukken II 1995/96, 24 401, nr. 4) neergelegd, die op 22 november 1995 aan de Tweede Kamer is aangeboden. Aan dit uitgangspunt ligt een aantal overwegingen ten grondslag.

De omschrijving van de doelgroep sluit goed aan bij het in artikel 1 van de Grondwet en het in artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten neergelegde gelijkheidsbeginsel en het verbod tot discriminatie. Bovendien sluit deze omschrijving goed aan bij het doel van dit voorstel van wet, nl. immigranten, die het voornemen hebben zich langdurig in Nederland te vestigen, zo spoedig mogelijk in de gelegenheid te stellen zich zelfstandig een positie in de samenleving te verwerven.

Naast deze principiële overwegingen is een aantal bestuurlijke overwegingen van belang.

Migratie is een dynamisch verschijnsel. Nederland zal steeds weer met nieuwe groepen nieuwkomers worden geconfronteerd. Door de omschrijving van de doelgroep in artikel 1 van het wetsvoorstel kunnen slepende discussies over het onder de werking van de wet brengen van bepaalde groepen of juist niet, worden voorkomen. Daarnaast wordt met de voorgestelde doelgroepomschrijving eveneens voorkomen dat de wet onbedoeld een stigmatiserend effect zou kunnen hebben. De kans dat zich dat effect voordoet, is groter naar mate de werkingssfeer van de wet beperkt wordt tot bepaalde met name genoemde groepen nieuwkomers.

Een tweede uitgangspunt van de voorgenomen wet is dat de regeling niet van toepassing is op nieuwkomers die in Nederland verblijven voor

een tijdelijk doel. Deze personen zijn er niet op gericht in de Nederlandse samenleving te integreren, doch om na enige tijd weer naar het land van herkomst terug te keren. Dit geldt eveneens voor de met deze nieuwkomers meegekomen gezinsleden.

Zoals uit de tekst van het wetsvoorstel blijkt behoren tot de doelgroep niet alleen personen met een andere dan de Nederlandse nationaliteit, maar ook personen met de Nederlandse nationaliteit, die buiten Nederland zijn geboren en zich voor de eerste keer in Nederland vestigen. De eerder genoemde doelstelling van dit wetsvoorstel, om nieuwkomers die zich langdurig in Nederland vestigen, de gelegenheid te geven om zich zo spoedig mogelijk zelfstandig een positie in de Nederlandse samenleving te verwerven, is naar de mening van het kabinet ook op hen van toepassing. Het kabinet heeft gemeend om bedoelde categorie personen met de Nederlandse nationaliteit onder de werking van de wet te moeten laten vallen. Zij zijn weliswaar Nederlander, maar vestigen zich in een samenleving die voor hen even onbekend kan zijn als voor zich hier vestigende vreemdelingen. Om die reden zal het ook voor deze categorie Nederlanders van belang kunnen zijn om kennis van de Nederlandse taal en inzicht in de Nederlandse samenleving te verwerven. De Nederlanders afkomstig van de Nederlandse Antillen en Aruba worden hierdoor ook onder het bereik van deze wet gebracht. De Nederlanders die uit die landen afkomstig zijn, vallen nu reeds onder het inburgeringsbeleid. De afgelopen jaren is gebleken dat de samenstelling van de migratiestromen uit de Nederlandse Antillen en Aruba in die zin veranderd is dat ook veel jongeren naar Nederland emigreren die onvoldoende kennis van de Nederlandse taal en van de Nederlandse samenleving hebben. In het licht hiervan spreekt het naar ons oordeel vanzelf dat de Antillianen en Arubanen tot de doelgroep van het inburgeringsbeleid blijven behoren en derhalve in aanmerking zullen komen voor de in dit voorstel geregelde voorzieningen. Van het opleidingsniveau en werkloosheidspercentage van Nederlanders die zich vanuit de traditionele immigratielanden voor het eerst in Nederland vestigen, is weinig bekend. Niettemin verwachten wij dat voor tenminste een deel van hen het volgen van (onderdelen van) het inburgeringsprogramma van groot nut kan zijn als opstap naar verdere integratie in de Nederlandse samenleving.

Met deze passage is tevens aandacht besteed aan de opmerkingen die zijn gemaakt over het onder de wet brengen van de Antillianen en Arubanen in de overlegvergadering van de LAO met de Minister van Binnenlandse Zaken op 20 juni 1996.

Nederland is gebonden aan verdragen en aan besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Dit betekent dat de omvang van de doelgroep mede wordt bepaald door deze internationale regelingen. Gelet op die verdragen en besluiten is in artikel 1 die vreemdeling uitgezonderd, die op grond daarvan niet kan worden verplicht aan een inburgeringsprogramma deel te nemen. Hierbij moet met name worden gedacht aan onderdanen van de Europese Unie (EU) en onderdanen van de Europese Economische Ruimte (EER).

Een en ander betekent dat Spanjaarden, Italianen, Portugezen en Grieken, conform de opmerkingen van de Minister van Binnenlandse Zaken in de overlegvergadering van de LAO van 20 juni 1996, niet vallen onder de werking van deze wet.

In de doelgroepbepaling wordt aangesloten bij de verblijfstitels, bedoeld in de artikelen 9 en 10, van de Vreemdelingenwet. Dit houdt in dat diplomatieke ambtenaren, hun gezinsleden en personeel en geprivilegieerde personen (leden van internationale organisaties en hun gezinsleden) niet vallen onder de werking van de voorgestelde wet. Op genoemde personen is de Vreemdelingenwet niet van toepassing. De

bijzondere status van deze personen volgt rechtstreeks uit het volkenrecht en meer in het bijzonder uit de Weense verdragen inzake het diplomatieke verkeer casu quo de consulaire betrekkingen, onderscheidenlijk uit het verdrag dat ten grondslag ligt aan de internationale organisatie waar zij werkzaam zijn, dan wel uit bilaterale overeenkomsten tussen Nederland en deze organisaties.

Voor een nadere invulling van de doelgroep wordt verwezen naar het artikelsgewijze gedeelte van deze toelichting.

Vrouwen

Uit de ervaring die tot nu toe is opgedaan met inburgeringsprogramma's blijkt dat vrouwen vaak moeilijk bereikbaar zijn. Een inburgeringscontract met een verplichtend karakter kan op dit moment alleen worden afgesloten met uitkeringsgerechtigde nieuwkomers. De praktijk leert dat vrouwen, met name vrouwen die naar Nederland komen in het kader van gezinsvorming en -hereniging, vaak niet tot deze categorie behoren en daarom veelal buiten het huidige inburgeringsbeleid vallen. Met de invoering van deze wet beoogt het kabinet tevens de bereikbaarheid van deze vrouwen te vergroten. Het kabinet acht dit van groot belang voor de positie van de vrouw zelf, maar ook omdat zij in veel gevallen een belangrijke rol speelt bij de opvoeding van kinderen.

Leeftijdsgrens

Het kabinet heeft in het voorstel bewust geen leeftijdsgrens aan de bovenkant van de doelgroep gesteld. Wanneer het doel van de wet uitsluitend en alleen zou liggen in het toeleiden naar de arbeidsmarkt zou wellicht een grens van zevenenvijftig en een half jaar in de rede hebben gelegen, de leeftijd die wordt gehanteerd voor de vrijstelling van de sollicitatieplicht van uitkeringsgerechtigden. Omdat naast educatieve en professionele zelfredzaamheid echter ook sociale zelfredzaamheid een doel van inburgering is, is geen grens opgenomen. Ook voor oudere nieuwkomers is het van wezenlijk belang dat zij, indien zij daartoe in staat zijn, Nederlands leren spreken en enig inzicht hebben in de inrichting van onze samenleving. Sociale zelfredzaamheid is ook voor hen van groot belang.

Ontheffing van de inburgeringsplicht

Er kunnen omstandigheden zijn waardoor nieuwkomers in voorkomende gevallen, toch niet in redelijkheid tot inburgering kunnen worden verplicht. Het kabinet denkt hierbij aan omstandigheden die liggen in de persoonlijke situatie van de nieuwkomer. Met name wordt daarbij gedacht aan lichamelijke, psychische, of andere gewichtige gronden op basis waarvan de nieuwkomer niet in staat is aan een inburgeringsprogramma deel te nemen. In die gevallen acht het kabinet het gewenst dat aan nieuwkomers een ontheffing van de inburgeringsplicht wordt verleend. In het wetsvoorstel is daartoe een bepaling opgenomen.

2.2. Achterstandssituatie

Het uitgangspunt, de voorgenomen wet van toepassing te laten zijn op in beginsel iedere nieuwkomer, betekent echter niet dat iedere nieuwkomer ook daadwerkelijk hoeft deel te nemen aan een inburgeringsprogramma. Het doel van inburgering is bevordering van het integratieproces en daardoor het zoveel mogelijk voorkomen van maatschappelijke achterstand. Het streven is er dan ook op gericht dat de nieuwkomer spoedig een zelfredzaamheid bereikt bij het verwerven van een positie in

de samenleving. Een deel van de nieuwkomers bezit bij binnenkomst al een dergelijke zelfredzaamheid. Zij beschikken reeds over een aantal vaardigheden die de basis vormen voor het deelnemen aan het maatschappelijk verkeer. Een grote groep nieuwkomers beschikt echter niet over bedoelde vaardigheden en zal in een achterstandssituatie kunnen geraken, waardoor zij niet zelfstandig in sociaal of economisch opzicht een weg zullen kunnen vinden in de Nederlandse samenleving. Voor deze categorie nieuwkomers is inburgering van groot belang.

Het kabinet acht een grote mate van uniformiteit gewenst bij de gemeentelijke besluiten in het kader van het inburgeringsonderzoek of een nieuwkomer in een achterstandssituatie kan geraken of niet. Ter bevordering van deze uniformiteit zijn in het wetsvoorstel criteria opgenomen die als handvatten kunnen dienen voor de beoordeling of en in welke mate dit het geval zou kunnen zijn. Deze criteria hebben in ieder geval betrekking op:

- de mate waarin de nieuwkomer de Nederlandse taal actief en passief beheerst;
- de mate waarin de nieuwkomer kennis heeft van de Nederlandse samenleving; en
- de mate waarin de nieuwkomer kennis heeft van de Nederlandse arbeidsmarkt.

Genoemde criteria zijn niet afzonderlijk indicatief voor de beslissing of de nieuwkomer in een achterstandssituatie kan geraken, doch alleen in combinatie.

Uit de praktijk zal moeten blijken of de in het wetsvoorstel neergelegde criteria voldoende concreet zijn voor gemeenten. In het voorstel is daarom opgenomen dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld over criteria aan de hand waarvan het inburgeringsonderzoek wordt gehouden. Indien nodig, kunnen de wettelijke criteria in deze algemene maatregel van bestuur nader worden uitgewerkt.

2.3. Het inburgeringsonderzoek

Bij de huidige inburgeringscontracten voor nieuwkomers spelen de gemeenten reeds een belangrijke rol. Voor de uitvoering van de voorgenomen Wet inburgering nieuwkomers zullen zij eveneens eerstverantwoordelijk zijn. Dit blijkt uit de in het wetsvoorstel opgenomen zorgtaken, die aan de gemeenten worden opgedragen, met name bij het inburgeringsonderzoek en het aanbieden aan de nieuwkomer van een adequaat inburgeringsprogramma.

Met een adequaat inburgeringsprogramma wordt bedoeld een inburgeringsprogramma dat aansluit bij het beginniveau van de nieuwkomer en dat rekening houdt met de individuele uitgangspositie en met de mogelijkheden voor verdere ontwikkeling. Een dergelijk programma dat is toegesneden op de individuele nieuwkomer, kan dan ook alleen maar worden vastgesteld na overleg met de nieuwkomer.

Voorafgaand aan het vaststellen van een inburgeringsprogramma wordt een inburgeringsonderzoek verricht.

Dit inburgeringsonderzoek heeft tot doel vast te stellen of er kans bestaat dat de nieuwkomer in een zodanige achterstandssituatie kan geraken dat het noodzakelijk is hem een inburgeringsprogramma aan te bieden met als doel te trachten een dergelijke situatie te voorkomen. Uit de resultaten van het inburgeringsonderzoek kan echter ook blijken dat de

nieuwkomer over voldoende kennis en vaardigheden beschikt, zodat hem (gedeeltelijke) vrijstelling van het programma kan worden verleend.

Indien op grond van de resultaten van het onderzoek blijkt dat het deelnemen aan een programma noodzakelijk is, wordt door het college van burgemeester en wethouders aan de hand van de onderzoeksresultaten de het inburgeringsprogramma vastgesteld.

Termijnen

Het kabinet acht het van belang dat het uitvoeren van het inburgeringsonderzoek en het vaststellen en het voltooien van het inburgeringsprogramma binnen een zo kort mogelijke termijn plaatsvindt. De in dit wetsvoorstel genoemde termijnen zijn dan ook uiterste termijnen. Verwacht mag worden dat in veel gevallen deze maximale termijnen niet zullen en hoeven te worden benut.

2.3.1. Procedure van melding voor het houden van een inburgeringsonderzoek

In het wetsvoorstel wordt bepaald dat de nieuwkomer zich moet melden voor een inburgeringsonderzoek, nadat hij zich heeft gevestigd in de eerste gemeente van huisvesting. De plaats van melding kan van gemeente tot gemeente verschillen. Dit kan zijn bij een gemeentelijke of bij een niet-gemeentelijke instantie. Deze instanties dienen door het college van burgemeester en wethouders te worden aangewezen. Uit de huidige praktijk blijkt dat veel gemeenten een Bureau Nieuwkomers hebben ingesteld, dat de inburgering voor nieuwkomers coördineert (zie hierover verder: paragraaf 2.6.1 de één-loket-benadering).

De procedure voor melding dient door het college van burgemeester en wethouders te worden bepaald. Het ligt voor de hand dat de nieuwkomer over deze procedure goed wordt geïnformeerd, omdat in het wetsvoorstel bij hem de verplichting tot melden is neergelegd.

Voorlichting over de te volgen procedure is derhalve van groot belang.

Gemeenten kunnen de volgende procedures gebruiken om de nieuwkomer te helpen bij de verplichting zich te melden voor een inburgeringsonderzoek.

De nieuwkomer kan voor de melding gebruik maken van een formulier, dat hij na invulling aan de gemeente toezendt.

De nieuwkomer vult de gegevens op het formulier naar waarheid in. Deze gegevens betreffen in ieder geval informatie over de verblijfstatus, de reden van verblijf in Nederland, de genoten opleiding, de mate van kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving. Op grond van deze gegevens kan de gemeente een eerste selectie maken of de nieuwkomer valt onder de doelgroep voor inburgering. Bij een positieve beslissing zal de nieuwkomer in de meeste gevallen voor een eerste gesprek in het kader van het inburgeringsonderzoek worden opgeroepen.

Het gebruik van een dergelijk formulier heeft verschillende voordelen. De nieuwkomer kan na invulling een redelijke inschatting of hij behoort tot de doelgroep van de wet. Dit zal hem zonder gebruik making van zo'n formulier in de meeste gevallen niet duidelijk zijn. Ook een eerste selectie door de gemeente kan met behulp van zo'n formulier op eenvoudige wijze plaatsvinden.

In het geval het een nieuwkomer betreft die via een asielprocedure Nederland is binnengekomen, kan de volgende procedure worden

gevolgd. Nadat de nieuwkomer in het opvangcentrum een vergunning tot verblijf is uitgereikt, wordt hij uitgeplaatst in een gemeente. In deze gemeente van eerste huisvesting dient hij zich in te schrijven in de gemeentelijke basisadministratie (hierna: GBA). Bij de inschrijving wordt hem tevens het bedoelde formulier uitgereikt. Na invulling van dit formulier dient de nieuwkomer het binnen zes weken (na inschrijving in het GBA) te retourneren aan de gemeente. Hiermee heeft de nieuwkomer voldaan aan de meldingsplicht en kan met het inburgeringsonderzoek worden gestart.

Voor de nieuwkomer die Nederland binnenkomt op basis van een machtiging tot voorlopig verblijf kan de volgende procedure worden gevolgd. Het formulier wordt aan hem uitgereikt op het moment dat hij zich voor de eerste keer bij het GBA, in de gemeente van vestiging, inschrijft. (De wettelijke termijn voor inschrijving in het GBA is vijf dagen na vestiging.) Tegelijk met deze inschrijving zal ook in de meeste gevallen een vergunning tot verblijf worden aanvraagd. Nadat deze verblijfsvergunning aan hem is uitgereikt, dient de nieuwkomer het ingevulde formulier binnen zes weken aan de gemeente te retourneren.

In sommige gemeenten kan er een lange periode bestaan tussen het moment van aanvraag van de vergunning en het moment van uitreiking. Hierdoor is de kans groot dat de nieuwkomer het aan hem uitgereikte formulier niet meer in bezit heeft op het moment dat hem de vergunning wordt uitgereikt. Het is dan ook van belang dat dit formulier op diverse openbare plaatsen ter verkrijging wordt neergelegd, bijvoorbeeld op het gemeentehuis, op het postkantoor en in de bibliotheek.

Een andere procedure van herinnering aan de meldingsplicht kan de volgende zijn. Het toekennen van een vergunning aan de nieuwkomer wordt via het Vreemdelingen Administratie Systeem (VAS) in het GBA opgenomen. De gemeente is derhalve eerder op de hoogte van de vergunningverlening, dan de nieuwkomer zelf. Bij brief zou de gemeente de nieuwkomer kunnen informeren dat hij op korte termijn de vergunning krijgt uitgereikt en dat het reeds aan hem bij inschrijving in het GBA uitgereikte formulier ingevuld moet worden opgestuurd aan de gemeente. Ter volledigheid kan het formulier bij deze brief nogmaals worden toegevoegd. Op deze wijze wordt de nieuwkomer nog eens aan zijn meldingsplicht voor een inburgeringsonderzoek herinnerd en kan de gemeente reeds voorbereidingen treffen om het inburgeringsonderzoek zo snel mogelijk te starten.

De nieuwkomer met de Nederlandse nationaliteit dient zich binnen vijf dagen in te schrijven in het GBA van de gemeente waar hij zich vestigt. Bij de inschrijving kan hem het formulier worden uitgereikt. Deze nieuwkomer dient het formulier dan binnen zes weken na inschrijving in het GBA te retourneren aan de gemeente.

Nadat de nieuwkomer zich heeft gemeld, dit kan zijn na ontvangst door de gemeente van het ingevulde formulier of op een andere wijze, draagt het college van burgemeester en wethouders er zorg voor dat de nieuwkomer zo spoedig mogelijk een oproep ontvangt voor een eerste gesprek in het kader van het inburgeringsonderzoek. Dat de oproep zo spoedig mogelijk wordt verzonden is voor de gemeente van groot belang, omdat het inburgeringsonderzoek snel moet zijn afgerond. Dit houdt verband met het feit dat met het educatief programma dient te worden gestart binnen vier maanden, nadat de nieuwkomer zich heeft gemeld.

Op dit moment bestaat er geen meldingsplicht voor nieuwkomers. Er wordt daarom van verschillende mogelijkheden gebruik gemaakt om de

gegevens van nieuwkomers die zich in een gemeente vestigen, aan te leveren aan de gemeentelijke instelling die is belast met de coördinatie van het inburgeringsbeleid: vanuit het bevolkingsregister, de sociale diensten en de vreemdelingendienst. Van nieuwkomers die zich, vanuit een opvangcentrum in een gemeente vestigen worden vaak de gegevens, na inschrijving in het GBA, aangeleverd door het opvangcentrum.

In diverse gemeenten zijn er afspraken gemaakt met de sociale diensten om nieuwkomers, die een aanvraag ten behoeve van een uitkering doen, door te verwijzen naar de coördinerende instelling. Als voorbeeld kan worden genoemd de gemeente Rotterdam. Deze gemeente is de zogenaamde methode «geen PIN, geen POEN» gaan hanteren. Met «PIN» wordt bedoeld «Project inburgering nieuwkomers». In een aantal gemeenten heeft deze methode navolging gekregen. Andere gemeenten ontvangen gegevens van de vreemdelingenpolitie.

De praktijk heeft echter uitgewezen dat deze mogelijkheden niet sluitend zijn om de coördinerende instelling op de hoogte te brengen van elke nieuwkomer die zich in de gemeente vestigt. Het kabinet verwacht dat met invoering van een meldingsplicht van de nieuwkomer op een door het college van burgemeester en wethouders nader te bepalen wijze in combinatie met methoden die nu al in de praktijk worden gebruikt, de maximale garantie wordt geboden om de nieuwkomers, waarop de voorgenomen wet van toepassing is, deel te laten nemen aan inburgeringsprogramma's.

2.3.2. (Tijdelijke) ontheffing van de plicht tot inburgering

Er kunnen omstandigheden zijn waardoor nieuwkomers in voorkomende gevallen toch niet in redelijkheid tot inburgering kunnen worden verplicht. Het kabinet denkt hierbij aan omstandigheden die liggen in de persoonlijke situatie van de nieuwkomer. Met name wordt daarbij gedacht aan lichamelijke, psychische of andere gewichtige gronden op basis waarvan de nieuwkomer niet in staat is aan enige verplichting in het kader van dit wetsvoorstel te voldoen. In het wetsvoorstel is dan ook een bepaling opgenomen op grond waarvan het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid krijgt de nieuwkomer (tijdelijk) te ontheffen van de meldingsplicht. Indien het college van burgemeester en wethouders aan de nieuwkomer (tijdelijk) ontheffing heeft verleend, houdt deze ontheffing in dat de nieuwkomer geen enkele verplichting op grond van dit wetsvoorstel hoeft na te komen.

Psychische gronden kunnen bijvoorbeeld verband houden met situaties waarin de nieuwkomer verkeerde voordat hij zich in Nederland vestigde, bijvoorbeeld zijn vluchtgeschiedenis. Een voorbeeld van een gewichtige grond voor ontheffing kan een ernstige familiecrisis zijn.

Indien een nieuwkomer van mening is dat hij niet in staat is om aan de inburgeringsplicht te voldoen, dient hij een aanvraag tot ontheffing in bij het college van burgemeester en wethouders. Hiertoe kan ook het formulier, genoemd in paragraaf 2.3.1, worden gebruikt. Deze aanvraag moet binnen dezelfde termijn (zes weken) zijn ingediend, waarbinnen aan de meldingsplicht voldaan zou moeten zijn. Indien de nieuwkomer ontheffing vraagt op basis van lichamelijke of psychische gronden kan het college van burgemeester en wethouders gegevens en bescheiden opvragen, waarin de grond van de aanvraag wordt onderbouwd. Aan de hand van deze gegevens en bescheiden kan het college tot ontheffing besluiten. De ontheffing kan voor bepaalde of onbepaalde periode worden verleend.

2.3.3. Het inburgeringsonderzoek

Nadat de nieuwkomer zich bij de gemeente heeft gemeld vangt het inburgeringsonderzoek aan.

Onderzocht zal worden de mate waarin de nieuwkomer in Nederland mogelijk in een achterstandssituatie kan geraken. Het onderzoek vindt plaats met betrokkenheid van een educatie-instelling en dient in ieder geval betrekking te hebben op de mate waarin de nieuwkomer actief en passief de Nederlandse taal beheerst en kennis van de Nederlandse samenleving en de Nederlandse arbeidsmarkt heeft.

Het inburgeringsonderzoek is vormvrij. Dit onderzoek kan dan ook op verschillende wijze worden verricht, afhankelijk van de situatie en afhankelijk van de aanwezige kennis van de nieuwkomer.

Indien de nieuwkomer zich heeft aangemeld door middel van het al eerder bedoelde formulier, vangt het onderzoek aan op het moment dat de door het college van burgemeester en wethouders aangewezen instantie het formulier in behandeling neemt. De instantie kan uit de ingevulde gegevens opmaken, eventueel na contact met de nieuwkomer, of de betreffende persoon moet worden opgeroepen voor een eerste gesprek.

Beoordeling van het door de nieuwkomer ingevulde formulier kan leiden tot diverse beslissingen:

- a. de nieuwkomer wordt niet opgeroepen, omdat hij niet behoort tot de doelgroep die onder de werking van de voorgenomen wet valt;
- b. de nieuwkomer wordt niet opgeroepen, omdat uit de gegevens en uit de daarbij toegezonden documenten overduidelijk blijkt dat de nieuwkomer over voldoende kennis en vaardigheden beschikt, zodat een inburgeringsprogramma niet nodig is. De nieuwkomer zal in dat geval vrijstelling worden verleend van de verplichting tot inburgering;
- c. de nieuwkomer wordt opgeroepen.

In de huidige praktijk wordt in een eerste gesprek met de nieuwkomer nagegaan of hij voor een inburgeringsprogramma in aanmerking komt. In het geval de beslissing positief is, wordt de nieuwkomer een intake-toets afgenomen. Deze toets dient ertoe vast te stellen of de nieuwkomer opleidingen NT2, Maatschappij Oriëntatie (MO) en Beroepenoriëntatie (BO) behoeft en zo ja, op welk niveau kan worden ingestroomd. Ook wordt een inschatting gemaakt van de studievaardigheid en de te verwachte resultaten die hij kan behalen. Deze praktijk kan na inwerking-treding van dit wetsvoorstel worden voortgezet.

2.3.4. Vrijstellingen naar aanleiding van het inburgeringsonderzoek

a. Het wetsvoorstel voorziet in de situatie dat de nieuwkomer nadat hij zich heeft gemeld en is uitgenodigd voor een gesprek, tijdens dat gesprek om een vrijstelling verzoekt op grond van veronderstelde verworven kennis en vaardigheden van (gedeelten van) het inburgeringsprogramma. Deze mogelijkheid kan zich bijvoorbeeld voordoen in het geval dat een persoon zich in het land van herkomst reeds heeft voorbereid op de komst naar Nederland.

Na een dergelijk verzoek en het aannemelijk maken dat hij de kennis, het inzicht en de vaardigheden reeds in voldoende mate op andere wijze heeft verworven of zal verwerven besluit het college van burgemeester en wethouders tot vrijstelling. Onder meer geldt dit voor degenen die kunnen aantonen reeds over een voldoende niveau van beheersing van de Nederlandse taal te beschikken. Dit is het geval als zij het Staatsexamen NT2, programma I of II met goed gevolg hebben afgelegd of als zij kunnen aantonen dat zij een niveau van taalbeheersing hebben bereikt dat het hen

mogelijk maakt te beginnen met een vervolgopleiding of een traject van arbeidsbemiddeling. Dit laatste dient te blijken uit de resultaten van een af te leggen toets. Dezelfde toets als de toets die de nieuwkomer aan het eind van het educatief gedeelte van het inburgeringsprogramma aflegt.

Een vrijstelling die voor het NT2-onderdeel van het inburgeringsprogramma wordt gegeven houdt niet een automatische vrijstelling van de onderdelen Maatschappij Oriëntatie (MO) en Beroepenoriëntatie (BO) in.

b. Ook voorziet de wet in vrijstelling in het geval de nieuwkomer kan aantonen dat de instelling of het bedrijf waar hij of zij werkzaam is gelegenheid geeft tot het volgen van een opleiding NT2 die van tenminste een gelijk niveau is als het streefniveau van het educatief gedeelte van het inburgeringsprogramma.

In deze gevallen draagt het college van burgemeester en wethouders niet bij aan de kosten van deze opleiding.

c. In voorkomende gevallen is het mogelijk dat de nieuwkomer in een opvangcentrum al enige kennis heeft opgedaan van de Nederlandse taal, van Maatschappij Oriëntatie en van Beroepenoriëntatie.

In 1996 is het Centraal orgaan opvang asielzoekers (COA) gestart met het project Dagstructurering. Dit project heeft tot doel de dagprogramma's die in de verschillende asielzoekerscentra, aanvullende opvang en onderzoekscentra worden ondernomen in kaart te brengen en op experimentele basis nieuwe of vernieuwde programma-onderdelen uit te proberen. Op basis hiervan is een gedifferentieerd programma ontwikkeld.

Het ligt in de rede dat een centrum waarin met dergelijke programma's wordt gewerkt, het dossier met gegevens van de nieuwkomer toezendt aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de betreffende nieuwkomer wordt gehuisvest. Op deze wijze worden de door de nieuwkomer in het opvangcentrum behaalde resultaten betrokken bij het inburgeringsonderzoek.

Zoals al is gesteld worden de in deze paragraaf bedoelde vrijstellingen verleend op grond van veronderstelde verworven of te verwerven kennis en vaardigheden van (gedeelten van) het inburgeringsprogramma. Uit de praktijk zal moeten blijken of bij de uitvoering van de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders tot het verlenen van vrijstellingen te veel diversiteit zal gaan bestaan. In het voorstel is daarom opgenomen dat bij algemene maatregel van bestuur zo nodig nadere regels kunnen worden gesteld ten aanzien van de criteria die bij de uitoefening van die bevoegdheid een rol behoren te spelen.

De hier bedoelde vrijstellingen moeten worden onderscheiden van de ontheffing van de plicht tot inburgering zoals beschreven in paragraaf 2.3.2. De (tijdelijke) ontheffing van de inburgeringsplicht wordt verleend op grond van omstandigheden die liggen in de persoonlijke situatie van de nieuwkomer en wordt niet verleend op basis van kennis en vaardigheden. Derhalve wordt (tijdelijke) ontheffing verleend van alle plichten neergelegd in dit wetsvoorstel en wordt een vrijstelling van (gedeelten van) het inburgeringsprogramma eerst verleend, nadat de nieuwkomer heeft voldaan aan de meldingsplicht en heeft meegewerkt aan het inburgeringsonderzoek, waarin zijn kennis en vaardigheden zijn onderzocht.

2.3.5. Het einde van het inburgeringsonderzoek

Nadat de uitslag van de intake bij de gemeente bekend is kan het inburgeringsonderzoek worden afgesloten. In de praktijk zal in de meeste gevallen hiertoe een eindgesprek bij de gemeente plaatsvinden. Het ligt in

de rede dat de nieuwkomer hierbij aanwezig zal zijn. Dit gesprek heeft als doel besluiten te nemen over het te doorlopen educatief programma (en de verschillende onderdelen: NT2, MO, BO en de toets), de educatie-instelling waar de nieuwkomer de cursus gaat volgen, de intensiteit van het programma, de trajectbegeleiding en het verwachte eindniveau. In dit gesprek wordt tevens een einddoel, zoveel mogelijk in samenspraak met de nieuwkomer, vastgelegd. Bij dit einddoel worden de reële mogelijkheden op de (regionale) arbeidsmarkt en de mogelijkheden in het vervolg(beroeps-)onderwijs betrokken.

Voor een juiste inschatting van de waarde van een in het buitenland genoten opleiding kan een internationale diplomavergelijking worden uitgevoerd. Internationale diplomavergelijking maakt professionele erkenning van een buitenlands diploma mogelijk, dan wel geeft inzicht welk aanvullend onderwijs nodig is om alsnog professionele erkenning te verkrijgen. Belanghebbenden kunnen hiervoor terecht bij de Adviesbureaus voor Opleiding en Beroep. In het wetsvoorstel is een evaluatiebepaling opgenomen. Bij deze evaluatie zal de mate van het laten uitvoeren van internationale diplomavergelijking door genoemde adviesbureaus worden betrokken.

Het is van belang zo vroeg mogelijk aandacht te besteden aan de arbeidsmarktmogelijkheden van de nieuwkomer. Daarom gaat het kabinet ervan uit dat, afhankelijk van individuele omstandigheden en mede ter voorbereiding op arbeidsinschakeling, tijdens het inburgeringsprogramma al activiteiten worden aangeboden in het kader van toeleiding naar de arbeidsmarkt. Bij het eindgesprek kan een arbeidsconsulent aanwezig zijn of een mentor van de educatie-instelling waar het inburgeringsprogramma zal worden gevolgd. De beslissingen in het kader van het inburgeringsprogramma worden neergelegd in een beschikking van het college van burgemeester en wethouders.

In de praktijk zal in de meeste gevallen al tijdens het eindgesprek duidelijk worden bij welke educatie-instelling de nieuwkomer het educatief gedeelte van het inburgeringsprogramma gaat volgen. De voorgenomen wet laat echter ruimte voor de nieuwkomer om zelf een educatie-instelling te kiezen. Met de door de nieuwkomer gekozen educatie-instelling dient de gemeente echter wel een contract te hebben afgesloten. De keuze-mogelijkheid zal dan ook zeer beperkt zijn. Het college van burgemeester en wethouders kan ook een educatie-instelling aanwijzen. Dit zal het geval zijn, indien de instelling van eerste keuze geen plaats beschikbaar heeft of in het geval de nieuwkomer in aanmerking komt voor een specifiek programma bij een bepaalde instelling. In de beschikking van het college van burgemeester en wethouders wordt tevens bepaald binnen welke termijn na bekendmaking van het voor hem vastgestelde inburgeringsprogramma, de nieuwkomer zich moet laten inschrijven bij zo'n instelling.

Het ligt voor de hand dat in dit eindgesprek de nieuwkomer wordt gewezen op de verplichtingen die hem op grond van het onderhavige wetsvoorstel worden opgelegd. Voorbeeld hiervan is het verplicht aanwezig zijn bij alle onderdelen van het voor hem vastgestelde inburgeringsprogramma, waaronder het deelnemen aan de toets. Ook kan met de nieuwkomer worden besproken hoe hij moet handelen in geval van ziekte of andere omstandigheden, waardoor hij de lessen niet kan bijwonen.

Het college van burgemeester en wethouders draagt er zorg voor dat het bevoegd gezag van de instelling kan voldoen aan de verplichting, bedoeld in artikel 8.1.3, achtste lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs. Deze verplichting houdt in dat de instelling moet zorgen dat de nieuwkomer binnen vier maanden, nadat de nieuwkomer zicht heeft gemeld voor het houden van een inburgeringsonderzoek, kan starten met

het vastgelegde educatief programma. Het kabinet verwacht dat met deze termijn enerzijds kan worden gegarandeerd dat de nieuwkomer binnen een redelijke termijn kan beginnen met het educatief gedeelte van het inburgeringsprogramma en anderzijds rekening kan worden gehouden met de instroommomenten die educatie-instellingen hanteren.

2.3.6. De onderwijsovereenkomst

Voordat de nieuwkomer zich bij een educatie-instelling laat inschrijven dient hij met deze instelling een onderwijsovereenkomst af te sluiten. De onderwijsovereenkomst is voorgeschreven in de Wet educatie en beroepsonderwijs. Het is vanzelfsprekend dat de inhoud van deze onderwijsovereenkomst moet aansluiten bij de inhoud van de beschikking, die het college van burgemeester en wethouders heeft genomen. Derhalve is in dit wetsvoorstel opgenomen dat de onderwijs-overeenkomst geen bepalingen bevat over de onderwerpen die in de beschikking (= inburgeringsprogramma) reeds zijn geregeld. Voorts is opgenomen dat twee onderdelen van de onderwijsovereenkomst buiten toepassing blijven. Het betreft tussentijdse beëindiging van de overeenkomst en schadevergoeding waarop de deelnemer in bepaalde gevallen aanspraak zou kunnen maken.

Alle onderdelen van het inburgeringsprogramma dienen in de beschikking van het college van burgemeester en wethouders te worden opgenomen. Hiertoe behoren ook de afspraken over de begeleiding van het inburgeringsprogramma. De inrichting van het onderwijs, voor zover dit betrekking heeft op praktische indeling (zoals bijvoorbeeld lesrooster, lesmethoden, vakantieperioden, lokaties waar het onderwijs wordt verzorgd), wordt neergelegd in de onderwijsovereenkomst. Afspraken over de studiebegeleiding vanuit de educatie-instelling, over studie- en beroepskeuzevoorlichting worden ook in de onderwijsovereenkomst neergelegd. Voorts dient in de onderwijsovereenkomst een passage over schorsing en verwijdering te worden opgenomen. Het ligt in de rede dat, indien een dergelijke situatie zich voordoet of indien de nieuwkomer om andere redenen niet aanwezig is, de educatieve mentor hierover eerst contact opneemt met de trajectbegeleider van het inburgeringsprogramma.

2.4. Het inburgeringsprogramma

Het inburgeringsprogramma bestaat uit:

- een op het niveau, bedoeld in artikel 11, eerste lid, onder b, gericht educatief programma van ten hoogste 500 uren dat de volgende onderdelen bevat:
 - een op dat niveau gericht deel van een in artikel 7.3.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs bedoelde opleiding Nederlands als tweede taal I of II;
 - een in dat artikel bedoelde opleiding gericht op sociale redzaamheid, genaamd Maatschappij Oriëntatie;
 - een in dat artikel bedoelde opleiding gericht op breed maatschappelijk functioneren, genaamd Beroepenoriëntatie;
 - een toets;
 - maatschappelijke begeleiding; en
 - doorgeleiding naar een instantie die zorg draagt voor verdere scholing of voor toegang tot de arbeidsmarkt, voor zover de nieuwkomer daarvoor in aanmerking komt.

Zoals in de paragraaf over het inburgeringsonderzoek is beschreven dient het inburgeringsprogramma zoveel mogelijk aan te sluiten bij het beginniveau van de nieuwkomer en dient het rekening te houden met de individuele uitgangspositie en met de mogelijkheden voor verdere

ontwikkeling. Zo'n programma, dat is toegesneden op de individuele nieuwkomer (maatwerk), kan dan ook alleen maar worden vastgesteld na overleg met deze nieuwkomer.

Het ligt voor de hand dat een dergelijk inburgeringsprogramma slechts kan worden gerealiseerd, indien het aanbod van de onderdelen van de inburgeringsprogramma's voldoende is gedifferentieerd.

2.4.1. Het educatief programma

Voor de huidige educatieve programma's is gemiddeld 500 uur vastgesteld per nieuwkomer. Deze programma's bestaan uit een drietal onderdelen: Nederlands als Tweede Taal (NT2), Maatschappij Oriëntatie (MO) en Beroepenoriëntatie (BO). Het inburgeringsprogramma is erop gericht om de nieuwkomer zodanig toe te rusten dat voor hem of haar een redelijke startpositie voor volwaardige integratie in de samenleving is gerealiseerd.

In eerdere notities aan de Kamer (Kamerstukken II 1995/96, 24 401, nr. 4) is door het kabinet aangegeven dat voor wat betreft het beheersen van het Nederlands als tweede taal, wordt gestreefd naar een niveau dat is aangeduid als Cito 3. Dit niveau werd daarbij gehanteerd als een aanduiding van het niveau dat minimaal bereikt zou moeten zijn om aansluiting op vervolgonderwijs dan wel bemiddeling naar beroepsuitoefening mogelijk te maken. De relatie tussen het streefniveau van het educatief gedeelte van het inburgeringsprogramma en de doorstroom naar vervolgonderwijs en arbeidsbemiddeling houdt het kabinet nadrukkelijk vast. Het streven van alle betrokkenen bij de inburgering dient erop te zijn gericht om voor een zo groot mogelijk aantal nieuwkomers dit niveau te bereiken, zodat een dergelijk vervolg mogelijk is. Voor degenen die dit niveau niet bereiken in de beschikbare 500 uur zal de toets die wordt afgenomen aan het eind van het educatief gedeelte van het inburgeringsprogramma uitwijzen of zij wel een zodanig niveau van taalbeheersing en kennis van de Nederlandse samenleving hebben bereikt dat zij daarmee voldoen aan de voorwaarden die worden gesteld aan personen die het Nederlands staatsburgerschap wensen te verkrijgen. Bij de afronding van het educatief programma zal het daadwerkelijk bereikte niveau met behulp van een toets worden vastgesteld. Deze toets zal landelijk worden gestandaardiseerd en de afname zal extern worden gecontroleerd.

In het wetsvoorstel wordt de nieuwkomer de mogelijkheid geboden de toets af te leggen voordat de 500 uur zijn gehaald. Een dergelijke mogelijkheid doet zich voor als hij aannemelijk kan maken het beoogde streefniveau te kunnen halen of wanneer de educatie-instelling dit als zodanig inschat. Indien de nieuwkomer het streefniveau van het educatief programma behaalt wordt hij vrijgesteld van een verdere verplichte deelname aan het educatief gedeelte van het inburgeringsprogramma. Deze mogelijkheid is in het voorstel opgenomen om de nieuwkomer niet langer dan nodig is een verplichting tot inburgering op te leggen.

Met betrekking tot de doorstroming naar de arbeidsmarkt geldt het streefniveau van het educatieve programma als een minimum-streefniveau. Het bereiken van dit niveau impliceert niet dat de nieuwkomer het proces van inburgering heeft voltooid. Wel is een zodanig niveau van vaardigheden bereikt dat een goede startpositie voor daadwerkelijke (verdere) integratie is verkregen. Indien een hoger niveau voor een gewenste beroepsrichting en functieniveau is vereist kan de nieuwkomer uiteraard op vrijwillige basis dit niveau trachten te bereiken. Het is aan de gemeente om, in samenspraak met de nieuwkomer, te beslissen of het bereiken van dit hogere niveau wordt nagestreefd. Tevens

is het aan de gemeente om te beslissen dat een dergelijk traject uit de inburgeringsmiddelen wordt bekostigd of uit de reguliere middelen.

In het eindgesprek van het inburgeringsprogramma zou hiermee al rekening kunnen worden gehouden.

Met deze passage wordt tevens ingegaan op de opmerkingen die zijn gemaakt over de hoogopgeleiden in de overlegvergadering van de LAO met de Minister van Binnenlandse Zaken op 20 juni 1996. Op vrijwillige basis kan het niveau worden bereikt dat vereist is voor de gewenste beroepsrichting en functieniveau. De beslissing of het bereiken van een dergelijk niveau onderdeel zal uitmaken van het inburgeringsprogramma is aan de betreffende gemeente, in samenspraak met de nieuwkomer. Omdat het individueel maatwerk betreft zou hiermee, zoals gezegd, tijdens het eindgesprek al rekening kunnen worden gehouden.

Inmiddels is aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen door de Programma-eenheid ontwikkeling en rendement Volwasseneneducatie (Prove) een advies aangeboden over de te ontwikkelen kwalificatiestructuur voor de Volwasseneneducatie, inclusief het NT2. Ook zijn door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, krachtens het daartoe strekkend voorschrift in de Wet educatie en beroepsonderwijs per 1 januari 1996 eindtermen vastgesteld voor de opleidingen Nederlands als tweede taal, programma I en II. In zijn beleidsreactie bij het advies van de Prove heeft de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aangegeven dat in overleg met deskundigen op het terrein van NT2 een nadere invulling zal worden gegeven van de kwalificatiestructuur voor met name het onderdeel NT2. Bij de in dit wetsvoorstel opgenomen formuleringen over de resultaten die in het kader van het inburgeringsprogramma worden nagestreefd, is rekening gehouden met deze beide ontwikkelingen. Dit betekent met name dat de aanduiding van de Cito-niveaus niet wordt gehanteerd, maar een beschrijving wordt gegeven van de gewenste resultaten van het educatieve onderdeel van het inburgeringsprogramma. In de in artikel 11 van het wetsvoorstel aangekondigde ministeriële regeling zal de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen deze beschrijving uitwerken in termen van de kwalificatiestructuur Volwasseneneducatie.

De praktijk heeft uitgewezen dat zogenaamde intensieve cursussen, van 20 uur of meer per week, een hogere opbrengst hebben dan minder intensieve programma's. Daarom verdient het aanbeveling te streven naar educatieve programma's die een grote intensiteit hebben. Hierdoor wordt tevens bereikt dat de inburgeringsprogramma's van niet te lange duur zijn en het inburgeringstraject als geheel zo kort mogelijk is.

De nieuwkomer is gehouden bij alle onderdelen van het voor hem vastgestelde educatief programma aanwezig te zijn.

Van deze verplichting is de nieuwkomer vrijgesteld zolang er zich een of meerdere specifieke omstandigheden voordoen. Voor deze omstandigheden is aansluiting gezocht bij de Leerplichtwet 1969. Deze omstandigheden betreffen bijvoorbeeld ziekte of religieuze verplichtingen die de nieuwkomer moet nakomen. Een desbetreffend verzoek tot vrijstelling dient door de nieuwkomer te worden gedaan door middel van kennisgeving aan het hoofd van de educatie-instelling. Het ligt voor de hand dat de educatie-instelling de begeleider van de nieuwkomer bij het inburgeringsprogramma, de zgn. trajectbegeleider, over deze vrijstelling en de specifieke omstandigheden informeert.

De toets

De educatie-instelling biedt de nieuwkomer aan het eind van het educatief programma een toets aan. De nieuwkomer dient aan deze toets

deel te nemen. In het wetsvoorstel wordt een termijn van maximaal één jaar na inschrijving bij de instelling genoemd, waarbinnen de toets moet zijn afgelegd. Omdat de toets onderdeel is van het educatief programma wordt de toets afgenomen door de educatie-instelling waar de nieuwkomer het educatief programma heeft gevolgd. De educatie-instelling maakt gebruik van de landelijke gestandaardiseerde toets die voor het inburgeringsprogramma is ontwikkeld. De afname van de toets zal extern worden gecontroleerd.

In opdracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen is inmiddels een eerste versie van de deoltoets NT2 ontwikkeld. Op basis van de deoltoets NT2 zal het bereikte niveau van taalvaardigheid worden vastgesteld. Gezien de grote heterogeniteit van de groep nieuwkomers, onder meer wat betreft de vooropleiding en ervaring, zal de deoltoets NT2 een zo specifiek mogelijk inzicht moeten bieden in het bereikte resultaat ten behoeve van de vaststelling van het meest adequate vervolgtraject. De deoltoets NT2 zal daartoe zodanig worden ingericht dat uitspraken mogelijk zijn ten aanzien van het door de nieuwkomer bereikte niveau op de verschillende onderdelen van taalvaardigheid. IJkpunt voor de toetsontwikkeling vormen de eindtermen voor de opleidingen NT2 zoals die krachtens de Wet educatie en beroepsonderwijs zijn vastgesteld. Naast dit al bestaande ijkpunt zullen ten behoeve van het inburgeringsprogramma nog twee ijkpunten worden omschreven. Één ijkpunt op het streefniveau dat aansluitingsmogelijkheden geeft naar vervolgonderwijs en arbeidsmarkt en één ijkpunt dat gerelateerd is aan de taalvaardigheid die relevant is in het kader van de naturalisatieprocedure.

Hiernaast zal een deoltoets worden ontwikkeld om het niveau van vaardigheid van het onderdeel Maatschappij Oriëntatie te toetsen. Voor het onderdeel Beroepenoriëntatie zal geen toets worden ontwikkeld. De reden hiervan is dat dit onderdeel er specifiek op gericht is nieuwkomers vooral op individuele basis voorlichting te geven over een gedeelte van de arbeidsmarkt dat voor hen van toepassing is.

Nadat de toets is afgelegd reikt het bevoegd gezag van de instelling aan de nieuwkomer een verklaring uit. Deze verklaring vermeldt de resultaten van de toets en het behaalde niveau. Een afschrift van deze verklaring zal door de instelling aan het college van burgemeester en wethouders worden gezonden.

2.4.2. Maatschappelijke begeleiding

Voor de trajectbegeleiding wordt verwezen naar paragraaf 2.5.

Naast deze trajectbegeleiding kunnen nieuwkomers ook behoefte hebben aan maatschappelijke begeleiding in de vorm van hulp en informatie om in de lokale gemeenschap te kunnen participeren en om te kunnen deelnemen aan sociaal-culturele activiteiten. De informatie kan parallel lopen en aanvullend zijn aan de informatie die via het onderdeel van het educatief programma: de Maatschappij Oriëntatie, wordt gegeven.

De hier bedoelde begeleiding is een praktijk gericht onderdeel van het inburgeringsprogramma, waarbij vrijwilligers en diverse algemene en specifieke instellingen een belangrijke rol kunnen spelen.

In feite vormt deze begeleiding de schakel tussen de nieuwkomer en de lokale bevolking en biedt zij hem die persoonlijke begeleiding en aandacht die niet behoren tot het takenpakket van de betrokken instellingen. De gemeente kan hiertoe organisaties inschakelen als VluchtelingenWerk, het Algemeen Maatschappelijk Werk, de Regionale Instellingen voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg, organisaties van minderheden

en de Stichting Pharos. De laatstgenoemde stichting is een landelijke organisatie, deskundig op het gebied van specifieke psycho-sociale problemen van vluchtelingen. Van deze organisaties kan worden verwacht dat zij nieuwkomers kunnen motiveren tot deelname en dat zij, indien gewenst, adviezen kunnen geven aan de gemeente.

De maatschappelijke begeleiding is een wezenlijk onderdeel van het inburgeringsprogramma. Dit betekent dat hiermee in de voorbereidingen van de gemeentelijke programma's (inclusief de begroting) rekening dient te worden gehouden. Wanneer van de diensten van vrijwilligers gebruik wordt gemaakt, is het aan te raden de taken en de organisatievorm van het vrijwilligerswerk vast te leggen. Ook zou moeten worden gezorgd voor begeleiding en coördinatie van het werk van de vrijwilligers.

2.4.3. Doorgeleiding naar een instantie die zorg draagt voor verdere scholing of voor toegang tot de arbeidsmarkt, voor zover de nieuwkomer daarvoor in aanmerking komt

Het inburgeringsprogramma zal in de meeste gevallen worden afgesloten met een eindgesprek tussen de trajectbegeleider (zie paragraaf 2.5) en de nieuwkomer. Afhankelijk van de afspraken die zijn gemaakt bij het eindgesprek van het inburgeringsonderzoek, in het inburgeringsprogramma en tijdens het doorlopen van het inburgeringsprogramma, is het van belang dat andere betrokkenen, bijvoorbeeld een arbeidsconsulent of een cursusbegeleider vanuit het vervolg(beroeps-)onderwijs, aanwezig zijn bij het eindgesprek.

In dit gesprek worden het inburgeringsprogramma en de behaalde resultaten geëvalueerd. Het belangrijkste onderdeel van dit gesprek is echter het maken van afspraken over verdere scholing of over mogelijkheden die toegang bieden tot de arbeidsmarkt. Het eindgesprek dient daadwerkelijk te zijn gericht op doorgeleiding naar andere instanties.

Uit de Nieuwkomerscatalogus 1995, uitgegeven door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, blijkt dat de meeste projecten (70%) de nieuwkomers doorleiden naar een vervolgprogramma.

De coördinatie van het vervolgprogramma valt in veel gevallen onder de verantwoordelijkheid van een gemeentelijke dienst, al dan niet in samenwerking met VluchtelingenWerk en het Regionaal Bureau Arbeidsvoorziening. Maar er zijn ook gemeenten waar het vervolgtraject wordt gecoördineerd door de Basiseducatie, het Voortgezet Algemeen Volwassenenonderwijs of een welzijnsinstelling.

In de paragrafen 2.7.4 en 2.7.5 zal worden ingegaan hoe via de Algemene Bijstandswet en de Arbeidsvoorzieningswet kan worden bijgedragen aan de verbetering van de aansluiting van nieuwkomers op de arbeidsmarkt. Daaruit zal blijken dat, hoewel het onderhavige wetsvoorstel geen bepalingen kent met betrekking tot aansluiting van de nieuwkomers op de arbeidsmarkt, dit niet betekent dat er in dit opzicht geen wettelijke verplichtingen zijn. Deze zijn echter niet specifiek, maar generiek en vloeien voort uit andere wetten.

Certificaat

Nadat het inburgeringsprogramma is afgerond draagt het college van burgemeester en wethouders er zorg voor dat de nieuwkomer een certificaat wordt uitgereikt. Dit certificaat is het bewijs dat de nieuwkomer aan het inburgeringsprogramma heeft deelgenomen. Tevens blijkt uit dit certificaat het behaalde niveau. Het certificaat heeft landelijke erkenning, hetgeen betekent dat de uitspraken met betrekking tot het al dan niet

hebben voldaan aan de verplichtingen in het kader van de inburgering en met betrekking tot het bereikte niveau, landelijk geldend zijn.

2.5. De trajectbegeleiding

De trajectbegeleider is een persoon, die verbonden is aan de instelling die door het college van burgemeester en wethouders is aangewezen het inburgeringsbeleid voor nieuwkomers uit te voeren. Elke nieuwkomer krijgt een trajectbegeleider aangewezen. De taak van de trajectbegeleider is de nieuwkomer tijdens de duur van het inburgeringsprogramma te begeleiden.

De trajectbegeleider speelt een cruciale rol bij de inburgering. Het is vooral deze functionaris die invulling geeft aan het concept «individueel maatwerk». Vanaf het moment dat de nieuwkomer zich meldt voor het inburgeringsonderzoek is hij, tot aan de daadwerkelijke doorgeleiding aan het eind van het inburgeringsprogramma, de persoon die de nieuwkomer persoonlijk begeleidt, zo nodig motiveert en steunt bij eventuele problemen. De trajectbegeleider volgt de voortgang van de nieuwkomer. Daartoe onderhoudt hij actief contact met de educatie-instelling waar de nieuwkomer het educatief programma volgt. Dit zal tot gevolg hebben dat trajectbegeleider en de educatieve mentor intensief overleg moeten voeren.

Het ligt voor de hand dat de trajectbegeleider afspraken maakt met de betreffende educatie-instelling over het melden van de voortgang en van voorkomende problemen. In gezamenlijkheid kunnen vervolgens afspraken worden bijgesteld en oplossingen worden gevonden voor de gesignaleerde problemen, zoals langduriger ziekte en uitval door andere redenen (verhuizingen, zwangerschap, familieproblemen). Zo kan het voorkomen dat de nieuwkomer (tijdelijk) werk krijgt aangeboden, waarvan de werktijden moeilijk in overeenstemming zijn te brengen met de tijden van het educatief programma of de intensiviteit ervan. In de huidige praktijk wordt in zo'n geval getracht een oplossing te vinden door de nieuwkomer een avond- of weekendcursus te laten volgen.

Het is van belang dat het inburgeringsprogramma van de nieuwkomer ook tussentijds door de trajectbegeleider wordt geëvalueerd. Gebruik makend van de informatie over de voortgang die de nieuwkomer boekt, kan in de gesprekken die hij met de nieuwkomer heeft worden gezien of alles nog naar wens gaat, of dat er bijstellingen moeten plaatsvinden, of dat het afgesproken einddoel, en dus ook de beschikking, moet worden gewijzigd.

Voorts is het van belang dat de trajectbegeleider zorgt voor registratie en monitoring. Op die manier worden de resultaten van het inburgeringsprogramma van iedere nieuwkomer in elke fase overzichtelijk in kaart gebracht en kan worden gevolgd of het inburgeringsprogramma naar wens verloopt. In de huidige praktijk maakt het merendeel van de gemeenten gebruik van het deelnemersregistratiesysteem DIAGRAM, een in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ontwikkeld registratie-systeem.

Het ligt eveneens voor de hand dat het ook tot de taak van de trajectbegeleider behoort dat hij, afhankelijk van de afspraken die met de nieuwkomer zijn gemaakt tijdens het inburgeringsonderzoek of gedurende het inburgeringsprogramma, contacten legt met educatie-instellingen waar de nieuwkomer zijn opleiding kan vervolgen of met instellingen die zorg dragen voor de toeleiding naar de arbeidsmarkt.

2.6. Organisatie en samenwerking tussen (gemeentelijke) instellingen

2.6.1. De één-loket-benadering

Een aantal gemeenten heeft in de afgelopen jaren gekozen voor de één-loket-benadering. Dit houdt het volgende in.

In een van de pre-adviezen, opgenomen in het advies Beleidsopvolging Minderhedendebat van Van der Zwan en Entzinger, beschrijft mevrouw Van der Stoel hoe de opvang en inburgering van nieuwkomers kan verlopen.

Zij gaat ervan uit dat elke nieuwkomer zich meldt bij een Bureau Nieuwkomers. «Zonder aantoonbaar bewijs van bezoek aan dit bureau is geen enkele overheidsvoorziening toegankelijk voor nieuwkomers. Het bureau is gevestigd in het bevolkingsregister. Achter dit ene loket wordt samengewerkt tussen de Dienst Bevolkingsregister, de vreemdelingenpolitie, de Dienst Herhuisvesting, de gemeentelijke Sociale Dienst, en het Regionaal Bureau Arbeidsvoorziening. Dit betekent dat voor het ene doel «inburgering» elkaars bestanden toegankelijk zijn. Staat iemand niet ingeschreven bij bevolking en vreemdelingendienst, dan wordt geen enkele voorziening toegekend».

In een aantal grote gemeenten wordt deze één-loket-benadering vorm gegeven. In Rotterdam wordt uitgegaan van het motto «geen PIN, geen POEN»: een nieuwkomer moet zich eerst inschrijven bij het PIN (Project integratie nieuwkomers: het Rotterdamse Bureau Nieuwkomers), voordat hij recht heeft op een uitkering. Dit is echter geen sluitende aanpak, omdat niet elke nieuwkomer in aanmerking komt voor een bijstandsuitkering en zich dus niet altijd in eerste instantie meldt bij de Sociale Dienst.

Een ander voorbeeld van de één-loket-benadering in gemeenten is dat er een duidelijke link wordt gelegd tussen inburgering en uitreiking van de verblijfsvergunning. Hierbij is sprake van een nauwe samenwerking tussen de vreemdelingenpolitie, de Dienst Bevolkingsregister en het Bureau Nieuwkomers. Wanneer de nieuwkomer een verblijfsvergunning aanvraagt, wordt hij geregistreerd als aspirantdeelnemer bij het Bureau Nieuwkomers. Wanneer de vergunning tot verblijf is toegekend, wordt deze zo spoedig mogelijk daarna door de Dienst Bevolkingsregister op het stadhuis uitgereikt. Daar bevindt zich ook het immigratieloket van het Bureau Nieuwkomers. Direct na ontvangst van de verblijfsvergunning heeft de nieuwkomer daar het eerste gesprek in het kader van het inburgeringsonderzoek. Na het afsluiten van dit onderzoek kan het inburgeringsprogramma van start gaan.

In kleinere gemeenten is de jaarlijkse instroom van nieuwkomers zo gering dat een dergelijke organisatorische investering niet rendabel is. Intergemeentelijke samenwerking (zie paragraaf 2.6.3) ligt voor deze gemeenten meer in de rede.

2.6.2. De gemeentelijke regie

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de organisatie van de uitvoering. Er zijn veel organisaties betrokken bij de uitvoering. Behalve de organisaties die al zijn genoemd in paragraaf 2.6.1 zijn dit met name de educatie-instellingen, de plaatselijke verenigingen VluchtelingenWerk, minderhedenorganisaties (steunfuncties en zelforganisaties), de gemeentelijke Sociale Dienst, de Regionale Bureaus Arbeidsvoorziening, het Algemeen Maatschappelijk Werk, de Regionale Instellingen voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg en de woningcorporaties. Bij de uitvoering van het inburgeringsbeleid werken deze organisaties op een

procesgerichte wijze samen. Zij behouden ieder hun eigen verantwoordelijkheid, maar streven naar afstemming van werkprocessen door procedurele afspraken. Om een effectieve, efficiënte en klantgerichte uitvoering van het inburgeringsbeleid mogelijk te maken, is het noodzakelijk dat de procesgerichte samenwerking wordt aangestuurd en gestructureerd. Dit is de verantwoordelijkheid van de gemeente en wordt omschreven als de gemeentelijke regiefunctie. Bij de gemeentelijke regiefunctie zijn de afstemming van doelstellingen van uitvoerende organisaties, het vastleggen van hun (deel)producten, het afleggen van verantwoording en de verdeling van het budget essentieel.

Regie kan alleen plaatsvinden op basis van een goede monitoring middels een deelnemersregistratiesysteem. Is de monitoring onvoldoende, dan kan er nauwelijks sprake zijn van een goede planning (educatie-plaatsen, kinderopvang), uitvalbewaking, resultaatmeting of voorstellen ter verbetering. Ook de financiering (begroting en verantwoording) is gebaat bij betrouwbare gegevens uit een adequaat deelnemersregistratiesysteem.

2.6.3. Samenwerking tussen gemeenten

In de Regeling integratie nieuwkomers (RIN) werd een ondergrens bepaald van een minimaal aantal van 50 nieuwkomers om een projectaanvraag te kunnen doen. Dit vereiste noopte gemeenten die een kleine instroom van nieuwkomers kenden tot het indienen van een gezamenlijke aanvraag. Sinds 1996 is het vereiste van een minimum aantal nieuwkomers voor het doen van een aanvraag, komen te vervallen. Toch heeft samenwerking tussen gemeenten bepaalde voordelen. Men heeft een ruimer budget, waardoor een betere infrastructuur mogelijk wordt. Er zijn echter ook andere argumenten aan te voeren voor het nastreven van een intergemeentelijke samenwerking op het gebied van inburgering. Zo zullen er veelal intergemeentelijke samenwerkingsverbanden rond educatie, onderwijs en arbeidsvoorziening gaan bestaan. In sommige samenwerkingsverbanden bestaat de mogelijkheid dat vanuit de scholingsgelden van het Regionaal Bureau Arbeidsvoorziening wordt bijgedragen aan het traject dat de nieuwkomer doorloopt.

Deze vormen van samenwerking acht het kabinet van belang. Op deze wijze kan een meer nauwkeurige aansluiting worden geregeld met vervolg(beroeps)onderwijs of toeleiding naar de arbeidsmarkt.

De op deze wijze ontstane intergemeentelijke samenwerking leidt in de praktijk niet altijd tot hechte verbanden; per gemeente kunnen tamelijk autonome projecten blijven bestaan. Ook is het niet altijd zo dat gemeentelijke samenwerkingsverbanden bestaan uit alleen kleine gemeenten. In de huidige praktijk is het vaak een grote gemeente met meer dan 50 nieuwkomers, die met kleinere omliggende gemeenten een samenwerkingsverband vormt.

2.7. *Relatie met andere wetgeving*

2.7.1. Relatie met de Wet educatie en beroepsonderwijs

Het onderhavige wetsvoorstel sluit in zijn systematiek aan bij een aantal reeds in de Wet educatie en beroepsonderwijs geregelde onderwerpen. Die aansluiting betreft:

- a. de bekostiging van het educatief programma, bedoeld in artikel 6, onder a van dit wetsvoorstel;
 - b. de relatie tussen de nieuwkomer en de onderwijsinstelling;
 - c. de onderwijsinhoudelijke regeling van het educatief programma.
- Deze onderwerpen komen hierna achtereenvolgens aan de orde.

Bekostiging

In artikel 2.3.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs wordt in plaats van de huidige bekostigingsgrondslag voor de educatieve programma's een grondslag voor een Besluit bekostiging inburgering opgenomen. Dit besluit zal na overleg met de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Binnenlandse Zaken tot stand komen. Deze regeling bij algemene maatregel van bestuur omvat tevens de algemene maatregel van bestuur die op grond van artikel 16 voor de onderdelen van het inburgeringsprogramma genoemd in de artikelen 6, onder b en c, en 15 van dit wetsvoorstel, wordt voorzien.

Relatie nieuwkomer/onderwijsinstelling

De relatie tussen de nieuwkomer en de onderwijsinstelling wijkt in een aantal opzichten af van die tussen de deelnemer aan andere opleidingen educatie en de onderwijsinstelling. Deze afwijkingen zijn specifiek voor de categorie nieuwkomers in de Wet educatie en beroepsonderwijs en deels eveneens in dit wetsvoorstel opgenomen.

De meest kenmerkende afwijking is het feit dat deelname aan inburgering niet vrijwillig is en de uitkomsten van die inburgering ook niet vrijblijvend zijn. De nieuwkomer heeft een aanwezigheidsplicht en is verplicht een toets af te leggen.

IJkpunten

Ijkpunt voor de toetsontwikkeling vormen de eindtermen voor de opleidingen NT2 zoals die krachtens de Wet educatie en beroepsonderwijs zijn vastgesteld. Naast dit al bestaande ijkpunt zullen ten behoeve van het inburgeringsprogramma nog twee ijkpunten worden omschreven. Een ijkpunt op het streefniveau dat aansluitingsmogelijkheden geeft naar vervolgonderwijs of arbeidsmarkt en een ijkpunt dat gerelateerd is aan de taalvaardigheid die relevant is in het kader van de naturalisatieprocedure.

De toets

Gelet op de definitie van het begrip eindtermen is tevens voorzien in een aparte regeling van de toets in de Wet educatie en beroepsonderwijs. Daartoe is een nieuwe paragraaf toegevoegd aan hoofdstuk 7, titel 4 van de Wet educatie en beroepsonderwijs. Tevens is het bepaalde ten aanzien van examens voor de inburgering buiten werking gesteld door wijziging van artikel 7.1.2.

De voor de inburgering voorziene toets meet het door de deelnemer bereikte niveau, nadat de andere onderdelen van het educatief programma gedurende een bepaalde periode zijn doorlopen. Dit niveau zal niet in alle gevallen gelijk zijn aan het streefniveau. De toets geeft een indicatie welk niveau is bereikt.

De hier bedoelde toets zal eveneens toegepast worden in gevallen waarin de gemeente afziet van het vaststellen van een inburgeringsprogramma voor de nieuwkomer. Nieuwkomers die aannemelijk maken dat zij het streefniveau hebben bereikt behoeven immers niet meer te worden ingeburgerd.

Ook in gevallen waarin een inburgeringsprogramma is vastgesteld en de nieuwkomer sneller dan verwacht (binnen de vastgestelde maximale 500 uur in een jaar) het streefniveau van het inburgeringsprogramma heeft behaald, kan dit door middel van de toets worden vastgesteld en

wordt de nieuwkomer vrijgesteld van verdere verplichte deelname aan het educatief programma.

Een verklaring waarin de toetsresultaten van de verschillende vaardigheden zijn opgenomen wordt de nieuwkomer zo spoedig mogelijk uitgereikt door de educatie-instelling, waar het educatief programma is gevolgd.

2.7.2. Relatie met de Rijkswet op het Nederlandschap

De kennis, het inzicht en de vaardigheden aan het einde van het educatief programma wordt uitgedrukt in niveaus. In het wetsvoorstel zijn twee niveaus opgenomen. Het eerste niveau geeft vrijstelling van de naturalisatietoets, zoals bedoeld in de Rijkswet op het Nederlandschap. Deze naturalisatietoets houdt beoordeling in van de kennis van het Nederlands als gesproken taal. Vrijstelling hiervan betekent dat de nieuwkomer bij een verzoek om verlening van het Nederlandschap, bedoelde toets niet meer hoeft af te leggen.

2.7.3. Relatie met de Leerplichtwet 1969

Het onderhavige wetsvoorstel bevat op enkele punten dwarsverbanden met de Leerplichtwet 1969. Voor de goede orde: die laatste wet is niet rechtstreeks van toepassing op de nieuwkomer. De nieuwkomer is weliswaar onderwijsdeelnemer in de zin van de Wet educatie en beroeps- onderwijs, maar heeft reeds de leeftijd van 18 jaren bereikt en is dus niet (partieel) leerplichtig in de zin van die wet. Artikel 3 van Leerplichtwet 1969 regelt het einde van de volledige leerplicht (na ten minste 12 volledige schooljaren of bij het bereiken van de leeftijd van 16 jaren); wie niet langer volledig leerplichtig is, valt onder artikel 4a van die wet en is daarmee partieel leerplichtig, voor een periode van een jaar.

Enkele bepalingen van het voorliggende wetsvoorstel verklaren onderdelen van de Leerplichtwet 1969 van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de nieuwkomer.

Het gaat daarbij om twee groepen van onderwerpen:

a. de gronden voor vrijstelling van geregeld schoolbezoek. Artikel 11 van de Leerplichtwet 1969 noemt 7 gronden voor een dergelijke vrijstelling. Daarvan zijn er 6 van overeenkomstige toepassing verklaard. In de artikelen 12 tot en met 14 zijn de voorwaarden geregeld waaronder een beroep op dergelijke vrijstellingen kan worden gedaan. Ook die voorwaarden zijn van overeenkomstige toepassing verklaard. Zie verder ook de artikelsgewijze toelichting (artikel 9);

b. de systematiek van het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet 1969 door de gemeenten. Deze systematiek is van overeenkomstige toepassing verklaard op het gemeentelijk toezicht ten aanzien van de naleving van een aantal bepalingen van het wetsvoorstel. Het betreft de artikelen 16, tweede, derde en vierde lid, 17, 18, eerste en derde lid, en 21, tweede lid, van de Leerplichtwet 1969.

Zie voor de gekozen toezichtsystematiek meer uitgebreid paragraaf 2.9.1 van deze memorie van toelichting.

2.7.4. Relatie met de Algemene bijstandswet

Op grond van de Algemene bijstandswet (Abw) zijn gemeenten op het moment van de aanvraag om bijstand of kort daarna gehouden om in overleg met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie een diagnose te stellen van de arbeidsmarktkansen van de bijstandsgerechtigde. Als het resultaat van dit onderzoek leidt tot de conclusie dat betrokkene niet op eigen kracht kan uitstromen (dit zal voor de huidige groep nieuwkomers in de

meeste gevallen de uitkomst zijn) dan zullen door de gemeente, de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en de betrokkene afspraken moeten worden gemaakt over aanvullende voorzieningen. De gemeente en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie bepalen, mede op grond van de beschikbare capaciteit, voor wie zij gezamenlijk afspraken maken (in de vorm van een trajectplan) en leggen deze afspraken vast als onderdeel van de bijstandsverplichtingen.

Een inburgeringsprogramma kan als onderdeel van het trajectplan, gericht op arbeidsinschakeling, worden opgevat. Afhankelijk van de individuele omstandigheden kan dit worden gevolgd door of worden gecombineerd met een arbeidsmarkttraject. Voor zover nieuwkomers bijstandsgerechtigd zijn heeft de gemeente derhalve een verantwoordelijkheid voor het tot stand brengen van de aansluiting met de arbeidsmarkt.

In de Abw is in dit verband tevens bepaald dat de afspraken in het kader van de samenwerking van het college van burgemeester en wethouders en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie op het terrein van de inschakeling van bijstandsgerechtigden in het arbeidsproces en de wijze van uitvoering daarvan, worden vastgelegd in een beleidsplan respectievelijk beleidsverslag.

Sollicitatieplicht, arbeid en inburgeringsplicht

Op grond van de Abw worden in beginsel aan bijstandsgerechtigden verplichtingen opgelegd gericht op de arbeidsinschakeling. Deze verplichtingen vloeien voort uit een van de hoofddoelstellingen van de Abw, te weten het bevorderen van de zelfstandige bestaansvoorziening. Als concreet voorbeeld kunnen worden genoemd de sollicitatieplicht, de plicht tot inschrijving bij het arbeidsbureau en de plicht tot het aanvaarden van passende arbeid. In bepaalde gevallen kan van een of meer verplichtingen ontheffing worden verleend. Dit kan zich voordoen indien in het individuele geval belemmeringen bestaan om aan dergelijke verplichtingen te voldoen, bijvoorbeeld op grond van medische of sociale omstandigheden of omdat bepaalde verplichtingen niet gelijktijdig kunnen worden nagekomen. Indien het college van burgemeester en wethouders het volgen van een inburgeringsprogramma als verplichting aan de uitkering verbindt en dit programma uitsluitend via een intensief dagprogramma gevolgd zal kunnen worden, zal bijvoorbeeld een tijdelijke ontheffing kunnen worden gegeven van de sollicitatieplicht en de verplichting tot het aanvaarden van passende arbeid gedurende het programma. Anderzijds zal het niet in alle gevallen nodig zijn om een dergelijke ontheffing te verlenen. Dit zal per geval moeten worden beoordeeld aan de hand van de bestaande mogelijkheden. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat, afhankelijk van de wijze van organisatie en de inhoud van het geïndiceerde inburgeringsprogramma, in bepaalde gevallen een combinatie van betaalde arbeid en het inburgeringsprogramma mogelijk is. Het bovenstaande is eveneens van toepassing in het geval de nieuwkomer zelf arbeid vindt. Het ligt voor de hand dat de nieuwkomer vóór het aanvaarden van deze arbeid hierover eerst contact opneemt met de gemeente.

De VNG heeft in haar reactie op het wetsvoorstel een opmerking gemaakt over de relatie inburgering en arbeid en met name over de situatie waarin de nieuwkomer zelf arbeid heeft gevonden. Zoals gezegd is het van belang dat in verband met de inburgeringsverplichting, de nieuwkomer vóór het aanvaarden van deze arbeid hierover eerst contact opneemt met de gemeente. Op deze wijze kan een op de situatie van de nieuwkomer afgestemd inburgeringsprogramma worden afgesproken. Op voorhand kan voor nieuwkomers de inburgeringsplicht niet leiden tot een categorale ontheffing van de arbeidsverplichtingen in het kader van de

Abw. Deze beoordeling van de gemeente is een kwestie van individueel maatwerk op lokaal niveau.

2.7.5. Relatie met de Arbeidsvoorzieningswet

Met betrekking tot de Arbeidsvoorzieningsorganisatie geldt in algemene zin dat werkzoekenden ondersteuning kunnen verwachten bij het in beeld brengen van individuele mogelijkheden op de regionale arbeidsmarkt. Dit valt onder de zogenaamde basisdienstverlening, die voor iedere werkzoekende toegankelijk is.

Daarnaast beschikt de Arbeidsvoorzieningsorganisatie over een prestatiebudget dat ingezet wordt voor intensieve begeleiding naar de arbeidsmarkt. Naast de activiteiten in het kader van de basisdienstverlening en de besteding van het prestatiebudget kent de Arbeidsvoorzieningswet tenslotte de mogelijkheid dat extra diensten worden geleverd via inkoop. Uitgangspunt bij de inzet van het prestatiebudget en de inkoopmiddelen is dat de middelen primair terecht komen bij degenen die ook daadwerkelijk extra ondersteuning behoeven van de Arbeidsvoorziening om te worden toegeleid naar de arbeidsmarkt. De doelgroepdefiniëringen zoals die ten tijde van de voorgaande Arbeidsvoorzieningswet golden boden te veel ruimte, zowel aan de Arbeidsvoorzieningsorganisatie (bij het voldoen aan taakstellingen) als aan de werkzoekenden die onder de bedoelde definities vielen. Niet iedere allochtone werkzoekende is immers per definitie aangewezen op ondersteunende maatregelen van Arbeidsvoorziening. Bovendien was de oude doelgroepdefinitie weinig onderscheidend omdat het (over)grote deel van het werkzoekendenbestand van Arbeidsvoorziening hiermee tot de doelgroep behoorde. Om deze redenen heeft de Arbeidsvoorzieningsorganisatie ervoor gekozen de «afstand tot de arbeidsmarkt» als indicatie per individu te hanteren voor de inzet van aanbodversterkende maatregelen en niet dat een groep in haar geheel voor aanbodversterking in aanmerking komt.

De nieuwe werkwijze van Arbeidsvoorziening komt erop neer dat het bestand van werkzoekenden aan de hand van objectieve criteria (zoals leeftijd, opleidingsniveau, werkervaring en het behoren tot een etnische minderheidsgroep) en subjectieve criteria (zoals motivatie, sociale zelfredzaamheid) in categorieën worden ingedeeld. Ook de (on)mogelijkheden op de regionale arbeidsmarkt worden daarbij in beschouwing genomen. Arbeidsvoorziening kent aldus vier categorieën van cliënten. Er is een categorie van werkzoekenden die vooralsnog niet bemiddelbaar zijn of tijdelijk dan wel permanent op additionele werkgelegenheid zijn aangewezen en er is een categorie die direct bemiddelbaar is. De twee overige categorieën werkzoekenden worden, voor zover de middelen toereikend zijn, via ondersteunende maatregelen meer of minder intensief begeleid naar de arbeidsmarkt. De bestandsindeling en de inzet van middelen uit het prestatiebudget van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie geschiedt overigens in nauw overleg met de gemeenten en de bedrijfsverenigingen.

Aan de Arbeidsvoorzieningsorganisatie zal worden gevraagd zichtbaar te maken in welke mate diverse groepen werkzoekenden bij de besteding van haar prestatiebudget aan bod zijn gekomen. De groep nieuwkomers zal hierbij expliciet worden meegenomen. Het is dat ook van belang dat de expertise ten behoeve van arbeidsmarkttrajecten voor nieuwkomers in de Arbeidsvoorzieningsorganisatie behouden blijft en per regio voldoende beschikbaar is.

2.8. Financiële aspecten

Het Rijk zal de gemeenten in staat stellen de zorgplicht ten opzichte van de nieuwkomers waar te maken door het beschikbaar stellen van een bijdrage. Deze bijdrage is bedoeld voor alle onderdelen van het inburgeringsprogramma. De financiële regeling na de inwerkingtreding van de Wet inburgering nieuwkomers zal voortbouwen op de financiële regelgeving voor inburgering zoals deze is ingevoerd per 1 januari 1996. Op basis van de Onderwijsregeling inburgering nieuwkomers gebaseerd op de Wet educatie en beroepsonderwijs ontvangen gemeenten een bijdrage voor de educatieve component van het inburgeringsprogramma. Voor de welzijnscomponent ontvangen de gemeenten een bijdrage op basis van de Welzijnsregeling inburgering nieuwkomers.

Na inwerkingtreding van de Wet inburgering nieuwkomers zullen gemeenten bijdragen ontvangen voor inburgering van nieuwkomers op basis van de Wet educatie en beroepsonderwijs voor het educatief programma en op basis van artikel 16 van dit voorstel voor de welzijnscomponent, bestaande uit het inburgeringsonderzoek, de maatschappelijke begeleiding, de doorgeleiding naar een instantie die zorg draagt voor verdere scholing of voor toegang tot de arbeidsmarkt en de trajectbegeleiding.

In de regelgeving na inwerkingtreding van de Wet inburgering nieuwkomers zullen de belangrijkste kenmerken van de per 1 januari 1996 ingevoerde regelingen voor inburgering worden gehandhaafd. Dat betreft ten eerste het uitgangspunt van een vast, lump sum bedrag dat gemeenten per inburgeringsprogramma ontvangen. Dit bedrag is opgebouwd uit een bijdrage voor het educatief programma op basis van de Wet educatie en beroepsonderwijs en een bijdrage voor de welzijnscomponent op basis van artikel 16. Het is aan de gemeente te bepalen welk deel van het bedrag wordt ingezet voor de educatieve component en welk deel voor de welzijnscomponent. De beide bijdragen zijn daarmee onderling uitwisselbaar. Gemeenten worden op deze manier in staat gesteld de middelen voor inburgering op een efficiënte en bij de achtergronden van de nieuwkomers passende manier in te zetten.

Ten tweede blijft de financiering voor inburgering een output-karakter houden. Dit houdt in dat gemeenten jaarlijks een budget ontvangen op basis van een raming van het aantal in te burgeren nieuwkomers. Bij de bepaling van het landelijk budget voor jaar t zal verder rekening worden gehouden met het aantal gerealiseerde inburgeringsprogramma's in jaar t-2. Na afloop van elk jaar verantwoorden gemeenten het aantal realisaties bij de twee betrokken departementen.

Op dit moment geldt voor gemeenten de verplichting op basis van de Wet educatie en beroepsonderwijs om de educatieve activiteiten alleen te kunnen laten uitvoeren door educatie-instellingen.

Vanuit de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer en vanuit verschillende gemeenten is de wens geuit meer ruimte te geven aan gemeenten om op maat gesneden opleidingen voor nieuwkomers van andere dan de educatie-instellingen te kunnen betrekken.

In het wetsvoorstel wordt aan de Minister van Binnenlandse Zaken opgedragen de onderhavige regeling binnen drie jaar na inwerkingtreding te evalueren. Hierbij zal de verplichte aanbesteding bij educatie-instellingen worden betrokken. In dat verband zullen met name de volgende criteria/aandachtspunten een rol spelen: het beschikbaar blijven van een kwalitatief voldoende aanbod voor educatie en het voorkomen van een situatie waarin particuliere instellingen het beste en minst risicovolle deel van de markt innemen. De financiële gevolgen en

implicaties voor het Rijk van het hanteren van bovenstaande criteria zullen moeten worden bezien, met name wat betreft wachtgeldconsequenties. Het kabinet heeft het voornemen om na deze evaluatie de verplichte aanbesteding bij educatie-instellingen te bezien, dit in het licht van haar uitgangspunten ten aanzien van de vrije marktwerking. In de toekomst zullen de educatie-instellingen in staat moeten zijn om als volwaardige marktpartij te opereren. Voor de educatieve opvang van nieuwkomers worden tussen educatie-instellingen en individuele gemeenten contracten gesloten. In het contract tussen gemeenten en Regionale Opleidingencentra is het van belang dat er een evenwichtige relatie wordt ontwikkeld met betrekking tot de formulering en afstemming van vraag en aanbod.

De financiële regelgeving zal na inwerkingtreding van de Wet inburgering nieuwkomers op een tweetal punten vernieuwd worden. De eerste betreft meer zekerheid voor de gemeenten over de van het Rijk te ontvangen bijdragen voor de inburgering van nieuwkomers.

Anders dan in de afgelopen jaren wordt er niet langer gewerkt met een systeem van voorschotten en afrekeningen, maar wordt het eenmaal vastgestelde landelijk budget voor jaar t definitief over de gemeenten verdeeld naar rato van hun aandeel in het totaal aantal gerealiseerde inburgeringsprogramma's in jaar t-2.

Bij de vaststelling van het landelijk budget voor jaar t wordt zoals gezegd in eerste instantie uitgegaan van de raming van het aantal nieuwkomers voor dat jaar. Daarnaast zal rekening worden gehouden met de landelijke aantal gerealiseerde inburgeringsprogramma's in jaar t-2. Wijkt deze realisatie meer dan een bepaald percentage (bandbreedte) af van de voor jaar t-2 gehanteerde raming, dan zal het landelijk budget voor jaar t worden verhoogd c.q. verlaagd met de afwijking ten opzichte van deze raming voorzover deze de bandbreedte overschrijdt.

Ten tweede zullen de voorwaarden die zijn verbonden aan het verstrekken van bijdragen voor de inburgering van nieuwkomers op basis van de Wet educatie en beroepsonderwijs enerzijds en op basis van artikel 16 anderzijds na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel volledig gelijk zijn getrokken en neergelegd in één algemene maatregel van bestuur. Bij of krachtens bedoelde algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot aan de verstrekking van de bijdrage te verbinden voorschriften.

Om een aantal redenen is in het kader van dit wetsvoorstel afgezien van een verdere decentralisatie van de bekostigingssystematiek. De belangrijkste hiervan is dat de kostenontwikkeling nog te onzeker is om de risico's hiervan zonder meer bij de gemeenten neer te leggen.

Wel is het voornemen na te gaan in hoeverre een aanpassing in de financiële systematiek mogelijk is die leidt tot een verdere verruiming van de bestedingsvrijheid van de gemeenten, in ieder geval binnen een breder domein van relevante activiteiten, maar zo mogelijk gemeentebreed. Dit mogelijk perspectief van verdere decentralisatie zal voor het eerst aan de orde zijn bij de evaluatie van de wet die binnen drie jaar na inwerkingtreding zijn beslag zal krijgen. Dat biedt voldoende tijd om ervaring op te doen met de feitelijke kostenontwikkeling en om een optimaal evenwicht te vinden tussen globaliteit en bestedingsvrijheid enerzijds en kostenoriëntatie anderzijds. Bij decentralisatie naar de gemeenten dient wel te worden aangetekend dat de keerzijde hiervan is dat gemeenten de inburgering van nieuwkomers zullen moeten bekostigen vanuit de eigen middelen en daarmee het volledige financiële risico zullen moeten dragen.

Het kabinet is van mening dat de financiële regelgeving na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel zich kenmerkt door een grote

beleidsruimte voor de gemeenten. Zij krijgen een zorgplicht om nieuwkomers in te burgeren en hun inburgeringsbehoefte op basis van maatwerk te beoordelen. Vervolgens is de wijze waarop zij de inburgering vorm geven, het afsluiten van contracten met educatie-instellingen en de maatschappelijke begeleiding in belangrijke mate aan het inzicht van de gemeenten overgelaten. De wet is verder sober op het punt van administratieve verplichtingen jegens het Rijk. Duidelijk is tot uiting gebracht dat de primaire verantwoordelijkheid voor de opvang van nieuwkomers bij de gemeenten ligt.

In de in het wetsvoorstel opgenomen t-2-systematiek is rekening gehouden met de opmerkingen die de VNG heeft gemaakt met betrekking tot de financiële systematiek voor inburgering.

2.9. Handhaving en rechtsbescherming

2.9.1. Toezicht

Ingevolge het onderhavige wetsvoorstel rusten op de nieuwkomer verschillende verplichtingen, te weten:

- melding voor het inburgeringsonderzoek (artikel 2);
- verlening van medewerking aan het inburgeringsonderzoek (artikel 4, derde lid);
- inschrijving bij een educatie-instelling (artikel 8, eerste volzin);
- aanwezigheid bij het educatief programma, daaronder begrepen het afleggen van een toets (artikel 9, eerste lid, en artikel 10, derde lid);
- verlening van medewerking aan de overige onderdelen van het inburgeringsprogramma (artikel 12).

Voor het toezicht op de naleving van deze verplichtingen is gekozen voor een regeling die op een aantal punten overeenkomt met de regeling die ten aanzien van het toezicht in de Leerplichtwet 1969 is getroffen. Het belangrijkste punt van overeenkomst is dat in artikel 17 van dit wetsvoorstel het toezicht, evenals in de Leerplichtwet 1969 het geval is, is opgedragen aan het college van burgemeester en wethouders. Voor de feitelijke uitvoering van het toezicht dient het college een of meer ambtenaren aan te wijzen. Voorts dient het college te controleren of de nieuwkomers die als ingezetene in het GBA zijn ingeschreven, zich hebben gehouden aan hun verplichting om zich te melden voor het houden van een inburgeringsonderzoek.

In het kader van het toezicht wordt ook een rol vervuld door de hoofden van de educatie-instellingen. Zij dienen aan het college van burgemeester en wethouders binnen zeven dagen kennis te geven van de in- en afschrijving van nieuwkomers. Een besluit tot verwijdering van een nieuwkomer moeten zij terstond aan het college melden. Ook moeten zij aan het college en aan de uitvoerende ambtenaren alle inlichtingen geven die deze verlangen in verband met de uitvoering van de Wet inburgering nieuwkomers. Verder hebben zij nog een taak in het geval dat een nieuwkomer verzuimt het educatief programma te volgen: indien een nieuwkomer zonder geldige reden gedurende een periode van vier opeenvolgende opleidingsweken meer dan 1/8 deel van de opleidingstijd heeft verzuimd, moet het hoofd van de educatie-instelling hiervan onverwijld kennis geven aan het college van burgemeester en wethouders (vgl. artt. 18, eerste en derde lid, en 21 Leerplichtwet 1969).

Tot slot de rol van de uitvoerende ambtenaren. In de uitoefening van hun taak hebben zij te allen tijde toegang tot een educatie-instelling en zijn zij bevoegd personen te horen (vgl. art. 16, derde lid, Leerplichtwet 1969). Indien blijkt dat een nieuwkomer, zonder dat een grond voor ontheffing aanwezig is, zich niet aan zijn verplichtingen houdt of indien

door de gemeente een kennisgeving van verzuim is ontvangen, dient de ambtenaar een onderzoek in te stellen. In het kader van dat onderzoek dient hij de betrokken nieuwkomer te horen en te trachten hem te bewegen zijn verplichtingen na te komen. Indien blijkt dat de nieuwkomer weigert deze verplichtingen na te komen, dient de ambtenaar een verslag van zijn bevindingen aan het college van burgemeester en wethouders te zenden (art. 17, derde lid, van het wetsvoorstel; vgl. art. 22 Leerplichtwet 1969). Het college kan de nieuwkomer vervolgens zo nodig een sanctie opleggen (zie paragraaf 2.9.2).

Niet alle toezichtsbepalingen uit de Leerplichtwet 1969 zijn overgenomen. Zo leek het niet nodig de in artikel 25 vastgelegde verplichting voor het college van burgemeester en wethouders om jaarlijks verslag aan de gemeenteraad uit te brengen over te nemen, aangezien een dergelijk verslag ook op grond van artikel 169 van de Gemeentewet kan worden gevraagd. Ook de in eerdergenoemd artikel 25 opgenomen verplichtingen om gegevens aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen te verstrekken, zijn niet overgenomen. Artikel 2.3.6 van de Wet educatie en beroepsonderwijs geeft reeds voldoende mogelijkheden om aan de desbetreffende gegevens te komen.

Andere vormen van toezicht die met het oog op de behoefte aan een adequate uitvoering van het inburgeringsbeleid van belang zijn, zijn in reeds bestaande regelgeving terug te vinden. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan het toezicht dat op grond van hoofdstuk 5 van de Wet educatie en beroepsonderwijs door de inspectie van het onderwijs wordt uitgeoefend op onder meer de kwaliteit van de educatieve programma's. Omdat het om reeds bestaande toezichtsvormen gaat, worden deze hier niet verder toegelicht.

2.9.2. Sancties

In de Hoofdlijnennotitie «Wet inburgering nieuwkomers» (Kamerstukken II, 1995/96, 24 401, nr. 4) heeft het kabinet het voornemen uitgesproken in de Wet inburgering nieuwkomers een sanctie op te nemen in het geval een nieuwkomer de verplichtingen voortvloeiend uit de voorgenomen wet, niet nakomt. In de notitie «Uitgangspunten Inburgering» (Kamerstukken II, 1994/95, 23 901, nr. 10) sloot het kabinet voor wat betreft de inburgeringscontracten reeds aan bij de systematiek van de Algemene bijstandswet (Abw). Hierdoor is het op dit moment al mogelijk, indien de bijstandsgerechtigde nieuwkomer weigert bepaalde in het huidige inburgeringstraject opgenomen verplichtingen na te leven, aan te sluiten bij het sanctiebeleid ingevolge de Abw.

In het onderhavige wetsvoorstel kan in principe aan elke nieuwkomer een bestuurlijke boete worden opgelegd, indien hij in strijd handelt met de onderstaande verplichten:

- zich melden voor een inburgeringsonderzoek (artikel 2);
- verlenen van medewerking aan het inburgeringsonderzoek (artikel 4, derde lid);
- zich laten inschrijven bij een educatie-instelling (artikel 8);
- aanwezig zijn bij alle onderdelen van het voor hem vastgestelde educatief programma, daaronder begrepen het afleggen van een toets (artikel 9, eerste lid, en artikel 10, derde lid);
- verlenen van medewerking aan de overige onderdelen van het voor hem vastgestelde inburgeringsprogramma (artikel 12).

De bestuurlijke boete komt ten goede aan de gemeente.

Voor het systeem van de bestuurlijke boete is aangesloten bij het Kabinetstandpunt inzake bestuurlijke boeten (Kamerstukken II, 1993/94,

23 400 VI, nr. 48). In het wetsvoorstel is opgenomen dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden vastgesteld met betrekking tot de hoogte van de boete die door het college van burgemeester en wethouders mag worden opgelegd. Bij het bepalen van de hoogte van de boete dient het college rekening te houden met de ernst van het feit, de omstandigheden waarin de nieuwkomer verkeert, en de mate van verwijtbaarheid. Het ligt voor de hand dat een bestuurlijke boete zo spoedig mogelijk na de overtreding wordt opgelegd. In het wetsvoorstel is opgenomen dat de bevoegdheid tot het opleggen van een boete in ieder geval vervalt twee jaar nadat de overtreding is begaan.

Voorts is in het wetsvoorstel opgenomen dat, indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn, het college van burgemeester en wethouders kunnen besluiten af te zien van het opleggen van een boete.

Zoals gezegd wordt in de huidige praktijk voor de bijstandgerechtigde nieuwkomer al aangesloten bij de Abw. Het kabinet gaat ervan uit dat ook na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel het college van burgemeester en wethouders aan de bijstandsgerechtigde nieuwkomer indien hij bedoelde verplichtingen niet of in onvoldoende mate nakomt, een administratieve maatregel in de zin van de Abw oplegt. In dit wetsvoorstel is hiervoor geen afzonderlijke bepaling opgenomen, omdat voor bijstandsgerechtigden artikel 14 van de Abw reeds de wettelijke basis vormt voor het opleggen van administratieve maatregelen. Daar de verplichtingen tot inburgering voortvloeiend uit dit wetsvoorstel deel uitmaken van de aan de bijstandsuitkering verbonden verplichtingen, kan het college van burgemeester en wethouders in het kader van de Abw bij niet nakoming van deze verplichtingen een administratieve maatregel treffen. Het is vanzelfsprekend dat in dat geval het opleggen van een bestuurlijke boete achterwege blijft. Hiertoe is een anti-cumulatiebepaling in artikel 18 opgenomen.

Het voldoen aan de inburgeringsverplichtingen is aan te merken als een door het college van burgemeester en wethouders aangewezen activiteit ter bevordering van de zelfstandige bestaansvoorziening als bedoeld in artikel 113, eerste lid, onderdeel g van de Abw. De hoogte en duur van de administratieve maatregelen die het college van burgemeester en wethouders dient op te leggen zijn genormeerd in het Maatregelenbesluit Abw, loaw en loaz. In alle gevallen blijven de gemeenten gehouden om de maatregel af te stemmen op de mate van verwijtbaarheid en de persoonlijke omstandigheden van de nieuwkomer.

Zoals al is gesteld dient de hoogte van de bestuurlijke boete te worden afgestemd op de ernst van het feit, de omstandigheden waarin de nieuwkomer verkeert, en de mate van verwijtbaarheid. In de algemene maatregel van bestuur, genoemd in artikel 18, zevende lid, zullen voorschriften worden opgenomen die ertoe zullen leiden dat aan een nieuwkomer die niet bijstandsgerechtigd is, in het geval dat hij in strijd met een van de in artikel 18 bedoelde verplichtingen handelt, een boete zal worden opgelegd die van dezelfde hoogte is als het bedrag dat hem aan bijstand zou worden geweigerd, indien hij bijstandsgerechtigd zou zijn.

In artikel 19 zijn tweede leden opgenomen, waarin wordt uitgegaan van een mogelijke gebrekkige kennis van de nieuwkomer van de Nederlandse taal. In het derde lid wordt bepaald dat op verzoek van de nieuwkomer die de kennisgeving van het voornemen hem een boete op te leggen wegens zijn gebrekkige kennis van de Nederlandse taal onvoldoende begrijpt, het college van burgemeester en wethouders er zoveel mogelijk zorg voor draagt dat de in die kennisgeving vermelde gronden aan de nieuwkomer worden meegedeeld in een voor hem begrijpelijke taal. Voorts bepaalt het

vijfde lid dat, indien de nieuwkomer zijn zienswijze over het voornemen hem een boete op te leggen mondeling naar voren brengt, het college van burgemeester en wethouders op verzoek van de nieuwkomer die de Nederlandse taal onvoldoende begrijpt, er zorg voor draagt dat een tolk wordt benoemd die de nieuwkomer kan bijstaan, tenzij redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daaraan geen behoefte bestaat.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State zijn de sanctiebepalingen (de artikelen 18, 19 en 20) ingrijpend gewijzigd. De opmerking van de VNG dat bij bijstandsgerechtigde nieuwkomers die een maatregel krijgen opgelegd geen schorsende werking geldt van de maatregel bij bezwaar en beroep, heeft geleid tot het schrappen van de bepaling in artikel 20, die aan de beschikking waarbij een boete wordt opgelegd schorsende werking verleende. Met betrekking tot het zwijgrecht wordt opgemerkt dat in het Kabinetsstandpunt inzake bestuurlijke boeten (Kamerstukken II, 1993/94, 23 000 VI, nr. 48) wordt verwezen naar artikel 6 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en artikel 14, derde lid, van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten. Deze artikelen verplichten tot het opnemen van het zwijgrecht in een bestuurlijke boete-regeling.

Ook in de overlegvergadering van de LAO met de Minister van Binnenlandse Zaken op 20 juni 1996 zijn opmerkingen gemaakt over de relatie tussen de bestuurlijke boete, zoals neergelegd in dit voorstel, en het sanctiebeleid op grond van de Abw. Door de aangebrachte wijzigingen in bedoelde bepalingen is er meer harmonisatie ontstaan tussen beide sanctiesystemen.

2.9.3. Rechtsbescherming

Op de besluitvorming van de gemeente inzake inburgering zijn de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) over besluitvorming en rechtsbescherming van toepassing. Hiermee is voorzien in de mogelijkheid dat de nieuwkomer bezwaar kan maken bij de gemeente tegen een besluit over inburgering waarmee hij het niet eens is. De gemeente is dan gehouden haar besluit in heroverweging te nemen. Is ook het daarop genomen besluit voor de nieuwkomer niet bevredigend, dan staat voor hem beroep open bij de rechtbank.

In voorkomende gevallen kan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het kabinet meent dat de nieuwkomer op deze wijze adequate rechtsbeschermingsmogelijkheden heeft tegen gemeentelijke besluiten in de zin van de voorgenomen wet.

Geen schorsende werking

De Awb bepaalt dat het instellen van bezwaar of beroep niet de werking van het besluit schorst, waartegen het is gericht. Indien bijvoorbeeld een college van burgemeester en wethouders besluit dat een nieuwkomer niet in een achterstandspositie verkeert of daarin niet zal geraken en er geen inburgeringsprogramma voor hem wordt vastgesteld, kan de nieuwkomer tegen dit besluit bij de gemeente bezwaar en later eventueel bij de rechter beroep instellen. Tijdens de bezwaar- en de beroepsprocedure blijft het besluit van het college van burgemeester en wethouders van kracht, totdat in bezwaar of beroep hierover anders wordt beslist. In een ander voorbeeld leidt de niet schorsende werking van het instellen van bezwaar of beroep tot het volgende. Indien een college van burgemeester en wethouders besluit dat een nieuwkomer voldoet aan de criteria om deel te nemen aan het inburgeringsprogramma en besluit dat hij tot deelneming is verplicht, kan de nieuwkomer tegen dit besluit eveneens bezwaar

maken en later eventueel beroep instellen. Ook in dat geval heeft het instellen van bezwaar of beroep niet tot gevolg dat het besluit tot deelname wordt geschorst. Dit houdt in dat de nieuwkomer tijdens de bezwaar- of beroepsprocedure verplicht blijft deel te nemen aan het inburgeringsprogramma, totdat in bezwaar of beroep hierover anders wordt beslist. Schorsing van de werking van een besluit kan door een nieuwkomer wel worden gevraagd in het kader van een voorlopige voorziening. De president van de rechtbank kan de schorsing uitspreken, ook reeds indien de bezwaarprocedure nog loopt (zie artikel 8:81 Awb).

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

Eerste lid, onder a, en tweede lid

In het algemene deel van deze toelichting zijn de uitgangspunten van het wetsvoorstel voor wat betreft de doelgroep omschreven.

De voorwaarden in de definitiebepaling van nieuwkomer die in het algemene deel nog niet zijn genoemd, zijn: de minimum leeftijd van achttien jaar en het voor de eerste keer tot Nederland zijn toegelaten. Deze laatste voorwaarde houdt in dat vreemdelingen aan wie op grond van artikel 8 van de Vreemdelingenwet (kort verblijf) wordt toegestaan in Nederland te verblijven, en voorts alsnog een vergunning tot verblijf (hierna: vtv) op grond van artikel 9 van bedoelde wet aanvragen, na het verlenen van die vergunning, onder de werking van het wetsvoorstel vallen. Deze voorwaarde houdt tevens in dat vreemdelingen die in het bezit zijn geweest van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (hierna: vvtv, artikel 9a van de Vreemdelingenwet) na het (in het algemeen na drie jaar) verkrijgen van een vtv niet behoren tot de doelgroep van deze voorgenomen wet. De reden hiervan is dat deze vreemdelingen al tot Nederland zijn toegelaten op het moment dat hen een vvtv is verleend. Bovendien geldt voor vvtv-ers een gefaseerde integratie. Deze houdt in dat zij in de eerste twee jaar van hun verblijf in toenemende mate van onderwijsvoorzieningen gebruik kunnen maken en slechts kortdurend werk (maximaal 12 weken per jaar) mogen verrichten. In het derde jaar van hun verblijf in Nederland hebben zij volledig toegang tot de arbeidsmarkt. Ook voor voormalige houders van een AMA-vtv (een vtv voor alleenstaande minderjarige asielzoekers) geldt dat zij al tot Nederland zijn toegelaten op het moment dat hen een AMA-vtv is verleend. Indien zij om humanitaire redenen op hun achttiende jaar in het bezit van een vtv-humanitair worden gesteld, behoren zij eveneens niet tot de doelgroep van het wetsvoorstel.

In het algemene deel is reeds gesteld dat de omvang van de doelgroep mede wordt bepaald door internationale regelingen. In artikel 1 is de vreemdeling uitgezonderd, die op grond daarvan niet kan worden verplicht aan een inburgeringsprogramma deel te nemen. Als voorbeelden zijn genoemd de onderdanen van de Europese Unie en de onderdanen van de Europese Economische Ruimte. Behalve deze vreemdelingen kunnen eveneens nog worden genoemd werknemers met de Turkse nationaliteit die reeds langer dan een jaar in Nederland zijn toegelaten (Besluit Associatieraad EEG-Turkije 1/80), Amerikanen die vallen onder het Vriendschapsverdrag Nederland-Verenigde Staten en Polen die vallen onder het Associatieverdrag EU-Polen.

In het tweede lid wordt een omschrijving gegeven van wat onder verblijf voor een tijdelijk doel wordt verstaan. Dit betreft allereerst het verblijf van een vreemdeling die houder is van een vtv voor arbeid en waarbij tevens voor deze vreemdeling een tewerkstellingsvergunning is vereist en zijn gezinsleden. Dit betreft voorts het verblijf van een vreem-

deling die houder is van een vtv voor arbeid als zelfstandige, voor zover deze vreemdeling arbeid verricht als zelfstandige en zijn gezinsleden. In onderdeel c van het tweede lid wordt tot slot bepaald dat andere categorieën van vreemdelingen zullen worden aangewezen bij ministeriële regeling. Het kabinet acht het van belang de doelgroep van het inburgeringsbeleid zoveel mogelijk bij wet te bepalen. De keuze voor een ministeriële regeling houdt echter verband met mogelijke wijzigingen in het Vreemdelingenbeleid. Indien de tijdelijke doelen in het onderstaande wetsvoorstel zouden zijn opgenomen zou de toekomstige wet steeds moeten worden aangepast indien bedoelde wijzigingen zich voordoen.

Gedacht wordt aan het in de ministeriële regeling opnemen van de volgende tijdelijke doelen: een verblijf van een vreemdeling met als doel au pair, slachtoffer van vrouwenhandel, studie, medische redenen, stage, fellow ships en een verblijf van een vreemdeling dat korter is dan een jaar.

Door de VNG en in de overlegvergadering van de LAO met de Minister van Binnenlandse Zaken op 20 juni 1996 zijn opmerkingen gemaakt over het niet brengen van vtv'ers onder de werking van deze wet. In aanvulling op het hierboven reeds gestelde wordt opgemerkt dat de regeling is bedoeld voor nieuwkomers die in Nederland voor in principe onbepaalde tijd verblijven. Gelet hierop ligt het voor de hand dat de wet niet van toepassing is op vtv'ers, omdat zij een verblijfsvergunning hebben voor in principe drie jaar.

Voorts heeft de VNG voorgesteld de leeftijd van 18 jaar in de omschrijving van de doelgroep te wijzigen in meerderjarigheid. Het kabinet acht dit minder zinvol, omdat het niet duidelijk is dat door deze wijziging meer personen onder de werking van de wet zullen worden gebracht. Hierbij wordt verwezen naar de Vreemdelingencirculaire, waarin de leeftijdseis voor gezinsvorming is gesteld op 18 jaar. Met betrekking tot de wens van de VNG de minderjarige alleenstaande asielzoekers (AMA's) onder de werking van de wet te brengen en de wens geuit in eerdergenoemde overlegvergadering van de LAO om de categorie 16- tot 18-jarigen eveneens onder de werking van de wet te brengen wordt opgemerkt dat voor deze categorieën vreemdelingen het reguliere (particiële) onderwijs openstaat.

Eerste lid, onder b

Met betrekking tot de term «woonplaats» in deze begripsomschrijving valt op te merken dat op grond van artikel 107 van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens de nieuwkomer kan worden geacht zijn woonplaats te hebben op het woonadres dat is vermeld op zijn persoonlijk, behoudens het bewijs van het tegendeel.

Eerste lid, onder f

Uit dit onderdeel vloeit voort dat met het begrip «instelling» in dit wetsvoorstel wordt bedoeld de uit 's Rijks kas bekostigde onderwijsinstellingen als bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs.

Artikel 2

Gemeenten zijn vrij in het bepalen van de wijze waarop nieuwkomers zich voor het houden van een inburgeringsonderzoek moeten melden. Zij kunnen bepalen dat dit in persoon geschiedt, doch kunnen ook de voorkeur geven aan een schriftelijke procedure. In het laatste geval zou gekozen kunnen worden voor het gebruik van een formulier, zoals in paragraaf 2.3.1 is beschreven.

Bij het aanwijzen van een instantie waar nieuwkomers zich moeten melden, zijn gemeenten eveneens vrij. Gekozen kan worden voor een gemeentelijke instantie, doch ook voor een instantie die niet tot de overheid behoort. Voor welke instantie de gemeente ook kiest, het zal uiteraard een instantie moeten zijn die in voldoende mate geschikt is om een inburgeringsonderzoek uit te voeren.

In artikel 1 is de definitie van nieuwkomer neergelegd. In artikel 2 wordt bepaald dat de nieuwkomer zich moet melden voor inburgering binnen een bepaalde termijn. Artikel 1 in combinatie met artikel 2 geeft aan dat het wetsvoorstel van toepassing is op nieuwkomers en niet op houders van een vtv die al jaren in Nederland woonachtig zijn of personen met de Nederlandse nationaliteit die eveneens al jaren in Nederland woonachtig zijn.

De termijn waarbinnen een nieuwkomer zich moet melden, is zes weken.

Ingevolge het tweede lid, onder a, gaat deze termijn voor een asielzoeker lopen op het moment dat hij zich na vertrek uit het opvangcentrum voor de eerste keer in de gemeentelijke basisadministratie heeft laten inschrijven. Gelet op artikel 55, eerste lid, van het Besluit gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens zal een asielzoeker zich ook al moeten laten inschrijven zodra hij langer dan een jaar in zo'n centrum verblijft. Zolang hij niet uit het centrum is vertrokken en zich niet in zijn nieuwe gemeente van vestiging heeft laten inschrijven, gaat blijkens onderdeel a de meldingstermijn voor hem nog niet lopen. Ingevolge het tweede lid, onder b, gaat de meldingstermijn voor de overige vreemdelingen lopen op het moment dat hun de vtv is uitgereikt. Het betreft hier met name de gezinsvormers en gezinsherenigers. Ingevolge het derde lid tenslotte gaat de meldingstermijn voor de nieuwkomers van Nederlandse komaf lopen op het moment dat zij zich in de gemeentelijke basisadministratie hebben laten inschrijven.

De in het vierde lid opgenomen omschrijving van opvangcentrum is ontleend aan artikel 55, derde lid, van het Besluit gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens.

De VNG vraagt zich in haar reactie op het wetsvoorstel af waarom de definitie van een opvangcentrum in artikel 2 is opgenomen, in plaats van bij de begripsbepalingen (artikel 1) van dit voorstel.

Bedoelde definitie is in dit artikel opgenomen, omdat het begrip opvangcentrum alleen in het onderhavige artikel voorkomt. Daarentegen komen de begrippen waarvan de definitie in artikel 1 zijn opgenomen, in meerdere artikelen voor.

Artikel 3

In artikel 3, eerste lid, onderdeel a en b, zijn conform de opmerkingen van de VNG de begrippen «geestelijke gronden» gewijzigd in «psychische gronden» en «bijzondere gronden» gewijzigd in «gewichtige gronden».

In het geval een nieuwkomer op basis van lichamelijke of psychische gronden ontheffing vraagt, zal hij op grond van artikel 4:2, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht gegevens en bescheiden moeten overleggen die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen.

Bij de vaststelling van de duur van de ontheffing zal het college van burgemeester en wethouders, mede in het licht van het in artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht neergelegde zorgvuldigheidsbeginsel,

uiteraard rekening dienen te houden met bedoelde gegevens en bescheiden die de nieuwkomer heeft verschaft.

Artikel 4

In het eerste lid wordt bepaald dat het inburgeringsonderzoek zo spoedig mogelijk moet worden gehouden nadat de betrokken nieuwkomer zich heeft gemeld.

Uit artikel 8 en uit het nieuwe achtste lid van artikel 8.1.3 van de Wet educatie en beroepsonderwijs vloeit voort dat het onderzoek in ieder geval op een zodanig tijdstip moet zijn afgerond dat het bevoegd gezag van de instelling kan voldoen aan de verplichting zorg te dragen dat de nieuwkomer binnen vier maanden, nadat de nieuwkomer zich heeft gemeld voor het houden van een inburgeringsonderzoek, kan starten met het vastgestelde educatief programma.

Bij het vaststellen van het inburgeringsprogramma dient met het oog op het educatieve gedeelte daarvan een instelling als omschreven in artikel 1, eerste lid, onder f, te worden betrokken. Het ligt voor de hand dat de gemeente bij het sluiten van contracten met de educatie-instellingen hierover afspraken maakt. In het stadium waarin dit programma wordt vastgesteld, staat nog niet vast bij welke instelling de nieuwkomer het educatief programma gaat volgen. Het is derhalve mogelijk dat de nieuwkomer dit programma bij een andere instelling gaat volgen dan die welke bij de vaststelling van het inburgeringsprogramma is betrokken. In de praktijk zal het echter veelal dezelfde instelling betreffen. Het aantal contracten dat door een gemeente met verschillende instellingen wordt afgesloten, is immers relatief gering en gemeenten die met meerdere instellingen contracten hebben afgesloten, zullen naar verwachting de nieuwkomer adviseren het programma bij dezelfde instelling te gaan volgen als die welke bij de vaststelling van het inburgeringsprogramma is betrokken.

In het derde lid van dit artikel is opgenomen dat de nieuwkomer zijn medewerking dient te verlenen aan het inburgeringsonderzoek. Het college van burgemeester en wethouders dient aan de nieuwkomer mee te delen waaruit deze medewerking kan bestaan. Voorbeelden van vormen van medewerking zijn: het verplicht verstrekken van informatie, het beantwoorden van vragen, een verschijningsplicht en de plicht een test af te leggen ten behoeve van het onderzoek.

Artikel 5

Het vaststellen van een inburgeringsprogramma is een beschikking van het college van burgemeester en wethouders.

Het is denkbaar dat een college van burgemeester en wethouders besluit het vaststellen van een inburgeringsprogramma achterwege te laten, zonder aan dit besluit de voorwaarde te verbinden dat de betrokken nieuwkomer een toets aflegt en daarbij het streefniveau van het inburgeringsprogramma, zoals bedoeld in het derde lid van dit artikel, behaalt. Dit zal met name mogelijk zijn in het geval dat de nieuwkomer met overlegging van diploma's e.d. voldoende overtuigend heeft aangetoond dat hij de kennis, het inzicht en de vaardigheden die bij dat niveau behoren, reeds in voldoende mate bezit. Het zal in zo'n geval vanuit het perspectief van de gemeente doorgaans weinig zin hebben de nieuwkomer nog een toets te laten afleggen. De nieuwkomer zelf zal een andere mening kunnen zijn toegedaan. Hij zal op wellicht goede gronden kunnen menen dat het bezit van een verklaring waaruit blijkt dat hij het streefniveau heeft behaald, voor hem meer mogelijkheden op de arbeidsmarkt schept dan alleen het bezit van de diploma's e.d. die hij

tijdens het inburgeringsonderzoek heeft overgelegd. Om die reden wordt de nieuwkomer in het vierde lid de mogelijkheid geboden het college van burgemeester en wethouders te vragen om, ook al heeft het college zelf ervan afgezien aan zijn besluit de voorwaarde te verbinden dat de nieuwkomer een toets aflegt, hem in de gelegenheid te stellen toch een toets af te leggen. Het college dient aan dit verzoek te voldoen, tenzij gewichtige redenen zich daartegen verzetten. Daarbij kan met name worden gedacht aan de situatie dat het college meent dat de door de nieuwkomer gewenste verklaring in generlei opzicht iets zal toevoegen aan de diploma's die betrokkene reeds heeft. Er zullen door het college overigens geen gevolgen mogen worden verbonden aan de resultaten van een op eigen verzoek afgelegde toets. Indien bij die toets het streefniveau niet wordt gehaald, dan zal het college de nieuwkomer derhalve niet alsnog kunnen verplichten aan een inburgeringsprogramma deel te nemen.

In haar reactie op het wetsvoorstel stelt de VNG het niet noodzakelijk te vinden dat een termijn in het derde lid wordt vermeld waarbinnen een inburgeringsprogramma moet worden vastgesteld, nadat is gebleken dat niet aan de voorwaarden van de toets is voldaan.

Opgemerkt wordt dat in dit lid geen termijn wordt vermeld, maar een termijn wordt verlengd. Zonder verlenging zou de termijn van vier maanden, zoals opgenomen in artikel 8.1.3, achtste lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs, blijven gelden. In het onderhavige derde lid wordt aan gemeenten een langere termijn geboden.

Artikel 6

In het eerste lid, onder a worden de onderdelen genoemd waaruit het educatief programma bestaat. Met een opleiding gericht op sociale redzaamheid wordt bedoeld een opleiding Maatschappij Oriëntatie (MO) en met een opleiding gericht op breed maatschappelijk functioneren wordt bedoeld een opleiding Beroepenoriëntatie (BO).

Geeft artikel 5, tweede lid, van het wetsvoorstel de mogelijkheid om voor een nieuwkomer geheel geen inburgeringsprogramma vast te stellen, het derde lid van artikel 6 geeft de mogelijkheid om, met uitzondering van de toets, een of meer onderdelen of gedeelten daarvan uit het programma weg te laten.

Bij «een of meer onderdelen» kan bijvoorbeeld worden gedacht aan sociale redzaamheid (Maatschappij Oriëntatie). Bij «gedeelten daarvan» kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het spreken en verstaan van de Nederlandse taal als gedeelten van het onderdeel «Nederlands als tweede taal I of II». Het schrijven van de Nederlandse taal wordt in zo'n geval wel in het inburgeringsprogramma opgenomen.

Het vierde lid van artikel 6 geeft aan het college van burgemeester en wethouders de mogelijkheid het vastgestelde inburgeringsprogramma te wijzigen, indien tijdens het deelnemen aan het programma bijzondere redenen daartoe aanleiding geven. Voorbeelden van deze bijzondere redenen kunnen zijn het gebleken leertempo van de nieuwkomer of het vinden van arbeid. In beide gevallen is het gewenst dat de intensiteit van het programma wordt aangepast. Indien de nieuwkomer arbeid heeft gevonden ligt het tevens voor de hand dat de tijden waarop de cursussen worden gegeven, worden afgestemd op zijn werktijden.

Artikel 7

De zorgplicht die in dit artikel voor het college van burgemeester en wethouders is neergelegd, dient zich met name te vertalen in het sluiten van voldoende contracten met instellingen als bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs, die educatieve programma's verzorgen.

Artikel 8

Het vaststellen van een termijn waarbinnen de nieuwkomer zich bij een educatie-instelling moet laten inschrijven, wordt overgelaten aan het college van burgemeester en wethouders. Bij het vaststellen van deze termijn draagt het college er zorg voor dat het bevoegd gezag van de instelling kan voldoen aan de verplichting, bedoeld in artikel 8.1.3, achtste lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs. Deze verplichting houdt in dat de instelling moet zorgen dat de nieuwkomer binnen vier maanden, nadat hij zich heeft gemeld voor het houden van een inburgeringsonderzoek, kan starten met het vastgestelde educatief programma.

Het laten inschrijven van een nieuwkomer bij een educatie-instelling kan op verschillende wijze plaatsvinden. De nieuwkomer kan hiervoor zelf zorgdragen of een ambtenaar van de gemeente namens de nieuwkomer.

Indien een vertegenwoordiger van een educatie-instelling bij het eindgesprek van het inburgeringsonderzoek aanwezig is en het duidelijk is dat de nieuwkomer het educatief programma bij deze instelling gaat volgen, kan deze vertegenwoordiger daarvoor zorgdragen.

Artikel 9

De VNG merkt in haar reactie op het wetsvoorstel op dat er een toetsingskader ontbreekt voor de beoordeling van het verzoek tot vrijstelling van deelname aan het educatief programma. Het kabinet deelt deze mening niet. In artikel 9 is aangesloten bij het systeem van de Leerplichtwet. In de Leerplichtwet zijn een aantal gronden voor vrijstelling opgenomen. Tevens is in deze wet bepaald dat van een beroep op zo'n vrijstelling mededeling gedaan dient te worden aan het hoofd van de instelling. Naar de opvatting van het kabinet is er geen aanleiding om van het systeem van de Leerplichtwet af te wijken. In artikel 17 van het voorstel is voorts het toezicht geregeld op de verplichting van de nieuwkomer om bij alle onderdelen van het educatief programma aanwezig is zijn. Dit toezicht is opgedragen aan het college van burgemeester en wethouders, dat daartoe een of meer ambtenaren aanwijst. Met deze toezichtsbepaling wordt het systeem sluitend geacht.

In onderdeel f van artikel 11 van de Leerplichtwet 1969 wordt de mogelijkheid geopend dat een jongere is vrijgesteld van de leerplicht, indien hij vanwege de specifieke aard van het beroep van zijn ouders of verzorgers slechts buiten de schoolvakantie met hen op vakantie kan gaan. Het gaat hier om een vrijstelling die naar ons oordeel uitsluitend past voor minderjarigen en derhalve niet voor nieuwkomers in de zin van dit wetsvoorstel, die immers meerderjarig zijn. Om die reden wordt in het tweede lid van artikel 9 niet naar voornoemd onderdeel f verwezen.

Artikel 10

De plicht van het bevoegd gezag van de educatie-instelling ervoor te zorgen dat de nieuwkomer de onderdelen van het educatief programma, bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel a, onder 1e, 2e en 3e, tijdig heeft voltooid binnen de termijn waarbinnen hem de gelegenheid moet worden gegeven een toets af te leggen, impliceert dat de bedoelde onderdelen

van het programma op een zodanig tijdstip moeten kunnen zijn voltooid dat de nieuwkomer voldoende tijd overhoudt om zich op de toets voor te bereiden.

Indien de situatie van het tweede lid zich voordoet, kan een toets door de deelnemer eerder worden afgelegd. Indien uit de toets blijkt dat het streefniveau van het inburgeringsprogramma, zoals bedoeld in het tweede lid van dit artikel, is behaald, wordt de nieuwkomer vrijgesteld van verdere verplichte deelname aan het educatief programma. Indien de nieuwkomer het bedoelde niveau niet heeft behaald dient hij met het educatief programma door te gaan. Daarna dient de deelnemer opnieuw een toets af te leggen.

De onderwijsinhoudelijke bepalingen over de toets zijn opgenomen in de artikelen 7.4.12 tot en met 7.4.16 van de Wet educatie en beroepsonderwijs, zoals voorgesteld in artikel 21, onderdeel G, van dit wetsvoorstel.

Artikel 11

Het in het eerste lid onder b bedoelde niveau is het streefniveau van het inburgeringsprogramma. De niveaus zullen nader worden vastgesteld bij ministeriële regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Artikel 14

Dit artikel geeft een regeling in het geval dat de nieuwkomer tijdens zijn deelname aan een inburgeringsprogramma van de ene naar de andere gemeente verhuist.

Artikel 15

Voor de toelichting bij dit artikel wordt verwezen naar paragraaf 2.5 van het algemene deel van deze toelichting.

Artikel 16

In het licht van de in dit wetsvoorstel opgenomen verplichting voor gemeenten om inburgeringsprogramma's aan te bieden ligt het – gezien de nieuwe verantwoordelijkheden van Rijk en gemeente – niet langer in de rede de bijdragen aan gemeenten te verstrekken onder de titel van stimuleren op basis van de Welzijnswet 1994. Derhalve is de grondslag voor de financiering van de welzijnscomponent van de Wet inburgering nieuwkomers opgenomen in het onderhavige voorstel. Zie voor de financiering meer uitgebreid paragraaf 2.8 van het algemene deel van deze toelichting.

Artikel 17

Voor de toelichting bij dit artikel wordt verwezen naar paragraaf 2.9.1 van het algemene deel van deze toelichting.

Artikel 18 t/m 20

In deze artikelen is de bestuurlijke boete opgenomen als sanctie in het geval een nieuwkomer de verplichtingen voortvloeiend uit de voorgenomen wet, niet nakomt. Voor het systeem van de bestuurlijke boete is aangesloten bij het Kabinetsstandpunt inzake bestuurlijke boeten (Kamerstukken II 1993/94, 23 400 VI, nr. 48). Voor de relatie tussen de bestuurlijke boete en het sanctiesysteem van de Algemene bijstandswet

wordt verwezen naar paragraaf 2.9.2 van het algemene deel van deze toelichting.

Artikel 21

Onderdeel A (artikel 2.3.1)

Van de in het eerste lid vastgelegde berekeningswijze van de rijksbijdrage ten behoeve van de opleidingen educatie worden de educatieve programma's uitgezonderd. De berekening van de rijksbijdrage voor die programma's heeft een eigen grondslag gekregen in het nieuwe tweede lid. De toekenning van de rijksbijdrage vindt plaats door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Deze toekenning dient plaats te vinden na overleg met de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Binnenlandse Zaken in verband met de specifieke verantwoordelijkheden die beide ministers met betrekking tot het inburgeringsbeleid dragen.

Onderdeel B (artikel 2.3.2)

Omdat de rijksbijdrage voor de educatieve programma's mogelijk niet in alle gevallen volgens het ritme van het huidige eerste lid bekend gemaakt zal kunnen worden – nieuwkomers stromen immers niet gelijkmatig binnen –, wordt bepaald dat het eerste lid geen betrekking heeft op die rijksbijdrage. Een specifiek voorschrift hiervoor is nu opgenomen in het nieuwe tweede lid, dat geen uiterste tijdstip (september) kent, maar voorschrijft dat de mededeling over de te verstrekken rijksbijdrage zo spoedig mogelijk wordt gedaan na de indiening van de rijksbegroting bij de Tweede Kamer. Het kasritmevoorschrift in het vierde lid (oude derde lid) is wel van toepassing.

Onderdeel C (artikel 2.3.6)

Deze wijziging voorziet erin dat de informatieverstrekking die artikel 2.3.6 regelt, ook geschiedt ten behoeve van beleid van en onderzoek vanwege de Minister van Binnenlandse Zaken.

Onderdeel D (artikel 7.1.2)

Een educatief programma wordt niet met een examen afgesloten, maar met een toets. Om die reden dient de reikwijdte van artikel 7.1.2, derde lid, te worden beperkt.

Onderdeel F (artikel 7.4.1)

Omdat de onderdelen van de educatieve programma's, bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel a, onder 1e, 2e en 3e, niet tot een examen leiden maar tot een specifieke toets, moet de reeks van uitzonderingen in artikel 7.4.1 worden uitgebreid met die programma's.

Onderdeel G (artikelen 7.4.12 t/m 7.4.16)

Deze nieuwe paragraaf bevat specifieke voorschriften voor de toetsen van de educatieve programma's en regelt de afgifte van bewijsstukken.

Het kabinet acht het noodzakelijk dat, in tegenstelling tot de VNG zoals blijkt uit haar reactie op het wetsvoorstel, een afzonderlijke paragraaf wordt ingevoegd inzake toetsen waarmee de educatieve programma's worden afgesloten. Met betrekking tot de opmerking van de VNG dat bij de programma's dient te worden uitgegaan van gemiddeld 500 uur, merkt

het kabinet op dat in dit voorstel wordt uitgegaan van educatieve programma's van ten hoogste 500 uur.

Artikel 7.4.13 schrijft de inrichting van de toets voor. Daaruit wordt duidelijk dat de toets geen «examen» is, maar een meting van de vorderingen van de nieuwkomer.

Artikel 7.4.14 beoogt te verzekeren dat de toets landelijk wordt gestandaardiseerd en dat de afname extern zal worden gecontroleerd.

Artikel 7.4.15 regelt de afgifte aan de nieuwkomer van een verklaring naar aanleiding van de afgelegde toets en regelt tevens dat een afschrift van deze verklaring aan het college van burgemeester en wethouders wordt gezonden.

In het eerste lid van artikel 7.4.16 wordt artikel 7.4.5 over examencommissie en examinatoren van overeenkomstige toepassing verklaard. Het tweede lid sluit aan bij het vierde lid van artikel 7.4.2 en maakt het mogelijk dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden afgeweken van de termijnen zoals die in de artikelen 6:7, 7:10 en 7:24 van de Algemene wet bestuursrecht zijn vermeld.

Onderdeel H (artikel 7.5.5)

Artikel 7.5.5 regelt dat titel 5 «Commissie van beroep voor de examens» van overeenkomstige toepassing is op de toetsen en regelt tevens dat de commissie van beroep voor de examens optreedt als commissie van beroep voor de toetsen.

Onderdeel I (artikel 8.1.1)

Deze wijziging van artikel 8.1.1 verzekert dat ten aanzien van de educatieve programma's sprake is van een recht op inschrijving (onverminderd overigens een weigeringsbevoegdheid wegens godsdienstige of levensbeschouwelijke redenen), vergelijkbaar met dat voor de assistentopleidingen en basisberoepsopleidingen.

Onderdeel J (artikel 8.1.3)

Ook voor de educatieve programma's moet een zo genoemde onderwijsovereenkomst tussen de deelnemer (nieuwkomer) en bevoegd gezag van de instelling worden gesloten. Daarnaast staat het al eerder vastgestelde inburgeringsprogramma. Het toegevoegde achtste lid van artikel 8.1.3 verzekert een goede afstemming tussen onderwijsovereenkomst en (in het bijzonder) het inburgeringsprogramma, door te bepalen dat de onderwijsovereenkomst niet treedt in onderwerpen die al zijn geregeld bij of krachtens dit voorstel van wet. Voorts legt dit achtste lid op het bevoegd gezag van de instelling de verplichting, zorg te dragen voor de tijdige aanvang van het educatief programma voor een bepaalde deelnemer, te weten binnen vier maanden na de melding, bedoeld in artikel 2 van dit wetsvoorstel. Ten slotte is bepaald dat de onderdelen f en g van artikel 8.1.3, derde lid buiten toepassing blijven. Het betreft tussentijdse beëindiging van de overeenkomst en schadevergoeding waarop de deelnemer in bepaalde gevallen aanspraak zou kunnen maken.

Artikel 22

Met de wijziging van de Welzijnswet 1994 wordt bewerkstelligd dat de verhouding tussen deze wet en het onderhavige wetsvoorstel helder is. De financiering van de welzijnscomponent van de Wet inburgering nieuwkomers valt buiten de Welzijnswet 1994.

Artikel 23

In lijn met het algemene uitgangspunt dat nieuwe wetgeving een evaluatie behoeft, wordt in dit artikel de Minister van Binnenlandse Zaken opgedragen de onderhavige regeling binnen drie jaar na inwerkingtreding te evalueren. Daarbij zal onder andere de verplichte aanbesteding bij educatie-instellingen worden betrokken. De volgende criteria/aandachtpunten zullen hierbij met name een rol spelen: het beschikbaar blijven van een kwalitatief voldoende aanbod voor educatie en het voorkomen van een situatie waarin particuliere instellingen het beste en minst risicovolle deel van de markt innemen. De financiële gevolgen en implicaties voor het Rijk van het hanteren van bovenstaande criteria zullen moeten worden bezien, met name wat betreft wachtgeldconsequenties. Tevens zal bij de evaluatie worden betrokken de mate van het laten uitvoeren van internationale diplomavergelijking door Adviesbureaus voor Opleiding en Beroep.

Artikel 24

Dit artikel regelt in het eerste lid een verlenging van de zes weken termijn van de meldingsplicht van de nieuwkomer, indien de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ligt binnen deze zes weken. In dat geval wordt de termijn verlengd tot het tijdstip waarop zes weken zijn verstreken sinds de datum van inwerkingtreding van dit voorstel.

Het tweede lid is een overgangsbepaling. Hierin wordt tot uitdrukking gebracht dat onder de in artikel 1, eerste lid, onderdeel a, onder 2, bedoelde nieuwkomer niet wordt verstaan de Nederlander die in een persoonsregister als bedoeld in het Besluit bevolkingsboekhouding ingeschreven is geweest. Deze bepaling beoogt te voorkomen dat een Nederlander als nieuwkomer moet worden aangemerkt, omdat hij voor de eerste keer in Nederland ingezetene in de zin van de Wet basisadministratie persoonsgegevens is geworden, terwijl hij vóór inwerkingtreding van die wet reeds in Nederland in een persoonsregistratie ingeschreven is geweest.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
J. M. M. Ritzen

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. G. Terpstra