



Postbus 15565  
1001 NB Amsterdam  
KVK: 71489177  
RSIN: 858735805  
info@stichtingcivic.nl

Amsterdam, 21 juni 2019

Betreft: Verzoek tegemoetkoming gedupeerde inburgeraars

Hooggeachte heer Koolmees,

In uw brief van 17 december 2018 constateert u dat het huidige inburgeringsstelsel dermate fraudegevoelig is, dat er reden is tot zorg. Dit komt mede door het gebrek aan effectief toezicht op taalscholen.<sup>1</sup>

Stichting Civic deelt uw zorg en wil middels deze brief aandacht vragen voor de gedupeerden binnen dat inburgeringssysteem. Het gaat om de groep inburgeraars die met boetes en schulden zijn of worden geconfronteerd. Dit, terwijl het overschrijden van de inburgeringstermijn hen niet of niet volledig te verwijten valt (hierna: "de gedupeerde inburgeraars"). Over deze groep schrijft u in uw brief het volgende:

'Verder kunnen en zullen inburgeraars ook zelf het slachtoffer zijn van fraude. Het kan gebeuren dat ze wel blijven zitten met een schuld, zonder dat ze goed onderwijs hebben genoten. Dat kan doordat er sowieso geen sprake was van goed onderwijs, of doordat als gevolg van de maatregelen het keurmerk is opgeschort of ingetrokken.'

Stichting Civic constateert dat dit inzicht niet heeft geleid tot aanpassing van het beleid omtrent het opleggen van boetes en het niet kwijtschelden van schulden. Wel bent u voornemens om gemeentes te stimuleren om inburgeringsplichtingen (van wie de sociale lening bijna is uitgeput) te begeleiden.<sup>2</sup> Daarnaast heeft u zich bereid getoond om welwillend te kijken naar schrijnende individuele gevallen, waaronder gedupeerden van fraude.<sup>3</sup> Deze toezeggingen acht Stichting Civic ontoereikend; ze bieden geen oplossing voor gedupeerden die al met boetes en schulden zitten. Bovendien laat u het huidige beleid omtrent boetes en schulden ongemoeid. Dit beleid houdt geen rekening met omstandigheden zoals onderwijs van ontoereikende kwaliteit, misstanden of fraude. Deze strenge beslispraktijk omtrent boetes en schulden valt ook af te leiden uit de rechtspraak.<sup>4</sup> In deze brief zet Stichting Civic uiteen waarom het ontwikkelen van passend beleid noodzakelijk is en welke concrete beleidswijzigingen doorgevoerd zouden moeten worden. Tot slot stelt Stichting Civic zich op het standpunt dat deze wijzigingen het beleid meer in overeenstemming met EU-recht brengen en onnodige procedures voorkomen.

---

<sup>1</sup> Ministerie van SZW, 'Fraude inburgering', 17 december 2018, <[rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/12/17/kamerbrief-fraude-inburgering](http://rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/12/17/kamerbrief-fraude-inburgering)>.

<sup>2</sup> Algemeen Overleg van de vaste commissie van SZW van 13 juni 2019; Ministerie van SZW, 'Uitvoering inburgering', 29 mei 2019

<[rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/05/29/kamerbrief-uitvoering-inburgering](http://rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/05/29/kamerbrief-uitvoering-inburgering)>.

<sup>3</sup> Ministerie van SZW 2019-II, *supra* noot 2.

<sup>4</sup> ABRvS 16 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:119; Rb. Amsterdam 20 januari 2019, niet gepubliceerd.

## 1. De noodzaak om passend beleid te ontwikkelen

De huidige groep inburgeraars heeft niet alleen een valse start in de maatschappij gemaakt (ook volgens het rapport 'Een valse start' van de Nationale Ombudsman); zij worden vervolgens ook nog geconfronteerd met - en gestraft door - een ondoorzichtig, moeilijk te doorgronden en evenmin te rechtvaardigen bureaucratisch systeem van boete en schuld. Dit systeem bemoeilijkt integratie in plaats van te compenseren voor de voornoemde valse start. Respectievelijk 15 procent en 10 procent, van de inburgeraars die in 2013 en 2014 inburgeringsplichtig zijn geworden, zijn beboet.<sup>5</sup> Voor zover het vluchtelingen betreft is van deze groep ook de sociale lening niet kwijtgescholden.<sup>6</sup> De hoogte van de boete - opgelegd aan immigranten die inburgeringsplichtig werden in het eerste half jaar van 2013 - was gemiddeld €1.042.<sup>7</sup>

De urgentie om nu passend beleid te ontwikkelen ten aanzien van deze groep inburgeraars is groot gezien de omstandigheid dat velen van de nieuwkomers uit de jaren 2015 en 2016 - toen de instroom van asielzoekers uitzonderlijk hoog was - nog inburgeringsplichtig zijn.<sup>8</sup> Volgens de laatste cijfers van de DUO zijn in totaal nog ongeveer 70.000 mensen inburgeringsplichtig.<sup>9</sup> Naar verwachting zullen inburgeringsplichtigen tot 2021 onder het huidige beleid vallen. Dit betekent dat, inclusief mogelijke verlengingen, er mogelijk in 2026 nog mensen aan het inburgeren zijn binnen het huidige systeem. Daarom doet Stichting Civic de aanbeveling om op de kortst mogelijke termijn het beleid, in ieder geval op twee punten, te herzien.

### 1.1 Tref een voorziening om besluiten van gedupeerden te herzien

Voor gedupeerde inburgeraars zou een reële mogelijkheid moeten openstaan om een aanvraag in te dienen voor herziening van de boete of beslissing omtrent het niet-kwijtschelden van de lening. Dit zou in lijn zijn met het advies van de ACVZ inzake marktwerking in het inburgeringsonderwijs. De ACVZ beveelt aan ruimhartig te beoordelen of verplichtingen om leningen terug te betalen en boetes te voldoen, wel moeten worden gehandhaafd.<sup>10</sup>

Deze mogelijkheid zou in ieder geval open moeten staan voor inburgeraars die onderwijs hebben genoten bij een taalschool waarvan het keurmerk is opgeschort of ingetrokken door Blik op Werk. Ook zijn er taalscholen waarvan Blik op Werk vermoedt dat deze zijn gestopt met het voeren van het keurmerk wegens de invoering van 'toezicht in de klas' in de tweede helft van 2017.<sup>11</sup> Van de didactisch kwaliteit van deze scholen kan in ieder geval niet worden uitgegaan.

Blik op Werk heeft in 2017 en 2018 bij maar liefst 25 procent van de scholen het keurmerk ingetrokken, om andere redenen dan fraude (bijvoorbeeld door gebrek aan kwaliteit).<sup>12</sup> Er

<sup>5</sup> R. van Oers, 'Kroniek inburgering 2016 - 2018', *Asiel & Migrantenrecht* 2018, nr. 8, p. 394.

<sup>6</sup> Van degenen die in 2013 en 2014 inburgeringsplichtig werden, zijn respectievelijk 563 en 466 asielmigranten beboet. DUO, 'Voortgangscijfers Inburgering', <[duo.nl/data/Totaal%20Nederland.pdf](http://duo.nl/data/Totaal%20Nederland.pdf)>, peildatum 1 mei 2019.

<sup>7</sup> DUO 2019, *supra* noot 6.

<sup>8</sup> Van de nieuwkomers die in 2016 inburgeringsplichtig werden, zijn nog 22.085 mensen inburgeringsplichtig, DUO 2019, *supra* noot 6.

<sup>9</sup> DUO 2019, *supra* noot 6.

<sup>10</sup> M. Beuving e.a., *Marktwerking in het inburgeringsonderwijs en de verantwoordelijkheid van de overheid* (advies uitgebracht aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid), Den Haag: AVCZ 2019.

<sup>11</sup> In de tweede helft van 2017 is Blik op Werk gestart met 'toezicht in de klas'. Als gevolg hiervan spelen 'zaken als didactiek en de inhoud van de cursussen een rol' bij het toekennen van het keurmerk. Sinds september 2018 voert Blik op Werk financiële audits uit. Blik op Werk, 'Nieuwe dienst: Blik op Werk start met Toezicht in de klas', 14 juni 2016 <[blikopwerk.nl/nieuws/blik-op-werk-start-met-toezicht-in-de-klas](http://blikopwerk.nl/nieuws/blik-op-werk-start-met-toezicht-in-de-klas)>.

<sup>12</sup> Het totaal aantal scholen met een Blik op Werk keurmerk is circa 220. Blik op Werk, 'Blik op Werk onderzoekt nog meer fraude bij inburgeringsscholen', 19 december 2018 <[blikopwerk.nl/nieuws/persbericht-blik-op-werk-onderzoekt-nog-meer-fraude-bij-inburgeringsscholen](http://blikopwerk.nl/nieuws/persbericht-blik-op-werk-onderzoekt-nog-meer-fraude-bij-inburgeringsscholen)>; Ministerie van SZW, 'Voortgang aanpak fraude inburgering', 9 mei 2019

zijn ons geen cijfers bekend over het aantal scholen dat gestopt is met het voeren van het keurmerk in de periode van voor 1 september 2018. Wel is bekend dat tussen 1 september 2018 en 1 april 2019, 40 scholen zijn gestopt met het voeren van het keurmerk (waarschijnlijk in veel gevallen vanwege het verhoogde toezicht). Van 10 scholen is het keurmerk vervallen of ingetrokken en bij 16 scholen is het keurmerk geschorst.<sup>13</sup>

Dit zijn cijfers waaraan consequenties verbonden moeten worden. Er kan in ieder geval wanneer één van de bovengenoemde omstandigheden aan de orde is niet worden uitgegaan van passend en kwalitatief toereikend onderwijs gedurende de jaren dat het toezicht marginaal was. Stichting Civic verzoekt u daarom om voor deze gevallen een reële voorziening te treffen waarin de genomen besluiten omtrent boetes en schulden kunnen worden herzien.

### *1.2 Leg een plicht tot individuele beoordeling vast in beleid en/of regelgeving*

Stichting Civic roept u daarnaast op om voor toekomstige beslissingen omtrent boetes en schulden een regeling te treffen die waarborgt dat de DUO bij ieder besluit een zorgvuldige individuele beoordeling van de situatie maakt. Stichting Civic verzoekt u om een dergelijke individuele beoordeling vast te leggen in beleid en/of regelgeving.

Momenteel is geregeld dat de sociale lening die vluchtelingen af kunnen sluiten, wordt kwijtgescholden wanneer binnen de oorspronkelijke termijn van drie jaar, of binnen de termijn na een verlening, is voldaan aan de inburgeringsplicht.<sup>14</sup> Een verlenging van maximaal twee jaar wordt toegekend wanneer het de inburgeraar volledig niet te verwijten valt dat de inburgeringstermijn is overschreden. Daarvan is in ieder geval sprake als de inburgeraar 300 uur heeft deelgenomen aan een taal cursus en tenminste twee examenpoging heeft ondernomen.<sup>15</sup> Mede gelet op de jurisprudentie<sup>16</sup> heeft u in de 'Beleidsregel verlenging inburgeringstermijnen bij geen verwijt' een aantal aanvullende omstandigheden vastgesteld die tot een gelimiteerde periode van uitstel kan leiden; zo kan een vrouwelijke inburgeraar 16 weken verlenging krijgen wanneer zij een kind gekregen heeft.<sup>17</sup>

De vastgestelde omstandigheden acht Stichting Civic te beperkt. U spreekt in de toelichting bij de beleidsregel van een 'niet limitatieve opsomming' van omstandigheden waarin er in ieder geval geen sprake van verwijtbaarheid is. De tekst van de beleidsregel wijst echter op een limitatieve opsomming; behalve voor verlenging van de termijn waarin het participatieverklaringstraject afgerond dient te worden. Daarvoor is voorzien in een algemene restcategorie van 'bijzondere individuele omstandigheden'. Voor de termijn waarin de inburgeringsexamens moeten worden gehaald, is niet voorzien in een dergelijke restcategorie.

Stichting Civic constateert dat de beleidsregel niet waarborgt dat een individuele beoordeling van alle relevante omstandigheden (e.g. leervermogen, psychologische trauma's, verrichte inspanningen, daadwerkelijke inburgering) wordt gemaakt. Daarnaast is de beleidsregel gebaseerd op de aannames dat inburgeraars zelfredzaam en goed geïnformeerd zijn, en dat passend en kwalitatief toereikend onderwijs beschikbaar is

---

[<rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/05/09/kamerbrief-voortgang-aanpak-fraude-inburgering>](http://rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/05/09/kamerbrief-voortgang-aanpak-fraude-inburgering).

<sup>13</sup> Ministerie van SZW 2019-I, *supra* noot 12; Bovendien blijkt uit resultaten van de financiële audit van Blik op Werk dat bij 48 procent van de onderzochte scholen sprake is van financiële of andere onregelmatigheden. Bij 13 procent is er sprake van misbruik en bij 12 procent is er zelfs een zwaar vermoeden van fraude. Slechts 27 procent van de onderzochte scholen krijgt een positieve waardering. Ministerie van SZW 2019-I, *supra* noot 12.

<sup>14</sup> Het participatietraject dient binnen één jaar afgerond te worden. De lening wordt ook kwijtgescholden wanneer de inburgeraar ontheffing heeft gekregen op basis van medische gronden of aantoonbare inspanning, in de vorm van 600 cursussen en vier examenpogingen heeft geleverd. Er is geen expliciete beleidsgrond die waarborgt dat een individuele beoordeling wordt gemaakt.

<sup>15</sup> Art. 2.4c Regeling inburgering.

<sup>16</sup> ABRvS 16 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:119.

<sup>17</sup> Beleidsregel verlenging inburgeringstermijnen bij geen verwijt.

geweest en door inburgeraars genoten is. Deze aannames zijn echter niet langer houdbaar.<sup>18</sup> In het licht van deze kennis is het niet redelijk om uit te gaan van verwijtbare overschrijding van de termijn zodra de specifieke omstandigheden genoemd in de beleidsregel zich niet voor doen. Daarom verzoekt Stichting Civic in beleid en/of regelgeving vast te leggen dat, bij de voorbereiding van besluiten, er een individuele beoordeling van de mate van verwijtbaarheid wordt gemaakt waarbij de DUO in het kader van de onderzoeksplicht in ieder geval moeten onderzoeken of de inburgeraar in kwestie passend en kwalitatief toereikend onderwijs heeft genoten.<sup>19</sup> Deze individuele beoordeling dient op gelijksoortige wijze plaats te vinden bij beslissingen ten aanzien van de verwijtbaarheid bij termijnoverschrijding *na* verlenging van de inburgeringstermijn en de mate van verwijtbaarheid in het kader van de hoogte van de op te leggen boete.<sup>20</sup>

## 2. Voorkom gerechtelijke procedures

Het opleggen van boetes en niet kwijtschelden van schulden zonder een zorgvuldige individuele beoordeling van, en onderzoek naar, de mate van verwijtbaarheid is onrechtvaardig en bevordert de integratie allerminst. Daarnaast staat het, naar de mening van Stichting Civic, in de weg aan de effectieve en evenredige uitvoering van het EU-recht. Bij de uitvoering van de inburgeringsvoorwaarden dienen lidstaten namelijk rekening te houden

‘met het kennisniveau dat vereist is om het inburgeringsexamen te kunnen behalen, met de *toegankelijkheid tot de cursus* en tot het ter voorbereiding op dat examen benodigde materiaal, met de hoogte van de door derdelanders voor dat examen verschuldigde inschrijvingskosten of met *bijzondere individuele omstandigheden, zoals leeftijd, analfabetisme of opleidingsniveau*’.<sup>21</sup>

Het zou niet nodig moeten zijn dat inburgeraars naar de rechter moeten stappen om hun recht te halen.<sup>22</sup> Wanneer u geen gevolg geeft aan onze oproep tot wijziging van het beleid worden inburgeraars gedwongen tot het voeren van gerechtelijke procedures, hetgeen onwenselijk zou zijn. Stichting Civic sluit zich aan bij het standpunt van uw ambtgenoot, minister Dekker voor Rechtsbescherming, die heeft aangegeven dat de overheid partijen niet naar de rechter moet dwingen, ook om het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand niet onnodig aan te spreken.<sup>23</sup>

## 3. Tot slot

Stichting Civic heeft u middels deze brief verzocht om passend beleid te maken voor gedupeerde inburgeraars. Stichting Civic waardeert uw doorgaans constructieve opstelling en houdt zich graag gereed voor overleg. Graag verneemt Stichting Civic uw reactie op het voorgaande binnen drie weken na dagtekening van deze brief.

---

<sup>18</sup> Zie o.a. M. Kahnmann, *VluchtelingenWerk Integratie Barometer 2018. Een onderzoek naar de ervaringen van vluchtelingen met inburgering* (onderzoek Verwey-Jonker Instituut), Utrecht: VluchtelingenWerk Nederland 2018, <[verwey-jonker.nl/nieuws/integratiebarometer-2018-inburgeringstraject-staat-integratie-van-vluchtelingen-in-de-weg](http://verwey-jonker.nl/nieuws/integratiebarometer-2018-inburgeringstraject-staat-integratie-van-vluchtelingen-in-de-weg)> en M. Blom e.a., *Inburgering: systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet inburgering 2013*, Barneveld: Significant 2018 <[rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/06/27/evaluatie-van-de-wet-inburgering-2013](http://rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/06/27/evaluatie-van-de-wet-inburgering-2013)>.

<sup>19</sup> Hierbij rekening houdend met de omstandigheden genoemd onder 1.1.

<sup>20</sup> Het aantal gevolgde cursussen en examenpogingen zijn de enige indicatoren van de mate van verwijtbaarheid die genoemd worden in de beleidsregel ten aanzien van de boetevaststelling. Zie: Beleidsregel boetevaststelling inburgering en Rb. Overijssel 26 juli 2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:3010, r.o. 6.3; *supra* noot 14.

<sup>21</sup> HvJ EU 4 juni 2015, zaak C-579/13, par. 49. Zie ook Nationale Ombudsman, *Een valse start: een onderzoek naar behoorlijke inburgering*, 2018/65, <[nationaleombudsman.nl/nieuws/2018/ombudsman-overheid-geeft-inburgeraars-een-valse-start](http://nationaleombudsman.nl/nieuws/2018/ombudsman-overheid-geeft-inburgeraars-een-valse-start)>.

<sup>22</sup> HvJ EU 4 juni 2015, zaak C-579/13, par. 49.

<sup>23</sup> ABRvS 13 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1961; *supra* noot 18.

<sup>24</sup> Rijksoverheid, ‘Rechtsbijstand: minder procedures, meer oplossingen’, 9 november 2018, <[rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/11/09/rechtsbijstand-minder-procedures-meer-oplossingen](http://rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/11/09/rechtsbijstand-minder-procedures-meer-oplossingen)>.

Hoogachtend,

**Tamar de Waal**

Voorzitter Stichting Civic

**Ellen Nissen**

Coördinator Juridische zaken Stichting Civic

*De strekking van deze brief wordt onderschreven door:*

<b>Tom Barkhuysen</b>	Stibbe/Universiteit Leiden
<b>Elles Besselsen</b>	Everaert advocaten
<b>Tom de Boer</b>	Prakken d'Oliveira
<b>Eva Bezem</b>	Cleerdin & Hamer advocaten
<b>Jeremy Bierbach</b>	Franssen advocaten
<b>Renée Frissen</b>	Directeur OpenEmbassy
<b>Dawit Tesfay Haile</b>	Projectcoördinator 'Eritrese vluchtelingen Lent', Radboud Universiteit
<b>Hannah Helmink</b>	Van Schie advocaten
<b>Thomas van Houwelingen</b>	Everaert advocaten
<b>Ali al Khatib</b>	Stibbe
<b>Jeannette Kruseman</b>	Fischer groep en bestuurslid van het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten
<b>Julien Luscuere</b>	Inigo advocaten, voorzitter Specialisten Vereniging Migratierecht Advocaten
<b>Ricky van Oers</b>	Opleidingsmanager Centrum voor Postacademisch Juridisch Onderwijs en Fellow Centrum voor Migratierecht, Radboud Universiteit Nijmegen
<b>Barbara Wegelin</b>	Everaert advocaten
<b>Jorg Werner</b>	Hagg & Van Kroesveld advocaten
<b>Milka Yemane</b>	Stichting Lemat
<b>Marloes van Zantvoort</b>	Schakel advocaten, bestuurslid Specialisten Vereniging Migratierecht Advocaten