

Vergaderjaar 2007–2008

**31 318**

## **Wijziging van de Wet inburgering (inburgeringsvoorzieningen voor alle inburgeringsplichtigen gericht op het inburgeringsexamen of het staatsexamen Nederlands als tweede taal)**

**Nr. 4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 3 december 2007 en het nader rapport d.d. 20 december 2007, aangeboden aan de Koningin door de minister voor Wonen, Wijken en Integratie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 6 november 2007, no. 07.003599, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet inburgering (inburgeringsvoorzieningen voor alle inburgeringsplichtigen gericht op het inburgeringsexamen of het staatsexamen Nederlands als tweede taal), met memorie van toelichting.*

*Het wetsvoorstel beoogt gemeenten allereerst de mogelijkheid te bieden alle inburgeringsplichtigen een inburgeringsvoorziening aan te bieden. Het wetsvoorstel beoogt voorts mogelijk te maken dat die inburgeringsvoorziening ook gericht kan zijn op het staatsexamen Nederlands als tweede taal I of II. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen met betrekking tot de beleidsmatige gevolgen, de kinderopvang-toeslag en de terugwerkende kracht. Hij is van oordeel dat in verband daarmee (enige) aanpassing van het voorstel wenselijk is.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 november 2007, nr. 07.003599, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 december 2007, nr. W08.07.0400/IV, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden nadat met zijn advies rekening zal zijn gehouden.

*Naar aanleiding van het advies van de Raad van State merk ik het volgende op.*

#### *1. Beleidsmatige gevolgen*

*In de memorie van toelichting wordt vooral aandacht besteed aan de motivering van de voorgestelde mogelijkheid om een inburgeringsvoorziening ook gericht te laten zijn op het staatsexamen Nederlands als tweede taal I of II. Voor de andere voorgestelde wijziging daarentegen, de verruiming van de mogelijkheden voor gemeenten om inburgeringsvoorzieningen aan te bieden, wordt als enige motivering gegeven dat de gemeenten hierop hebben aangedrongen. Dit laatste blijkt overigens niet uit een advies van de Vereniging*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

van Nederlandse Gemeenten, dat overeenkomstig de Code Interbestuurlijke Verhoudingen over dit wetsvoorstel zou moeten zijn gevraagd<sup>1</sup>. Uit de toelichting over de financiële aspecten van het wetsvoorstel blijkt dat momenteel sprake is van onderuitputting van de voorschotten inburgering bij de gemeenten<sup>2</sup>.

De Raad stelt vast dat geen aandacht wordt besteed aan de oorzaken van de onderuitputting noch aan de problemen die hiervan het gevolg zijn voor de inburgering. De Raad wijst erop dat aan de huidige Wet inburgering het uitgangspunt ten grondslag ligt van de «eigen verantwoordelijkheid» van inburgeringsplichtigen voor hun inburgering. Dat wil zeggen dat «de wijze waarop de inburgeringsplichtige het verlangde kennisniveau verwerft, niet van overheidswege wordt geregeld, maar wordt overgelaten aan de eigen inzichten en de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige»<sup>3</sup>. De vraag is hoe de voorgestelde verruiming van de aanbiedingsmogelijkheden zich verhoudt tot het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid van inburgeringsplichtigen voor hun inburgering. Ook de samenhang tussen de onderuitputting enerzijds en de verruiming van de aanbiedingsmogelijkheden anderzijds wordt niet toegelicht.

De Raad adviseert in de memorie van toelichting alsnog aandacht te besteden aan de beleidsmatige gevolgen van het wetsvoorstel, waaronder de gevolgen voor het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid en een analyse te geven van de oorzaken van de onderuitputting.

1. De met dit wetsvoorstel geboden mogelijkheid voor het college van burgemeester en wethouders om iedere inburgeringsplichtige een inburgeringsvoorziening aan te bieden is ingegeven door de problemen die de gemeenten ondervinden bij de uitvoering van de Wet inburgering. Gebleken is dat de wet te complex is om in de uitvoering onderscheid te kunnen maken tussen inburgeringsplichtigen die wel en inburgeringsplichtigen die niet voor een aanbod in aanmerking kunnen komen. Mede als gevolg hiervan vindt onderuitputting van het toegekende budget plaats. Het wetsvoorstel is bedoeld om de uitvoeringspraktijk op dit onderdeel te vereenvoudigen. Het zou niet van goed bestuur getuigen als er inburgeringsbudget is, maar gemeenten dit budget door de complexiteit van de wet onvoldoende benutten, terwijl inburgeringsplichtigen op inburgeringsvoorzieningen zitten te wachten. De verwachting is gerechtvaardigd dat een vereenvoudigde uitvoering dat deel van de onderuitputting zal wegnemen.

Conform artikel 19, vijfde lid, van de wet dienen de gemeenten zelf criteria vast te stellen voor het aanbieden van een inburgeringsvoorziening. De gemeenten krijgen door de voorgestelde wijziging meer beleidsvrijheid bij de uitvoering van de Wet inburgering.

Voorts zijn de gemeenten zelf druk doende om de overige uitvoeringsproblemen, onder andere als gevolg van langdurige aanbestedingsprocedures en noodzakelijke aanpassing van gemeentelijke processen, aan te pakken. Zoals reeds aangekondigd in het Deltaplan inburgering (Kamerstukken II 2006/07, 31 143, nr. 1) wordt hen daarbij hulp aangeboden van aanjaagteams.

Bovendien wordt voorzien in wijzigingen van de relevante regelgeving teneinde ook de niet-G31 gemeenten de (financiële) mogelijkheid te bieden om in 2008 en 2009 een inhaalslag te maken.

Het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid blijft door dit wetsvoorstel onverkort overeind. De inburgeringsplichtige is zelf verantwoordelijk voor zijn of haar inburgering in Nederland. Concreet betekent dit dat de inburgeringsplichtige zelf verantwoordelijk is en blijft voor het tijdig behalen van het inburgeringsexamen (of het staatsexamen Nederlands als tweede taal). De memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

## 2. Kinderopvangtoeslag

Op grond van de Wet kinderopvang<sup>4</sup> heeft een ouder aanspraak op een kinderopvangtoeslag, indien de ouder een inburgeringsvoorziening volgt als bedoeld in artikel 19 van de Wet inburgering. Als gevolg van de voorgestelde wijziging van artikel 19 zal een grotere groep inburgeringsplichtigen in aanmerking kunnen komen voor een kinderopvangtoeslag. In de memorie van toelichting wordt aan dit gevolg van de voorgestelde wijziging van artikel 19 geen aandacht besteed en wordt evenmin ingegaan op de financiële gevolgen daarvan.

<sup>1</sup> Code Interbestuurlijke Verhoudingen, Checklist voor rijksregelgeving en beleid met relevantie voor decentrale overheden, blz. 40 en 41.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, algemeen deel, paragrafen 4 en 5, blz. 4–6.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 3, 2.2, blz. 18.

<sup>4</sup> Zie artikel 6, eerste lid, aanhef en onderdeel g, van de Wet kinderopvang.

*De Raad beveelt aan in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan de vergroting van de aanspraak op de kinderopvangtoeslag en de financiële gevolgen daarvan.*

2. Het wetsvoorstel regelt dat het college van burgemeester en wethouders aan iedere inburgeringsplichtige een inburgeringsvoorziening kan aanbieden. Op grond van artikel 6, eerste lid, onderdeel g, van de Wet kinderopvang kan een inburgeringsplichtige die een inburgeringsvoorziening volgt aanspraak maken op kinderopvangtoeslag.

Door deze wetswijziging wordt de groep inburgeringsplichtigen aan wie de gemeente een inburgeringsvoorziening kan aanbieden groter; het maximale aantal inburgeringsvoorzieningen per jaar groeit niet. De omvang van de financiële middelen op macro-niveau neemt namelijk niet toe. Die middelen zijn toereikend voor 47 000 inburgeringsvoorzieningen per jaar. Met dit wetsvoorstel wordt daarin geen verandering gebracht. Bij de financiering van de inburgering is ten aanzien van de kinderopvang reeds rekening gehouden met de genoemde 47 000 inburgeringsvoorzieningen. De onderhavige wijziging heeft dus geen budgettaire gevolgen voor de kinderopvang.

In het Deltaplan inburgering is aangekondigd dat in de periode 2008–2011 wordt ingezet op een volumeverhoging, dus meer inburgeringsvoorzieningen per jaar. Dat zal mogelijk tot gevolg hebben dat de aanspraak op de kinderopvangmiddelen toeneemt. De financiële gevolgen daarvan zullen dan door het Rijk worden gedekt.

Gelet op het voorgaande is het advies van de Raad op dit punt niet gevolgd.

### *3. Terugwerkende kracht*

*Op grond van het voorgestelde artikel III werkt de voorgestelde wijziging van artikel 19 terug tot en met 1 november 2007.*

*Uit de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke voorstel van Wet inburgering (2005) blijkt dat het aanbod van een inburgeringsvoorziening gepaard gaat met een versterkte handhaving door de gemeente<sup>1</sup>. Die versterkte handhaving kan op grond van artikel 22 juncto artikel 30 van de Wet inburgering bestaan uit het opleggen van een bestuurlijke boete bij het niet verlenen van medewerking aan de uitvoering van de inburgeringsvoorziening. De wijziging van artikel 19, eerste lid, kan – door de versterkte mogelijkheid van handhaving door middel van het opleggen van bestuurlijke boeten – belastende effecten hebben voor de inburgeringsplichtigen. Aan belastende regelingen wordt, behoudens in uitzonderlijke gevallen, geen terugwerkende kracht toegekend<sup>2</sup>.*

*Daar komt bij dat een inburgeringsplichtige zich tijdens een rechterlijke procedure over de oplegging van een bestuurlijke boete met succes zou kunnen beroepen op de onbevoegdheid van de betreffende gemeente. De Raad adviseert in artikel III een zinsnede in te voegen waardoor de terugwerkende kracht, voor de periode tussen 1 november 2007 en de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, niet van toepassing wordt op de bevoegdheden tot oplegging van bestuurlijke boeten.*

3. Het wetsvoorstel regelt dat het college van burgemeester en wethouders iedere inburgeringsplichtige een inburgeringsvoorziening kan aanbieden. Ten aanzien van de gevolgen van het aanbod en van het aanvaarden daarvan wordt niets gewijzigd ten opzichte van de nu reeds geldende bepalingen van de Wet inburgering.

Artikel 23, eerste lid, van de Wet inburgering bepaalt dat de inburgeringsplichtige die de aangeboden inburgeringsvoorziening aanvaardt, verplicht is medewerking te verlenen aan de uitvoering daarvan. Het niet verlenen van die medewerking kan op grond van artikel 30 van de Wet inburgering worden bestraft met een bestuurlijke boete van ten hoogste € 500.

Indien het college van burgemeester en wethouders, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de voorgestelde wijzigingen, aan een inburgeringsplichtige een aanbod doet en die inburgeringsplichtige dat aanbod aanvaardt, zijn de artikelen 23, eerste lid, en 30 van de Wet inburgering van toepassing. Daarvoor is geen wetswijziging noodzakelijk. Dat wil zeggen dat het sanctie-instrumentarium reeds bestaat en er dus geen sprake is van het met terugwerkende kracht in de Wet inburgering opnemen van sanctiebepalingen.

Daar komt bij dat het onwenselijk zou zijn dat een inburgeringsplichtige die, vooruitlopend op de voorgelegde wetswijziging, een inburgeringsvoorziening

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 3, blz. 24.

<sup>2</sup> Aanwijzing 167, derde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

krijgt aangeboden en die inburgeringsvoorziening aanvaardt vervolgens zonder gevolgen zijn medewerking aan de uitvoering daarvan zou kunnen weigeren. Tegenover de facilitering van de inburgering mag ook de verplichting om daaraan mee te werken worden gesteld. Dit te meer daar het de inburgeringsplichtige volgens de geldende Wet inburgering vrij staat om de aangeboden inburgeringsvoorziening te aanvaarden of niet. Bij die afweging is voor de inburgeringsplichtige bekend welke gevolgen aan de aanvaarding verbonden kunnen zijn.

Gelet op het bovenstaande is het advies van de Raad op dit punt niet gevolgd.

*4. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

4. De redactionele kanttekening van de Raad is overgenomen.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende  
no. W08.07.0400/IV met een redactionele kanttekening die de Raad in  
overweging geeft.**

*Memorie van toelichting*

- In de toelichting bij artikel II «1 oktober 2007» vervangen door: 1 november 2007.