

Handreiking

# Naleving bij Inburgering



# Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>Handhavingskader</b>	<b>4</b>
<b>1 De verplichtingen</b>	<b>5</b>
Verplichtingen Wi2021 Gemeente	5
Inspanningsverplichting inburgeraar	5
Resultaatverplichting inburgeraar	6
Toezicht op ingekocht aanbod	6
<b>2 Preventie</b>	<b>7</b>
Preventie doorlopend in het inburgeringstraject	7
Randvoorwaarden voor spontane naleving	7
Rekening houden met het denk- en doenvermogen van de inburgeraar	9
Informatievoorziening vooraf	9
Goed contact met de inburgeraar	10
Heldere communicatie	10
<b>3 Monitoring, Boetes en Maatregelen inspanningsverplichting</b>	<b>12</b>
Monitoring: regie op de inspanningsverplichting	12
Boetes	12
Het wettelijk kader bij boetes	13
Algemene beginselen van behoorlijk bestuur	14
Sanctionering en de brede intake	14
Sanctionering bij het PIP: mate van verwijtbaarheid	14
Samenloop	16
DUO naleving op resultaatverplichting	16
Gegevensuitwisseling handhaving	18
Gegevensuitwisseling van DUO naar gemeenten	18
Gegevensuitwisseling van gemeenten naar DUO	18
<b>4 Toezicht op taalaanbieders</b>	<b>20</b>
Wettelijk kader voor toezicht op aanbod door gemeenten	20
Preventie taal	20
Toezicht en handhaving taal	21

# Inleiding

De nieuwe Wet inburgering 2021 is sinds 1 januari 2022 van kracht. Binnen het vernieuwde inburgeringsstelsel hebben gemeenten meer dan voorheen de regie op de uitvoering. Ze zijn tijdens het hele traject verantwoordelijk voor de begeleiding en ondersteuning van inburgeraars en voor het aanbieden van kwalitatief goed onderwijs. Bij deze nieuwe, centrale rol, hoort ook het stimuleren van spontane naleving van wet- en regelgeving, toezicht houden op die naleving en waar nodig sanctionerend optreden.

Gemeenten hebben veel werk verricht om de nieuwe wet te implementeren. Het vormgeven van de drie leer-routes en de inkoop vormden de hoofdmoot. In dit jaar, 2022, is het zaak om te ontdekken hoe goed de leer-routes en aanbieders werken. In 2022 zullen zich ook de eerste gevallen voordoen van inburgeraars die onbewust of bewust een verplichting niet nakomen.

Het nieuwe stelsel biedt aanzienlijk meer handvatten om inburgering tot een succes te maken dan de vorige Wet inburgering 2013. In deze handreiking vindt u het wettelijk (handhavings)kader, de ruimte voor het ontwikkelen van gemeentelijk beleid en inzichten en tips om spontane naleving van de verplichtingen door inburgeraars te bevorderen.

De handreiking is vooral bedoeld voor collega's van beleid en uitvoering van gemeenten, die betrokken zijn bij nalevingsvraagstukken in relatie tot inburgering.

Voor vragen en informatie over preventie, toezicht en handhaving kunt u terecht bij VNG Naleving. Deze handreiking en andere informatie over naleving bij inburgering, zoals het Barrièremodel Malafide Taalbureaus en verschillende best practices, vindt u in ons [kennisdossier over dit thema](#). Zoekt u concrete voorbeelden van collega's, dan kunt daarvoor terecht op het [VNG-forum Asiel en Integratie](#). We adviseren iedereen van harte gebruik te maken van dit forum, om van elkaar te leren en informatie met elkaar te delen.

Uw vragen kunt mailen naar [inburgering@vng.nl](mailto:inburgering@vng.nl).

# Handhavingskader

U mag van inburgeraars verwachten dat zij er alles aan doen om te slagen voor hun inburgeringsexamen. Voor u ligt hier een belangrijke rol om hen te stimuleren en te voorkomen dat het traject stagneert.

Het nieuwe stelsel schept hiervoor ook de randvoorwaarden: inburgeringstrajecten zijn op maat gesneden, inburgeraars worden begeleid en ondersteund en krijgen de kans om kennis te maken met de Nederlandse arbeidsmarkt en Nederlandse kernwaarden. Daarnaast bieden gemeenten inburgeringscursussen aan asielstaathouders om zich de Nederlandse taal zo snel mogelijk eigen te maken. Ook zorgen ze voor maatschappelijke begeleiding. En zijn deze statushouders bijstandsgerechtigd, dan worden zij voor minimaal zes maanden financieel ontzorgd. Dit betekent concreet dat u hen als gemeente het beheer van inkomsten en uitgaven geheel of gedeeltelijk uit handen neemt.

De meeste inburgeraars zullen intrinsiek gemotiveerd zijn om de taal te leren en te slagen voor het inburgeringsexamen. Toch valt niet uit te sluiten dat er ook inburgeraars zijn voor wie inburgering niet vanzelfsprekend is. En die in het verlengde hiervan verzuimen hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Voor die gevallen waarin de inburgeraar tijdens het inburgeringstraject te weinig of geen inzet toont, is het belangrijk dat u sancties (een bestuurlijke boete of een maatregel) kunt opleggen.

Het uitgangspunt van de wetgever bij handhaving op grond van de Wi2021 is dat sanctionering een uiterste redmiddel is. Preventie verdient de voorkeur. Een sanctie moet bijdragen aan het bereiken van het beoogde effect: onwillige inburgeraars stimuleren hun verplichtingen na te komen. Dit betekent dat sanctioneren moet bijdragen aan het zo snel mogelijk op een zo hoog mogelijk niveau inburgeren in de Nederlandse samenleving door het voltooien van het inburgeringstraject. De boetes op grond van de Wi2021 zijn op dit uitgangspunt afgestemd. Uit de evaluatie van de Wet inburgering 2013 is naar voren gekomen dat een te grote nadruk op sanctioneren averechts werkt.

Deze handreiking helpt u om handhaving effectief in te richten en preventie hierin een prominente rol te geven.

# 1 De verplichtingen

Dit hoofdstuk laat zien op welke verplichtingen van de inburgeraar u als gemeente naleving moet organiseren en welke toezicht- en handhavingsverplichtingen u heeft ten aanzien van taalaanbieders. Om het beeld compleet te maken, leest u ook over de resultaatverplichtingen waar DUO toezicht op organiseert.

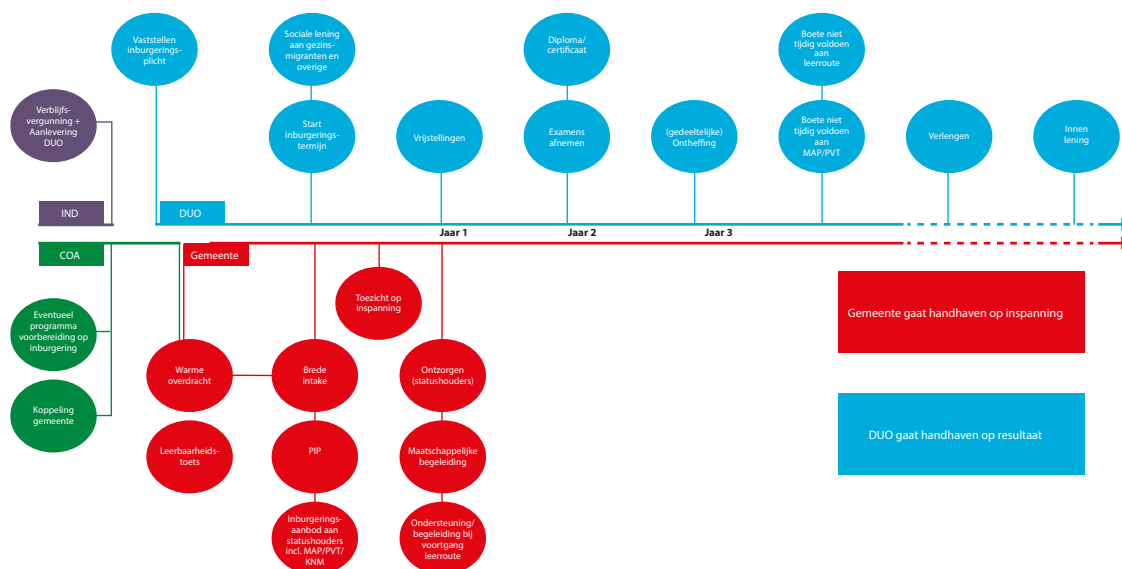
## Verplichtingen Wi2021 Gemeente

U voert de regie op de uitvoering van de inburgering. Deze regierol betekent dat u een centrale rol heeft bij het afnemen van de brede intake, het opstellen van het Plan Inburgering en Participatie (PIP), de begeleiding van inburgeraars en dat u zorgt voor een cursusaanbod. Uw verantwoordelijkheid omvat verder de maatschappelijke begeleiding van asielstatushouders en het financieel ontzorgen van bijstandsgerechtigde asielstatushouders.

De inburgeraar blijft zelf verantwoordelijk voor het behalen van het inburgeringsexamen. Onder meer door zich tijdens het inburgeringstraject voldoende in te zetten om de taal te leren en te participeren. Als gemeente bent u tijdens het traject verantwoordelijk om waar nodig te handhaven op de inspanningsverplichting van de inburgeraar.

De minister van SZW is verantwoordelijk voor het hele inburgeringsstelsel. Bij deze verantwoordelijkheid hoort het vaststellen van de inburgeringsplicht, de inburgeringstermijn, de verlenging daarvan en de handhaving van de inburgeringsplicht aan het einde van de inburgeringstermijn. DUO voert deze taken namens de minister van SZW uit. Dit noemen we handhaven op de resultaatverplichting.

Schematische weergave van het inburgeringstraject en de verschillende taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van handhaving.



## Inspanningsverplichting inburgeraar

De inburgeraar moet binnen de gestelde termijnen voldoen aan zijn inburgeringsplicht. Dit betekent concreet dat hij meewerkt aan de brede intake, de afspraken nakomt die zijn vastgesteld in het PIP en binnen de termijn van drie jaar het inburgeringstraject afrondt. Het is daarbij van belang dat de inburgeraar een inburgeringsaanbod volgt dat is toegespitst op zijn persoonlijke situatie.

Daarom is het ook zo belangrijk dat de inburgeraar meewerkt aan de brede intake. Dit betekent dat hij:

- verschijnt op afspraken waarvoor u hem uitnodigt;
- de door u gevraagde informatie geeft, voor zover hij daarover redelijkerwijs kan beschikken en;
- meewerkt aan het uitvoeren van de leerbaarheidstoets.

Van de inburgeraar wordt daarnaast verwacht dat hij meewerkt aan de uitvoering van het PIP. Dit betekent dat hij:

- meewerkt aan de geboden ondersteuning en begeleiding tijdens het inburgeringstraject;
- verschijnt op afspraken (voortgangsgesprekken) waarvoor u hem uitnodigt;
- deelneemt aan de activiteiten in het kader van de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) en het participatieverklaringstraject (PVT);
- deelneemt aan de taallessen en overige activiteiten binnen de leerroute;
- zich inspant om deze activiteiten succesvol af te ronden.

In hoofdstuk 2 leest u hoe deze afspraken en mogelijke consequenties goed kan overbrengen bij de inburgeraar en spontane naleving kan stimuleren. Houdt de inburgeraar zich na flinke preventieve inspanning vanuit gemeente en partners toch niet aan deze verplichtingen, dan beoordeelt u of sanctionering nodig is. Hierover leest u meer in hoofdstuk 3.

### Resultaatverplichting inburgeraar

Naast inspanning is de inburgeraar verplicht een aantal resultaten te leveren. Dit zijn:

- tijdig afronden PIP;
- tijdig afronden MAP;
- tijdig afronden Leerroute.

In hoofdstuk 3 vindt u een toelichting op de wijze waarop DUO dit controleert en hoe DUO sanctioneert bij verwijtbaar te laat afronden.

### Toezicht op ingekocht aanbod

Als gemeente heeft u ook een aantal verplichtingen om ervoor te zorgen dat de inburgeraar het juiste aanbod krijgt. Dit zijn:

- de verplichting om aanbod te bieden dat zoveel mogelijk aansluit op de situatie van de inburgeraar;
- samen met *Blik op Werk* en de Inspectie van het Onderwijs toezicht houden op de kwaliteit van het aanbod;
- de verplichting om te sturen en handelen bij signalen van misstanden.

In hoofdstuk 4 vindt u een verdieping van uw rol bij toezicht op het ingekochte aanbod.

#### Informatie & Instrumenten

- Toezichtstaken sociaal domein | VNG

De Wet inburgering is onderdeel van het sociaal domein. In het sociaal domein heeft u als gemeente meerdere toezichtstaken. In deze visual zijn alle toezichtstaken en de onderlinge verbindingen overzichtelijk gemaakt.

[TOEZICHTSTAKEN SOCIAAL DOMEIN \(adobe.com\)](#)

# 2 Preventie

Er is een risico dat er misverstanden ontstaan tussen inburgeraar en gemeente. De gevolgen hiervan kunnen groot zijn. Juist aan het begin van het inburgeringstraject, is het belangrijk dat de inburgeraar begrijpt wat hij met u afspreekt en wat u van hem verwacht. Hij moet begrijpen wat zijn afspraken en verplichtingen inhouden, wat hij moet doen als hij ze niet kan naleven en wat er gebeurt als hij ze bewust niet naleeft.

In dit hoofdstuk leest u verder wat u kunt doen en waar u rekening mee moet houden om goed contact te onderhouden met de inburgeraar en misverstanden te voorkomen.

## Preventie doorlopend in het inburgeringstraject

Om optimaal in te zetten op preventie is het van belang om een deskundig team in te richten. Zo'n team is een samenwerking tussen professionals die de gesprekken (brede intake, periodiek, voortgang) met de inburgeraar voeren, beleidsmedewerkers, juridisch (kwaliteits)medewerkers, medewerkers handhaving, communicatie en informatievoorziening. Dit team moet beschikken over overzichtelijke werkprocessen, het vereiste vakmanschap en in verbinding staan met andere collega's binnen het sociaal domein. Naast praktische kennis van wet- en regelgeving zijn kennis van en inzicht in gedrag en goede communicatieve vaardigheden onmisbaar. Dit team organiseert onder meer hoe u binnen uw gemeente de voortgang tijdens het inburgeringstraject gaat monitoren.

U regelt daarbij:

- wie de begeleiding en monitoring gaat uitvoeren;
- hoe vaak en op welke manier u contact met de inburgeraar heeft;
- wat u in ieder geval gaat bespreken;
- welke informatie u hiervoor nodig heeft en wie deze informatie aan u gaat verstrekken;
- dat u vastlegt wat er is besproken en afgesproken.

Om bovenstaande goed te kunnen organiseren, gaat dit hoofdstuk verder in op een aantal randvoorwaarden voor goed contact.

## Randvoorwaarden voor spontane naleving

De spontane naleving van regels en afspraken valt of staat met preventie. Goede communicatie en passende dienstverlening zijn voorwaarden voor effectieve preventie. Daarbij helpen gedragswetenschappelijke inzichten u om het gedrag van de inburgeraar te (h)erkennen en daarmee de naleving van de afspraken en regels te bevorderen.

Lange tijd was een rationeel mensbeeld het uitgangspunt. Wie de regels kent en weet wat de sancties zijn bij overtredingen, houdt zich aan die regels. Gedragswetenschappelijke inzichten laten zien dat dit vaak geen realistisch perspectief is. Verschillende factoren spelen hierbij een rol.

Een preventieve aanpak om fouten en misstanden te voorkomen, staat bij de uitvoering van de Wet inburgering voorop. Het is belangrijk dat u randvoorwaarden scheidt om spontane medewerking te stimuleren.

Deze randvoorwaarden – deels gebaseerd op de genoemde gedragswetenschap – zijn:

- rekening houden met stress;
- rekening houden met psychologische basisbehoeften;
- aandacht voor denk- en doenvermogen;
- aandacht voor de informatievoorziening vooraf;
- goed contact met de inburgeraar;
- heldere communicatie.

### **Rekening houden met stress**

Het is bekend dat de invloed van stress op het gedrag van mensen heel groot is. Stress kan het gevolg zijn van schaarste aan geld, tijd, sociale contacten, of van een gebeurtenis met grote impact. Het verhuizen naar een ander land is zo'n gebeurtenis, ongeacht de omstandigheden waaronder. Heeft de nieuwkomer dan ook nog weinig sociale contacten en een beperkt budget, dan is de kans op stress groot. Stress zorgt ervoor dat de focus vooral gericht is op dat waar de schaarste of stressfactor zich voordoet.

Een persoon met stress heeft minder ruimte in zijn hoofd om voldoende na te denken. Stress tast het denkende rationele brein aan. In stressvolle situaties is het moeilijker om verleidingen te weerstaan en maken mensen sneller onverstandige keuzes. Op de lange duur neemt het probleemoplossend vermogen af door stress. Straf (of dreiging met straf) in de vorm van sancties voert deze druk verder op en verhoogt de stress. Bij een deel van de mensen leidt dit tot extra energie en aandacht om in actie te komen. Maar bij mensen bij wie al langdurige stress aanwezig is, neemt het probleemoplossend vermogen verder af en daarmee ook de kans op naleving. Het is daarom belangrijk om in uw gesprekken met inburgeraars aandacht te hebben voor stressfactoren die van invloed zijn op het gedrag.

### **Rekening houden met psychologische basisbehoeften**

De genoemde stress kan gedeeltelijk worden verminderd door iemand aan te spreken op zijn psychologische basisbehoeften. Iedere mens heeft in de kern behoefte aan autonomie, betrokkenheid, een positief zelfbeeld, energiebehoud en zekerheid.

#### **Autonomie**

Beschikken mensen over autonomie, dan betekent dit dat ze de ruimte hebben om keuzes te maken binnen de gestelde kaders. Dit kunt u stimuleren door inburgeraars bijvoorbeeld deels zelf te laten bepalen hoe het inburgeringstraject wordt vormgegeven of op welke manier zij wijzigingen willen doorgeven. Dit draagt naast het reduceren van stress ook bij aan nalevingsbereidheid, omdat het hun eigen plan is geworden. Mensen zijn graag consistent en houden zich sneller aan hun eigen plan dan aan dat van een ander.

#### **Betrokkenheid**

Mensen voelen zich betrokken als ze zich verbonden kunnen voelen met anderen. Bied bijvoorbeeld gelegenheid voor nieuwkomers om elkaar te ontmoeten en zorg voor persoonlijke en oprechte aandacht. Naast het reduceren van stress heeft dit ook een preventieve werking. Mensen vinden het moeilijker om misbruik te maken van een vriendelijk contactpersoon, dan van een anonieme instantie als de gemeente. Wat ook mee speelt is het beeld wat in het algemeen wordt neergezet van nieuwkomers. Mensen conformeren zich graag aan de groep. Straalt u breed uit dat nieuwkomers zich actief inzetten voor inburgering, integratie en betaald werk, dan zullen andere nieuwkomers sneller geneigd zijn om dit ook te doen, om zo bij de groep te horen. Benoem bijvoorbeeld positieve ervaringen van andere inburgeraars, zet sleutelfiguren in en maak gebruik van filmpjes met verschillende ervaringsdeskundigen.

#### **Positief zelfbeeld**

Iemand met een positief zelfbeeld voelt zich opgewassen tegen zijn taken en uitdagingen. Het moet niet te moeilijk zijn, maar ook niet te makkelijk. Maatwerk is hier dus bijzonder relevant. Het kan helpen om het traject in stukken te knippen, zodat de inburgeraar steeds kleine stukken succesvol kan afronden, waardoor de motivatie voor het resterende stuk groter wordt. Zodra de 'taakvolwassenheid' en het daarbij benodigde zelfvertrouwen in orde is, zal dat positieve effecten hebben op de inspanning.

#### **Energiebehoud**

Mensen kiezen van nature de makkelijkste weg. Hoe meer handelingen nodig zijn om iets te doen, hoe kleiner de kans dat het gebeurt. Het is goed om u ervan bewust te zijn hoe ingewikkeld het systeem van Nederland is. Een inburgeraar heeft al snel met meerdere instanties te maken en moet de nodige informatie aanleveren. Iets wat deze mensen veelal niet kennen vanuit het thuisland. Het helpt om behapbare, kleine stappen voor de inburgeraar te formuleren.



## Zekerheid

Als men de spelregels goed kent en op andere mensen kan rekenen geeft dit zekerheid. Laat de inburgeraar duidelijk zien hoe hij moet en kan omgaan met de spelregels. Niet alleen wat de afspraken zijn, maar ook hoe hij een afspraak verplaatst als hij is verhinderd of dat hij 's ochtends moet afbellen als hij ziek is. Leg ook uit waarom je bepaalde afspraken maakt met de inburgeraar of waarom je bepaalde informatie nodig hebt. Door met deze factoren rekening te houden bij het vormgeven van het traject en bij de wijze van reageren op onvoldoende inspanning of overtredingen van verplichtingen, vergroot u de kans op een succesvol traject.

## Rekening houden met het denk- en doenvermogen van de inburgeraar

Wat kan en wil de inburgeraar werkelijk? Sluit u daarbij aan, dan vergroot u de kans dat hij meewerkt en de afspraken nakomt.

Kennis van het denk- en doenvermogen van degene die tegenover u zit, helpt u om in te kunnen schatten of hij daadwerkelijk begrijpt wat er van hem wordt verwacht. En of de inburgeraar wel in staat is om te voldoen aan de gemaakte afspraken in het PIP.

Nu is het denkvermogen, dat bestaat uit intelligentie en cognitieve vaardigheden, moeilijk in te schatten bij inburgeraars. Daarnaast heeft de gebrekkige kennis van de Nederlandse taal en samenleving logischerwijs gevolgen voor wat zij begrijpen van de gemaakte afspraken. Vaak is hiervoor meer uitleg nodig, veelal ook op een andere manier.

Het doenvermogen gaat om niet-cognitieve vaardigheden, zoals de mate van zelfcontrole, het temperament en de overtuiging. Is iemand gevoelig voor beloning of juist voor straf? Gaat iemand op uitdagingen af, of gaat hij die uit de weg? Is het een optimist of een pessimist?

Stress en schaarste kunnen het denk- en doenvermogen onder druk zetten. Iemand kan ogen als een passief persoon die niet in beweging wil komen en onverstandige keuzes maakt, maar in werkelijkheid overbelast en overvraagd zijn.

Bij het organiseren van de brede intake is het daarom belangrijk dat u voldoende tijd neemt om de inburgeraar te leren kennen en zijn capaciteiten in kaart te brengen. Sommige gemeenten doen dit door de brede intake vorm te geven als een intensief voortraject van meerdere weken. Kennis van gedrag is hierbij een bijna onmisbaar instrument om waar nodig ongewenst gedrag te kunnen beïnvloeden. Ook stimuleert u de betrokkenheid van de inburgeraar bij zijn eigen inburgeringstraject.

Een vast aanspreekpunt kan tot slot bijdragen aan het creëren van een vertrouwensrelatie en zorgen voor continuïteit.

## Informatievoorziening vooraf

Een goede voorbereiding vergroot de kans op een succesvol eerste contact en helpt u om een realistische inschatting te maken van de tijd die nodig is voor de brede intake. Denkt u hierbij aan relevante achtergrondinformatie over bijvoorbeeld het land van herkomst en de specifieke regionale situatie, maar ook aan medische informatie en andere persoonlijke informatie of omstandigheden.

Als gemeente bent u verantwoordelijk voor een statushouder vanaf het moment dat hij gekoppeld is aan uw gemeente. U zult hierbij een warme overdracht vanuit het COA moeten organiseren en een doorlopende lijn vanuit de opvang naar de gemeente. Het gaat bij de overdracht enerzijds om (digitale) informatie en anderzijds om de relationele overgang van de statushouder naar uw gemeente.

Het COA mag alleen informatie over statushouders delen met gemeenten als de statushouder daar vooraf toestemming voor heeft gegeven.

## Goed contact met de inburgeraar

De groep inburgeraars is gevarieerd. Meestal hebben we te maken met mensen met een sterk afwijkende sociale en culturele achtergrond. Mensen die soms ook nog eens te kampen hebben met stress als gevolg van een internationale verhuizing en mogelijk trauma's. Bovendien zijn de meesten de Nederlandse taal niet of nauwelijks machtig. Het inschakelen van een tolk kan dan nodig zijn. Goed contact met de inburgeraar helpt u bij het in beeld brengen van de persoonlijke situatie en te begrijpen waar de mogelijkheden en belemmeringen liggen.

Een goed contact bewerkstelligen vraagt veel van de mensen die de brede intake gaan uitvoeren. Deze intake is het belangrijkste moment voor uw gemeente en de inburgeraar in het inburgeringstraject. In veel gevallen is dit het eerste persoonlijke contact tussen uw gemeente en de inburgeraar. Hét moment om kennis te maken, de persoonlijke situatie in kaart te brengen en informatie te verstrekken over het verdere inburgeringstraject.

Degene die de intake verzorgt, moet daarom beschikken over uitstekende communicatieve vaardigheden, sensibele, ervaring met de omgang met andere culturen en kennis van de achtergrond van de inburgeraar. Deze kwaliteiten moeten al aanwezig zijn of vooraf getraind worden. Inzichten uit de gedragswetenschap kunnen hierbij helpen. Ze helpen het gedrag van een inburgeraar te begrijpen en daarmee het traject die richting te geven die het meest aansluit bij zijn mogelijkheden. Gemeenten gebruiken hiervoor onder meer trainingen over cultuursensitiviteit en de trainingen van Divosa voor consulenten.

## Heldere communicatie

Het is de vraag of de inburgeraar daadwerkelijk begrijpt wat zijn rechten en plichten zijn. Daarvoor is heldere communicatie nodig. Dat betekent niet alleen dat u een taalniveau gebruikt dat aansluit bij het niveau van de inburgeraar, maar ook communicatie die aansluit bij het kennisniveau en de culturele achtergrond. U kunt ook gebruikmaken van een boodschap in de moedertaal. U kunt bijvoorbeeld een vertaling van het PIP als bijlage toevoegen aan het 'originale' PIP. Bij gesprekken kunt u desgewenst een tolk inschakelen. Ook het gebruik van visuele communicatie kan helpen om uw boodschap helder over te brengen.

Nieuwkomers komen uit een land met vaak hele andere regels, gewoonten en gebruiken. Zaken die voor ons vanzelfsprekend lijken, zijn dat niet voor een deel van de nieuwkomers. Om die reden is het niet voldoende om uit te gaan van het denkvermogen van de nieuwkomer (IQ) bij het geven van informatie. Naast het denkvermogen zijn de context (achtergrond) en het doenvermogen van wezenlijk belang. Sluit u aan bij iemands niet-cognitieve vaardigheden (zelfcontrole, temperament en overtuiging), dan is de kans op spontane naleving veel groter. U kunt bijvoorbeeld gebruikmaken van de input van ervaringsdeskundigen. We hebben dit onderwerp eerder uitgebreid behandeld in een webinar. Links naar deze opname en de sheets vindt u in de aanbevelingen onderaan dit hoofdstuk. Het kan tevens een inburgeraar helpen als u de wijze van communiceren gezamenlijk vormgeeft. Dit houdt onder meer in dat u informeert hoe hij de informatie het liefst wil doorgeven. Door tegevoet te komen aan zijn behoefte is de kans groter dat hij zich committeert aan de afspraak.

In dit hoofdstuk las u al dat ook in de communicatie gedragswetenschappelijke inzichten van belang zijn en u kunnen helpen om spontane naleving te bewerkstelligen. Zo zijn stress en schaarste van grote invloed op de manier waarop mensen informatie opnemen. En hoe zij in staat zijn om deze informatie om te zetten naar handelen. Aanhoudende stress kan leiden tot minder impulsbeheersing, werkgeheugen en mentale flexibiliteit. Bovendien neemt het vermogen om de eigen problemen op te lossen af. Precies het tegenovergestelde van wat nodig is om een inburgeringstraject succesvol te doorlopen. Met kennis van deze inzichten kan uw gemeente informatie op een passend moment en op een passende manier aan de inburgeraar aanbieden. Denk bijvoorbeeld aan het opknippen van de informatie in behapbare stukken en het werken met pictogrammen.

### Informatie & Instrumenten

- Webinar Stimuleren Spontane Naleving | VNG  
met gemeenten 's-Hertogenbosch en Venlo en onderzoeks- en adviesbureau voor gedragsverandering Duwtje.  
[Stimuleren van spontane naleving onder de Wet inburgering | VNG](#)
- Webinar Nalevingsgericht Communiceren | VNG  
Met gemeenten Capelle aan den IJssel en Midden-Drenthe en taalcoach ...  
[Webinar Nalevingsgericht communiceren | VNG](#)
- Uitgangspunten voor communicatie met inburgeringsplichtigen | VNG  
Er zijn zes richtlijnen die u helpen bij de inrichting van communicatie  
[Uitgangspunten voor communicatie met inburgeringsplichtigen | VNG](#)
- Handreiking Warme overdracht | VNG  
Met drie scenario's geeft de handreiking u inzicht hoe de overdracht in te richten van het COA naar de gemeente.  
[Handreiking warme overdracht COA naar gemeenten | VNG](#)
- Handreiking brede intake en PIP | Divosa  
Bij deze handreiking vindt u templates en een modelbeschikking.  
[Handreiking Brede intake en Pip | Divosa](#)
- Werkwijzer Gespreksvoering | Divosa  
Professionals krijgen tips om te sturen op zelfsturing.  
[Werkwijzer Gespreksvoering | Divosa](#)
- Gedragsexperiment No-Show | Duwtje  
Gedragsexperts onderzoeken hoe naleving te stimuleren bij No-Show in de Participatiewet. Dit levert inzichten op die ook bruikbaar kunnen zijn voor de doelgroep inburgeraars.  
[Duwtje | Eindrapportage no-show 24juni \(vng.nl\)](#)
- Weten is nog geen doen | WRR  
Naast denkvermogen is 'doenvermogen' minstens zo belangrijk om aan de hoge eisen van de participatiesamenleving te kunnen voldoen.  
[WRR Weten is nog geen doen](#)
- Invloed 2016 | Robert Cialdini  
De beschrijving van de psychologische basisbehoeften komen van het boek "Invloed". Een korte uitleg van dit boek vind u op deze pagina:  
[https://en.wikipedia.org/wiki/Influence:\\_Science\\_and\\_Practice](https://en.wikipedia.org/wiki/Influence:_Science_and_Practice)

### Concrete voorbeelden

- Gebruiker centraal  
Deze website geeft concrete tips over het duidelijk overbrengen van informatie aan inwoners van uw gemeente. Er is beeldmateriaal beschikbaar voor brieven.  
[Home - Gebruiker Centraal](#)
- CASI interventiekaarten  
CASI biedt acht interventiestrategieën. Bij elke strategie horen bepaalde technieken voor gedragsverandering.  
[CASI interventiekaarten](#)
- Stimuleren spontane naleving onder de Wet Inburgering | Venlo en Westland  
In een interview laten Venlo en Westland zien hoe zij inburgeraars goed informeren en motiveren.  
Stimuleren [van spontane naleving onder de Wet inburgering | VNG](#)

# 3 Monitoring, Boetes en Maatregelen inspanningsverplichting

Het kan voorkomen dat de preventieve inspanningen helaas niet werken. Dan kunt u als allerlaatste optie sanctionering inzetten om de inburgeraar te stimuleren zijn traject alsnog af te ronden. Onderstaand wordt toege-licht wat de processen monitoring, boetes en maatregelen inhouden en wat u moet weten als u als gemeente tot dit punt komt. Zorg in ieder geval voordat het zover komt al voor afstemming binnen uw gemeente over deze onderwerpen. U moet de inburgeraar voorafgaand aan het PIP tenslotte al duidelijk kunnen informeren over de consequenties van het niet nakomen van afspraken.

## **Monitoring: regie op de inspanningsverplichting**

Monitoren betekent dat u periodiek contact heeft met de inburgeraar om de voortgang van de inburgering op basis van het PIP te bespreken. Om tijdig te kunnen bijsturen is het verstandig om de inburgeraar regelmatig te spreken. U wilt daarbij natuurlijk beschikken over relevante informatie, zodat u een goed beeld heeft van de inzet van de inburgeraar en de voortgang van het traject. Het is de verantwoordelijkheid van uw gemeente om die informatie via bijvoorbeeld de cursusinstelling of werkgever te verkrijgen.

U gebruikt de voortgangsgesprekken om inburgeraars continu te stimuleren om binnen de inburgeringstermijn van drie jaar te voldoen aan de inburgeringsplicht en om bij te sturen waar nodig. Voortgangsgesprekken met de gezinsmigranten zijn ook van belang om te monitoren hoe het traject verloopt en of zij aan de verplichtingen kunnen voldoen. Daarnaast kunt u inburgeraars ook in deze gesprekken informeren over hun rechten en plichten.

Blijkt uit de verzamelde informatie en de voortgangsgesprekken dat er verwijtbaar sprake is van het niet nakomen van afspraken of een gebrek aan inzet? Dan ligt hier voor uw gemeente een taak om – in het uiterste geval door middel van sanctionering – de inburgeraar alsnog te bewegen mee te werken aan de afspraken in het PIP.

## **Boetes**

### *Uitleg sanctioneringsmomenten*

U ziet in de tabel op welke verplichtingen gemeenten en DUO moeten handhaven. Dit zijn alle momenten waarop een inburgeraar bij verwijtbaar niet nakomen van de afspraken een boete of maatregel opgelegd kan krijgen. In enkele gevallen zitten er verschillen tussen asielmigranten en gezinsmigranten en overige. Bent u zich ervan bewust dat boetes en/of maatregelen dicht op elkaar kunnen zitten. Dit kan mogelijk buitenproportioneel zijn met het oog op de situatie van de inburgeraar.

Overzicht handhaven van inburgeringsverplichtingen:

Gedraging	Wet	Taak gemeente	Taak DUO	Asielmigrant	Gezinsmigrant
Het niet verschijnen bij de brede intake	WI	X		X	X
Het niet meewerken aan de brede intake	WI	X		X	X
Het onvoldoende meewerken aan de begeleiding binnen het PIP (voortgangsgesprekken)	WI	X		X	X
Het niet houden aan de vastgestelde intensiteit van het PVT	WI	X		X	X
Het niet verschijnen op het eindgesprek van het PVT	WI	X		X	X
Het niet houden aan de vastgestelde intensiteit van de MAP	WI PW	X		X	X
Het niet verschijnen op het eindgesprek van de MAP	WI	X		X	X
Het niet houden aan de vastgestelde intensiteit van de leerroute	WI, PW	X		X	
Het niet verschijnen op het eindgesprek van de Z-route	WI	X		X	X*
Het niet tijdig afronden van het PVT	WI		X	X	X
Het niet tijdig afronden van het MAP	WI		X	X	X
Het niet tijdig afronden van de leerroute	WI		X	X	X
Het niet meewerken aan financieel ontzorgen	PW	X		X **	

\*Gezinsmigranten en overige migranten bepalen zelf hoe zij de leerroute invullen. Sanctienering is hier dus niet aan de orde. Voor gezinsmigranten en overige migranten die de Z-route volgen is het eindgesprek bij de gemeente wel verplicht.

\*\*de verplichting tot financieel ontzorgen betreft alleen bijstandsgerechtigde asielstatushouders.

### Het wettelijk kader bij boetes

De wet en de daarop gebaseerde regelgeving laten weinig ruimte voor een eigen, gemeentelijke invulling van de op te leggen boete.

U kunt een boete opleggen van maximaal € 800,- per overtreding met een maximum van € 2.400,- tijdens de initiële (en eventuele verlengde) inburgeringstermijn. Het is niet de bedoeling dat u direct de maximale boete van € 800,- oplegt bij een overtreding, maar dat u het boetebedrag stapsgewijs verhoogt per overtreding. De volgende opbouw is van toepassing:

Boete	Maximale boete
1	€ 50,-
2	€ 100,-
3	€ 200,-
4	€ 400,-
5	€ 800,-

Is het tijdsbestek tussen twee overtredingen meer dan twaalf maanden, dan dient u opnieuw te beginnen met een boete van € 50,-.

Stelt DUO een nieuwe termijn vast, dan kan uw gemeente tijdens deze nieuwe termijn ook boetes opleggen.

Ook dit bedrag is gemaximeerd. De maximale hoogte van deze boete is afhankelijk van de duur van de nieuwe termijn. De hoogte is vastgesteld in artikel 7.1, vijfde lid van het Besluit inburgering 2021.

### **Algemene beginselen van behoorlijk bestuur**

Een op te leggen bestuurlijke boete is een criminal charge in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Gezien het bestraffende karakter van deze sanctie neemt u de voorschriften in acht, zoals vastgelegd in de Awb en de rechtswaarborgen die op grond van artikel 6 van het EVRM gelden bij strafvervolgning. Deze waarborgen hanteert uw gemeente al bij het beoordelen van een boete op grond van de Participatiewet. In het kader van het nieuwe inburgeringsstelsel toetst u op eenzelfde wijze aan deze rechtswaarborgen. Een op te leggen boete moet in overeenstemming zijn met de ernst van de gedraging en de mate van verwijtbaarheid (proportionaliteitsbeginsel).

### **Sanctionering en de brede intake**

Inburgeraars zijn verplicht om mee te werken aan de brede intake en de leerbaarheidstoets. Als gemeente kunt u handhavend optreden als zij verwijtbaar niet verschijnen na een oproep of hier anderszins onvoldoende aan meewerken.

- Als een inburgeraar na de eerste oproep niet binnen de gestelde termijn verschijnt of onvoldoende meewerkt aan de brede intake, geeft uw gemeente een schriftelijke waarschuwing en nodigt hem opnieuw uit voor de brede intake.
- Als een inburgeraar na de tweede oproep niet binnen de gestelde termijn verschijnt of onvoldoende meewerkt aan de brede intake, legt uw gemeente een gefixeerde boete op van € 250,- en nodigt u hem opnieuw uit voor de brede intake.
- Als een inburgeraar na de derde oproep niet binnen de gestelde termijn verschijnt of onvoldoende meewerkt aan de brede intake, legt uw gemeente opnieuw een gefixeerde boete van € 250,- op. Daarna voltooit u de brede intake en legt u het PIP eenzijdig vast.

Ontbreekt iedere verwijtbaarheid, dan is een boete niet aan de orde. Dit volgt uit artikel 5:41 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Daarnaast kunt u als gemeente het boetebedrag vanwege bijzondere individuele omstandigheden lager vaststellen als het gefixeerde bedrag van € 250,-. Dit volgt uit artikel 5:46, derde lid, van de Awb. Als de gemeente op de hoogte is van bijzondere omstandigheden, dan wordt daar bij het opleggen van deze bestuurlijke boete rekening mee gehouden (art. 7.1 Bi2021).

Of er sprake is van verwijtbaarheid onderzoekt en beoordeelt u als gemeente zelf aan de hand van de persoonlijke situatie en omstandigheden van de inburgeraar. Bij het wegen van de verwijtbaarheid zijn de effecten van stress en trauma op gedrag belangrijke factoren. Als de inburgeraar u wijst op dergelijke bijzondere omstandigheden, dan beoordeelt u zelf of die aanleiding zijn om af te wijken van de gefixeerde boete. Artikel 5:46 lid 3 Awb vraagt van u een weging van de aangevoerde omstandigheden in iedere individuele zaak. U zou in beleid wel vast kunnen leggen in welke situaties u in uw gemeente in ieder geval goed kijkt naar bijzondere omstandigheden.

### **Sanctionering bij het PIP: mate van verwijtbaarheid**

U kunt alleen een boete opleggen als de inburgeraar verwijtbaar niet verschijnt. Dit zult u dus zorgvuldig moeten onderzoeken en de inburgeraar in de gelegenheid moeten stellen om zijn kant van het verhaal te vertellen. Het opleggen van een boete gebeurt dus niet lichtvaardig: het is uitdrukkelijk bedoeld als een allerlaatste redmiddel om onwillige inburgeraars te stimuleren om de verplichtingen alsnog na te komen.

Krijgt u een signaal, dan beoordeelt u eerst of een afspraak echt niet is nagekomen en vervolgens of, en zo ja in welke mate, u dit de inburgeraar kunt verwijten. Het kan zijn dat hij buiten zijn schuld om een afspraak niet kon nakomen, bijvoorbeeld door ziekte of een andere vorm van overmacht. Het kan ook zijn dat het niet nakomen van de afspraken (mede) te wijten is aan de aanbieders van een taaltraject of een ander onderdeel van het inburgeringstraject. Denk aan een situatie waarbij de afspraken niet goed met de inburgeraar zijn gecommuniceerd en/of zijn vastgelegd. Een onderzoek naar de feiten vereist de nodige zorgvuldigheid. U kunt hierbij

gebruikmaken van informatie van de inburgeraar zelf, maar zeker ook van informatie van de dienstverleners in het traject.

Ook hier geldt dat inzichten in de effecten van stress en trauma op gedrag een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de beoordeling van de mate van verwijtbaarheid. Weten is tenslotte nog geen doen. Besluit uw gemeente tot het opleggen van een boete, dan moet die de inburgeraar een prikkel opleveren om alsnog aan de gemaakte afspraken te voldoen. U beoordeelt dus ook of een boete hier in een specifieke situatie aan bijdraagt en proportioneel is. Te hoge boetes of een stapeling van boetes kunnen leiden tot stress en daarmee tot een stagnatie in het inburgeringsproces. Dat wilt u natuurlijk voorkomen. Het is belangrijk de boete goed te motiveren en vast te leggen in het systeem.

De inburgeraar moet wel zelf de bijzondere omstandigheden die kunnen zorgen voor een verlaging van de boete naar voren brengen en zo nodig bewijzen (artikel 7.1 lid 6 Besluit inburgering 2021).

Er worden vier categorieën van verwijtbaarheid onderscheiden: opzet, grove schuld, normale verwijtbaarheid en verminderde verwijtbaarheid.

Mate van verwijtbaarheid		Hoogte boete
Opzet	De inburgeraar is de afspraken willens en wetens niet nagekomen.	100%
Grove schuld	De inburgeraar kan grove onachtzaamheid worden verweten. Dit betekent dat hij de gevolgen van zijn of haar gedrag had moeten en kunnen begrijpen. Er is ook sprake van grove schuld bij een samenloop van omstandigheden die ieder op zich normale verwijtbaarheid opleveren, maar in samenhang leiden tot grove schuld. Het verschil tussen opzet en grove schuld is dat de inburgeraar bij opzet het doel had om de afspraken niet na te komen. Bij grove schuld is dat niet het geval.	75%
Normale verwijtbaarheid	Het gedrag is verwijtbaar, maar de inburgeraar kan geen opzet of grove schuld worden verweten. Dit is bijvoorbeeld het geval als een inburgeraar meerdere malen niet verschijnt bij afspraken omdat de trein of de bus niet rijdt en hij nalaat te melden dat hij onverwacht niet kan komen.	50%
Verminderde verwijtbaarheid	Het gedrag is niet volledig verwijtbaar vanwege onvoorziene en ongewenste omstandigheden van sociale, psychische of medische aard. Er is ook sprake van verminderde verwijtbaarheid bij een samenloop van omstandigheden die ieder op zich niet, maar in samenhang wel leiden tot verminderde verwijtbaarheid.	25%

Het opleggen van een bestuurlijke boete door de gemeente op grond van de Wi2021 blijft achterwege, als voor dezelfde gedraging de bijstand is verlaagd op grond van artikel 18 of 18b van de Participatiewet.

Spant de inburgeraar zich tijdens een verlenging van zijn traject niet of onvoldoende in en houdt hij zich niet aan de afspraken die zijn vastgelegd in het PIP, dan kunt u (opnieuw) een boete opleggen. Het totaalbedrag dat aan boetes kan worden opgelegd gedurende de periode van verlenging is afhankelijk van de duur van de nieuwe termijn:

Duur nieuwe termijn	Maximale boete
6 maanden	€ 400,-
1 jaar	€ 800,-
1,5 jaar	€ 1.200,-
2 jaar	€ 1.600,-

## Samenloop

### Samenhang met de Participatiewet

Het nieuwe inburgeringsstelsel beoogt, in samenwerking met andere wetgeving binnen het sociaal domein, een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke doel van inburgering. Of de inburgeraar naast het inburgeringstraject op enig moment geheel of gedeeltelijk kan werken, beoordeelt uw gemeente uiteindelijk in overleg met de inburgeraar. U weegt daarbij af welke belasting realistisch is. Daarnaast is het in het belang van uw gemeente dat de instroom van inburgeraars op de arbeidsmarkt duurzaam is. Dit kunt u stimuleren door hen op een passende plek, die aansluit bij de capaciteiten en wensen, te laten participeren. Daarbij zorgt u voor een goede balans tussen participatie, andere inburgeringsactiviteiten en de persoonlijke situatie. Op deze wijze schept u de voorwaarden voor de inburgeraar om zowel de verplichtingen op grond van de Wi2021 als de Participatiewet na te komen.

Voor gedragingen die afspraken uit beschikkingen op grond van de Participatiewet overtreden, handhaaft u vanuit de afstemmingsverordening. Voor gedragingen die voortkomen uit verplichtingen van de Wi2021, sanctioneert u vanuit deze wet. In het PIP neemt u afspraken over participatie op. Hiermee ontstaan raakvlakken met de uitvoering van de Participatiewet.

Veel inburgeraars zullen een bijstandsuitkering ontvangen. Voor hen gelden ook de randvoorwaarden en arbeidsverplichtingen uit de Participatiewet. Richt u uw inburgeringstraject daarom zodanig in, dat een inburgeraar kan voldoen aan de verplichtingen van beide wetten. Voor inburgeraars die een bijstandsuitkering ontvangen, heeft u als gemeente de mogelijkheid om de uitkering te verlagen als zij verplichtingen op grond van de Participatiewet niet nakomen. Daarmee loopt een inburgeraar theoretisch de kans dat hij voor dezelfde gedraging een bestuurlijke boete krijgt op grond van de Wi2021 én dat zijn bijstandsuitkering wordt verlaagd. In de wet wordt dit natuurlijk uitgesloten. De beschikking PIP of Participatiewet moet de inburgeraar duidelijk maken op grond van welke wet u de betreffende sanctie oplegt. Het ligt voor de hand dat u het instrumentarium uit de Participatiewet alleen inzet als een inburgeraar zich niet houdt aan de verplichtingen in het kader van de Participatiewet.

Over de samenloop tussen de Wi2021 en de Participatiewet en hoe u dit in uw gemeente kunt organiseren, bestaat een informatiedocument:

[Informatiedocument Samenloop Wet inburgering 2021 en Participatiewet | VNG](#)

#### Informatie & Instrumenten

- [Modelverordening nieuwe Wet inburgering | Divosa](#)  
De modelverordening nieuwe Wet inburgering helpt u een zorgvuldig handhavingproces vorm te geven. Dit kan u helpen bij het vormen van uw eigen verordening of beleidsregels.  
[Handreiking Brede intake en PIP | Divosa](#)
- [PIP modelbeschikking | Divosa](#)  
Divosa heeft een modelbeschikking opgesteld. Let hierbij op hoe u ervoor zorgt dat de inburgeraar zijn afspraken en verplichtingen begrijpt.  
[Handreiking Brede intake en PIP | Divosa](#)

## DUO naleving op resultaatverplichting

Inburgeraars zijn zelf verantwoordelijk om binnen de inburgeringstermijn te voldoen aan hun inburgeringsplicht. DUO is verantwoordelijk voor de handhaving van deze resultaatverplichting.

### Controle door DUO

DUO controleert aan het einde van de inburgeringstermijn of de inburgeraar heeft voldaan aan alle onderdelen van zijn inburgeringsplicht. Is dit niet voor alle onderdelen het geval, dan beoordeelt DUO of de inburgeraar een verwijtbare termijnoverschrijding heeft. Is hier sprake van, dan zal DUO een boete opleggen en een nieuwe inburgeringstermijn vaststellen van maximaal 2 jaar. Is de termijnoverschrijding niet verwijtbaar, bijvoorbeeld omdat er sprake is van ziekte, dan zal DUO de initiële inburgeringstermijn met maximaal 2 jaar verlengen en ervoor kiezen om geen boete op te leggen.



Vanaf zes maanden voor het einde van de inburgeringstermijn kan de inburgeraar een verlenging aanvragen en hiervoor bewijsstukken aanleveren. Als gemeente kunt u de inburgeraar helpen door hem op deze mogelijkheid te wijzen en bij te staan met het aanleveren van bewijzen. In hoofdstuk 4 van het Besluit inburgering 2021 (artikel 4.1 en volgende) kunt u lezen onder welke omstandigheden een inburgeraar een verlenging van zijn inburgeringstermijn kan krijgen.

Om de inburgeraar tijdig op de hoogte te stellen van het einde van de inburgeringstermijn, stuurt DUO hem twee maanden voor de afloop een brief. Hierin informeert DUO hem over het aflopen van de termijn, de gevolgen van het niet tijdig afronden van de inburgering, informatie over de voorlopige verlenging van de inburgeringstermijn en de mogelijkheden voor het opsturen van gegevens en het aanvragen van een hoorzitting. Voldoet een inburgeraar vervolgens niet tijdig aan zijn inburgering, dan stuurt DUO een vooraankondiging van een boete naar de inburgeraar en uw gemeente.

### **Sanctionering door DUO**

Oordeelt DUO dat er sprake is van een voorlopige verwijtbare termijnoverschrijding, dan heeft de inburgeraar vier weken de tijd om te reageren. Hij kan bewijsstukken opsturen om aan te tonen dat de overschrijding niet verwijtbaar is of dat er sprake is van aanzienlijke inspanningen, of om een hoorzitting aan te vragen. Als gemeente kunt u de inburgeraar hierbij ondersteunen.

De boete voor het niet op tijd afronden van de MAP en het PVT is een gefixeerde boete. DUO kan het boetebedrag desondanks lager vaststellen dan het 'gefixeerde bedrag' van € 340,- als er sprake is van bijzondere individuele omstandigheden. Dit volgt uit artikel 5:46, derde lid van de Awb.

De inburgeraar moet wel zelf de bijzondere omstandigheden die aanleiding kunnen zijn om de boete te verlagen naar voren brengen en zo nodig bewijzen. Met feiten en omstandigheden waarmee DUO al bekend is, moet DUO rekening houden als er een boete opgelegd wordt (artikel 7.2 lid 3 Besluit inburgering 2021).

Als de voorgenomen boete van DUO hoger is dan € 340, dan wordt de inburgeraar een (telefonische) hoorzitting aangeboden. Hierin kan hij een toelichting geven op zijn persoonlijke situatie.

Voor een compleet overzicht van de boetes die DUO kan opleggen voor het niet tijdig nakomen van de leerroutes, kunt u kijken naar bijlage 6A, 6B en 6C van de lagere regelgeving. De maximale boete die DUO kan opleggen voor het niet tijdig afronden van de leerroute is € 1.000. Deze boete kan DUO herhaaldelijk opleggen als de inburgeraar ook binnen de nieuw vastgestelde termijn(en) niet aan zijn inburgeringsplicht voldoet.

Bij de vaststelling van de hoogte van de boete kijkt DUO naar de inspanningen die de inburgeraar tot dan toe heeft verricht.

- Bij de vaststelling van de hoogte van de boete voor het niet tijdig afronden van de B1-route wordt gekeken naar het aantal gevolgde cursussen Nederlands als tweede taal of cursus-uren kennis van de Nederlandse maatschappij, het aantal keren dat de onderdelen van het inburgeringsexamen zijn afgelegd en het aantal onderdelen van het inburgeringsexamen dat is behaald.
- Bij de vaststelling van de hoogte van de boete voor het niet tijdig afronden van de onderwijsroute wordt gekeken naar de aanwezigheid bij de lessen, het aantal keren dat examens zijn afgelegd met betrekking tot de mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal op ten minste het niveau B1 of kennis van de Nederlandse maatschappij en het aantal examenonderdelen dat is behaald.
- Bij de vaststelling van de hoogte van de boete voor het niet tijdig afronden van de zelfredzaamheidsroute wordt gekeken naar het aantal gevolgde cursussen Nederlands als tweede taal, inclusief alfabetiseringsonderwijs, of cursus-uren kennis van de Nederlandse maatschappij en het aantal uren dat is besteed aan activiteiten gericht op participatie.

Om dit te kunnen vaststellen kan DUO informatie opvragen bij de inburgeraar, uw gemeente, de aanbieder van het taalonderwijs en de aanbieder van de participatieactiviteiten.

Daarnaast is geregeld dat zowel gemeenten als DUO in het geval van het opleggen van een gefixeerde boete, ambtshalve rekening dienen te houden met bijzondere omstandigheden die bij hen bekend zijn ten tijde van het opleggen van de boete.

De boete die DUO kan opleggen voor het niet tijdig afronden van de MAP of het PVT is € 340. DUO kan deze gefixeerde boete lager vaststellen als de inburgeraar aannemelijk maakt dat de vastgestelde boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. Is DUO op de hoogte van bijzondere omstandigheden, dan houdt het daar bij het opleggen van de bestuurlijke boete vanwege het niet tijdig afronden van de MAP of het PVT rekening mee (art. 7.2 Bi2021).

#### **Artikel 5:46, derde lid uit de Algemene wet bestuursrecht**

Zoals hierboven aangegeven volgt uit artikel 5:46, derde lid Awb, dat de boetes onder de Wi2021 lager worden vastgesteld, als de inburgeraar aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. Denk daarbij aan verminderde verwijtbaarheid, beperkte ernst van de overtreding en een geringe financiële draagkracht van de inburgeraar. In dat laatste geval kan natuurlijk ook een betalingsregeling uitkomst bieden (artikel 4:94 Awb).

#### **Juridisch kader stelsel 2013**

Ook onder de Wi2013 kan DUO rekening houden met de mate van verwijtbaarheid en geleverde inspanningen. De boete wordt gematigd volgens de beleidsregel Boetevaststelling inburgering. Maar heeft het handelen overeenkomstig de beleidsregel gevolgen die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de te dienen doelen, dan is afwijken van de beleidsregel nodig. Bij de vaststelling van de boete kijkt DUO naar de door de inburgeraar geleverde inspanningen. Specifiek gaat dit om het aantal uren dat de inburgeraar heeft deelgenomen aan een inburgeringscursus of een cursus Nederlands als tweede taal bij een instelling met het Blik op Werk keurmerk, het aantal keren dat de inburgeraar de onderdelen van het inburgeringsexamen of staatsexamen Nederlands als tweede taal heeft afgelegd en het aantal onderdelen van het inburgeringsexamen of het staatsexamen Nederlands als tweede taal dat de inburgeraar heeft behaald.

#### **Gegevensuitwisseling handhaving**

Zowel uw gemeente als DUO hebben een eigen verantwoordelijkheid voor hun handhavingstaken. Om deze taken effectief te kunnen uitvoeren, is het wel nodig dat beide partijen over en weer informatie uitwisselen en nauw met elkaar samenwerken. Gegevensuitwisseling is ook nodig om te voorkomen dat een inburgeraar dusdanig vaak beboet wordt, dat hij in de (financiële) problemen komt. Dat zou de stimulans die van het boetestelsel moet uitgaan volledig tenietdoen. De Wet inburgering kent verschillende bepalingen voor informatie-uitwisseling tussen bij de inburgering betrokken partijen.

#### **Gegevensuitwisseling van DUO naar gemeenten**

DUO is bevoegd om gegevens over een inburgeraar te verstrekken aan partijen die deze gegevens nodig hebben om hun wettelijke taak te kunnen uitvoeren. Zoals uw gemeente. DUO verstrekt deze informatie op verzoek of uit eigen beweging. Twee maanden voor het einde van de inburgeringstermijn stuurt DUO uw gemeente en de inburgeraar altijd een vooraankondiging als hij de inburgeringstermijn dreigt te overschrijden. U kunt de inburgeraar dan ondersteunen met het tijdig aanleveren van bewijzen. Informatie waarmee hij kan aantonen dat de overschrijding niet verwijtbaar is of dat hij aanzienlijke inspanningen heeft geleverd. Ook als DUO een boete oplegt voor het overschrijden van de inburgeringstermijn, informeert de dienst u uit eigen beweging over de hoogte van deze boete en de nieuwe inburgeringstermijn. Ten slotte informeert DUO u als het geen boete, maar alleen een verlenging van de inburgeringstermijn oplegt. U heeft deze informatie nodig voor de invulling van de begeleiding en ondersteuning tijdens de rest van het traject. Het PIP moet dan ten slotte worden aangepast.

#### **Gegevensuitwisseling van gemeenten naar DUO**

DUO moet kunnen vaststellen of de inburgeraar (tijdig) aan zijn inburgeringsplicht heeft voldaan. Daarom moet de dienst in het kader van handhaving in ieder geval weten op welke datum het PIP is vastgesteld en wat er in

dit Plan Inburgering en Participatie is vastgelegd ten aanzien van de (intensiteit van de) leerroute. Deze informatie verstrekt u dus aan DUO als daarnaar gevraagd wordt. Voor asielstatushouders levert de gemeente DUO ook informatie aan vanuit de instellingen voor taal, participatie en werk. Bijvoorbeeld over het aantal gevolgde lesuren. Voor gezinsmigranten verstrekken de betreffende instellingen deze informatie zelf.

Als DUO twijfels heeft over de boete, mag de dienst (extra) gegevens op dossierniveau opvragen bij de gemeente. Uw gemeente geeft daar gehoor aan door de gegevens toe te sturen. Deze gegevens worden niet automatisch naar DUO verstuurd. Wel krijgt de gemeente zoals eerder vermeld, automatisch bericht als de inburgeraar een boete krijgt.

Om vast te kunnen stellen of een inburgeraar verwijtbaar niet heeft voldaan aan één of meerdere onderdelen van de inburgeringsplicht, heeft DUO bovendien informatie nodig over zijn persoonlijke situatie en inzet. Het is aan de inburgeraar zelf om te onderbouwen dat een overschrijding niet verwijtbaar is of dat er sprake is van aanzienlijke inspanningen. U kunt hem hierin ondersteunen en eventueel aanvullende informatie aan DUO verstrekken over het verloop van het inburgeringstraject.

#### **Informatie & Instrumenten**

- Informatievoorziening in de nieuwe Wet inburgering | VNG  
Meerdere rapporten en informatie voor gegevenswisseling:  
[Informatievoorziening in de nieuwe Wet inburgering | VNG](#)
- Excel over gegevensuitwisseling | VNG  
Een uiteenzetting over wat een gemeente ontvangt of moet versturen qua gegevensuitwisseling.  
<https://vng.nl/sites/default/files/2021-07/gegevens-nieuwe-wet-inburgering.xlsx>
- Handleiding Portal Inburgering | DUO  
Zie hier hoofdstuk 3.5.11 voor uitleg over boetes.  
<https://www.duo.nl/zakelijk/images/handleiding-portal-inburgering-wet-inburgering-2021.pdf>

# 4 Toezicht op taalaanbieders

## Wettelijk kader voor toezicht op aanbod door gemeenten

U bent als gemeente verantwoordelijk voor het bieden van een traject dat aansluit bij de capaciteiten en situatie van de inburgeraar (maatwerk), voor een aanbod dat aansluit bij de overige onderdelen van zijn inburgeringstraject (integraliteit) en voor de kwaliteit van het aanbod. Het taalonderwijs in de leerroute is een belangrijk onderdeel van het inburgeringsaanbod.

U bent als gemeente niet verantwoordelijk voor het aanbieden van deze leerroute aan gezinsmigranten en overige migranten. Desondanks is het wel de bedoeling dat u ook die inburgeraars tijdig informeert en adviseert over de inkoop van voor hen passend en kwalitatief goed taalonderwijs.

De wetgever ziet de kwaliteit van het aanbod als cruciaal om het maatschappelijke doel, snel en volwaardig meedoen, te behalen. Als gemeente stuurt u hiervoor op kwaliteit en handelt u bij signalen van misstanden bij cursusinstellingen. Zo nodig kunt u de keuze maken om samenwerkingsrelaties te beëindigen. Gemeenten hebben de wettelijke plicht om ervoor te zorgen dat de inburgeraar tijdig een inburgeringsaanbod krijgt dat aansluit bij de leerroute en andere elementen die in het PIP zijn vastgelegd.

In de Wi2021 is de gemeente samen met *Blik op Werk* en de Inspectie van het Onderwijs verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs. Deze samenwerking is gericht op het bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs en het voorkomen van malafide praktijken. Stichting *Blik op Werk* borgt de kwaliteit bij leerroute Z en leerroute B1. Bij de leerroute Onderwijs houdt de Inspectie van het Onderwijs toezicht op de kwaliteit van de taalschakeltrajecten.

*Blik op Werk* stelt strenge eisen om fraude te voorkomen. Zo is er onder meer een meldplicht van misstanden en heeft *Blik op Werk* inzage in de werkwijze, de aanwezigheidsregistratie en de cursusplanning. Het door *Blik op Werk* verschaft keurmerk inburgering, kan geschorst worden als er aanwijzingen zijn van fraude, er onvoldoende tevredenheid is bij inburgeraars, de slagingspercentages onvoldoende zijn of de cursusinstelling geen medewerking verleent bij een controle.

## Preventie taal

### Preventie

#### Het waarborgen van kwaliteit

De kwaliteit van het taalaanbod is van invloed op het totale inburgeringstraject. Voldoet de kwaliteit van dit aanbod niet aan de gestelde eisen, dan is het voor een inburgeraar lastig om aan zijn verplichtingen te voldoen. In het vorige stelsel waren er malafide aanbieders actief. U bent nu als gemeente verantwoordelijk voor een controle op de kwaliteit van het aanbod, zodat deze praktijken zich niet meer of aanzienlijk minder voor kunnen doen.

Bij het waarborgen van de genoemde kwaliteit, staat u er niet alleen voor. De wet- en regelgeving borgt de kwaliteit door het (verscherpte) toezicht van de Stichting *Blik op Werk*. Die toetst of aanbieders in aanmerking komen voor het keurmerk inburgering. Deze toets bestaat uit verschillende elementen en met het keurmerk laat een cursusinstelling zien dat ze voldoet aan de randvoorwaarden die worden gesteld aan het taalonderwijs. Het gaat om voorwaarden op het gebied van:

- bedrijfsvoering: continuïteit, financiën, betrouwbaarheid, kwaliteit van de organisatie;
- kwaliteit van het onderwijs: didactiek, toezicht in de klas;
- rechtmatigheid.

Het uitgangspunt is dat de cursusinstellingen die voor uw gemeente het cursusaanbod verzorgen, moeten

beschikken over het keurmerk inburgering of een gelijkwaardig keurmerk. Als gemeente kunt u daarnaast aanvullende kwaliteitscriteria stellen om een passend aanbod te organiseren. Let op dat ze niet botsen met de criteria van Blik Op Werk (link naar hun handleiding).

Gezinsmigranten en overige migranten die gebruikmaken van een inburgeringslening, zijn wettelijk verplicht om hun inburgeringscursus (de taalcomponent) in te kopen bij een aanbieder met het Blik op Werk-keurmerk.

De kwaliteit van taalschakeltrajecten binnen de onderwijsroute wordt op een andere manier gewaarborgd. Om ervoor te zorgen dat deze kwaliteit van hoog niveau is, worden de trajecten toegevoegd aan de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). De Inspectie van het Onderwijs voert op grond daarvan het toezicht uit op de kwaliteit van het aanbod. Gemeenten zijn verplicht om de taalschakeltrajecten voor statushouders in de onderwijsroute in te kopen bij een aanbieder met een diploma-erkenning. Aanbieders van taalschakeltrajecten kunnen de benodigde erkenning aanvragen bij DUO.

### Gemeentelijk beleidskader

Om de kwaliteit te waarborgen en misbruik te voorkomen, stelt u vooraf de criteria vast waaraan het aanbod moet voldoen en legt die vast in uw gemeentelijk beleidskader. Deze criteria zijn leidend in het selectie- en inkoopproces. Het gaat om criteria voor de kwaliteit van de diensten, maar ook voor de rechtmatigheid. U wilt tenslotte voorkomen dat uw gemeente met een malafide aanbieder in zee gaat. Dat u alleen aanbieders contracteert met het Blik op Werk-keurmerk, zal u daarbij helpen.

### Afspraken vastleggen

Het is belangrijk om de afspraken met dienstverleners al tijdens het inkoopproces zorgvuldig vast te leggen. Duidelijke afspraken vooraf verkleinen namelijk de kans op misverstanden en maken het makkelijker om het nakomen van de afspraken te controleren. Leg goed vast wat u verwacht, bijvoorbeeld over het delen van informatie over de voortgang van de inburgeraar. En hoe u samen met de aanbieder gaat monitoren of de leerroute passend is. Maak daarnaast duidelijk op welke punten u de aanbieder gaat controleren en welke ontbindende voorwaarden gelden. Bijvoorbeeld in situaties waarin de kwaliteit van het aanbod achterblijft bij de gemaakte afspraken. Uw afdeling inkoop- en contractbeheer kan u hierbij adviseren.

## Toezicht en handhaving taal

### *Handhaving op de ingekochte producten*

#### Monitoren van de afspraken tijdens het inburgeringstraject

Tijdens het inburgeringstraject bent u verantwoordelijk voor het monitoren van de voortgang van de inburgering. U wilt natuurlijk weten of de door u ingekochte diensten daadwerkelijk en volgens de gemaakte afspraken worden geleverd. Zijn de kwaliteit en kwantiteit op orde? Het is belangrijk dat u nadenkt over de manier waarop u deze controle binnen uw gemeente gaat vormgeven.

Hiervoor heeft u verschillende mogelijkheden. U kunt bijvoorbeeld steekproefsgewijs de afspraken controleren en/of gerichte materiële controles uitvoeren. En u kunt in actie komen zodra er signalen of klachten binnenkomen en aan de hand van deze signalen een onderzoek starten. Maar u kunt ook preventief te werk gaan, door periodiek met uw taalaanbieders in gesprek te blijven.

Het opstellen van gerichte controleplannen helpt daarbij. In deze fase van het proces is samenwerking tussen beleidsmedewerkers, juridisch medewerkers en gemeentelijke toezichthouders belangrijk.

Het Barrièremodel Malafide Taalbureaus helpt u bij het inrichten van processen voor het oppakken van signalen, monitoren en evalueren (zie de link aan het einde van dit hoofdstuk). Om het barrièremodel in te zien, meldt u zich eerst aan bij [www.barrieremodellen.nl](http://www.barrieremodellen.nl). U ontvangt dan persoonlijke inloggegevens waarmee u toegang krijgt tot het Barrièremodel Malafide Taalbureaus.

### *Klachten en signalen van onregelmatigheden*

Tijdens het inburgeringstraject kunnen er klachten binnenkomen over een aanbieder vanuit ambtenaren, dienstverleners, inburgeraars of derden. Een goede klachtafhandeling binnen uw gemeente lost niet alleen concreet die klachten op, maar draagt ook bij aan de verbetering van de dienstverlening, aanpassing van het beleid of een werkproces. Op die manier werkt het ook preventief.

Het is van belang dat u de klachten of signalen van onrechtmatigheden op een centraal en toegankelijk punt binnen uw gemeente ontvangt, verzamelt, registreert en behandelt. Indien van toepassing met een koppeling binnen het werkproces van het brede sociale domein (Participatiewet, Wmo 2015, Jeugdwet, Wet gemeentelijke schuldhulpverlening), omdat het kan gaan om domeinoverstijgende klachten. Ook hier kan het barrièremodel u bij helpen.

Signalen over mogelijke fraude, kunt u melden bij Blick op Werk via Strategisch relatiemanager inburgering, Hester Ringnalda ([hringnalda@blikopwerk.nl](mailto:hringnalda@blikopwerk.nl)).

#### **Informatie & Instrumenten**

- Barrièremodel Malafide Taalbureaus | VNG  
VNG ontwikkelde samen met het CCV en enkele ketenpartners en gemeenten het Barrièremodel Malafide Taalbureaus.  
[Wet inburgering - Kwaliteit taalonderwijs | VNG](#)
- Landelijk Kwaliteitsregister inburgerscholen | Blick op Werk  
Inburgerscholen met een keurmerk Inburgering van de Stichting Blick op Werk zijn opgenomen in het Landelijk Kwaliteitsregister.  
<https://www.blikopwerk.nl/zoeken?type=inburgeren>
- Handleiding Blick op Werk 2022  
Blick op Werk verstrekt het keurmerk Inburgering en houdt toezicht op de naleving van de aan het keurmerk verbonden voorwaarden. Deze voorwaarden worden beschreven in de Handleiding 2022.  
[Blick op Werk: Handleiding 2022 | VNG](#)
- Handreiking Van beleid naar inkoop in inburgering | PIANOo  
PIANOo heeft een handreiking opgesteld waarin beschreven staat waar gemeenten op moeten letten bij het inkopen van inburgeringscursussen voor de leerroutes.  
[Handreiking Van beleid naar inkoop in de inburgering](#)

**Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten**  
**Realisatie**

Nassaulaan 12  
2514 JS Den Haag  
+31 70 373 83 93  
info@vng.nl

maart 2022

[vngrealisatie.nl](https://www.vngrealisatie.nl)