

**25 114**

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

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

5 januari 1998

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de vragen van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat. Gaarne maken wij gebruik van deze ons geboden gelegenheid een aantal onderwerpen toe te lichten of te verduidelijken.

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe de gefaseerde invoering van de wet er concreet uitziet en wat een gefaseerde invoering voor de financiering betekent, gezien ook het bepaalde in artikel 24. Het is de bedoeling dat de wet in de loop van 1998 in werking zal treden. Met de gefaseerde invoering van de wet wordt bedoeld op het feit dat niet alle onderdelen van de wet op dat moment van kracht zullen kunnen worden.

Dat laatste heeft met name betrekking op de financiële bepalingen. Met het oog op de beginselen van behoorlijk bestuur is het immers niet mogelijk de regelingen voor de financiering van de inburgering (de Onderwijsregeling inburgering nieuwkomers 1998 en de Welzijnsregeling inburgering nieuwkomers) lopende het jaar te wijzigen. Het bekostigingsbesluit op basis van de wet kan daarom pas werken vanaf 1 januari 1999, met uitzondering van het onderdeel dat de toedeling van middelen voor 1999 regelt dat uiterlijk in september 1998 van kracht zal moeten worden. Over deze kwestie is overleg gevoerd met de VNG die zich kan vinden in deze wijze van invoering van de wet.

De leden van de fractie van de VVD vroegen tot welke vertraging de voorhangprocedures van de artikelen 16 en 21 bij de invoering concreet zouden leiden.

Wij wijzen deze leden erop dat het amendement over bedoelde voorhangprocedures (Kamerstukken II 1997/98, 25 114, nr. 18) is verworpen. Dit amendement hield voorhangprocedures in ten aanzien van de nadere regels die ingevolge voornoemde artikelen 16 en 21 gesteld worden in verband met de voorwaarden aan de toekenning van de rijksbijdragen door de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Daarentegen is een ander amendement (Kamerstukken II, 1996/97, 25 114, nr. 11), waarin een voorhangprocedure inzake artikel 18 wordt voorgesteld, aangenomen. Deze voorhangprocedure heeft betrekking op een algemene maatregel van bestuur

waarin regels worden gesteld over de hoogte van de boete die een nieuwkomer kan krijgen indien niet wordt voldaan aan de in de wet geformuleerde verplichtingen.

De voorhangprocedure die nu in artikel 18, zevende lid, is opgenomen kan bij invoering van de wet leiden tot een vertraging van acht weken. Het is mogelijk dat deze termijn geheel of gedeeltelijk samenvalt met de termijn van drie maanden na aanvaarding van het wetsvoorstel en voor inwerkingtreding van de wet, die nodig is voor gemeenten en andere instanties om zich te kunnen voorbereiden op een goede uitvoering van de wet. In dat geval zal de vertraging van korte duur of zelfs geheel afwezig zijn.

Tenslotte vroegen de leden van de VVD-fractie het kabinet in te gaan op de kritiek van de VNG (NG Magazine, 14 november 1997, nr. 46). De VNG zegt in dit artikel een enorme administratieve rompslomp te verwachten voor de gemeenten. De VNG is bovendien van mening dat door aanvaarding van het amendement Dankers/Bijleveld op het wetsvoorstel een aparte financieringsstroom voor het leren van de Nederlandse taal wordt gecreëerd.

De kritiek van de VNG in het aangehaalde artikel slaat op de positie van houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv) die, middels een amendement, voor inburgering in aanmerking komen als zij een andere status hebben gekregen. Volgens de VNG wordt hierdoor weer een aparte financieringsstroom gecreëerd.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is een amendement dat regelt dat vvtv'ers direct vanaf hun toelating toegang hebben tot de verplichte inburgering verworpen. Dat betekent niet dat vvtv'ers geen toegang hebben tot een educatief programma. Immers voor de vvtv'ers bestaat in de eerste drie jaar van hun verblijf een traject van gefaseerde integratie. Het staat de gemeenten op basis hiervan vrij om vvtv'ers vanaf het moment van toelating een vergelijkbaar educatief programma als bij inburgering in het kader van de reguliere educatie aan te bieden. Er is in dat geval geen sprake van een aparte bekostiging, aangezien een en ander zal geschieden op basis van de reguliere financiering van de volwasseneneducatie. Bij de ramingen van de middelen voor inburgering in 1999 zal rekening worden gehouden met het feit dat vvtv'ers vanaf dat moment geen deel meer uitmaken van de doelgroep van de inburgering, maar zich pas na het verkrijgen van een vergunning tot verblijf (vtv) bij de gemeente moeten melden voor een inburgeringsonderzoek.

De leden van de fractie van het CDA merkten op dat een persoon met de Nederlandse nationaliteit die zich vanuit een EU-land voor de eerste keer in Nederland vestigt onder de werking van de wet valt.

In de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1996/97, 25 114, nr. 6, pag. 11) heeft het kabinet gesteld dat deze categorie Nederlanders in principe onder de inburgeringsplicht valt. Dit is het geval indien het kinderen betreft van Nederlanders die bijvoorbeeld al een aantal generaties in een EU-lidstaat wonen, en deze kinderen zich in Nederland vestigen. Op hen is artikel 48 van het EU-verdrag niet van toepassing. Echter indien het gaat om zogenaamde begunstigde EU-onderdanen met de Nederlandse nationaliteit is het EU-verdrag wel van toepassing, en kan hen geen verplichting tot inburgering worden opgelegd. Begunstigde Nederlandse EU-onderdanen zijn onder andere kinderen van die Nederlanders die zich in het verleden als werknemer in één van lid-staten van de Europese Unie hebben gevestigd.

Het onderscheid tussen begunstigde EU-onderdanen en niet-begunstigde EU-onderdanen geldt ook voor EU-onderdanen met een andere dan de Nederlandse nationaliteit. Van een andere behandeling tussen Nederlandse staatsburgers met een EU-nationaliteit en andere burgers met een

EU-nationaliteit is dan ook geen sprake. In het door deze leden genoemde voorbeeld is het antwoord op de vraag of de Fransman en de Nederlander uit Toulouse wel of niet onder de werking van de wet vallen afhankelijk van de vraag of het bij beide personen gaat om een niet of wel begunstigde EU-onderdaan.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts hoe het kabinet het probleem denkt op te lossen van een naar verwachting steeds grotere migratie van werknemers binnen de EU. Tevens verzochten deze leden het kabinet in te gaan op de mogelijkheden die het Groenerarrest biedt.

In het licht van het vrije verkeer van werknemers binnen de EU en de EER, zoals dat ondermeer in artikel 48 EG is neergelegd, zijn wij niet bevoegd een inburgeringsverplichting of nadere eisen met betrekking tot de kennis van het Nederlands op te leggen aan EU- en EER-onderdanen. Dit betekent dat de omvang van de doelgroep van deze voorgenomen wet mede wordt bepaald door internationale regelingen. Dit laat echter onverlet dat zij die niet onder de toekomstige wet vallen, gebruik kunnen (blijven) maken van het reeds bestaande aanbod aan opleidingen educatie. Daartoe behoren ook de opleidingen die in geïntegreerde vorm het educatief programma als onderdeel van het inburgeringsprogramma vormen, t.w. de opleiding Nederlands als Tweede taal I en II en opleidingen gericht op sociale redzaamheid en op breed maatschappelijk functioneren.

In het Groenerarrest (S.781.Zaak C-397/87, Anita Groener tegen Minister for Education en City of Dublin Vocational Educational Committee van 28-11-1989) ging het om de vraag of een vaste volledige betrekking als docent kunst aan een openbare instelling voor beroepsonderwijs van dien aard is dat het gerechtvaardigd is om hiervoor kennis van het lers te verlangen.

Het Hof van Justitie kwam tot het volgende antwoord: «dat een vaste volledige betrekking als docent aan een openbare instelling voor beroepsonderwijs arbeid van dien aard is, dat het vereiste van talenkennis hiervoor gerechtvaardigd is, mits het betrokken vereiste deel uitmaakt van een beleid tot bevordering van de nationale taal die tegelijk de eerste officiële taal is, en het vereiste op evenredige en niet-discriminerende wijze wordt gehanteerd» .

De casus in dit arrest wijkt op diverse punten af van de inburgeringsplicht in het kader van het wetsvoorstel. Het meest relevante punt van verschil is dat het in het Groenerarrest gaat om een werkgever – werknemer-verhouding, waarbij voor een specifieke functie specifieke eisen worden gesteld. Deze eisen, waaronder een zekere kennis van de lerse taal, achtte het Hof onder de gegeven omstandigheden niet onredelijk en derhalve gerechtvaardigd. Bij inburgering gaat het echter om het verwerven van het vermogen om zelfstandig aan het maatschappelijk verkeer te kunnen deelnemen. De verplichting tot inburgering heeft geen relatie tot een specifieke functie.

Op grond hiervan is er geen objectief criterium op grond waarvan onderscheid tussen Nederlanders in Nederland en andere EU-onderdanen zou kunnen worden gemaakt.

Het was de leden van de CDA-fractie niet duidelijk waarom in artikel 1, eerste lid onder f alleen verwezen werd naar artikel 1.3.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs, en niet ook naar artikel 1.4.1 van deze wet. Zij vroegen hiervoor een verklaring.

Wij wijzen erop dat artikel 2.3.4, eerste lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs bepaalt dat bedragen die de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen ten behoeve van de educatie aan een gemeente toekent, door het gemeentebestuur worden toegekend «aan één of meer instellingen». Dat zijn instellingen als bedoeld in artikel 1.3.1, zo volgt uit de begripsbepaling in artikel 1.1.1, onder b, van de Wet

educatie en beroepsonderwijs.

Vanwege het feit dat ingevolge de Wet educatie en beroepsonderwijs gemeenten de van het Rijk ontvangen educatiemiddelen alleen mogen inzetten bij instellingen als bedoeld in artikel 1.3.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs (bekostigde Regionale opleidingscentra) en dus niet bij niet-bekostigde instellingen (waarop artikel 1.4.1 betrekking heeft), verwijst ook de Wet inburgering nieuwkomers alleen naar instellingen als bedoeld in artikel 1.3.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs. Zie in dit verband ook het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de kabinetsreactie op de motie-Kamp (Kamerstukken II 1997/98, 25 114, nr. 29) inzake aanbesteding van educatieve programma's bij particuliere taleninstituten.

De leden van de CDA-fractie vroegen om een nadere explicitering van de zin op p. 13 van de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 1996/97, 25 114, nr. 6) over de in de onderwijswetgeving bestaande mogelijkheid om nieuwkomers van het reguliere onderwijs afwijkend onderwijs aan te bieden.

Mogelijkheden tot het bieden van afwijkend onderwijs worden geboden in diverse artikelen in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). Op basis van de artikelen 25 en 29, zevende lid, van de WVO kan een speciaal traject, gericht op de noodzakelijke vaardigheden in de Nederlandse taal worden aangeboden. Vrijstellingsmogelijkheden (op individuele basis) biedt daarnaast het artikel 11e van de WVO. Voorts is het mogelijk om in gemeenten waar een sociaal vernieuwingsconvenant onderwijs is afgesloten ten behoeve van leerlingen van 14 jaar en ouder die rechtstreeks uit het buitenland komen, van de inrichtingsvoorschriften af te wijken met het oog op een betere doorstroming naar het vervolgonderwijs. Deze mogelijkheid wordt bij de Wet gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (Wet GOA; Staatsblad 1997, 237) uitgebreid naar alle gemeenten.

Overigens vallen als gevolg van de aangenomen amendementen (Kamerstukken II 1997/98, 25 114, nrs. 36 en 37) ook jongere nieuwkomers (in de zin van de wet) onder de doelgroep van de Wet inburgering nieuwkomers. Het gaat dan specifiek om 16- en 17-jarige nieuwkomers die niet meer leerplichtig zijn of partieel leerplichtig.

De leden van PvdA stelden de vraag op welke wijze het kabinet denkt uitvoering te geven aan de motie-Noorman (Kamerstukken II 1997/98, 25 114, nr. 33), waarbij het kabinet wordt verzocht om in het bestuurlijk overleg met arbeidsvoorzieningsorganisaties en de VNG te bezien op welke wijze een sluitende aanpak bij de toeleiding richting arbeidsmarkt voor nieuwkomers kan worden bereikt.

Het overleg met de VNG en Arbeidsvoorziening Nederland is onlangs van start gegaan en is nog gaande. Zo spoedig mogelijk na afronding zullen beide kamers worden geïnformeerd over de uitkomsten.

Ook wezen de leden van de PvdA-fractie erop dat bij de behandeling van de wet uitvoerig is stilgestaan bij de wijze waarop «oudkomers» gebruik kunnen maken van de wet. Door het kabinet is toegezegd voor het eind van het jaar op dit punt duidelijkheid te scheppen. Zij vroegen naar de stand van zaken.

Op korte termijn wordt de Tweede Kamer een brief gezonden over het probleem van het gebrek aan voldoende taalbeheersing tegen de achtergrond van de meer omvattende problematiek van onvoldoende breed maatschappelijk functioneren in het algemeen en gebrekkige aansluitingsmogelijkheden op de arbeidsmarkt in het bijzonder, in met name de achterstandswijken.

Tenslotte vroegen deze leden op welke wijze het kabinet uitvoering gaat geven aan de motie-Kamp betreffende aanbesteding (Kamerstukken II 1997/98, 25 114, nr. 29) van de inburgeringsprogramma's bij particuliere taleninstituten.

Ondergetekenden beraden zich over de uitvoering van deze motie.

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. F. Dijkstal

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen a.i.,  
E. Borst-Eilers

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