

Vergaderjaar 2007–2008

31 143

Deltaplan inburgering

29 700

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het stellen van een inburgeringsvereiste bij het toelaten van bepaalde categorieën vreemdelingen (Wet inburgering in het buitenland)

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 februari 2008

Inleiding

Tijdens het algemeen overleg op 18 oktober 2007 met de Algemene Commissie voor Wonen, Wijken en Integratie is door verschillende leden de vraag gesteld op welke wijze het in de Wet inburgering (hierna: WI) opgenomen sanctiestelsel vorm is gegeven (Kamerstukken II 2007/08, 31 143, nr. 9). Ik heb toegezegd u hierover schriftelijk te informeren. Met deze brief doe ik deze toezegging gestand.

Paragraaf 2 van hoofdstuk 6 van de WI bevat de bepalingen met betrekking tot de bestuurlijke boete (de artikelen 29 tot en met 46). Hieronder wordt in grote lijnen het boetestelsel geschetst en een overzicht gegeven van de specifieke toepassingen ervan. Tevens is onderzoek gedaan naar een dertigtal gemeentelijke verordeningen om een indruk te krijgen welke maximale boetebedragen gemeenten in hun verordening hebben opgenomen. In deze brief informeer ik u hierover. Voorts wordt ingegaan op de uitvoering van de motie van het lid Van Toorenburg (Kamerstukken II 2007/08, 31 200, XVIII, nr. 21) inzake het verplicht aanvaarden van een inburgeringsaanbod. Naast het opleggen van de bestuurlijke boete bevat het inburgeringsstelsel nog een andere sanctiemogelijkheid, nl. het niet verkrijgen van een zelfstandige verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd en het niet verkrijgen van een verblijfsvergunning regulier of asiel voor onbepaalde tijd, indien het inburgeringsexamen niet is behaald. Ook hierover wordt u in deze brief geïnformeerd.

Handhaving als uiterste middel

De WI introduceert een inburgeringsplicht voor vreemdelingen. De inspanningen van zowel het Rijk als de gemeente zijn er in de eerste plaats op gericht om door middel van voorlichting, informatieverstrekking, een gemeentelijk inburgeringsaanbod of financiële voorzieningen inburgeringsplichtigen zoveel mogelijk te faciliteren, zodat zij tijdig aan hun inburgeringsplicht kunnen voldoen. Met een inburgeringsplicht

zonder enige vorm van handhaving kan echter niet worden volstaan. Handhaving is wel een uiterste middel: de inburgeringsplichtigen hebben een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van het voldoen aan de inburgeringsplicht.

Handhavende taak van gemeenten

De WI draagt de handhaving van de inburgeringsplicht in belangrijke mate op aan gemeenten. De wet bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college van B&W) van een gemeente telkens een bestuurlijke boete oplegt indien een overtreding van een in de WI opgenomen verplichting wordt geconstateerd. Een boete wordt echter alleen opgelegd indien er sprake is van *verwijtbaar* niet nakomen van verplichtingen. Indien op grond van psychische of lichamelijke belemmeringen dan wel een verstandelijke handicap niet aan de inburgeringsplicht kan worden voldaan, kan het college van B&W ontheffing van de inburgeringsplicht verlenen (artikel 6 WI). Voorts kan het college van B&W de inburgeringstermijn verlengen indien de inburgeringsplichtige aannemelijk maakt dat hem geen verwijt treft terzake van het niet behalen van het inburgeringsexamen (artikel 31, tweede lid, onderdeel a, WI). Ook kan het college van B&W ontheffing verlenen, indien het college op grond van door de inburgeringsplichtige aantoonbaar geleverde inspanningen tot het oordeel komt dat het voor hem redelijkerwijs niet mogelijk is het inburgeringsexamen te behalen (artikel 31, tweede lid, onderdeel b, WI).

Systeem van het boetestelsel

De WI bepaalt de bedragen van de bestuurlijke boete die ten hoogste kunnen worden opgelegd voor de verschillende in de wet genoemde overtredingen. De WI draagt gemeenten op bij gemeentelijke verordening het bedrag vast te stellen van de bestuurlijke boete die voor de verschillende overtredingen kan worden opgelegd. De in de gemeentelijke verordening vast te stellen boetebedragen zijn geen gefixeerde bedragen, maar maximum bedragen. Het college van B&W dient in een concreet geval te beoordelen welk boetebedrag passend is. Hiertoe stemt het college van B&W de hoogte van de bestuurlijke boete af op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Het college van B&W houdt daarbij zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

Overzicht van de in de WI opgenomen overtredingen en hoogte van de boetes

In de WI (artikelen 29, 30 en 31) is een aantal verplichtingen opgenomen. Niet-nakoming van deze verplichtingen zijn overtredingen die worden beboet. De overtredingen zijn:

- het niet verschijnen na de oproep voor een intake en het niet of onvoldoende meewerken aan de intake;
- het niet of onvoldoende meewerken aan de uitvoering van een inburgeringsvoorziening;
- het niet behalen van het inburgeringsexamen binnen de daarvoor gestelde termijn.

Het niet verschijnen na de oproep voor een intake en het niet of onvoldoende meewerken aan de intake

Artikel 25 WI bepaalt dat het college van B&W de inburgeringsplichtige, of de persoon ten aanzien van wie kan worden vermoed dat deze inburgeringsplichtig is, kan oproepen om te verschijnen en gegevens te verstrekken in het kader van zijn inburgeringsplicht en om hem zonnodig een inburgeringsvoorziening aan te bieden. Aan deze intake is de betrok-

kene verplicht medewerking te verlenen. Indien geen gehoor wordt gegeven aan de oproep of geen of onvoldoende medewerking aan de intake wordt verleend, legt het college van B&W een bestuurlijke boete op. Het wettelijke maximum van deze boete is € 250.

Het niet of onvoldoende meewerken aan de uitvoering van een inburgeringsvoorziening

Het college van B&W legt een bestuurlijke boete op indien de inburgeringsplichtige geen of onvoldoende medewerking verleent aan de uitvoering van de ten behoeve van hem vastgestelde (gecombineerde) inburgeringsvoorziening. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het niet verschijnen op de inburgeringscursus of het niet deelnemen aan gesprekken met de trajectbegeleider. Het wettelijke maximum van deze boete is € 500.

Het niet behalen van het inburgeringsexamen binnen de daarvoor gestelde termijn

Aan de inburgeringsplichtige die niet binnen de voor hem geldende termijn het inburgeringsexamen heeft behaald, legt het college van B&W eveneens een bestuurlijke boete op. Het wettelijke maximum van deze boete is € 500.

Recidive

Indien de boete na een overtreding is betaald, blijft uiteraard de inburgeringsplicht bestaan. Dit betekent dat het overtreeden van dezelfde verplichting door gemeenten opnieuw moet worden beboet. Het elke keer niet verschijnen na een oproep voor een intake of het elke keer niet verschijnen op de cursus zijn bijvoorbeeld nieuwe overtredingen, die opnieuw worden beboet. Hoe vaak de boete (iedere keer maximaal € 250 dan wel € 500) wordt opgelegd, is afhankelijk van hoe vaak de overtreding wordt gepleegd.

Indien de inburgeringsplichtige verwijtbaar niet binnen de voor hem geldende inburgeringstermijn van drieënhalve of vijf jaar of binnen de door het college van B&W op grond van artikel 31 WI verlengde termijn het inburgeringsexamen behaalt, legt het college van B&W een boete van maximaal € 500 op. Tevens moet het college van B&W dan een nieuwe inburgeringstermijn van ten hoogste 2 jaar opleggen, waarbinnen het inburgeringsexamen dan moet zijn behaald. Als de inburgeringsplichtige na het opleggen van de eerste boete het inburgeringsexamen vervolgens ook verwijtbaar niet binnen de nieuwe termijn behaalt, dan legt de gemeente een boete op van maximaal € 1000 (artikel 34 onder d WI). Vervolgens kan dit steeds worden herhaald. Telkens wanneer het inburgeringsexamen verwijtbaar niet is behaald binnen de nieuw vastgestelde termijn van ten hoogste 2 jaar legt de gemeente weer een boete op van maximaal € 1000,-.

Gemeentelijke verordeningen

Er is een kort onderzoek gedaan naar de maximale hoogte van de bestuurlijke boetes die in gemeentelijke verordeningen van de G31-gemeenten zijn vastgesteld.

Dit onderzoek levert de volgende lijn op:

- a. 5 gemeenten hebben in hun verordening alle in artikel 34 WI vermelde maxima onverkort overgenomen;
- b. 23 gemeenten hanteren iets lagere maxima dan in artikel 34 WI is aangegeven; in het geval van het herhaald niet binnen de gestelde termijn het inburgeringsexamen behalen hanteren deze gemeenten

echter veelal een behoorlijk lager maximum dan het in artikel 34 onder d WI genoemde maximum van € 1000;

- c. slechts 3 gemeenten laten een zeer duidelijk van artikel 34 WI afwijkend beeld zien; deze gemeenten hanteren maxima die fors lager zijn dan artikel 34 WI mogelijk maakt, in het bijzonder bij het herhaald niet binnen de gestelde termijn het inburgeringsexamen behalen wordt een zeer laag maximum gehanteerd.

De conclusie uit dit onderzoek is derhalve dat – met uitzondering van het herhaald niet binnen de gestelde termijn het inburgeringsexamen behalen – de meeste gemeenten in meer of mindere mate aansluiting hebben gezocht bij de in artikel 34 WI genoemde maximale hoogte van de bestuurlijke boetes. In het geval van het herhaald niet binnen de gestelde termijn het inburgeringsexamen behalen hanteren veel gemeenten duidelijk lagere maxima dan artikel 34 onder d WI mogelijk maakt.

Vornoemde 3 gemeenten zal ik kenbaar maken dat de meeste door hen gehanteerde maximumbedragen van de bestuurlijke boetes naar mijn mening niet beantwoorden aan het doel van het boetestelsel van de WI, te weten het bevorderen van de naleving van de inburgeringsplicht door middel van het afgeven van negatieve prikkels.

Procedure

De WI bevat voorts een aantal procesvoorschriften ten aanzien van de bestuurlijke boete. Overtredingen van artikel 25 (het niet verschijnen na de oproep voor een intake en het niet of onvoldoende meewerken aan de intake) zijn lichte feiten in de zin van de Awb. Voor lichte feiten geldt geen verplichting tot het horen van de overtreder voorafgaand aan het opleggen van de boete en geen verplichting om een rapport op te maken van de overtreding. Het college is daartoe uiteraard wel bevoegd. De andere overtredingen zijn zware feiten in de zin van de Awb. Voor zware feiten geldt wel een verplichting tot horen voorafgaand aan het opleggen van de boete alsmede een verplichting tot het opmaken van een rapport van de overtreding.

Bij het voorstel van wet tot aanpassing van bijzondere wetten aan de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Aanpassingswet 4e tranche Awb, Kamerstukken II 2006/07, 31 124, nrs. 1–3) wordt onder andere de bestuurlijke handhaving, in het bijzonder de bestuurlijke boete, zoals die nu op verschillende plaatsen in bijzondere wetgeving is geregeld in die bijzondere wetgeving aangepast aan de wijze waarop dit onderwerp in de Awb (4e tranche) is geregeld. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan de vereenvoudiging, harmonisatie en systematisering van de Nederlandse bestuursrechtelijke wetgeving. Voor de WI betekent dit dat een aantal procedurevoorschriften met betrekking tot het opleggen van de bestuurlijke boete komt te vervallen, omdat voor die procedure de Awb gaat gelden. De in de WI opgenomen materiële voorschriften met betrekking tot de bestuurlijke boete blijven gehandhaafd, met name het artikel over de maximale hoogte van de boetes.

Uitvoering van de motie van het lid Van Toorenburg inzake het verplicht aanvaarden van een inburgeringsaanbod

Bij brief van 6 december 2007 (Kamerstuk 31 200 XVIII, nr. 40) heb ik aangegeven deze motie uit te voeren. Het verplicht aanvaarden van een inburgeringsaanbod zal conform de motie niet gaan gelden voor inburgeringsplichtigen die via een andere opleiding aan de inburgeringsplicht (willen) voldoen.

Op grond van deze nieuwe verplichting zal ook het boetestelsel worden

uitgebreid met een nieuwe boete die door de gemeente bij het weigeren van het aanbod wordt opgelegd. Een verplichting opnemen in de wet zonder daaraan een sanctie te verbinden is immers een loze verplichting. Ik heb het voornemen om in de WI voor wat betreft de maximale hoogte van deze boete aan te sluiten bij de maximale hoogte van de boete voor het niet of onvoldoende meewerken aan de uitvoering van een inburgeringsvoorziening, nl. € 500.

Het verplicht aanvaarden van een inburgeringsaanbod zal bij nota van wijziging aan het wetsvoorstel Wijziging van de Wet inburgering (inburgeringsvoorzieningen voor alle inburgeringsplichtigen gericht op het inburgeringsexamen of het staatsexamen Nederlands als tweede taal), dat begin januari 2008 aan uw Kamer is aangeboden, worden toegevoegd. De concept-nota van wijziging zal zo spoedig mogelijk aan de Raad van State worden voorgelegd en daarna aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

Vreemdelingenrechtelijke gevolgen van het niet voldoen aan de inburgeringsplicht

Naast het hierboven beschreven boetestelsel bevat de WI een koppeling met het vreemdelingenrecht om de naleving van de inburgeringsplicht te versterken. Op grond van artikel 21 en 34 van de Vreemdelingenwet 2000 is het behalen van het inburgeringsexamen als voorwaarde gesteld voor de verlening van een zelfstandige verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd en voor de verlening van een verblijfsvergunning regulier of asiel voor onbepaalde tijd. De achtergrond van deze koppeling tussen inburgering en verblijf is dat van vreemdelingen die op permanente basis in Nederland willen verblijven, verlangd mag worden dat zij beschikken over voldoende kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving om tijdens dat verblijf aan de Nederlandse samenleving te kunnen deelnemen.

In het Vreemdelingenbesluit 2000 zijn met betrekking tot deze koppeling uitzonderingen en een algemene hardheidsclausule opgenomen. Het niet behalen van het inburgeringsexamen heeft geen verblijfsrechtelijke consequenties in de zin van verblijfsbeëindiging.

De koppeling van het behalen van het inburgeringsexamen aan de verblijfsvergunningen gaat in op 21 september 2008. Dit houdt verband met overgangsrecht. Naar aanleiding van het tweede deeladvies van de Commissie Franssen wordt ervan uitgegaan dat het voor inburgeringsplichtigen haalbaar is om binnen drie jaar na het ontstaan van de inburgeringsplicht voor het inburgeringsexamen te slagen. De vreemdeling die op het moment van inwerkingtreding van de WI aan alle eisen van verlening van genoemde verblijfsvergunningen zou hebben voldaan, zou bij een onmiddellijke werking van dit onderdeel van de WI feitelijk met een wachtermijn van drie jaar zijn geconfronteerd. Immers, de vreemdeling die direct na inwerkingtreding van de WI een aanvraag om verlening van een hiervoor genoemde verblijfsvergunning zou indienen, zou om in aanmerking te komen voor die verblijfsvergunning eerst het inburgeringsexamen moeten behalen. Deze abrupte overgang naar de koppeling tussen het inburgeringsexamen en de verlening van genoemde verblijfsvergunningen werd niet wenselijk geacht. Daarom heeft het vorige kabinet besloten deze koppeling in te voeren met ingang van drie jaar na indiening van het wetsvoorstel van de WI bij de Tweede Kamer (21 september 2005). Daarmee wordt aan vreemdelingen die nog geen zelfstandige verblijfsvergunning of verblijfsvergunning voor onbepaalde

tijd hebben, een reële kans geboden te anticiperen op de koppeling tussen het inburgeringsexamen en de vergunningverlening en om het inburgeringsexamen te behalen.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
C. P. Vogelaar