

Vergaderjaar 2006–2007

**30 308**

## **Regels inzake inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering)**

**F**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 27 oktober 2006

#### **INHOUDSOPGAVE**

<b>1</b>	<b>Algemeen</b>	<b>2</b>
1.1	Inleiding	2
1.2	Artikel 4	5
1.3	Aanvullende maatregelen	8
1.4	Vrijgeven cursusaanbod en transitietraject	10
<b>2.</b>	<b>Hoofdpijnen van het wetsvoorstel</b>	<b>13</b>
2.1	Algemeen	13
2.2	De inburgeringsplicht	15
2.2.1.	Algemeen	15
2.2.2	Nieuw- en oudkomers	24
2.2.3	Geestelijke bedienaren	24
2.2.4	Kennis- en arbeidsmigranten	25
2.3	De bestuurlijke boete	28
2.4	Vreemdelingenrechtelijke aspecten	34
2.4.1	Algemeen	34
2.4.2	De verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd	37
2.4.3	De zelfstandige verblijfsvergunning	38
<b>3.</b>	<b>Verhouding tot internationaal recht</b>	<b>40</b>
3.1	Associatieakkoorden	40
3.2	Langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen	42
3.3	Turkse onderdanen	45
3.4	Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten	47
<b>4.</b>	<b>Invoerings- en uitvoeringsaspecten</b>	<b>48</b>
4.1	Algemeen	48
4.2	Administratieve lasten	51
4.3	Informatievoorziening	54
<b>5.</b>	<b>Financiële aspecten</b>	<b>55</b>
	<b>Artikelen</b>	<b>56</b>

## 1. Algemeen

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de Vaste Commissie voor Justitie. Het verheugt mij dat de leden van de CDA-fractie het grote belang van inburgering in de Nederlandse samenleving en de wenselijkheid om op dit terrein meer resultaten te boeken onderschrijven en begrip hebben voor de keus om daartoe meer verplichtende elementen toe te passen, en dat ook de leden van de VVD-fractie zich in het gewijzigde wetsvoorstel kunnen vinden. Het doet mij goed te constateren dat de D66- en OSF-fracties de doelstelling van het gewijzigde wetsvoorstel onderschrijven, en dat ook de leden van de SP-fractie het belang van een goede, snelle en begeleide integratie voor nieuwkomers onderschrijven. Voorts stemt het mij tot vreugd dat de leden van de SGP- en ChristenUnie-fracties van mening zijn dat inburgeringsachterstanden met voorrang moeten worden aangepakt en zich ten principale ingenomen hebben getoond met het wetsvoorstel in zoverre dat het voorstel het slagen voor een inburgeringstoets als voorwaarde voor het verkrijgen van een permanente verblijfsvergunning stelt. Het wetsvoorstel, zoals dat thans ter behandeling voorligt, is tijdens de behandeling in de Tweede Kamer ingrijpend gewijzigd. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State van 3 augustus 2006 zullen separaat nog verdere wijzigingen worden voorgesteld (zie paragraaf 1.2). Het onderhavige wetsvoorstel vormt een doeltreffend en algemeen aanvaardbaar kader waarmee vreemdelingen – zowel nieuw- als oudkomers – naar eigen inzicht en zo nodig met gebruik van overheidsfaciliteiten, die taalvaardigheden en kennis van de Nederlandse samenleving kunnen verwerven die minimaal vereist zijn om adequaat in onze maatschappij mee te kunnen doen.

Inburgering is de eerste stap op weg naar integratie in de Nederlandse samenleving. Zonder inburgering kan van integratie geen sprake zijn. Het onderhavige wetsvoorstel verplicht en faciliteert vreemdelingen om deze eerste stap naar integratie ook daadwerkelijk te zetten en daarbij resultaat te boeken. Wie geen inburgering nodig heeft, wordt daar niet toe verplicht. Wie niet kan inburgeren, wordt van de inburgeringsplicht ontheven. Wie wel kan maar niet wil inburgeren, komt in aanraking met het handhavingsinstrumentarium van het wetsvoorstel. Hieronder ga ik in op de nadere vragen van de leden van de verschillende fracties. Daarbij zal ik tevens ingaan de vragen die achttien hoogleraren in hun open brief van 2 oktober 2006 aan de Eerste Kamer hebben opgeworpen en waaraan de leden van de D66- en OSF-fractie integraal refereren. Bij de beantwoording van deze vragen is in verband met de gewenste voortvarendheid van de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel afgeweken van de volgorde van het voorlopig verslag en is de volgorde van de memorie van toelichting aangehouden.

### 1.1 Inleiding

Het wetsvoorstel vloeit voort uit het Hoofdlijnenakkoord en is ingegeven door de maatschappelijk en politiek breed gedragen constatering dat de resultaten van het inburgeringsbeleid op grond van de Wet inburgering nieuwkomers (WIN) zijn achtergebleven bij wat gewenst is. Dat was ook de conclusie van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid in haar eindrapport «Bruggen Bouwen» (Kamerstukken II 2003/04, 28 689, nrs. 8–9, p. 524). In verband daarmee heeft de regering besloten dat een nieuw inburgeringsstelsel noodzakelijk is. Het gaat daarbij om een stelsel waarin de verwerving van die taalvaardigheden en kennis van de Nederlandse samenleving die minimaal noodzakelijk is voor maatschappelijke participatie, minder vrijblijvend en meer resultaatgericht is, waarin ook oudkomers die nog niet beschikken over die kennis en vaardigheden, tot

de verwerving daarvan verplicht worden, en waarin sterker dan tevoren een beroep wordt gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling bij zijn inburgering. Die eigen verantwoordelijkheid en de betrokkenheid van de burger bij zijn eigen inburgeringsproces is noodzakelijk, maar neemt niet weg dat de inburgeringsplichtige vreemdeling bij zijn inburgering en verdere integratie in onze samenleving moet kunnen rekenen op de solidariteit en steun van onze allochtone en autochtone medeburgers om de nog resterende sociale, culturele en economische afstand te overbruggen. Ook de overheid biedt hem daartoe met het nieuwe inburgeringsstelsel – en daarnaast – het nodige, maar inburgering en integratie vergt wil en inzet van de betrokken vreemdeling zelf: betrokkenheid en verantwoordelijkheid.

In het nieuwe inburgeringsstelsel wordt daarom de nadruk niet gelegd op louter deelname aan een inburgeringsprogramma, maar op het te behalen resultaat en het stimuleren daarvan. De kern van het wetsvoorstel is, zo bevestig ik de leden van de SGP- en CU-fracties, inderdaad gelegen in de resultaatgerichte inburgeringsplicht. De maatschappelijke realiteit vergt dat er nu snel daadwerkelijk resultaat wordt geboekt met inburgering. De inburgeringsplichtige wordt daarom niet verplicht een bepaald, van overheidswege georganiseerd en gratis aangeboden programma te volgen, maar tot resultaat; hij moet zelf zijn keuzes maken ten aanzien van de vormgeving van zijn inburgeringstraject om daarmee het beste resultaat te kunnen boeten. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de keuze voor een bepaalde onderwijsaanbieder of lesmethode. Dit maakt meer maatwerk en betere aansluiting bij de persoonlijke omstandigheden mogelijk en daarmee het behalen van betere resultaten. Bij het maken van die keuzes kan de inburgeringsplichtige zich uiteraard laten bijstaan door bijvoorbeeld zijn reeds (langer) in Nederland verblijvende gezinsleden en kan hij voor de daarvoor noodzakelijke informatie te rade bij onder meer de gemeente. Aangezien inburgeringsplichtigen zelf een cursus kunnen inkopen als mogelijke voorbereiding op het inburgeringsexamen, zal een andere vraag naar inburgeringscursussen ontstaan. Het nieuwe inburgeringsstelsel kent geen gedwongen winklernering meer, maar gaat uit van marktwerking met als doel meer maatwerk te stimuleren wat het cursusaanbod en een verbeterde prijs/kwaliteitsverhouding van de cursussen betreft.

Als gezegd, wordt er sterker dan tevoren een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de burger bij zijn inburgering. Dat betekent dat hij zelf de regie over zijn inburgering voert. De overheid bepaalt niet voor hem op welke wijze hij de nog ontbrekende kennis en vaardigheden moet verwerven, maar laat hem de vrijheid om daarin zelf te kiezen voor de wijze die het beste aansluit bij zijn persoonlijke omstandigheden. Wel bepaalt de overheid welke kennis hij moet verwerven, binnen welke termijn hij dat moet hebben gedaan en op welke wijze hij die kennisverwerving moet aantonen. Degene die deze kennis en vaardigheden ontbeert, zal moeten inzien dat de verwerving daarvan echt noodzakelijk is om zijn perspectieven op deelname in onze samenleving en in ons economisch bestel – en die van zijn gezinsleden – te verbeteren. Om de inburgeringsplichtige deze vrijheid en verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk te kunnen laten dragen, voorziet de overheid in de daarvoor noodzakelijke voorlichting en faciliteiten. De inburgeringsplichtige kan ten behoeve van zijn inburgering een lening aangaan en deze (deels) terugbetalen met een vergoeding die van overheidswege wordt verstrekt bij het tijdig behalen van het inburgeringsexamen. Bij de terugbetaling wordt rekening gehouden met de draagkracht van de (gewezen) inburgeringsplichtige. Aan bepaalde bijzondere categorieën inburgeringsplichtigen wordt van overheidswege een inburgeringsvoorziening aangeboden, die de betrokkene kan, maar niet hoeft te aanvaarden. Ook voor hen die de keuze

maken de aangeboden inburgeringsvoorziening te aanvaarden, is sprake van een eigen financiële verantwoordelijkheid in de vorm van de eigen bijdrage. Anderzijds voorziet het nieuwe stelsel ook een adequaat handavingsinstrumentarium, waarmee het voor de inburgeringsplichtige nog duidelijker wordt dat er voor hem daadwerkelijk het nodige op het spel staat.

Het nieuwe inburgeringsstelsel is opgebouwd langs geheel andere lijnen en vormt een dermate ingrijpende herziening van het inburgeringsstelsel, dat niet kan worden volstaan met enkele kleinere aanpassingen van de WIN, zo antwoord ik de leden van de PvdA- en SP-fracties. De (op het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende II gebaseerde) doelstellingen van het onderhavige wetsvoorstel – een algemene inburgeringsplicht voor vreemdelingen, waarbij het behalen van resultaat (het behalen van het inburgeringsexamen) en de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige, ook in financiële zin, centraal staan en waarbij het cursusaanbod wordt vrijgegeven – kunnen inderdaad niet worden gerealiseerd met de enkele introductie in de WIN van de mogelijkheid om oudkomers vrijblijvend een inburgeringsvoorziening aan te bieden. Daarbij komt nog dat uit het advies van de Raad van State naar voren komt dat het socialezekerheidsrecht, dat weliswaar belangrijke mogelijkheden biedt om burgers met taalen kennisachterstanden te verplichten voorzieningen te volgen waarmee die achterstanden kunnen worden ingelopen, geen afdoende basis vormt voor een resultaatverplichting tot verwerving van verdergaande kennis en vaardigheden dan nodig is voor reïntegratie naar de arbeidsmarkt. Inburgering behelst meer dan dat.

De enkele introductie in de WIN van de mogelijkheid om oudkomers vrijblijvend een inburgeringsvoorziening aan te bieden, zal geen einde maken aan de bestaande en algemeen erkende problematiek rond de achterstanden bij de inburgering. Voor het initiëren van een dergelijk wetgevingstraject, dat, anders dan de eerdergenoemde hoogleraren suggereerden, ook niet op korte termijn kan worden afgerond, bestaat dan ook geen aanleiding. De maatschappelijke realiteit vergt dat we nu zo spoedig mogelijk van start gaan met het nieuwe en meer resultaatgerichte inburgeringsstelsel, waarmee alle Tweede Kamer fracties, na de nodige wijzigingen, op 29 juni 2006 hebben ingestemd.

De verplichting en facilitering van de vreemdeling om tijdig resultaat met zijn inburgering te boeken, zijn eigen verantwoordelijkheid daarbij, en zijn vrijheid wat betreft de wijze waarop hij zich op dat resultaat voorbereidt, zijn belangrijke elementen van het onderhavige wetsvoorstel. De maatschappelijke noodzaak om bij de inburgering meer resultaat te boeken, is op zichzelf algemeen erkend en bij een resultaatgerichte inburgeringsplicht hoort nu eenmaal een adequaat handavingsinstrumentarium om te voorkomen dat deze plicht niet wordt nageleefd en het noodzakelijke resultaat niet wordt bereikt. Daaruit vloeit echter niet voort, zo antwoord ik de leden van de D66- en OSF-fracties, dat het wetsvoorstel te zeer steunt op de gedachte dat inburgeringstrajecten alleen kans van slagen hebben als deze zijn gebaseerd op verplichtingen en sancties.

In het wetsvoorstel staat het bereiken van resultaat bij de inburgering (het tijdig behalen van het inburgeringsexamen) dat inburgeringsplichtige en zijn gezinsleden het noodzakelijke perspectief in onze samenleving en op sociaal-economische verbetering zal bieden, en niet het handavingsinstrumentarium, centraal. Het nieuwe stelsel gaat er in de eerste plaats van uit dat inburgeringsplichtigen zelf het belang zullen moeten inzien bij hun inburgering en daar op eigen initiatief ook aan zullen werken. Daarnaast bevat het nieuwe inburgeringsstelsel diverse positieve prikkels om te bewerkstelligen dat de inburgeringsplicht wordt nageleefd en dat daad-

werkelijk resultaat wordt geboekt. Ik wijs in dit verband op de lening-faciliteit, op de kostengerelateerde en de forfaitaire vergoeding, de extra forfaitaire vergoeding, en de inburgeringsvoorziening die aan bijzondere groepen kan en in bepaalde gevallen moet worden aangeboden. Deze stellen de inburgeringsplichtige in staat zijn verantwoordelijkheid bij zijn eigen inburgering daadwerkelijk waar te maken en zijn perspectieven in onze samenleving – en die van zijn gezinsleden – te verbeteren. Het inburgeringsvereiste voor de verkrijging van de zelfstandige verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf en de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, benadrukt te meer dat er voor hem bij zijn inburgering ook daadwerkelijk iets op het spel staat. Ook de koppeling tussen inburgering en (bepaalde) verblijfsvergunningen moet in dit licht worden gezien. Voor die gevallen waarin de betrokkene desalniettemin te kort schiet en hem daarvan een verwijt kan worden gemaakt, bevat het nieuwe stelsel als noodzakelijk sluitstuk de bestuurlijke boete.

In dit verband wijs ik de leden van de D66- en OSF-fracties er voorts op dat ten behoeve van de inburgering van inburgeringsbehoefigen die niet tot inburgering kunnen worden verplicht, waaronder genaturaliseerde Nederlanders, een tijdelijke Regeling vrijwillige inburgering 2007 tot stand wordt gebracht die naar verwachting eveneens op 1 januari 2007 in werking zal treden (zie paragraaf 1.3). Het doel van deze regeling is te bevorderen dat gemeenten ook aan personen die niet inburgeringsplichtig, maar wel inburgeringsbehoefig, zijn een inburgeringsvoorziening kunnen aanbieden die hen voorbereidt op het inburgeringsexamen en die het eenmaal kosteloos afleggen van dat inburgeringsexamen omvat. Met deze tijdelijke regeling in afwachting van een meer definitieve regeling op grond van de Wet inburgering, wordt vanaf 1 januari 2007 de resultaatgerichte inburgering gestimuleerd van inburgeringsbehoefigen die niet op grond van de Wet inburgering inburgeringsplichtig zijn, waarmee ook deze personen betere perspectieven op de arbeidsmarkt en in onze samenleving krijgen.

De leden van de D66- en OSF-fracties, die hebben aangegeven in dit verband te kunnen denken aan de verbinding van cursussen en stages met beloningssystemen, hebben gevraagd in hoeverre dit begaanbare paden lijken. Het wetsvoorstel, zo antwoord ik deze leden, bevat diverse elementen die de inburgeringsplichtige stimuleren om het belang van zijn inburgering in te zien en zijn inburgeringsplicht na te leven. Met de voorgestelde praktijkgerichte onderdelen van het inburgeringsexamen wordt getoetst of hij in staat is om de geleerde taalkennis praktisch toe te passen in werk- en/of woonsituaties. Dit kan niet in de schoolbanken worden geleerd, maar moet buiten het klaslokaal worden geoefend. Om zich zo goed mogelijk voor te bereiden op het inburgeringsexamen, zal dan ook een verbinding gelegd moeten worden met de praktijk. Dit kan bijvoorbeeld door de inzet van gecombineerde voorzieningen, waarin inburgering en reïntegratieactiviteiten worden gecombineerd, of van geïntegreerde trajecten, waarin sprake is van een combinatie van onderwijs, praktijk (stages, leren/werken en taalonderwijs). Hiermee is in het nieuwe inburgeringsstelsel ook de verbinding met bijvoorbeeld stages gelegd.

#### *1.2 Artikel 4*

Bij de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer is gebleken van brede steun voor de conclusie dat grote groepen personen in de Nederlandse samenleving onvoldoende beschikken over de voor maatschappelijke participatie minimaal vereiste taalvaardigheden en kennis van de Nederlandse samenleving. Tevens is echter twijfel in het licht van het gelijkheidsbeginsel gerezen omtrent de houdbaarheid van de inburgeringsplicht voor de in artikel 3 van het op 21 september 2005 inge-

diende wetsvoorstel (thans artikel 4 van het gewijzigde voorstel van wet) genoemde drie categorieën genaturaliseerde Nederlanders. Daarbij zijn verschillende alternatieve oplossingen voorgesteld.

Naar aanleiding hiervan heb ik op verzoek van de Tweede Kamer de Raad van State op 27 juni 2006 verzocht mij nader te adviseren. Voorts heb ik, in afwachting van dat advies en met het oog op de dringende maatschappelijke noodzaak om de inburgeringsachterstanden te verminderen en de invoering van het nieuwe inburgeringstelsel niet te vertragen, bij vierde nota van wijziging (Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 71) het huidige artikel 4 van het gewijzigde wetsvoorstel zodanig gewijzigd dat bij algemene maatregel van bestuur *tijdelijk* bepaalde categorieën Nederlanders *kunnen* worden aangewezen die eveneens inburgeringsplichtig zijn. Daarbij zouden tevens regels kunnen worden gesteld, waarbij ten gunste van deze Nederlanders kan worden afgeweken van de wet. Aangezien het hier gaat om een materie waarvan regeling op wetsniveau geëigend is, heb ik om de nodige parlementaire betrokkenheid bij de regeling daarvan veilig te stellen, opgenomen dat de voordracht voor een dergelijke algemene maatregel van bestuur niet eerder wordt gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd, tenzij binnen die termijn door of namens een der kamers de wens te kennen wordt gegeven dat de voordracht niet wordt gedaan. Indien de Eerste of de Tweede Kamer aangeeft dat de voordracht niet moet worden gedaan, blijft de voordracht achterwege. Artikel 4 van het gewijzigde wetsvoorstel biedt dus niet de mogelijkheid om zonder parlementaire instemming een algemene maatregel van bestuur met een regeling voor de inburgeringsplicht voor (bepaalde categorieën) Nederlanders voor te dragen. Voorts heb ik opgenomen dat in ieder geval, ook indien de Staten-Generaal met de voordracht van een algemene maatregel van bestuur zou instemmen, zo spoedig mogelijk een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering wordt ingediend. Op 29 juni 2006 heeft de Tweede Kamer vrijwel unaniem met het aldus gewijzigde wetsvoorstel ingestemd.

In zijn advies van 3 augustus 2006 heeft de Raad duidelijkheid geschapen over de aanvaardbaarheid van het opleggen van een resultaatgerichte inburgeringsplicht aan een belangrijk deel van die personen in de Nederlandse samenleving die nog niet beschikken over de nodige taalvaardigheden en kennis. De Raad concludeert dat de resultaatgerichte inburgeringsplicht, zoals die is neergelegd in het (gewijzigde) wetsvoorstel, kan worden opgelegd aan onderdanen van derde landen. De Raad onderkent bovendien dat een inburgeringsplicht voor bepaalde categorieën genaturaliseerde Nederlanders een gerechtvaardigd doel zou dienen, maar meent desalniettemin dat de inburgeringsproblematiek die zij beoogt op te lossen zich evengoed kan voordoen bij andere Nederlanders, bij andere Unieburgers en bij de groepen derdelanders die op grond van internationale verplichtingen niet tot inburgering kunnen worden verplicht. De Raad verbindt daaraan de conclusie dat een inburgeringsplicht voor de drie categorieën genaturaliseerde Nederlanders in strijd met het gelijkheidsbeginsel zou komen. Gelet hierop zal, zoals reeds aangegeven in mijn brief van 25 augustus 2006 (Kamerstukken I 2005/06, 30 308, C) en het nader rapport van 25 augustus 2006 bij het advies van de Raad (Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 106, p. 6), geen voordracht worden gedaan voor een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 4 van het gewijzigde wetsvoorstel en wordt een voorstel voorbereid om artikel 4 te schrappen. Zoals eveneens is aangegeven, worden daarnaast aanvullende maatregelen voorbereid om de resterende inburgeringsproblematiek onder Nederlanders, andere Unieburgers en derdelanders die niet tot inburgering kunnen worden verplicht, met inachtneming van het advies van de Raad, terug te dringen.

Thans is echter van belang dat het nieuwe inburgeringsstelsel voor onderdanen van derde landen met een inburgeringsachterstand zo spoedig mogelijk wordt ingevoerd. Artikel 4 van het wetsvoorstel staat daaraan niet in de weg. Dit artikel is facultatief geredigeerd en verplicht niet tot een regeling bij algemene maatregel van bestuur van een inburgeringsplicht voor bepaalde categorieën Nederlanders. Een voordracht voor een dergelijke algemene maatregel van bestuur, waarvoor ingevolge datzelfde artikel 4 parlementaire instemming is vereist, zal niet worden gedaan en een wetsvoorstel, waarbij artikel 4 wordt geschrapt, is op 12 oktober 2006 voor advies aan de Raad van State voorgelegd en zal op zo kort mogelijke termijn bij de Tweede Kamer worden ingediend. De voortgang van het onderhavige wetsvoorstel hoeft daarvan geen nadelige gevolgen te ondervinden.

Op 12 oktober 2006 is het desbetreffende wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering en de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met het vervallen van de mogelijkheid om Nederlandse onderdanen tot inburgering te verplichten, voor advies aan de Raad van State gezonden. In dat wetsvoorstel worden naast het vervallen van artikel 4 wijzigingen voorgesteld ten aanzien van de artikelen 1, 5 en 25, zo antwoord ik de leden van D66- en OSF-fracties, die hier met hun verwijzing naar de open brief van 2 oktober 2006 naar hebben gevraagd. Aangezien dat voorstel thans voor advies bij de Raad van State ligt, kan ik op de inhoud daarvan thans niet nader ingaan. Bij de behandeling van dat wetsvoorstel komen wij daar nader over te spreken.

Wel teken ik aan, dat waar in het onderhavige wetsvoorstel sprake is van «personen», deze term niet bij wijze van automatisme moet worden vervangen door «vreemdeling» of «inburgeringsplichtige». In dit verband wijs ik er op dat in de artikelen 25, 27, 28, 29 en 48 van het onderhavige wetsvoorstel met de neutrale term «persoon» of «personen» wordt aangegeven dat in die bepalingen niet vast hoeft te staan dat de betrokken persoon ook daadwerkelijk inburgeringsplichtig is. Voorts wordt in artikel 13, vierde lid, van het onderhavige wetsvoorstel de term «persoon» gebruikt, aangezien de toegang tot het inburgeringsexamen uitdrukkelijk niet is beperkt tot inburgeringsplichtige vreemdelingen. Ook niet-inburgeringsplichtige vreemdelingen en Nederlanders kunnen daaraan deelnemen. Daarbij kan worden gedacht aan kennis- of arbeidsmigranten en hun gezinsleden, die niet inburgeringsplichtig zijn (zie hierna paragraaf 2.2.4), maar die na verloop van tijd wel in aanmerking willen komen voor een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd en in dat kader moeten aantonen het inburgeringsexamen te hebben behaald. Ook kan worden gedacht aan personen, ongeacht hun nationaliteit, die in het kader van één van de regelingen inzake de inburgering van allochtone vrouwen, of de regeling inzake de facilitering van inburgering op vrijwillige basis (zie hierna paragraaf 1.3), aan het inburgeringsexamen willen deelnemen. De artikelen 47 tot en met 51 behoeven dan ook geen aanpassing. Met de registratie van Nederlanders, andere EU- en EER-onderdanen en andere niet-inburgeringsplichtigen die op vrijwillige basis aan het inburgeringsexamen van artikel 13 van het onderhavige wetsvoorstel deelnemen, wordt ook niet geïmpliceerd dat deze inburgeringsplichtig zijn of zijn geweest.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd hoeveel personen door het oorspronkelijke wetsvoorstel inburgeringsplichtig zouden zijn geworden en hoeveel personen dat onder de vigeur van het na de brief van 25 augustus 2006 beoogde stelsel zullen zijn. Met het oorspronkelijke wetsvoorstel inburgering, zoals dat op 21 september 2005 is ingediend, zouden ruim 500 000 personen inburgeringsplichtig zijn geworden waaronder circa 258 000 genaturaliseerde Nederlanders die

behoren tot de drie bijzondere groepen van (toen nog) artikel 3 van het wetsvoorstel (thans artikel 4 van het gewijzigde wetsvoorstel). Na de bijstelling van de doelgroep naar aanleiding van het advies van de Raad van State van 3 augustus 2006 vallen alleen de vreemdelingen onder de inburgeringsplicht van het wetsvoorstel. Het aantal in het Bestand Potentieel Inburgeringsplichtigen opgenomen *potentieel* inburgeringsplichtige vreemdelingen in Nederland is thans circa 250 000. Daarnaast is er uiteraard de instroom van nieuwkomers.

De leden van de CDA-fractie hebben voorts gevraagd naar het aantal «moeilijk bereikbare vrouwen» die onder het oorspronkelijke wetsvoorstel zouden zijn bereikt, het aantal dat in het thans beoogde stelsel wordt bereikt en naar het aantal, indien de door de Raad van State bedoelde beperkingen in acht genomen worden. Met de invoering van het oorspronkelijke wetsvoorstel zouden ruim 110 000 «moeilijk bereikbare vrouwen» inburgeringsplichtig zijn worden, zo antwoord ik deze leden. Het ging hierbij om circa 46 000 vreemdelingen en 64 000 genaturaliseerde Nederlanders. In deze cijfers is rekening gehouden met de in artikel 5, eerste lid, van het wetsvoorstel genoemde vrijstellingsgronden. In het thans beoogde wetsvoorstel worden dus circa 46 000 «moeilijk bereikbare vrouwen» bereikt die reeds in Nederland verblijven. Ik wijs deze leden er hierbij op dat met het nieuwe inburgeringsstelsel wel wordt voorkomen dat het aantal «moeilijk bereikbare vrouwen» in de toekomst groeit.

Ten slotte teken ik bij het voorgaande aan dat de circa 258 000 genaturaliseerde Nederlanders, waaronder de 64 000 «moeilijk bereikbare vrouwen», wel in aanmerking komen voor een van gemeentewege aangeboden inburgeringsvoorziening waarmee hun inburgering op vrijwillige basis kan worden bevorderd. Ik verwijs hiervoor naar de aanvullende maatregelen waarop ik hieronder in paragraaf 1.3 nader in ga.

De leden van de CDA-fractie hebben voorts nog aangegeven benieuwd te zijn naar de stand van zaken betreffende de prejudiciële vragen van de Afdeling Bestuursrechtspraak aan het Hof van Justitie als bedoeld in noot 2 op pagina 4 van het Advies van de Raad van State van 1 juli 2005. In die zaak (C-300/04, Eman en Sevinger) met betrekking tot de Kieswet, zo antwoord ik deze leden, heeft het Hof van Justitie (Grote kamer) op 12 september 2006 arrest gewezen, waarbij het Hof onder meer voor recht heeft verklaard dat degenen die de nationaliteit van een lidstaat hebben en ingezetenen zijn van, dan wel woonachtig zijn in een gebied dat behoort tot de landen en gebieden overzee bedoeld in artikel 299, lid 3, EG, zich kunnen beroepen op de in het tweede deel van het EG-Verdrag aan de burgers van de Unie toegekende rechten. Voorts is voor recht verklaard dat bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht weliswaar niets zich ertegen verzet dat de lidstaten, onder eerbiediging van het gemeenschapsrecht, de voorwaarden voor het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement omlijnen op basis van het criterium van het hebben van de woonplaats op het grondgebied waarop de verkiezingen worden georganiseerd, doch dat het beginsel van gelijke behandeling eraan in de weg staat dat de gekozen criteria meebrengen dat onderdanen die zich in vergelijkbare situaties bevinden, zonder objectieve rechtvaardiging ongelijk worden behandeld.

### *1.3 Aanvullende maatregelen*

Nu duidelijkheid bestaat over de onverenigbaarheid van een inburgeringsplicht voor inburgeringsbehoefte (genaturaliseerde) Nederlanders met het gelijkheidsbeginsel, worden daarnaast aanvullende maatregelen getroffen. Daarbij wordt de inburgering op basis van vrijwilligheid gefaci-



liteerd van Nederlanders, ongeacht de wijze waarop het Nederlanderschap is verkregen, van andere inburgeringsbehoefte EU- en EER-onderdanen en van inburgeringsbehoefte onderdanen van derde landen, die op grond van artikel 5, tweede lid, van het wetsvoorstel niet tot inburgering kunnen worden verplicht. Dit sluit aan bij de gedachte van de leden van de D66- en OSF-fracties aan trajecten die meer uitgaan van het stimuleren van tot Nederlander genaturaliseerde buitenlanders om aan bepaalde inburgeringsstandaarden te voldoen. In het belang van de continuïteit van de inburgering – om te voorkomen dat er in afwachting van een definitieve wettelijke regeling bepaalde categorieën niet in aanmerking zouden kunnen komen voor het gebruik van inburgeringsfaciliteiten – zullen vanaf 1 januari 2007 op grond van een ministeriële regeling inburgeringsvoorzieningen als bedoeld in artikel 19 van het onderhavige wetsvoorstel beschikbaar worden gesteld. De voorbereidingen van deze regeling zijn nagenoeg afgerond.

Deze regeling sluit aan bij de bestaande regelingen voor de facilitering van inburgering op vrijwillige basis – met name de Regeling inburgering allochtone vrouwen niet-G31 2006 (Stcrt. 2006, 121) en de Regeling inburgering allochtone vrouwen G31 2006 (Stcrt. 2006, 147) waarmee de gemeenten al ervaring hebben – en op het nieuwe inburgeringsstelsel zoals dat in het onderhavige wetsvoorstel is vormgegeven en waarop de gemeenten zich al hebben voorbereid en zich nog verder voorbereiden. De extra lasten zijn derhalve zeer beperkt. De gemeenten zijn bij brief van 6 oktober 2006 geïnformeerd over de indicatieve budgetten die in het kader van deze regeling en in het kader van het onderhavige wetsvoorstel inburgering beschikbaar worden gesteld.

Naar aanleiding van mijn brief van 6 oktober 2006 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 206/07, 30 308, nr. 108) waarin ik heb aangegeven voornemens te zijn voor het jaar 2007 een tijdelijke regeling voor vrijwillige inburgering te treffen, hebben de leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie gevraagd om een toelichting op de legislatieve status van deze regeling, daar zij menen te hebben begrepen dat deze regeling geen wettelijke verankering zal kennen. Het is mijn bedoeling om voor het jaar 2007 voor de tot de «G31» behorende gemeenten een ministeriële regeling te treffen op grond van artikel 16, eerste en tweede lid, van het Besluit brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid en voor de «niet-G31» een ministeriële regeling op grond van artikel 17, vijfde lid, van de Financiële-verhoudingswet die ertoe strekken gemeenten van financiële middelen te voorzien om inburgeringsvoorzieningen aan te bieden aan inburgeringsbehoefte, niet inburgeringsplichtige personen. Met mijn opmerking over de voorkeur voor een wettelijke verankering doelde ik op een wettelijke verankering van de aanvullende maatregelen – op termijn – in de Wet inburgering, zodat nadere regeling in het Besluit inburgering en de Regeling inburgering mogelijk is. Vooruitlopend daarop is echter voor een tijdelijke regeling in een ander wettelijk kader gekozen.

Aanvaarding van een inburgeringsvoorziening is ook bij inburgering op vrijwillige basis niet vrijblijvend. Gemeente en inburgeraar zullen hun wederzijds rechten en plichten opnemen in een overeenkomst. Aanvaarding van de aangeboden inburgeringsvoorziening, die toelidt tot het inburgeringsexamen en mede het eenmaal kosteloos afleggen van het inburgeringsexamen omvat, betekent voor de inburgeringsbehoefte in ieder geval dat hij zich daarmee tevens verplicht om aan de uitvoering van die voorziening zijn medewerking te verlenen en het examen aflegt. Dit laatste betekent overigens geen verplichting om dat examen ook daadwerkelijk te behalen. Voorts wordt overwogen wordt om, gelijk dat in het onderhavige wetsvoorstel voor inburgeringsplichtige derdelanders het geval is, in ieder geval een eigen bijdrage van € 270 te verlangen voor

deelname aan de inburgeringsvoorziening, om daarmee de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar bij het welslagen van diens inburgering te benadrukken.

#### *1.4 Vrijgeven cursusaanbod en transitietraject*

Met het loslaten van de gedwongen winkelnering bij de inkoop van inburgeringstrajecten voor nieuwkomers vergroot het onderhavige wetsvoorstel de mogelijkheden voor keuzevrijheid en maatwerk bij het inburgeringstraject, waardoor meer recht wordt gedaan aan het individuele proces van inburgering. Dit geldt zowel voor de inkoop door gemeenten, die niet langer verplicht zijn in te kopen bij roc's, als voor de inkoop door individuele inburgeringsplichtigen. Deze keuzevrijheid bij het inkopen van inburgeringscursussen zal er aan bijdragen dat bestaande inburgeringsachterstanden worden overbrugd en het ontstaan van nieuwe achterstanden wordt voorkomen. In het kader van de zorgvuldige overgang van de roc's van publieke naar private dienstverlening, is in de laatste fase van het Transitietraject overeenstemming bereikt over het beschikbaar stellen van een overgangsbudget. Het verheugt mij dan ook zeer dat de Europese Commissie in een op 13 oktober 2006 gegeven beschikking (N 348/2006-Nederland) heeft meegedeeld dat het overgangsbudget voor de liberalisatie van de markt voor inburgeringscursussen verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt overeenkomst artikel 87, derde lid, onder c, van het EG-Verdrag, aangezien de steun de ontwikkeling van de markt voor inburgeringscursussen zal vergemakkelijken zonder de voorwaarden waaronder het handelsverkeer in de EU plaatsvindt daarbij in aanzienlijke mate te beïnvloeden.

#### *Voldoende aanbod*

De leden van de PvdA-, D66- en OSF-fracties hebben gevraagd of en hoe de regering kan garanderen dat er op de «vrije markt» voldoende cursusaanbod voor laaggeschoolde en analfabete immigranten zal zijn, en welke maatregelen getroffen zullen worden indien dat aanbod niet of niet voldoende tot stand komt. Deze vraag kan ik beantwoorden naar analogie van de invoering van de oudkomersregelingen rond het jaar 2000. Mijn verwachtingen over de gevolgen van het aanbod na invoering van de marktwerking zijn met name gebaseerd op de ervaringen met de oudkomersmarkt, waar altijd een «vrije markt» is geweest en waar dus nimmer sprake is geweest van gedwongen winkelnering. Dat gevoegd bij het effect van het overgangsbudget voor de roc's om marktconform te gaan opereren, stemt mij positief ten aanzien van de ontwikkelingen op de markt, ook voor de geschetste doelgroepen, zo antwoord ik de leden van deze fracties.

Het vrijgeven van het cursusaanbod voor nieuwkomers biedt gemeenten de mogelijkheid om de rol van inkoper anders vorm te geven. In plaats van verplichte afname bij roc's krijgen gemeenten de mogelijkheid in te kopen bij andere aanbieders en krijgen zij meer mogelijkheden voor maatwerk. Ook roc's worden hierdoor geprikkeld om doelmatiger te gaan werken, hetgeen de prijs/kwaliteitsverhouding ten goede komt.

Op de oudkomersmarkt kan men dan ook een gedifferentieerd aanbod zien met gedifferentieerde prijzen, van een groot aantal andere aanbieders met meer maatwerk voor de diverse doelgroepen, ook voor de laaggeschoolde en analfabete immigranten, qua niveau, duur en inrichting van de cursussen. Dat staat mij ook voor ogen met de invoering van marktwerking voor de gehele inburgeringsmarkt. Veel aanbieders bereiden zich voor op de komst van het nieuwe inburgeringsstelsel en ook roc's tonen hun innovatieve en ondernemende kracht. Door het afschaffen van de gedwongen winkelnering worden gemeenten in het nieuwe

inburgeringsstelsel in de gelegenheid gesteld zelf een keuze te maken voor een aanbieder. Mijn beeld is dat er met de inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringsstelsel een breed aanbod zal ontstaan voor alle doelgroepen, ook de laaggeschoolden en de analfabete immigranten. Dat beeld is gebaseerd op de diversiteit van aanbieders en de diversiteit van het aanbod op de oudkomersmarkt. De huidige oudkomersmarkt laat zien dat de inburgeringscursussen over het hele land verspreid zijn. Er zijn daarnaast diverse partijen die zelf beschikken over een landelijk dekkend netwerk, zoals enkele grote landelijk opererende taalaanbieders, de roc's en de volksuniversiteiten. Mij bereiken geen geluiden dat er in bepaalde regio's onvoldoende aanbod is. Na invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel zal naar verwachting, mede door de samenloop van inburgering en reïntegratie, het aantal aanbieders toenemen. Dat biedt weliswaar geen garantie, maar in de afgelopen vijf jaar is er van een toereikend aanbod sprake geweest op deze markt. Gelet op de grote interesse van nieuwe aanbieders is mijn verwachting dat dat ook na invoering van het nieuwe stelsel niet anders zal zijn. Mij komen diverse geluiden ter ore dat aanbieders hun activiteiten van de oudkomersmarkt willen uitbreiden naar de nieuwe markt. Aanbieders zien goede kansen en daar willen ze graag op inspelen.

Uit onze contacten met huidige en potentiële aanbieders blijkt dat de animo groot is. Daarbij gaat het om een groot scala van aanbieders. Die aanbieders richten zich op uiteenlopende segmenten van de markt, zowel voor hoogopgeleiden als voor laaggeschoolden. Ook blijkt dat deze aanbieders zich gespecialiseerd hebben op het opleiden van inburgeraars met verschillende startniveaus, met uiteenlopend aanbod en dito prijzen. In de Pilots Samenloop is aan de orde geweest dat innovaties op het terrein van de combinatie van reïntegratie en inburgering nodig zijn om tot gewenste, effectieve en efficiënte gecombineerde voorzieningen te kunnen komen. Pilotgemeenten vinden het belangrijk dat aanbieders op deze punten innoveren. Hieruit trek ik de conclusie dat gemeenten maar voornamelijk ook aanbieders aan de slag zullen moeten, maar ook in staat zullen zijn om tot goede gecombineerde voorzieningen te kunnen komen.

Voor het loslaten van de gedwongen winkelnering – wat hier inhoudt de invoering van marktwerking voor het cursusaanbod voor nieuwkomers, naast die er al was voor het aanbod voor de oudkomers – heb ik de afgelopen jaren uitgebreid contact gehad met het ministerie van Economische Zaken. Met dat departement heeft voortdurend overleg plaatsgevonden over een verantwoorde invoering van de marktwerking voor nieuwkomers. Ook heeft het ministerie van Economische Zaken aangegeven dat de regering bij discrepantie tussen vraag en aanbod, het zogenaamde «marktfalen», maatregelen voor handen heeft om aan de vraagkant, dan wel aan de aanbod kant, met name door stimulering met behulp van financiële prikkels, de onevenwichtigheid tussen vraag en aanbod in balans te brengen. Maar zoals hiervoor geschetst, verwacht ik niet dat daar sprake van zal zijn door de ervaringen die we reeds hebben opgedaan op de oudkomersmarkt, waar altijd een «vrije markt» is geweest en waar vraag en aanbod in evenwicht zijn.

Aanvullend kan ik melden dat in artikel 7, eerste lid, van het convenant tussen het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de MBO Raad en het Ministerie van Justitie van 29 september 2005, is opgenomen dat de eerste ontwikkelingen op de markt één en twee jaar na inwerkingtreding van de Wet inburgering met de vertegenwoordigers van aanbieders van inburgeringscursussen, waaronder de MBO Raad, en andere belanghebbende partijen, zullen worden geïnventariseerd. Mochten mij uit deze inventarisatie of eerder berichten bereiken over een ontoereikend cursusaanbod van de door de leden van de PvdA-, D66- en

OSF-fracties genoemde categorieën, zal ik dan bezien of passende maatregelen aangewezen zijn.

#### *Keurmerk*

De leden van de D66- en OSF-fracties hebben gevraagd naar de uit het keurmerk voortvloeiende eisen zijn die gesteld worden aan rechtspersonen die een inburgeringscursus willen aanbieden. De partijen die het Keurmerk Inburgeren ontwikkelen – de MBO Raad, Fotin/Paepon en Borea – hebben op 1 oktober 2006 de inhoud en daarmee de eisen van het Keurmerk Inburgeren bekend gemaakt. Deze inhoud is vastgelegd in een handleiding Keurmerk Inburgeren en is te raadplegen via de website van Stichting Blik op Werk ([www.blikopwerk.nl](http://www.blikopwerk.nl)). De eisen waarnaar deze leden informeren, worden in de handleiding Keurmerk Inburgeren uitgewerkt in prestatie-indicatoren die worden gemeten. Deze prestatie-indicatoren zijn onderverdeeld naar aandachtsgebieden. Deze aandachtsgebieden zijn:

- Cursuscontract;
- Doorlooptijden;
- Resultaten;
- Begeleiders (o.a. docenten);
- Organisatie;
- Tevredenheid.

Deze leden hebben voorts gevraagd of in het Keurmerk Inburgeren is voorzien in een klachtenregeling voor cursisten. Dat is, zo antwoord ik deze leden, inderdaad het geval; één van de inhoudelijke eisen van het Keurmerk Inburgeren is dat cursusaanbieders een klachtenreglement opstellen waarin minimaal moet worden voldaan aan de wetgeving van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen op dit punt of dat men voldoet aan de beschreven procedure in handleiding Keurmerk Inburgeren. In de sectorwetten voor het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs zijn enkele kaderstellende bepalingen opgenomen waarbinnen het veld de klachtafhandeling moet afwickelen. Recentelijk is de Tweede Kamer per brief van 12 april 2006 (Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VIII, nr. 216) geïnformeerd over een verbeterde klachtenregeling. Op basis van de nota «naar een verbeterde klachtenregeling» is door de sector een model klachtenregeling primair en voortgezet onderwijs opgesteld, die gebruikt kan worden om te voldoen aan het gestelde criterium «klachtenmanagement», zoals beschreven in de handleiding Keurmerk Inburgeren. Met deze verbeterde klachtenregeling wordt op adequate wijze voorzien in een uniforme aanpak en kwaliteitsstandaard.

Verheugd stel ik vast dat ook de leden van de SGP- en ChristenUnie-fracties in principe mee kunnen komen in het vrijgeven van het cursusaanbod, mits is voorzien in een vorm van kwaliteitsgarantie. Deze leden hebben gevraagd op welke wijze daarin in het wetsvoorstel dan wel de daarop gebaseerde uitvoeringsmaatregelen is voorzien. Met deze leden acht de regering kwaliteitsborging en transparantie van wezenlijk belang voor het functioneren van de markt een vorm van consumentenbescherming, zo antwoord ik deze leden. Daarbij dient zoveel mogelijk te worden aangesloten bij het zelfregulerende vermogen van de sector. In dit kader zijn de branchepartijen Borea, de MBO Raad en Peapon/Fotin verzocht in afstemming met de VNG en cliëntvertegenwoordigers een keurmerk te ontwikkelen. Aanbieders met een keurmerk moeten voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen. De eisen worden in de handleiding Keurmerk Inburgeren uitgewerkt in prestatie-indicatoren. Zoals ik hiervoor in antwoord op de vragen van de leden van de D66- en OSF-fracties heb aangegeven, zijn deze onderverdeeld naar aandachtsgebieden (cursuscontract, doorlooptijden, resultaten, begeleiders, organisatie en tevredenheid). Indien bij controle blijkt dat aanbieders niet meer voldoen aan de eisen van het keurmerk, verliezen zij het keurmerk. Als extra borging wordt het gebruik

van de leningfaciliteit en de kostengerelateerde vergoeding gekoppeld aan inkoop bij instellingen met een keurmerk. De eisen van dit keurmerk zijn, als gezegd, begin oktober 2006 bekendgemaakt en gepubliceerd op de website van Stichting Blik op Werk.

Ik zal het inmiddels tot stand gekomen «Keurmerk Inburgeren» bij inwerkingtreding van de Wet inburgering aanwijzen als het keurmerk, bedoeld in artikel 1, onderdeel j, van het onderhavige wetsvoorstel. Indien het Keurmerk Inburgeren na aanwijzing niet langer aan de daaraan gestelde eisen zou mogen blijken te voldoen, zal ik een inschatting maken of de opdrachtgevers en opdrachtnemers die situatie kunnen verbeteren of dat certificering door de overheid noodzakelijk is. Hoofdstuk 3 (Overheids-certificering) van het wetsvoorstel biedt daartoe de mogelijkheid.

Aan de invoering van marktwerking heeft een aantal overwegingen ten grondslag gelegen. Zo bevordert de invoering van marktwerking de totstandkoming van een divers aanbod van inburgeringsonderwijs en draagt het bij tot een betere verhouding tussen de prijs en de geboden kwaliteit. Bovendien mag verwacht worden dat er, meer dan tot nu toe het geval is, sprake zal zijn van een vraaggestuurde markt, waarop concurrentie mogelijk is. Dat zal onder meer tot uitdrukking komen in de prijsstelling van het cursusaanbod. De leden van de D66- en OSF-fracties, die menen dat marktwerking als gevolg kan hebben dat migranten met een grotere achterstand wat betreft hun persoonlijke en in het land van herkomst verworven vaardigheden langere cursussen nodig zullen hebben om het uiteindelijke examen met goed gevolg af te leggen en dus meer moeten gaan betalen, hebben gevraagd of het denkbaar is dat er een vastgesteld bedrag komt voor inburgeringsvoorzieningen voor lange(re) cursussen. Een dergelijk bedrag, zo antwoord ik deze leden, zou de marktwerking die met het onderhavige wetsvoorstel wordt beoogd en daarmee de diversiteit van het cursusaanbod, met name voor deze inburgeringsplichtigen, kunnen verstoren. Ik wijs deze leden, die kennelijk vrezen dat bepaalde inburgeringsplichtigen de kosten voor hun inburgering moeilijk zullen kunnen dragen, er op dat het wetsvoorstel voorziet in diverse waarborgen voor minder draagkrachtigen. Zo bestaat er onder meer de mogelijkheid om een inburgeringscursus te financieren met behulp van een lening. De hoogte van deze leenfaciliteit is afgestemd op de verwachte prijsontwikkeling van het cursusaanbod. De lening kan worden afgelost met een kostengerelateerde vergoeding van 70% van de gemaakte cursuskosten met een maximum van € 3000, en bij de aflossing van de lening wordt rekening gehouden met de draagkracht van de (gewezen) inburgeringsplichtige. Kortheidshalve verwijs ik hierbij naar paragraaf 2.1.1 van deze memorie.

## **2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel**

### *2.1 Algemeen*

#### *Hoofdpijnen in de wet*

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd naar een reactie op de stelling dat enkele essentiële onderdelen van de regeling niet in het onderhavige wetsvoorstel zijn opgenomen, en dat het wetsvoorstel daardoor niet zou voldoen aan de Aanwijzingen voor de regelgeving. Ook de leden van de D66- en OSF-fracties hebben hierop een reactie gevraagd. Bij de verdeling van de elementen van het nieuwe inburgeringsstelsel over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau (het Besluit inburgering en de Regeling inburgering), zo antwoord ik deze leden, zijn in het wetsvoorstel de structurele elementen en de hoofdelementen van het nieuwe inburgeringsstelsel opgenomen. Daarbij wijs ik op de regeling van de groep inburgeringsplichtigen en de aard van de inburgeringsplicht,

de mogelijkheid van overheids-certificering, het inburgeringsexamen en de structuur daarvan, de diverse beschikbare inburgeringsfaciliteiten en de toegang daartoe, het handhavingsinstrumentarium, de informatievoorziening, de bekostiging en de rechtsbescherming. Tevens is voorzien in de wijziging van de noodzakelijke wetgeving in formele zin. Ik wijs deze leden er op dat het primaat van de wetgever niet zo moet worden opgevat dat het parlement bij alle onderdelen van de regeling van het nieuwe inburgeringsstelsel rechtstreeks moet worden betrokken. Onderwerpen als de bijvoorbeeld de exacte hoogte van de vereiste taalvaardigheid (per categorie inburgeringsplichtige), de precieze kosten van het inburgeringsexamen en de uitgewerkte gronden voor kwijschelding van de geleende bedragen, zijn niet van die betekenis dat directe parlementaire invloed op de vaststelling daarvan in de rede ligt. Dit neemt niet weg dat over deze onderwerpen in de voorafgaande periode wel uitgebreid is gesproken met de Tweede Kamer, onder meer op basis van ontwerpen van het Besluit inburgering die ter informatie aan de Tweede Kamer zijn gezonden. Ik verwijs hierbij onder meer naar mijn brieven van 25 december 2005, 24 januari 2006 en 6 juni 2006 (Kamerstukken II 2005/06, nrs. 9, 10 en 26).

Aangezien de inburgeringsplichtige in het onderhavige wetsvoorstel niet wordt voorgeschreven op welke wijze hij de voor maatschappelijke participatie minimaal vereiste kennis en vaardigheden verwerft en hem daarbij volledige vrijheid wordt gelaten om zijn inburgering optimaal te verenigen met persoonlijke omstandigheden als werk of zorg voor het gezin, kan uiteraard niet worden aangegeven welke bedragen minimaal en maximaal met zijn inburgering zijn gemoeid, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie. Met het oog op mogelijk calculerend gedrag van de inburgeringsplichtige burger, voorziet het wetsvoorstel ook niet in een maximaal aantal op te leggen boetes.

Volledigheidshalve wijs ik deze leden er in dit verband nog op dat artikel 23, tweede lid, van het wetsvoorstel de eigen bijdrage regelt die oud- en nieuwkomers zijn verschuldigd voor de van gemeentewege aangeboden en door hen aanvaarde inburgeringsvoorziening. Indien de betrokken oud- of nieuwkomer het inburgeringsexamen dat deel uitmaakt van deze voorziening, niet behaalt, zal hij eventueel noodzakelijke verdere kosten zelf moeten dragen. In die zin regelt artikel 23, anders dan deze leden mogelijk veronderstellen, niet welke kosten maximaal zullen moeten worden gemaakt voor het verwerven van de vereiste kennis en vaardigheden.

#### *Parlementaire betrokkenheid bij lagere regelgeving*

De leden van de D66- en OSF-fracties, die hebben gevraagd naar het ontbreken van een voorhangbepaling die ertoe strekt dat de algemene maatregelen van bestuur, die uitvoeringsregels met wezenlijke verplichtingen voor personen, vóór de vaststelling daarvan aan de Staten-Generaal worden voorgelegd, antwoord ik dat bij de verdeling van de regelingen over de wet en de algemeen verbindende voorschriften van lager niveau, als gezegd, een duidelijke keuze is gemaakt om de hoofdlijnen in de wet en de nadere uitwerking van die hoofdlijnen in een algemene maatregel van bestuur en een ministeriële regeling op te nemen. Ik wijs deze leden er op dat daarbij in het algemeen moet worden vermeden dat de vaststelling van bepaalde voorschriften aan een lagere regelgever wordt gedelegeerd en tegelijkertijd wordt vastgelegd dat het parlement bij deze regelgeving moet worden betrokken. De aanwijzingen voor de regelgeving (Ar 35) schrijven in dit verband voor dat in de wet geen formele betrokkenheid van het parlement bij gedelegeerde regelgeving wordt geregeld, tenzij daarvoor bijzondere redenen bestaan. Dergelijke bijzondere redenen zijn op de door deze leden genoemde onderwerpen niet aanwezig. De verplichtingen van de inburgeringsplichtigen zijn in het wetsvoorstel opgenomen en worden in de lagere regelgeving uitgewerkt.

Daarentegen is in artikel 4 van het wetsvoorstel, dat een delegatiebasis bevat op grond waarvan bij wijze van tijdelijke voorziening in afwachting van een wettelijke regeling regels te stellen omtrent de inburgeringsplicht van bepaald categorieën Nederlanders, wel voorzien in de voorafgaande betrokkenheid van de Staten-Generaal. Dat vloeit voort uit de aard van de materie. Zoals hiervoor in paragraaf 1.2 is aangegeven, zal van die mogelijkheid geen gebruik worden gemaakt en zal artikel 4 worden geschrapt. Het desbetreffende wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering en de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met het vervallen van de mogelijkheid om Nederlandse onderdanen tot inburgering te verplichten, is op 12 oktober 2006 voor advies aan de Raad van State gezonden en zal op zo kort mogelijke termijn worden ingediend. Ik hoop dat dat wetsvoorstel voortvarend zal worden behandeld.

## *2.2 De inburgeringsplicht*

### *2.2.1. Algemeen*

#### *Niveau*

Door het niveau van de vereiste taalvaardigheid worden in navolging van het tweede deeladvies van de commissie Franssen («Normering Inburgeringsexamen; advies over het nieuwe inburgeringsexamen in Nederland», Den Haag, juni 2004) geen hogere eisen gesteld dan het niveau A2 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen. De leden van de CDA-fractie hebben aangegeven te betwijfelen of dit voldoende is om het doel van inburgering (integratie) te bewerkstelligen. Deze leden zijn van mening dat deelname aan het arbeidsproces een buitengewoon belangrijk middel is om enerzijds economisch, sociaal en cultureel verval en isolement te voorkomen en anderzijds daadwerkelijk te participeren in de samenleving. Deelname aan het arbeidsproces is naar de mening van deze leden een buitengewoon belangrijk middel om enerzijds economisch, sociaal en cultureel verval en isolement te voorkomen en anderzijds daadwerkelijk te participeren in de samenleving, maar op niet iedere vorm van deelname aan het arbeidsproces vergt een hoog niveau aan taalbeheersing. Deze leden hebben aangegeven het niveau B1 in algemene zin niet als een hoog niveau aan te merken en hebben gevraagd om een overzicht van de inhoud van de niveau's A1, A2 en B1, zodat deze onderling vergeleken kunnen worden. Graag voldoe ik aan het verzoek van deze leden.

In het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen is het beheersingsniveau van een vreemde taal ingedeeld in 6 globale fasen (A1 en A2, B1 en B2, C1 en C2), die elk op zich een forse taalontwikkeling omvatten. Het strekt zich uit van volledige ongeletterdheid tot het niveau van een «native speaker». Het overgaan naar een hoger taalniveau kan maanden tot soms enkele jaren training en oefening vergen en het bereiken van de hogere niveaus (bijvoorbeeld B2 en C1) is slechts voor een kleine minderheid weggelegd.

Bij een vergelijking van de verschillende niveaus en dan met name A1, A2 en B1, moet men bedenken dat er in het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen niet alleen sprake is van opklimmende taalvaardigheidsniveaus, maar ook opklimmende niveaus van abstractie en contextualisatie. Op niveau A1 wordt taalbeheersing ook gekoppeld aan bekendheid met het onderwerp en taalgebruik; taal moet gaan over zaken in de eigen naaste omgeving, dus de bekende context. Ook gaat het bij A1 om eenvoudige en alledaagse kwesties. Dat maakt het mogelijk voor laaggeschoolden om alsnog enigszins taalvaardig te kunnen functioneren op dat lage niveau. Op het niveau A2 en B1 moeten taalgebruikers ook

kunnen omgaan met gesproken en geschreven teksten die verder van hun eigen leefwereld af staan.

Het taalbeheersingsniveau dat vereist is om te slagen voor het nieuwe inburgeringsexamen is vastgesteld op het niveau A2 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen. Dit geldt zowel voor oudkomers als voor nieuwkomers. Voor oudkomers wordt echter een uitzondering gemaakt daar waar het de schriftelijke vaardigheden betreft. Zij dienen over schriftelijke vaardigheden (lezen en schrijven) te beschikken op niveau A1. In het Raamwerk worden de niveau A1 tot en met B1 op de volgende wijze gekarakteriseerd:<sup>1</sup>

#### *Niveau A1*

De betrokkene kan op dit niveau vertrouwde dagelijkse uitdrukkingen en basiszinnen gericht op de bevrediging van concrete behoeften begrijpen en gebruiken. Hij of zij kan zichzelf aan anderen voorstellen en kan vragen stellen en beantwoorden over persoonlijke gegevens zoals waar hij of zij woont, mensen die hij of zij kent en dingen die hij of zij bezit. Hij of zij kan op een simpele wijze reageren, aangenomen dat de andere persoon langzaam en duidelijk praat en bereid is om te helpen.

#### *Niveau A2*

De betrokkene kan op dit niveau zinnen en regelmatig voorkomende uitdrukkingen begrijpen die verband hebben met zaken van direct belang (bijvoorbeeld persoonsgegevens, familie, winkelen, plaatselijke geografie, werk). Hij of zij kan communiceren in simpele en alledaagse taken die een eenvoudige en directe uitwisseling over vertrouwde en alledaagse kwesties vereisen. Hij of zij kan in eenvoudige bewoordingen aspecten van de eigen achtergrond, de onmiddellijke omgeving en kwesties op het gebied van diverse behoeften beschrijven.

#### *Niveau B1*

De betrokkene kan op dit niveau de belangrijkste punten begrijpen uit duidelijke standaardteksten over vertrouwde zaken die regelmatig voorkomen op het werk, op school en in de vrije tijd. Hij of zij kan zich redden in de meeste situaties die kunnen optreden tijdens het reizen in gebieden waar de betreffende taal wordt gesproken. Hij of zij kan een eenvoudige lopende tekst produceren over onderwerpen die vertrouwd of die van persoonlijk belang zijn. Hij of zij kan een beschrijving geven van ervaringen en gebeurtenissen, dromen, verwachtingen en ambities en kan kort redenen en verklaringen geven voor meningen en plannen.

#### *Het niveau A2*

Volgens de commissie Franssen (2), die advies uitbracht over de normering van het inburgeringsexamen, biedt het niveau A2 een «redelijke basis om te kunnen functioneren in de samenleving», en is het te beschouwen als «een eenvoudig beheersingsniveau, waarmee men in beperkte mate kan communiceren over vertrouwde en alledaagse zaken». Die vertrouwde hangt dan uiteraard samen met het domein waarbinnen men functioneert. Het niveau biedt, aldus de commissie Franssen, een «goede uitgangspositie voor verdere integratie in de samenleving», het maakt een redelijke mate van communicatie mogelijk met de directe omgeving. Niveau A2 biedt de mogelijkheid deel te nemen aan de samenleving op een functioneel niveau. Iemand die de taal op het niveau A2 beheerst, kan bijvoorbeeld zinnen en regelmatig voorkomende uitdrukkingen begrijpen die verband hebben met zaken van direct belang, waaronder werk, en kan communiceren over simpele en alledaagse taken.

#### *Het niveau A1*

De commissie Franssen heeft ook aangegeven dat het voor een bepaalde

<sup>1</sup> «Raamwerk NT2 – Naar een Portfolio NT2», Kaatje Dalderop, Ellie Liemberg en Franke Teunisse (red.), CINOP, Cito-groep, BVE-raad, Bureau Interculturele Evaluatie, juni 2002.



groep, namelijk de oudkomers, wenselijk is een uitzondering te maken voor wat betreft de schriftelijke vaardigheden. Het gaat hier vaak om oudere personen die minder opleiding hebben genoten, en voor wie het leren lezen en schrijven in het Nederlands een relatief grote inspanning zal betekenen. Voor nieuwkomers wordt geen uitzondering gemaakt, aangezien hun uitgangspositie anders is. Zij zullen zich vanaf de inwerkingtreding van de Wet Inburgering Buitenland voorafgaande aan hun komst naar Nederland al in beperkte mate het Nederlands eigen hebben gemaakt, door zich voor te bereiden en een examen af te leggen in het buitenland. Dit is een voorwaarde voor het verkrijgen van toegang tot Nederland. In Nederland kan van hen worden verwacht en gevraagd dat zij hierop voortbouwen en dus op alle onderdelen van de taalvaardigheid niveau A2 kunnen behalen.

Wanneer iemand schrijfvaardig is op niveau A1 kan hij bijvoorbeeld tijd, datum en locatie van een afspraak noteren; basisgegevens invullen op een eenvoudig aanmeldingsformulier; zijn aan- of afwezigheid melden en werktijden invullen op een rooster.<sup>1</sup> Als iemand de schriftelijke vaardigheden beheerst op niveau A2 kan hij bijvoorbeeld verlof aanvragen met behulp van een standaardformulier of een eenvoudig begeleidend briefje schrijven bij het opsturen van een document. Hij kan eenvoudige notities maken in een overleg en in korte zinnen beschrijven welk werk of welke opleiding gedaan is. Leesvaardigheid op niveau A1 houdt in dat iemand bijvoorbeeld uit een eenvoudig werkrooster de eigen werktijden kan afleiden; dat iemand de meeste frequente instructiewoorden begrijpt; dat iemand de inhoud van eenvoudige artikelen in een nieuwsbrief snapt en dat iemand een korte en eenvoudige mail van een chef of een collega kan lezen. Leesvaardigheid op niveau A2 houdt in dat iemand bijvoorbeeld uit een eenvoudig werkrooster de eigen werktijden kan afleiden; dat iemand de inhoud van eenvoudige artikelen in een nieuwsbrief snapt en dat iemand een korte en eenvoudige mail van een chef of een collega kan lezen.

#### *Het niveau B1*

Het niveau B1 wordt thans geëxamineerd wordt in het Staatsexamen NT2 – programma 1. Als men het niveau B1 beheerst kan men bijvoorbeeld een verzoek om informatie in een brief, e-mail of fax begrijpen en begrijpen wat er geantwoord moet worden, uit een klachtenbrief achterhalen hoe boos de klager is en wat er gedaan moet worden, en de juistheid van de gemaakte afspraken in een bevestigingsbrief controleren. De teksten bestaan hoofdzakelijk uit frequente dagelijkse, of aan het werk gerelateerde taal. Men kan onvoorbereid deelnemen aan een gesprek over onderwerpen die vertrouwd zijn, of de persoonlijke belangstelling hebben of die betrekking hebben op het dagelijks leven (bijvoorbeeld familie, hobby's, werk, reizen en actuele gebeurtenissen). Men kan ook bijvoorbeeld een duidelijke, gedetailleerde tekst schrijven over een breed scala van onderwerpen die de persoonlijke interesse van de schrijver hebben, zoals een opstel of een verslag.

Uit de monitor nieuwkomers 2003<sup>2</sup> blijkt dat slechts een zeer kleine minderheid (13%) van degenen die een inburgeringstraject afronden eindigt op niveau 3 (vergelijkbaar met B1) of hoger. Ook de monitor oudkomers 2003 laat zien dat slechts een zeer kleine minderheid B1 haalde. Cijfers van het ministerie van OCW over bereikte niveaus van NT2-cursisten laten een zelfde beeld zien. In de afgelopen paar jaar halen per jaar bijna 3 keer meer cursisten niveau A1 of A2 (in totaal ongeveer 13 000), dan B1 (ongeveer 4500). In de recente evaluatie van het nieuwe inburgeringsbeleid in de Bondsrepubliek Duitsland.<sup>3</sup> blijkt dat slechts een beperkt deel van de immigranten die in Duitsland een inburgerings-

<sup>1</sup> De hier genoemde voorbeelden zijn ontleend aan: a) «Raamwerk NT2 – Naar een Portfolio NT2», Kaatje Dalderop, Ellie Liemberg en Franke Teunisse (red.), CINOP, Cito-groep, BVE-raad, Bureau Interculturele Evaluatie, juni 2002, en b) «Taalprofielen», Redactie E. Liemberg en D. Meijer, Nationaal Bureau Moderne Vreemde Talen, Enschede, NaB/04-092, maart 2004.

<sup>2</sup> «Inburgering Nieuwkomers; Kwalitatieve rapportage 2003», Significant B.V., Barneveld.

<sup>3</sup> «Bericht zur Evaluierung des Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und Integration von Ausländern und Unionsbürgern (Zuwanderungsgesetz). www.bmi.bund.de.

programma volgen en dat slechts een zeer beperkt deel van het gevraagde streefniveau op B1-niveau behaalt.

Ook relevant in dit kader zijn de niveaus die eindexamenkandidaten in het voortgezet onderwijs in Nederland bereiken in vreemde talen: voor spreekvaardigheid wordt niveau A2 door lang niet alle havo/vwo-kandidaten gehaald, niet in het Duits en zeker niet in het Frans. Menig VWO-leerling krijgt na 6 jaar Frans met A1 een 6 voor spreken. In dit licht is verder interessant dat de meerjarige landelijke campagne voor alfabetisering van autochtonen<sup>1</sup> zich richt op volwassen Nederlandstaligen met een beheersing van leesschrijf en rekenvaardigheden onder KSE-niveau 2. Geletterdheid op KSE-niveau 2, het tweede niveau in de kwalificatiestructuur educatie, is vergelijkbaar met lees- en schrijfvaardigheid op niveau A2, en wordt dus blijkbaar een voldoende basis van geletterdheid geacht voor verdere ontwikkeling.

Met de leden van de CDA-fractie ben ik het eens, dat het in zijn algemeenheid goed is, om een zo hoog mogelijk taalvaardigheidsniveau als eindresultaat van de inburgering na te streven. Voor de zomer heb ik daarom in de Tweede Kamer aangegeven, dat ik voor personen met meer ambities mogelijkheden en stimulansen zal inbouwen om ervoor te zorgen dat zij op eigen kracht het hogere niveau dat zij willen behalen, ook kunnen nastreven. Zo kunnen personen die het Staatsexamen NT2 willen behalen gebruik maken van de leningen vergoedingfaciliteit. Oudkomers die ook de schriftelijke vaardigheden willen behalen op het A2-niveau kunnen van dezelfde faciliteiten gebruik maken en zullen bij het succesvol behalen van het examen op dat niveau een extra forfaitaire vergoeding ontvangen. Deze voorstellen laten dus toe dat een inburgeringsplichtige die een mbo-opleiding volgt op het niveau 1 of 2, naast de beroepsopleiding gebruik maakt van de lening en vergoedingsfaciliteit, voor zover die gebruikt worden voor onderwijs dat gericht is op het behalen van het inburgeringsexamen. Juist ook door het feit dat het inburgeringsexamen sterk is gericht op de toepassing van taal in praktijksituaties op het werk kan het volgen van een opleiding die daarop voorbereidt, ondersteunend werken aan het volgen van het beroepsonderwijs. De gemeente staat het bovendien vrij om met de WEB-middelen opleidingen te financieren ook voor gewezen inburgeringsplichtigen die het inburgeringsexamen hebben behaald, die leiden tot hogere niveaus.

Ik prefereer deze mogelijkheid van differentiatie naar een hoger niveau voor diegenen die dat kunnen en willen, boven het vastleggen van een hoger niveau voor iedereen. Het zo hoog leggen van de lat voor eenieder, zou er licht toe kunnen leiden, dat vele personen die niet in staat zijn om dat niveau te behalen gedemotiveerd raken. Bovendien zou het ertoe kunnen leiden dat er een grote uitvoeringslast op gemeenten gelegd wordt in het kader van het ontheffingenbeleid. Het verhogen van de taalvaardigheidseis voor iedereen zou er namelijk toe kunnen leiden, dat gemeenten ertoe overgaan om grote aantallen mensen te ontheffen van de inburgeringsplicht, indien zij op grond van door de inburgeringsplichtige aantoonbaar geleverde inspanningen tot het oordeel komen dat het voor hem redelijkerwijs niet mogelijk is het inburgeringsexamen te behalen (artikel 31, tweede lid, onder b, van het wetsvoorstel).

De leden van de CDA-fractie hebben in dit verband nog gevraagd hoe de taalniveaus A1, A2 en B1 zich verhouden tot het taalvaardigheidsniveau van het diploma MBO2. Hierbij, zo antwoord ik deze leden, moet allereerst bedacht worden, dat het bezit van het niveau van een startkwalificatie op de arbeidsmarkt (MBO2) een verderreikende betekenis heeft dan het hebben van taalvaardigheid op een nader te noemen niveau. Een startkwalificatie op MBO2 niveau betreft de algemene en vakinhoudelijke

---

<sup>1</sup> «Alles moet tegenwoordig op papier», T. Bersee, D. de Boer, E. Bohnen, CINOP 2003.

beroepskwalificaties die men in een beroepsopleiding leert en nodig heeft om goed te functioneren op de arbeidsmarkt. Taalvaardigheid is daarvan een onderdeel. Daarnaast moet bedacht worden dat de taalvaardigheid die iemand verondersteld wordt te beheersen, nadat hij of zij een beroepsopleiding op niveau-2 afgerond heeft, sterk kan verschillen. Voor iemand die in de administratieve beroepen werkzaam is, zal de taalvaardigheidsontwikkeling veel uitgebreider moeten zijn, dan voor iemand die in de industrie of in de technische beroepen werkzaam is. In algemene zin kan dus geen directe correspondentie tussen een niveau van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen en het taalvaardigheidsniveau van MBO-ers gelegd worden.

Ook voor de niveaus die nodig zijn om in te stromen in het MBO is niet alleen taalvaardigheid van belang, maar gaat het om meer aspecten van de zogenaamde «startcompetentie».<sup>1</sup> Startcompetentieniveaus worden vooral gemeten naar het opleidingsniveau dat migranten destijds hebben bereikt in het eigen land. De in eerdere opleidingen ontwikkelde schoolse vaardigheden (plus leeftijd en werkervaring) moeten genomen worden bij de NT2-vaardigheden om een goede inschatting te kunnen maken van de succeskans van inburgeraars in eenvoudige beroepsopleidingen. Er worden vier startcompetentieniveaus onderscheiden.

Voor de lagere niveaus beroepsopleidingen (tot en met MBO-niveau 2) moeten deelnemers niet alleen over een NT2-niveau beschikken maar ook over een bepaald niveau schrijfvaardigheid, «technische» leesvaardigheid, rekenvaardigheid en sociaal-communicatieve vaardigheden. Ze hoeven niet over diploma's te beschikken; MBO1 en MBO2 zijn in principe drempelloos. Echter, bij intake zal meestal wel gekeken worden naar de competenties die hierboven zijn genoemd. De ervaring leert dat, over het algemeen, hoe hoger het startcompetentieniveau, hoe sneller iemand – in een taalopleiding – op een hoger taalniveau kan uitkomen. En ook: hoe hoger het startcompetentieniveau hoe kleiner de kans dat iemand op een laag taalniveau blijft zitten.

In de grote en middelgrote steden is inmiddels veel ervaring opgedaan met de opname van (jong)volwassen anderstaligen in beroepsopleidingen. Aangepaste MBO-opleidingen – dat wil zeggen vakopleidingen met daarin geïntegreerd een extra NT2component en extra begeleiding op de werkvloer – kunnen veelal anderstalige deelnemers van A1-taalniveau (mits zij een startcompetentieniveau 2 of 3 hebben) opnemen bij de start. Aan het einde van die opleiding hebben deelnemers altijd het A2-taalniveau bereikt en soms zelfs veel meer. Aangepaste MBO2-opleidingen kunnen deelnemers van A2 opnemen, mits met passende startcompetentie, en voor MBO3 en MBO4 geldt ceteris paribus het B1-taalniveau als instapniveau.

De leden van de SP-fractie, die hebben aangegeven van hoogopgeleide nieuwkomers te hebben vernomen dat deze zich in hun nieuwe functie vooralsnog uitstekend met Engels kunnen behelpen en dat de inburgeringstoets een belemmering voor hen is zich hier te vestigen, hebben gevraagd of dit niet voor inburgeringscursussen op verschillend niveau pleit.

In delen van het Nederlandse bedrijfsleven en met name op de hogere functieniveaus is inderdaad het Engels soms de voertaal. Veelal zal het bij de vervulling van functies op deze niveaus gaan om personen die als kennismigranten naar Nederland komen. Aangezien in het kader van inburgering arbeid een tijdelijk verblijfsdoel is en zij op die basis naar Nederland komen, zijn zij niet inburgeringsplichtig. Ik verwijs in dit verband naar paragraaf 2.2.4 van deze memorie. Het inburgeringsexamen

---

<sup>1</sup> Basisstructuur Educatie, Marga Tubbing e.a. CINOP 2003.

kan dan dus geen belemmering vormen. Kennis- en arbeidsmigranten zijn niet verplicht om een vergunning voor onbepaalde tijd aan te vragen. Indien kennis – en arbeidsmigranten bedoelde vergunning wensen is een van de voorwaarden daarvoor dat het inburgeringsexamen moet zijn behaald.

Voor nieuwkomers die voor een niet-tijdelijk verblijfsdoel naar Nederland komen, geldt inderdaad de inburgeringsverplichting. De inburgeringsverplichting bestaat uit twee delen: het basisexamen inburgering in het buitenland en het inburgeringsexamen in Nederland. Voor asielgerechtigden bestaat de inburgeringsplicht alleen uit het tweede deel: het behalen van het inburgeringsexamen in Nederland. Het niveau van het basisexamen moet, gelet op het tweede deel-advies van de Commissie Franssen en op basis van de eerste ervaringen met de uitvoering van het examen op de posten, niet als een onoverkomelijke drempel gezien worden. Personen die de wil en de motivatie tonen om zich voor te bereiden op verblijf in Nederland, kunnen slagen voor dat examen.

Voor wat betreft het inburgeringsexamen in Nederland geldt dat nieuwkomers het examen op het taalvaardigheidsniveau A2 dienen te behalen. De functies waarin hoogopgeleide nieuwkomers zich in het Engels kunnen redden, zouden, als de communicatie in hun werkkruis in het Nederlands zou plaatsvinden, overigens naar alle waarschijnlijkheid vragen om een hoger taalvaardigheidsniveau dan het niveau A2. Van deze nieuwkomers wordt dus niet gevraagd dat zij dat niveau in het Nederlands beheersen. Er zijn overigens wel differentiatiemogelijkheden en faciliteiten in het stelsel geschapen met het oog op personen die meer ambities of mogelijkheden hebben. Zij kunnen ook examens doen op een hoger niveau.

#### *Termijnen*

Van inburgeringsplichtigen, die het basisexamen inburgering in het buitenland op grond van artikel 16 van de Vreemdelingenwet 2000 hebben behaald, wordt ingevolge artikel 7, eerste lid, van het wetsvoorstel verlangd, dat zij het inburgeringsexamen binnen drieënhalf jaar hebben behaald. Van de anderen wordt verlangd, dat zij het inburgeringsexamen binnen vijf jaar hebben behaald, welke termijn voor de oudkomer niet aanvangt dan nadat het college zulks ten aanzien van hem op grond van artikel 26 van het wetsvoorstel heeft bepaald. De leden van de D66- en OSF-fracties hebben gevraagd naar de ratio achter dit onderscheid, dat in artikel 7 wordt gemaakt in de termijnen waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald.

In navolging van de Commissie Franssen, zo antwoord ik deze leden, acht de regering het haalbaar om binnen drie jaar mondelinge en schriftelijke kennis van de Nederlandse taal op het niveau A2 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen te verwerven. De nieuwkomers die het basisexamen inburgering in het buitenland hebben behaald, hebben daarmee reeds het niveau A1-min van dat raamwerk bereikt en hebben daarmee voorts aangetoond in staat en bereid te zijn in Nederland verder in te burgeren. Zij moeten dan ook in staat worden geacht vervolgens binnen drie jaar na hun toelating tot Nederland het inburgeringsexamen te behalen. Een termijn van drieënhalf jaar is naar mijn mening dan ook alleszins redelijk. Daarnaast weten nieuwe inburgeringsplichtigen van tevoren welke eisen aan hen gesteld worden op het moment dat zij naar Nederland migreren.

Voor de overige inburgeringsplichtigen is de termijn gesteld op vijf jaar. Velen van hen zullen ook in staat zijn om het inburgeringsexamen binnen drieënhalf jaar te halen, maar omdat de startniveaus van deze inburgeringsplichtigen sterk kunnen verschillen, is de termijn voor de gehele

groep gesteld op vijf jaar. Deze termijn van vijf jaar wordt als ruim voldoende beschouwd om het inburgeringsexamen te behalen.

De termijnen van drieëneenhalf jaar en vijf jaar zijn iets ruimer genomen dan de termijn van drie jaar die de Commissie Franssen haalbaar acht om het niveau van het inburgeringsexamen te bereiken. De reden hiervan is dat op het niet halen van het inburgeringsexamen binnen de gestelde termijn een punitieve sanctie is gesteld.

#### *Aanvang termijnen*

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd waarom noch in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, noch in artikel 18, eerste lid, van het wetsvoorstel uitdrukkelijk is vermeld op welk moment de daar bedoelde termijnen aanvangen. Ook de leden van de D66- en OSF-fracties hebben hier naar gevraagd. Het uitgangspunt van het wetsvoorstel, zo antwoord ik deze leden, is dat de inburgeringsplicht rechtstreeks ontstaat uit de wet. Artikel 3 bepaalt de groep vreemdelingen die inburgeringsplichtig kunnen zijn. Artikel 5 bevat de hoofdcriteria waaruit volgt of iemand ook daadwerkelijk inburgeringsplichtig is. Waar nodig worden deze criteria nader ingevuld bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. De burger kan door de heldere criteria in de algemeen verbindende voorschriften op de eigen situatie toe te passen, zelf beoordelen of hij inburgeringsplichtig is en op welk moment hij inburgeringsplichtig is of wordt. Hij weet immers zelf onder welke beperking zijn verblijfsvergunning is verleend, of hij tijdens zijn leerplichtige leeftijd acht jaar in ons land heeft gewoond, of hij een relevant diploma heeft behaald en dergelijke. De toevoeging in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, en artikel 18, eerste lid, van een zinsnede in de trant van «nadat de inburgeringsplicht op grond van deze wet is gevestigd» zou dan ook geen toegevoegde waarde hebben.

#### *Kosten en belasting*

De leden van de PvdA-fractie, die menen dat personen met een laag inkomen of een laag opleidingsniveau meer inspanningen zullen moeten verrichten en meer kans lopen op hoge inburgeringskosten en boetes dan mensen met hogere inkomens of een hoger opleidingsniveau, hebben gevraagd of dit effect wordt onderkend en hoe dit kan worden tegengegaan. Ook de leden van de D66-, SP- en OSF-fracties hebben hier naar gevraagd. Ik meen niet, zo antwoord ik deze leden, dat de verplichting om het inburgeringsexamen te behalen een onevenredige zware belasting zal zijn voor laagopgeleide nieuwkomers of te duur voor vreemdelingen met een laag inkomen.

In dit verband wijs ik deze leden er om te beginnen op dat het niveau van het inburgeringsexamen voor nieuwkomers, zoals ik hiervoor heb aangegeven, wordt vastgesteld op het niveau A2 van het Europees Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen. Deze keuze is mede ingegeven door het tweede deeladvies van de Commissie Franssen, die bij haar overwegingen ten aanzien van de normering van het examen een evenwicht heeft gezocht en gevonden tussen enerzijds de eis van maximale functionaliteit en anderzijds de eis van haalbaarheid. Deze commissie heeft aangegeven dat het niveau A2 een eerste stap vormt op weg naar zelfstandige participatie in de Nederlandse samenleving en dat het haalbaar is om binnen drie jaar mondelinge en schriftelijke kennis van de Nederlandse taal op dit niveau te verwerven. De termijnen waarbinnen het inburgeringsexamen moeten zijn behaald – drieëneenhalf jaar voor inburgeringsplichtigen die het basisexamen in het buitenland hebben behaald, en vijf jaar voor de overigen – zijn zelfs iets ruimer genomen dan die termijn van drie jaar die de Commissie Franssen haalbaar acht om het niveau van het inburgeringsexamen te bereiken. Om die reden meen ik dat inburgeringsplichtigen die zich voldoende inspannen om het

inburgeringsexamen te behalen, dat examens ook daadwerkelijk tijdig kunnen behalen en, zo antwoord ik de leden van de SP-fractie voorts, dat het nieuwe inburgeringsvereiste niet vertragend zal werken bij de verkrijging van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

Verder zijn in het nieuwe inburgeringsstelsel voldoende waarborgen ingebouwd die rekening houden met inburgeringsplichtigen met een laag inkomen. In dit verband wijs ik allereerst op het feit dat gemeenten aan houders van een verblijfsvergunning asiel (voor bepaalde of onbepaalde tijd, dus aan de oud- en nieuwkomers onder hen) tegen een eigen bijdrage van € 270 een inburgeringsvoorziening moeten aanbieden, die deze migranten toeleidt naar het inburgeringsexamen en ook het eenmaal kosteloos afleggen van dat examen omvat. Datzelfde geldt ten aanzien van inburgeringsplichtige vreemdelingen die geestelijke bedienaar zijn (artikel 19, tweede lid, van het wetsvoorstel). Daarnaast zijn de gemeenten bevoegd om een dergelijke van overheidswege gefinancierde voorziening aan te bieden aan inburgeringsplichtige uitkeringsgerechtigden – zowel oud- als nieuwkomers – en aan oudkomers die zelf geen inkomsten uit tegenwoordige arbeid, algemene bijstand of uitkering genieten. De eigen bijdrage van € 270 voor deze aangeboden inburgeringsvoorziening komt bij een gemiddelde duur van ongeveer 18 maanden per voorziening, neer op een bedrag van € 15 per maand, dat ook voor inburgeringsplichtigen met een laag inkomen realistisch en proportioneel is.

In dit verband wijs ik voorts op de tot het nieuwe inburgeringsstelsel behorende financiële faciliteiten die inburgeringsplichtigen in staat stellen hun verantwoordelijkheid bij hun inburgering te nemen en aan hun verplichting tot het (tijdig) behalen van het inburgeringsexamen te voldoen. Inburgeringsplichtigen, oud- en nieuwkomers, krijgen toegang tot een speciaal daarvoor in het leven geroepen leenfaciliteit. De inburgeringsplichtige die het inburgeringsexamen binnen de daartoe gestelde – en zoals ik reeds heb aangegeven, toereikende – termijn heeft behaald, kan aanspraak doen gelden op een kostengerelateerde of forfaitaire vergoeding (artikelen 16 en 18 van het wetsvoorstel). Ook bij de aflossing van het geleende bedrag is rekening gehouden met minder draagkrachtigen. Zo zijn de maandelijks af te lossen bedragen en de terugbetalingstermijn afhankelijk van de draagkracht van de debiteur, en wordt er tevens in voorzien dat het restant leenbedrag na een bepaalde tijd teniet kan gaan. Daarmee, zo antwoord ik deze leden, wordt gewaarborgd dat ook de minder draagkrachtige aan wie geen inburgeringsvoorziening wordt aangeboden, zijn eigen verantwoordelijkheid bij zijn inburgering, ook in financiële zin, kan dragen. Met deze gefaciliteerde inburgering kunnen ook de minder draagkrachtige inburgeringsplichtigen hun kansen in de samenleving, op de arbeidsmarkt en in het bedrijfsleven, en daarmee ook hun financieel-economisch perspectieven in ons land, aanzienlijk verbeteren.

Gelet op het voorgaande kan ik de mening van deze leden dat lager opgeleide of minder draagkrachtige inburgeringsplichtigen, die hun verantwoordelijkheid bij hun eigen inburgering willen dragen, een hogere kans lopen op een of meer bestuurlijke boetes, niet delen. Deze boetes kunnen, zo antwoord ik deze leden voorts, slechts worden opgelegd, indien de betrokken inburgeringsplichtige een verwijt kan worden gemaakt. Daarop ga ik hieronder in paragraaf 2.3 nader in. Indien van verwijtbaarheid geen sprake is, verlengt het college slechts de termijn waarbinnen het inburgeringsexamen alsnog moet worden behaald (artikel 31 van het wetsvoorstel) of verleent het college, indien het op grond van door de inburgeringsplichtige aantoonbaar geleverde inspanningen tot het oordeel komt dat het voor die inburgeringsplichtige redelijkerwijs niet mogelijk is het inburgeringsexamen te halen, ontheffing van de inburgeringsplicht.

Slechts indien de inburgeringsplichtige het inburgeringsexamen om redenen die hem kunnen worden verweten, niet heeft behaald, volgt als sluitstuk op het nieuwe inburgeringsstelsel de bestuurlijke boete, die, indien de betrokken vreemdeling volhardt in zijn verwijtbaar niet behalen van het inburgeringsexamen, bij herhaling kan worden opgelegd.

Ik ben dan ook van mening dat het nieuwe inburgeringsstelsel voldoende waarborgen bevat, waardoor inburgeringsplichtigen die, ongeacht hun inkomens- of opleidingsniveau, willen inburgeren, ook kunnen inburgeren en waardoor situaties die als onrechtvaardig worden ervaren, kunnen worden vermeden.

#### *Geen leerplicht*

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd naar de reden waarom niet aangesloten is bij ons onderwijssysteem dat uitgaat van leerplicht en accepteert dat mensen die op een verschillend niveau beginnen ook op een verschillend niveau zullen eindigen.

De inburgeringsplicht in het onderhavige wetsvoorstel, zo antwoord ik deze leden, is niet gericht op de enkele *deelname* aan inburgeringscursussen. Zij is gericht op het behalen van resultaat bij inburgering, op de daadwerkelijke en aantoonbare verwerving door die vreemdelingen die daarover nog niet beschikken, van die vaardigheden in de Nederlandse taal en die kennis van de Nederlandse samenleving die noodzakelijk zijn om daadwerkelijk aan de Nederlandse samenleving deel te kunnen nemen. De inburgeringsplichtige kan naar eigen inzicht bepalen hoe hij die kennis en vaardigheden verwerft. De Commissie Franssen heeft in haar tweede deeladvies duidelijk gemaakt dat het verwerven van taalvaardigheden op het niveau A2 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen noodzakelijk is als eerste stap op weg naar volwaardige deelname aan de samenleving. Ik deel die mening. Dat niveau moet dus in ieder geval, ongeacht het startniveau van de individuele inburgeringsplichtige, worden behaald. Het niveau van het inburgeringsexamen wordt daarom op dat niveau A2 vastgesteld. Dat het voor de één meer inspanningen zal vergen om dit niveau te bereiken dan voor een ander, doet niet af aan het feit dat dit niveau voor een ieder minimaal noodzakelijk is. Bij aanvaarding van verregaande differentiatie naar startniveau is te voorzien dat veel vreemdelingen met een laag startniveau zullen eindigen op een eindniveau dat onder dit niveau A2 ligt. Daarmee worden de bestaande inburgeringsachterstanden niet opgelost en wordt evenmin voorkomen dat en in de toekomst nieuwe achterstanden zullen ontstaan.

Dit neemt niet weg dat het nieuwe inburgeringsstelsel wel differentiaties ten aanzien van het te behalen niveau kent. De Commissie Franssen heeft in haar advies al een zekere differentiatie op basis van het startniveau bepleit. De commissie heeft immers geadviseerd van oudkomers geen schriftelijke taalvaardigheden op het niveau A2 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen te verlangen, maar schriftelijke taalvaardigheden op het niveau A1. Dit advies heb ik overgenomen.

Voorts heb ik bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer in juni van dit jaar aangegeven, dat ik voor inburgeringsplichtigen met hogere ambities en meer capaciteiten mogelijkheden en stimulansen zal inbouwen om hen op eigen kracht het hogere niveau dat zij ambiëren ook te kunnen laten behalen. Zo kunnen ook inburgeringsplichtigen die het Staatsexamen NT2 willen behalen, gebruik maken van de lening- en vergoedingsfaciliteit. Oudkomers die ook de schriftelijke taalvaardigheden willen behalen op het niveau A2, kunnen van dezelfde faciliteiten gebruik maken en zullen bij het behalen van het inburgeringsexamen op dat niveau een extra forfaitaire vergoeding ontvangen. De gemeenten staat

het bovendien vrij om met de WEB-middelen opleidingen te financieren voor niet-inburgeringsplichtigen die leiden tot hogere niveaus.

### 2.2.2 Nieuw- en oudkomers

De leden van de D66- en OSF-fracties hebben onder verwijzing naar de definitie van «oudkomer» in artikel 1, eerste lid, onderdeel c, van het wetsvoorstel gevraagd of ook korte onderbrekingen in het rechtmatige verblijf tot gevolg hebben dat de oudkomer een nieuwkomer wordt. Deze vraag beantwoord ik bevestigend. Met de woorden «sedert het tijdstip van inwerkingtreding» wordt tot uitdrukking gebracht dat alleen personen die op het moment van inwerkingtreding van de Wet inburgering rechtmatig in Nederland verbleven en die sedert de inwerkingtreding Nederland niet hebben verlaten om vervolgens opnieuw als vreemdeling te worden toegelaten, tot de oudkomers worden gerekend.

Dat ook een korte onderbreking van het rechtmatige verblijf tot gevolg heeft dat een dergelijke inburgeringsplichtige om het examen te kunnen behalen moet beschikken op schriftelijke taalvaardigheden op het niveau A2, acht ik aanvaardbaar. Hoofregel is dat de inburgeringsplichtige taalvaardigheden in het Nederlands verwerft op het niveau A2 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen. Dat taalvaardigheidsniveau is nu eenmaal nodig om mee te kunnen doen aan de Nederlandse samenleving. Op grond van het advies van de Commissie Franssen, die dat heeft vastgesteld, heb ik een beperkte uitzondering opgenomen voor mensen die al lang onafgebroken in Nederland wonen. Het gaat daarbij met name om de eerste generatie gastarbeiders onder wie helaas nog steeds veelal analfabetisme voorkomt. Ten aanzien van hen wordt genoeg genomen met het inburgeringsexamen op het niveau A1 voor de schriftelijke taalvaardigheden. Dat is en blijft echter een beperkte uitzondering, waar voorhands niet te ruim mee moet worden omgesprongen. Te ruime toepassing van een dergelijke uitzondering leidt er al snel toe dat de uitzondering tot hoofdregel verwordt. Uitgangspunt is, als gezegd, de verwerving van taalvaardigheden op niveau A2 die minimaal zijn vereist voor maatschappelijke participatie.

Omdat ook derdelanders die op 1 januari 2007 een verblijfsvergunning in Nederland hadden, maar vervolgens jaren in het land van herkomst hebben verbleven en na terugkeer eigenlijk gewoon «nieuwkomer» zijn, niet als oudkomer moeten worden behandeld, bepaalt de definitie van oudkomer dat er sprake moet zijn van rechtmatige verblijf «sedert» de inwerkingtreding van de Wet inburgering. Voor de aard of de duur van het eventuele niet-rechtmatige verblijf heb ik geen uitzonderingen op de uitzondering willen formuleren. Naast het feit dat dat de eenvoud en de kenbaarheid van de regeling bepaald niet ten goede zou komen, wil ik de gemeenten ook niet belasten met bestuursrechtelijke procedures over de vraag hoe kort «kort» precies is en onder welke omstandigheden «kort» soms ook langer kan zijn. Procedures die beantwoording van dit soort vragen als inzet hebben, zijn ongewenst. Bovendien zijn zij overbodig, omdat de inburgeringsplichtige die niveau A2 op schriftelijke taalvaardigheid echt niet kan behalen, geen boete wordt opgelegd en – al dan niet na verlenging van de termijn waarbinnen het examen alsnog moet zijn behaald – wordt ontheven. In dergelijke waarborgen voorziet het onderhavige wetsvoorstel reeds in voldoende mate.

### 2.2.3 Geestelijke bedienaren

Zoals ik in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 7, p. 44–46) en de nota naar aanleiding van het nader verslag (Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 16, p. 16–22) uitgebreid



uiteen heb gezet, bekleden geestelijke bedienaren een bijzondere positie in de Nederlandse samenleving en daarmee ook in het onderhavige wetsvoorstel. Geestelijke bedienaren hebben een breed pakket aan taken op het gebied van maatschappelijk werk, geestelijke verzorging en vertegenwoordiging van de gemeenschap waaraan zij zijn verbonden. Geestelijke bedienaren participeren niet slechts aan de Nederlandse samenleving, maar hebben ook een richtinggevende invloed op de positie van de leden van de gemeenschap die zij bedienen in de Nederlandse samenleving. Die gemeenschap moet zich staande houden in een samenleving die – wat betreft onder meer de wetgeving, de voorzieningen en instellingen, de waarden, normen, gebruiken en leefgewoonten – veelal sterk verschilt van die in het herkomstland. Dit brengt mee dat de sociaal-maatschappelijke en pastorale taken van de geestelijke bedienaar medebepalend zijn voor de integratie van grote groepen anderen in de Nederlandse samenleving en voor de houding van minderheden ten opzichte van de Nederlandse samenleving. Dit brengt voorts mee dat voor de vervulling van die taken in Nederland andere kennis en vaardigheden nodig zijn dan voor dezelfde taken wanneer die in het herkomstland zouden worden vervuld. Zonder aanvullende kennis is de geestelijk bedienaar in Nederland niet in staat te voldoen aan de (niet strikt religieuze) behoeften en verwachtingen van de leden van de betrokken minderheidsgroepering in de Nederlandse samenleving. In dit verband is nog van belang dat de aanvullende eisen die gesteld worden, niet tot doel of gevolg hebben dat geestelijke bedienaren in hun levensbeschouwelijke of theologische opvattingen worden beïnvloed.

Het praktijkdeel van het inburgeringsexamen voor de inburgeringsplichtige die geestelijke bedienaar is, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie in dit verband, zal een beoordeling omvatten van de taalvaardigheid in een aantal praktijksituaties die zijn ontleend aan het domein burgerschap en het domein sociaal-maatschappelijk en pastorale dienstverlening. Dit betreft een verbijzondering, maar geen verzwaring van het reguliere inburgeringsexamen. Tevens zal de inburgeringsplichtige die geestelijke bedienaar is, aanvullende kennis van de Nederlandse samenleving moeten verwerven, die wordt getoetst in een aanvullend onderdeel van het praktijkdeel van het inburgeringsexamen. Voor die aanvullende kennis en dat aanvullende examenonderdeel zijn schriftelijke taalvaardigheden op het niveau A2 vereist, ook voor die geestelijk bedienaar die oudkomeer is.

De kennis van de Nederlandse samenleving en de taalvaardigheden die de inburgeringsplichtige vreemdeling die geestelijk bedienaar is, zich eigen moet maken, zijn afgestemd op het functioneren van de geestelijke bedienaar, ongeacht de godsdienstige of levensbeschouwelijke richting waartoe deze behoort, in de pluriforme Nederlandse samenleving. Zoals ik in de nota naar aanleiding van het nader verslag (p. 19) reeds heb aangegeven, worden aan geestelijke bedienaren met een islamitische of joodse achtergrond geen andere eisen gesteld dan aan geestelijke bedienaren met een christelijke of hindoeïstische achtergrond. Allen bekleden immers een bijzondere positie in onze pluriforme samenleving en moeten in onze samenleving hun taken ten behoeve van de leden van de gemeenschap die zij bedienen, ook kunnen vervullen. Daarom, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, is geen sprake van onderscheid naar godsdienst of levensovertuiging.

#### 2.2.4 Kennis- en arbeidsmigranten

De leden van de PvdA-, D66- en OSF-fracties hebben aandacht gevraagd voor de positie van arbeids- en kennismigranten in het nieuwe inburgeringsstelsel. Zij hebben gewezen op het feit dat het voor de economie

essentieel is dat er goede hoogopgeleide werknemers zijn en dat het voor deze kennismigranten eenvoudiger is gemaakt om in Nederland aan de slag te gaan. Deze leden, die menen dat het onderhavige wetsvoorstel daarentegen een belemmering voor deze kennismigranten zou kunnen zijn of hen er zelfs van zou kunnen weerhouden in Nederland te komen werken, hebben gevraagd naar een mogelijke oplossing voor dit probleem. Ook de leden van de SP-fractie hebben aandacht gevraagd voor de positie van hoogopgeleide nieuwkomers.

Arbeidsmigranten die op grond van artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van het wetsvoorstel niet inburgeringsplichtig zijn, worden bij langdurig verblijf in Nederland niet alsnog aan de inburgeringsplicht onderworpen, zo antwoord ik deze leden om te beginnen. Onderdanen van derde landen die als kennis- of arbeidsmigrant naar Nederland komen, verblijven als regel voor een tijdelijk doel in ons land en zijn derhalve niet inburgeringsplichtig. Ik wijs daarbij als voorbeeld op derdelanders die voor korte tijd in een research and developmentafdeling van een Nederland gevestigde onderneming gaan werken of die als manager voor perioden van enkele jaren tussen verschillende vestigingen van een internationaal bedrijf rouleren. Deze worden niet verplicht zich op het inburgeringsexamen voor te bereiden en dat examen te behalen. Dat blijft zo, zolang hun verblijfsvergunning niet wordt gewijzigd in een verblijfsvergunning voor een niet-tijdelijk doel. Redengevend, zo antwoord ik deze leden voorts, is uiteraard niet de beheersing van de Engelse taal, maar het tijdelijke karakter van hun verblijf in Nederland.

Kennis- of arbeidsmigranten kunnen er echter op enig moment voor kiezen zich op permanente basis in Nederland te vestigen. In dat geval kunnen zij in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd. Aan de verlening van een dergelijke vergunning worden voorwaarden gesteld, waaronder de voorwaarde dat het inburgeringsexamen moet zijn behaald. Kennis- en arbeidsmigranten leggen het inburgeringsexamen in dat geval niet af omdat zij als inburgeringsplichtigen moeten voldoen aan de inburgeringsplicht, maar omdat zij willen voldoen aan de voorwaarden voor de verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Zij zijn echter niet verplicht een dergelijke vergunning voor onbepaalde tijd aan te vragen en dus ook niet om het inburgeringsexamen te behalen. Wie een dergelijke vergunning wèl ambieert, zal als regel echter ook moeten voldoen aan de voorwaarde dat het inburgeringsexamen is behaald. Bij de beoordeling van de aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd zal de IND uit het Informatiesysteem Inburgering (ISI) kunnen afleiden of aan die voorwaarde inderdaad is voldaan. Ook de inburgeringsexamens die zijn afgelegd door niet-inburgeringsplichtigen worden, als hiervoor in paragraaf 1.2 is aangegeven, in het ISI geregistreerd. Volledigheidshalve wijs ik deze leden er ten slotte in dit verband nog op dat deze inburgeringsvoorwaarde voor de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd eerst vanaf 21 september 2008 zal gelden.

Naar mijn mening zal het voorgestelde inburgeringsbeleid hoogopgeleide arbeids- en kennismigranten er niet van weerhouden zich in Nederland te vestigen, zo antwoord ik deze leden voorts. Het is een bekend gegeven dat werkzaamheden in Nederland van expats in dienst van het internationale bedrijfsleven veelal op roulatiebasis geschieden en dat die werkzaamheden in ons land dan ook tijdelijk van aard zijn. Daarom zijn arbeids- en kennismigranten in het nieuwe inburgeringsstelsel niet inburgeringsplichtig. Zij worden dus niet met het nieuwe inburgeringsstelsel geconfronteerd en hun keuze voor Nederland dan wel een ander land kan dan ook niet door dat stelsel worden beïnvloed. Daarbij komt dat ook de hoogopgeleide kennis- of arbeidsmigrant die langere tijd in Nederland wil

verblijven, een keuze heeft om in Nederland te blijven op basis van zijn verblijfsvergunning als kennis- of arbeidsmigrant of op basis van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. De keuze voor de eerste betekent een keuze voor een langer verblijf in Nederland met het oog op voortzetting van zijn werkzaamheden, waarbij de betrokken kennis- of arbeidsmigrant en zijn eventuele gezinsleden niet hoeven in te burgeren, maar waarbij zij beëindiging van die werkzaamheden waarmee een wezenlijk Nederlands belang was gediend Nederland in beginsel ook moeten verlaten. De keuze voor de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd betekent een keuze voor een langer verblijf in Nederland dat niet direct verband houdt met de werkzaamheden waarmee een wezenlijk Nederlands belang was gediend, zodat hij bij beëindiging van die werkzaamheden Nederland ook niet hoeft te verlaten. Die keuze betekent ook dat hij aan de Nederlandse samenleving wil deelnemen en dat hij dus ook moet beschikken over die kennis en taalvaardigheden die daarvoor minimaal vereist zijn. Ik wijs deze leden er nog op dat we het hier hebben over hoogopgeleide arbeids- en kennismigranten, die ten minste vijf jaren in Nederland wonen en hier hooggekwalificeerde arbeid verrichten. Het ligt dan ook in de rede dat zij geen onoverkomelijke problemen zullen ondervinden om het inburgeringsexamen, dat ook door on- en laaggeschoolde werkloze gezinsmigranten behaald kan worden, met goed gevolg kunnen afleggen. Dat de regering van degene die zich duurzaam in onze samenleving wil vestigen, verlangt dat deze beschikt over die kennis en vaardigheden die minimaal vereist zijn om adequaat in onze samenleving te kunnen functioneren, acht ik een sociaal-maatschappelijk noodzakelijke, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, en niet een kortzichtige en nationalistische, benadering van immigranten.

Daarentegen kunnen landen en gebieden waarin grote inburgeringsachterstanden tot sociaal-maatschappelijke problemen leiden, naar mijn mening ook juist minder aantrekkelijk zijn voor hoogopgeleide arbeids- en kennismigranten die zich duurzaam elders willen vestigen. In dit verband wil ik er nog op wijzen dat Nederland in Europees verband vooroploopt waar het gaat om integratie en inburgering van onderdanen van derde landen en dat Nederland door andere landen gezien als een pionier op het terrein van integratiebeleid. Ook in het door de Europese Unie ingestelde comité voor nationale contactpunten op het terrein van integratie wordt de Nederlandse delegatie veelvuldig gevraagd om een toelichting op verschillende aspecten op het nieuwe Nederlandse stelsel. Ik onderschrijf dan ook niet de zorgen van deze leden over de invloed het nieuwe inburgeringsbeleid op de reputatie van Nederland in Europa en daarbuiten.

#### *Kennis van de Engelse taal*

De leden van de PvdA-fractie wijzen er op dat het als gevolg van de internationalisering van de economie niet voor elke functie in Nederland, met name niet in het multinationale bedrijfsleven, noodzakelijk is om de Nederlandse taal te beheersen. Zij menen dat het vreemd overkomt om het gebruik van het Nederlands zo rigide op te leggen, wanneer binnen het onderwijs en het bedrijfsleven in ons land het gebruik van de Engelse taal wordt gestimuleerd. Naar mijn mening onderkennen deze leden daarbij onvoldoende dat arbeid, kennis en studie in het nieuwe inburgeringsstelsel tijdelijke verblijfsdoelen zijn, die geen inburgeringsplicht vestigen (artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van het wetsvoorstel). Zoals ik hiervoor heb aangegeven, hoeven ook kennis- en arbeidsmigranten die hun verblijf in Nederland als kennis- of arbeidsmigrant of student willen voortzetten, niet in te burgeren. Wie zich echter om andere redenen op permanente basis in onze samenleving wil vestigen, moet in staat zijn daaraan adequaat deel te nemen. Dan kan men niet volstaan met het gebruik van alleen het Engels (Frans, Duits, Spaans, Chinees, Russisch

of een andere breedverspreide taal). Ook de kinderen die bij permanent verblijf van de ouders in Nederland zullen opgroeien in Nederland, zullen daarbij niet gebaat zijn. Inburgering in de Nederlandse samenleving is immers aanzienlijk meer en duurzamer dan louter het taalgebruik waarmee men op dit moment in de Nederlandse vestigingen van multinationals terecht kan.

### *2.3 De bestuurlijke boete*

Een van de pijlers van het nieuwe inburgeringsstelsel is de resultaatsverplichting van de inburgeringsplichtige om het inburgeringsexamen te behalen en daarmee aan te tonen dat hij de vereiste taalvaardigheden en kennis van de Nederlandse samenleving inderdaad heeft verworven. Bij een meer verplichtend en resultaatgericht stelsel behoort ook een adequaat handhavingsinstrumentarium. Met een inburgeringsplicht zonder enige vorm van handhaving kan immers niet worden volstaan. Inburgering vergt forse inspanningen van mensen. Het leren van een vreemde taal, en het zich verdiepen en eigen maken van normen en waarden die soms ver van de betrokkene afstaan, is immers niet altijd een eenvoudige opgave. Hoewel het belang van inburgering evident is, zowel voor de maatschappij als geheel als voor de individuele inburgeringsplichtige en diens gezinsleden, zullen er altijd inburgeringsplichtigen zijn voor wie inburgering geen vanzelfsprekendheid is en voor wie het nakomen van de inburgeringsplicht zo nodig met sancties door de overheid moet kunnen worden afgedwongen. Daarom voorziet het onderhavige wetsvoorstel in een stelsel van bestuurlijke boetes, waarmee de naleving van de inburgeringsplicht wordt veilig gesteld en de individuele inburgeringsplichtige er nogmaals op wordt gewezen dat er voor hem echt iets op het spel staat, en dat tegelijkertijd voldoende waarborgen kent die veilig stellen dat de boete slechts wordt opgelegd daar waar dat passend en rechtvaardig is.

Zo blijft een bestuurlijke boete achterwege, indien verwijtbaarheid ontbreekt. In dat geval verlengt het college op grond van artikel 31 van het wetsvoorstel de termijn waarbinnen het inburgeringsexamen alsnog moet worden behaald, of verleent het college, indien het op grond van aantoonbaar geleverde inspanningen tot het oordeel komt dat het voor de inburgeringsplichtige redelijkerwijs niet mogelijk is het examen te behalen, ontheffing van de inburgeringsplicht. Inburgeringsplichtigen die wel aan hun inburgeringsplicht kunnen voldoen, maar het inburgeringsexamen desalniettemin niet binnen de daartoe gestelde termijn hebben behaald, wacht een boete. Daarbij gaat het niet om boetes van een «gefixeerd» bedrag. Bij het opleggen van een boete is het college gehouden de hoogte daarvan af te stemmen op de ernst van het feit, de mate waarin dit aan de overtreder kan worden verweten en zo nodig ook rekening houdt met de omstandigheden waaronder het feit is gepleegd (zie artikel 38, tweede lid, van het wetsvoorstel).

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd naar de reden waarom, ondanks het feit dat het advies van de Raad van State de boeteplicht voor gemeenten om te zetten in een boetebevoegdheid niet is gevolgd, in het onderhavige wetsvoorstel is volstaan met een maximering van de boetes in artikel 34 en een «kan»-bepaling in artikel 35, een en ander in relatie tot de artikelen 37 en 38, die op zich al uitzonderingen op de boeteplicht inhouden.

In het nieuwe inburgeringsstelsel, zo antwoord ik deze leden, hebben de gemeenten een cruciale rol bij de handhaving van de resultaatgerichte inburgeringsplicht. Om te voorkomen dat een inburgeringsplicht zonder handhaving niet wordt nageleefd en daarmee niet tot resultaten leidt,

voorziet het onderhavige wetsvoorstel in de verplichting voor gemeenten om die plicht stelselmatig te handhaven en in de – in de artikelen 29, 30, 31 en 33 bedoelde gevallen – een bestuurlijke boete op te leggen. Daarmee wordt beoogd de vrijblijvendheid, die het bestaande stelsel van de WIN kenmerkt en die heeft bijgedragen aan de bestaande inburgeringsproblematiek, te verminderen. Daarbij past geen bevoegdheid voor gemeenten om stelselmatig af te kunnen zien van handhaving en beboeting. Die bevoegdheid kent het wetsvoorstel de gemeenten dan ook niet toe.

Binnen dit kader wordt de gemeenten wel de nodige beleidsvrijheid gelaten. De staatsrechtelijke positie van de gemeentebesturen brengt mee dat ook in medebewindsverhoudingen zoveel mogelijk beleidsvrijheid dient te worden gelaten. Deze positie is onder meer tot uitdrukking gebracht in artikel 35 van het wetsvoorstel, dat de gemeenten opdraagt om bij verordening het bedrag te regelen van de bestuurlijke boete die voor de verschillende overtredingen van de Wet inburgering kan worden opgelegd. Anders dan deze leden lijken te veronderstellen, bevat dit artikel geen «kan»-bepaling die de gemeenten slechts de bevoegdheid daartoe verleent, maar een opdracht aan de gemeenten om een boetebeleid te ontwikkelen en dat in een verordening op te nemen. Daarmee stelt artikel 35 de gemeente in staat het boetebeleid aan te laten sluiten bij de specifieke inburgeringsproblematiek in de gemeente, die niet overal van dezelfde aard en omvang hoeft te zijn.

De gemeentelijke vrijheid om zelf vorm te geven aan het boetebeleid, is uiteraard niet geheel onbeperkt.

Aangezien de bestuurlijke boete een punitieve sanctie is, moeten de boetemaxima bij wet worden geregeld. In dit verband wijs ik op artikel 89, tweede lid, van de Grondwet, dat bepaalt dat de wet de op te leggen straffen bepaalt, en op artikel 5.4.1.7, eerste lid, van het wetsvoorstel tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Vierde tranche Awb) (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nrs. 1–3), dat overeenkomstig de gangbare uitleg van artikel 89 van de Grondwet bepaalt dat de wet de bestuurlijke boete bepaalt die wegens een bepaalde overtreding ten hoogste kan worden opgelegd. Om die reden zijn de boetemaxima opgenomen in artikel 34 van het onderhavige wetsvoorstel. Daarmee is in het onderhavige wetsvoorstel echter niet volstaan.

Gelet op het karakter van de bestuurlijke boete, moet rekening worden gehouden met (ook in het EVRM gecodificeerde) strafrechtelijke beginselen, zoals het «nemo tenetur» beginsel dat in artikel 36 van het wetsvoorstel is opgenomen, met het «ne bis in idem» beginsel waarvan een species is opgenomen in artikel 37, en met het beginsel «geen straf zonder schuld» dat in artikel 38 tot uitdrukking is gebracht. Het gemeentelijke boetebeleid moet ook binnen die grenzen blijven. Tenslotte voorziet het wetsvoorstel in de opdracht aan het college om de bestuurlijke boete af te stemmen op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten, en daarbij zo nodig rekening te houden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Dit kan er in concrete situaties toe leiden dat er in een individueel geval geen boete wordt opgelegd, zo antwoord ik deze leden voorts, maar een gemeenteraad kan de boetemaxima in de boeteverordening uiteraard niet stelselmatig op nul stellen. Daarmee zou hij geen uitvoering geven aan de opdracht die artikel 35 hem stelt en daardoor zou het college geen uitvoering kunnen geven aan de artikelen 29, 30, 31, eerste lid, en 33.

Divergentie in de boeteverordeningen, zo antwoord ik deze leden tenslotte, is inherent aan gemeentelijke beleidsvrijheid. Daarin sluit de

figuur van de gemeentelijke boeteverordening aan bij het systeem van de Wet werk en bijstand en met name de afstemmingsverordening op grond van artikel 8, eerste lid, onderdeel b, WWB. Omdat de gemeente haar boetebeleid zal afstemmen op de specifieke inburgeringsproblematiek in die gemeente, die nu eenmaal niet in iedere gemeente van dezelfde aard en omvang is, vrees ik geen rechtsongelijkheid, zo antwoord ik aan hun leden. Daarnaast verwacht ik van de voorbeeldverordening die de Front-office Inburgering van het Ministerie van Justitie als voorbeeld voor (verdere bewerking door) de gemeenten op haar website heeft geplaatst, een zekere uniformerende werking.

#### *Verwijtbaarheid*

De leden van de D66- en OSF-fracties hebben naar aanleiding van het advies van de Raad van State gevraagd, in hoeverre het opleggen van een bestuurlijke boete op grond van het niet behaalde examen als passend in ons rechtssysteem kan worden beschouwd. Graag voldoe ik aan hun verzoek nog eens nader te verduidelijken onder welke omstandigheden een dergelijke boete kan worden opgelegd en op welke wijze in dat verband de term «verwijtbaarheid» moet worden uitgelegd.

Daarbij wil ik vooropstellen, zoals ik ook eerder in deze memorie heb opgemerkt, dat de resultaatsverplichting – en daarmee ook de door het college van burgemeester en wethouders op te leggen bestuurlijke boete bij het niet nakomen van de resultaatsverplichting – een kernelement is van het wetsvoorstel. Bij opleggen van deze resultaatsverplichting is daarom nadrukkelijk onder ogen gezien dat het met name voor mensen met een psychische of lichamelijke belemmering, dan wel een verstandelijke handicap moeilijk, zo niet onmogelijk zal kunnen zijn om dat resultaat te behalen. Zij kunnen daarom op voorhand worden ontheven van de inburgeringsplicht (artikel 6 van het wetsvoorstel).

Niet uit te sluiten valt voorts dat er inburgeringsplichtigen zijn die op zichzelf wel in staat moeten worden geacht het examen te behalen, maar daarin door onvoorziene en buiten hun risicosfeer liggende omstandigheden niet binnen de gestelde termijn slagen. Daarnaast dient uiteraard rekening te worden gehouden met inburgeringsplichtigen die ondanks aantoonbaar geleverde inspanningen om de benodigde kennis en vaardigheden te verwerven, naar verwachting nimmer in staat zullen zijn het examen te behalen. Ook met deze gevallen is rekening gehouden in het wetsvoorstel. Op grond van artikel 31, tweede lid, onderdeel a, kan, in de eerste plaats, het college de termijn waarbinnen aan de inburgeringsplicht moet zijn voldaan, verlengen, eventueel meerdere keren, indien de inburgeringsplichtige geen verwijt treft terzake van het niet behalen van het examen. De aanhef van artikel 31, tweede lid, van het wetsvoorstel maakt duidelijk dat in dat geval geen bestuurlijke boete wordt opgelegd. Betrokkene wordt in plaats daarvan meer tijd gegund. In de tweede plaats kan het college, indien het op enig moment van oordeel is, op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen, dat het voor betrokkene redelijkerwijs niet mogelijk is het examen te behalen, de betrokkene van de inburgeringsplicht ontheffen (artikel 31, tweede lid, onderdeel b). Ook in dat geval volgt uit de aanhef van artikel 31, tweede lid, van het wetsvoorstel dat een bestuurlijke boete achterwege blijft.

Zoals ook in het nader rapport bij het advies van de Raad van State van 1 juli 2005 is aangegeven (Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 4, punt 8b), komen de bevoegdheden van artikel 31, tweede lid (toen: artikel 29, tweede lid), *niet* in andere boetestelsels voor. Zij vormen een bijzondere – op de materie van de inburgering toegesneden – waarborg dat geen bestuurlijke boete wordt opgelegd als de verwijtbaarheid ontbreekt. De onderhavige bevoegdheden vormen een uitwerking van artikel 38 van het

wetsvoorstel – waarnaar de Raad van State in zijn advies van 3 augustus 2006 verwijst – dat luidt: «Het college legt geen bestuurlijke boete op voorzover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten». Artikel 38 codificeert het beginsel «geen straf zonder schuld» en komt overeen met artikel 5.4.1.2 Awb (Vierde tranche). Terzijde zij opgemerkt, dat als het wetsvoorstel Vierde tranche Awb kracht van wet krijgt en inwerking treedt, artikel 38 overbodig wordt en derhalve vervalt, dit in tegenstelling tot de bijzondere bevoegdheden van artikel 31, tweede lid, die in de Wet inburgering gehandhaafd blijven.

Het wetsvoorstel stelt de bevoegdheden van termijnverlenging en onthef-fing – bij het niet-verwijtbaar niet behalen van het examen – op één lijn. Het is aan het college om aan de hand van de omstandigheden van het individuele geval te bepalen of termijnverlenging een of zelfs meerdere keren geïndiceerd is, dan wel – in evidente gevallen – meteen tot onthef-fing te besluiten. De gemeente komt bij de toepassing van deze bevoegd-heden een ruime beoordelingsvrijheid toe. Bij de uitwerking van artikel 31, tweede lid, van het wetsvoorstel in het ontwerpbesluit inburgering is bepaald dat de inburgeringsplichtige zich niet eerder dan een half jaar voor het verstrijken van de termijn op termijnverlenging of ontheffing kan beroepen (artikelen 5.4 en 5.5 van het ontwerp-Besluit inburgering). Daarmee worden voortijdige discussies voorkomen. Het college kan tevens eigener beweging tot verlenging of ontheffing besluiten. In de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit is aangegeven – in navolging van mijn brief over de bestuurlijke boete in het nieuwe inburgeringsstelsel van 28 oktober 2005 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2005/06, 29 543, nr. 12) – dat een inburgeringsplichtige in het algemeen niet verwijtbaar handelt als hij bijvoorbeeld:

- tijdig en voldoende heeft meegewerkt aan de intake; en
- tijdig een cursus heeft ingekocht die opleidt naar het vereiste niveau voor het inburgeringsexamen, tenzij er sprake was van goede redenen waardoor het tijdig inkopen van de cursus niet mogelijk of nodig was; en
- een cursus heeft gevolgd en afgerond, tenzij er sprake was van goede redenen waardoor het volgen en afronden van de cursus niet mogelijk was; en
- minstens één keer het examen heeft afgelegd, tenzij er sprake was van goede redenen waardoor dit niet mogelijk was.

Daarbij wordt vermeld dat de genoemde criteria geen limitatieve opsom-ming vormen en bovendien niet in alle gevallen relevant zijn. Het college bepaalt steeds aan de hand van de omstandigheden van het individuele geval of de verwijtbaarheid ontbreekt, en zo ja, welke reactie daarbij past (verlenging van de termijn waarbinnen het inburgeringsexamen alsnog moet worden behaald, ontheffing van de inburgeringsplicht).

Samenvattend ben ik van mening, dat een bestuurlijke boete een passende sanctie is op het niet behalen van het inburgeringsexamen. De bestuurlijke boete kan immers uitsluitend worden opgelegd, indien betrokkene van het niet behalen van het examen een verwijt kan worden gemaakt. Er is dan sprake van het wel kunnen, maar niet willen voldoen aan de inburgeringsplicht. In die gevallen stelt het college een nieuwe termijn van ten hoogste twee jaar waarbinnen het examen alsnog moet zijn behaald en kan het college na ommekomst van die termijn opnieuw een bestuurlijke boete opleggen (artikel 32 van het wetsvoorstel), hetgeen zich – bij verwijtbaarheid – elke twee jaar kan herhalen (artikel 33). De bestuurlijke boete is daarmee niet alleen een passende, maar ook effec-tieve sanctie omdat de naleving van de inburgeringsplicht af te dwingen is met een herhaalde bestuurlijke boete waardoor inburgering niet langer vrijblijvend is. Tegelijkertijd bevat het wetsvoorstel voldoende waarborgen

dat een bestuurlijke boete niet wordt opgelegd in gevallen waarin dat niet gepast is omdat verwijtbaarheid terzake van het niet behalen van het examen ontbreekt.

Uit de opmerking van de Raad van State in zijn advies van 3 augustus 2006 dat een sanctie alleen mogelijk is en behoort te zijn indien sprake is van verwijtbaarheid, volgt niet dat de gemeente moet aantonen dat het niet-behalen van het inburgeringsexamen aan de betrokkene kan worden verweten. Zoals reeds aangegeven in de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 3, p. 89, en nr. 7, p. 154) vormt schuld in de zin van verwijtbaarheid bij bestuursrechtelijk gesanctioneerde overtredingen – als het niet binnen de daartoe gestelde termijn behalen van het inburgeringsexamen – doorgaans geen bestanddeel van het delict. Dit betekent dat het college de verwijtbaarheid niet hoeft te bewijzen, maar deze mag veronderstellen als het daderschap vaststaat. Om aan het opleggen van een boete te ontkomen, zal de inburgeringsplichtige zelf een beroep moeten doen op afwezigheid van alle schuld en deze afwezigheid aannemelijk moeten maken. Zoals ik ook in mijn brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 7 december 2004 (Kamerstukken 2004/05, 29 543, nr. 4, p. 15) en in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 7, p. 154) heb aangegeven, brengt het zorgvuldigheidsbeginsel echter met zich mee dat het college, indien het uit andere hoofde reeds weet zou hebben van bijzondere omstandigheden die de afwezigheid van schuld zouden impliceren, daarmee rekening moet houden, ook als de inburgeringsplichtige zich daarop niet uitdrukkelijk beroept. Dit sluit aan bij de regeling van de bestuurlijke boete in de Vierde tranche van de Awb. Ik verwijs in dit verband naar de nota naar aanleiding van het verslag bij dat wetsvoorstel (Kamerstukken 2005/06, 29 702, nr. 7, p. 49, terzake van artikel 5.4.1.2 Awb).

De leden van de PvdA-fractie hebben opgemerkt dat momenteel ongeveer tweederde van alle inburgeringsplichtige nieuwkomers daadwerkelijk de inburgeringscursus op grond van de huidige WIN afrondt. Zij wijzen er op dat volgens de *Jaarnota Integratie 2005* van SCP, WODC en CBS slechts ongeveer 40% van hen het thans nagestreefde minimale eindniveau behaalt. Aangezien het krachtens artikel 7 van het onderhavige wetsvoorstel vast te stellen eindniveau hoger is dan het huidige, menen de aan het woord zijnde leden, dat er een aanmerkelijke kans is dat een nog groter deel van de inburgeringsplichtigen dit niveau niet zal halen, met als gevolg dat aan het merendeel van de nieuwkomers vanaf 2010 elke twee jaar een bestuurlijke boete wordt opgelegd. Bij de vraag van de leden van de PvdA-fractie, of deze effecten moreel verantwoord zijn en of dit werkelijk aan de integratie van de betrokkenen zal bijdragen, teken ik allereerst aan dat uit hun vraagstelling niet blijkt dat bij de conclusie dat er een aanmerkelijke kans is dat een nog groter deel van de inburgeringsplichtigen het krachtens artikel 7 van het onderhavige wetsvoorstel vast te stellen eindniveau niet zal behalen, rekening is gehouden met het feit dat het onderhavige wetsvoorstel, anders dan de huidige WIN, de nodige elementen bevat die bedoeld zijn om de inburgeringsplichtige te stimuleren zijn verantwoordelijkheid in het inburgeringsproces ook daadwerkelijk te nemen. Hij krijgt de vrijheid zijn inburgering naar eigen keuze in te richten en zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij zijn persoonlijke omstandigheden, waarbij het voor hem ook duidelijk is dat zijn inburgering niet langer iets vrijblijvends is en dat er voor hem iets op het spel staat.

Wat betreft het niveau van het inburgeringsexamen dat op grond van artikel 7 wordt vastgesteld, wijs ik deze leden er voorts op dat de keuze voor dat niveau mede is ingegeven door het tweede deel-advies van de



Commissie Franssen, waarin is aangegeven dat het niveau A2 vereist is om zelfstandig te kunnen participeren in de Nederlandse samenleving. Artikel 11 van de huidige WIN bevat twee streefniveaus. Het laagste streefniveau geeft aan dat de deelnemer in de Nederlandse samenleving als ingeburgerd kan worden beschouwd op een wijze als bedoeld in artikel 8, eerste lid, onder d, van de Rijkswet op het Nederlanderschap. Het hogere streefniveau is het niveau dat in voorkomende gevallen betekenis heeft voor de doorstroming naar vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt. Het in het wetsvoorstel voorziene niveau van het inburgeringsexamen voor nieuwkomers is gelijk aan het laagste streefniveau van de WIN, te weten het niveau A2 van het Europees Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen. Om te slagen voor de huidige naturalisatietoets dient een vreemdeling eveneens dit niveau te hebben behaald. In die zin kan ik de constatering van de aan het woord zijnde leden dat het krachtens artikel 7 van het onderhavige wetsvoorstel vast te stellen eindniveau hoger is dan het huidige, niet delen.

Voor oudkomers geldt het niveau A2 ook voor mondelinge vaardigheden. Voor schriftelijke vaardigheden is gekozen voor het niveau A1, omdat het merendeel van de communicatie mondeling plaatsvindt en omdat het bij deze groep meestal zal gaan om oudere personen die vaak minder opleiding hebben genoten en voor wie het leren lezen en schrijven in het Nederlands een relatief grote inspanning zal betekenen.

De regering gaat er vanuit dat de gestelde niveaus voor iedereen haalbaar zijn. Zeker gezien het feit dat er binnen het nieuwe inburgeringsstelsel vrijheid is voor opleiders en voor de inburgeringsplichtigen (voor wat het kiezen van de opleiding of een andere wijze van voorbereiden op het examen betreft), kan iedereen zich op de voor hem meest geschikte wijze voorbereiden op het inburgeringsexamen. Het nieuwe inburgeringsstelsel wil maatwerk en onderwijsinnovatie stimuleren. Dit betekent dat cursussen niet hoeven te worden ingevuld met louter contacturen, maar dat ook andere didactische methoden toegepast worden. Sommige inburgeringsplichtigen zullen een kort of minder intensief traject volgen, terwijl anderen aan een langer of intensiever programma zullen deelnemen. Alfabetisering kan gezien worden als deel van de voorbereiding op het inburgeringsexamen en deel uitmaken van de opleiding. Met analfabetisme is rekening gehouden, door het vereiste taalniveau voor de schriftelijke vaardigheden voor oudkomers, zoals gesteld, op niveau A1 vast te stellen. Dit alles maakt het ook voor iemand met een leerachterstand mogelijk om binnen de gestelde termijnen een inburgeringsexamen af te leggen.

Wel wijkt de wijze waarop het niveau onder de huidige WIN wordt getoetst, af van de wijze waarop dat niveau bij het nieuwe inburgeringsexamen wordt gemeten. Het nieuwe inburgeringsexamen bestaat uit een praktijkdeel en een centraal deel. Het praktijkdeel omvat een examen in de functionele taalvaardigheid in het Nederlands, gerelateerd aan veel voorkomende praktijksituaties. Het centraal deel omvat een elektronisch praktijkexamen, een toets gesproken Nederlands en een examen kennis van de Nederlandse samenleving.

Zoals ik hiervoor heb aangegeven, hoort bij de verplichting om met de inburgering daadwerkelijk resultaat te boeken en dat resultaat met het behalen van het inburgeringsexamen aan te tonen, ook handhaving van die plicht. Het stelsel van bestuurlijke boetes maakt het voor de individuele inburgeringsplichtige die wel in staat, maar niet bereid is voldoende aan zijn inburgering te werken, duidelijk dat er voor hem echt iets op het spel staat, maar bevat ook voldoende waarborgen om onrechtvaardige uitkomsten te vermijden. Zo volgt uit het boetestelsel, dat de nieuwkomer

aan wie vanaf 2010 bij herhaling een bestuurlijke boete wordt opgelegd, bij herhaling en telkens om redenen die hem kunnen worden verweten, heeft nagelaten het inburgeringsexamen te behalen. Beboeting acht ik hier een moreel verantwoorde en passende reactie. Een dergelijke nieuwkomer doet er, niet alleen voor zichzelf maar ook voor zijn gezinsleden en voor de Nederlandse samenleving als geheel, beter aan om dat examen wel te behalen.

Op de vraag van deze leden over de verblijfszekerheid van vreemdelingen in het algemeen en van vrouwelijke nieuwkomers in het bijzonder, ga ik hieronder in paragraaf 2.4 nader in.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd naar de gevolgen van de constatering van de Raad van State dat een bestuurlijke boete op grond van het niet halen van het inburgeringsexamen niet passend is omdat het zakken voor een examen bezwaarlijk kan worden aangemerkt als een overtreding, voor de regeling van de bestuurlijke boete in het onderhavige wetsvoorstel. Ook de leden van de D66- en OSF-fracties hebben hier naar gevraagd. De Raad, zo antwoord ik deze leden, heeft die opmerking geplaatst in het kader van zijn antwoord op de vraag naar de mogelijkheden om de socialezekerheidswetgeving op zodanige wijze aan te passen, dat toch een inburgeringsplicht voor Nederlanders kan worden gerealiseerd. De koppeling van inburgering aan uitkeringsrechten is een andere context; een dergelijke aan uitkeringen gekoppelde inburgeringsplicht voor Nederlanders maakt geen onderdeel uit van het onderhavige wetsvoorstel. Over het niet tijdig behalen van het inburgeringsexamen als overtreding heeft de Raad in zijn eerdere advies bij het wetsvoorstel inburgering van 1 juli 2005 (Kamerstukken II, 2005/06, 30 308, nr. 4) in dit verband geen opmerkingen geplaatst. In het onderhavige wetsvoorstel wordt het niet tijdig behalen van het inburgeringsexamen wel aangemerkt als overtreding van de resultaatsverplichting van artikel 7, eerste lid, waarmee het ook een overtreding zal zijn.

Artikel 5.0.1 van het wetsvoorstel Vierde tranche Awb (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 2) definieert het begrip «overtreding» als volgt: een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig voorschrift. Volgens de memorie van toelichting hierbij moet het begrip gedraging in de ruimst mogelijke zin worden opgevat en omvat het mede een nalaten. Ook het niet tijdig behalen van het inburgeringsexamen – bijvoorbeeld omdat het niet is afgelegd – kan derhalve een gedraging in de zin van dit artikel zijn. Het onderhavige wetsvoorstel bevat voldoende waarborgen om te voorkomen dat er een boete wordt opgelegd, indien verwijtbaarheid ontbreekt.

## *2.4 Vreemdelingenrechtelijke aspecten*

### *2.4.1 Algemeen*

Van vreemdelingen die op permanente basis in Nederland willen verblijven, mag verlangd worden, dat zij beschikken over voldoende kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving om tijdens dat verblijf in Nederland ook aan de Nederlandse samenleving te kunnen deelnemen. In het verleden is gebleken dat vele vreemdelingen er, ook langere tijd nadat hen permanent verblijf in Nederland was toegestaan, toch niet in geslaagd zijn alsnog die vaardigheden in de Nederlandse taal en die kennis van de Nederlandse samenleving te verwerven die minimaal noodzakelijk zijn voor daadwerkelijke maatschappelijke participatie. Om dat proces te doorbreken voorziet het onderhavige wetsvoorstel, naast een stelsel van bestuurlijke boetes waarop ik in de vorige paragraaf ben ingegaan, ook in een koppeling met het vreemdelingen-

recht om de naleving van de inburgeringsplicht te versterken. Op grond van de voorgestelde wijzigingen van de Vreemdelingenwet 2000 kan het behalen van het inburgeringsexamen als voorwaarde worden gesteld voor de verlening van een verblijfsvergunning regulier of asiel voor onbepaalde en de zelfstandige verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd.

Deze extra waarborg dat de vereiste kennis en vaardigheden ook daadwerkelijk worden verworven, acht ik passend en moreel verantwoord, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie. Deze voorwaarde heeft voor die vreemdelingen die kunnen en willen inburgeren niet tot gevolg dat hun verblijfszekerheid langdurig op het laagste niveau blijft. De vreemdeling weet immers van te voren dat hij moet inburgeren, welke kennis en vaardigheden hij daarvoor moet verwerven, binnen welke termijn hij het inburgeringsexamen moet hebben behaald en welke faciliteiten hem voor zijn inburgering ter beschikking staan. Aangezien voor het inburgeringsexamen redelijke en haalbare niveaus en redelijke en haalbare termijnen zijn gesteld, zal van langere verblijfsonzekerheid in het algemeen slechts dan sprake zijn indien de vreemdeling onvoldoende aan zijn inburgering heeft gewerkt. Voor de vreemdeling die om psychische, lichamelijke of verstandelijke redenen niet kan inburgeren en voor de vreemdeling die aantoonbaar veel inspanningen heeft geleverd en desondanks geacht moet worden niet in staat te zijn het examen te behalen, is voorzien in de nodige uitzonderingen. Datzelfde geldt voor vreemdelingen ten aanzien van wie het stellen van het nieuwe inburgeringsvereiste zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Nieuwkomers die zich niet voldoende willen inspannen om die kennis en vaardigheden te verwerven, doen daarmee zichzelf en hun gezin te kort. Effectieve inburgering van vreemdelingen die duurzaam in Nederland willen blijven, is van essentieel belang, zowel voor de ontvangende Nederlandse samenleving, als ook voor de betrokken vreemdeling zelf en zijn gezinsleden. De ontplooiingsmogelijkheden in een vreemde samenleving waarvan men de regels niet kent en de taal niet spreekt, zijn nu eenmaal uiterst beperkt. Alleen met kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving kan men in ons land volwaardig en op basis van gelijkheid deelnemen aan de Nederlandse samenleving. Ik verwacht dat van het inburgeringsvereiste voor de permanente verblijfsvergunning, voor dergelijke vreemdelingen een extra stimulans voor zijn bereidheid tot inburgering uitgaat.

#### *Termijnen*

De leden van de CDA- en VVD-fracties hebben onder verwijzing naar de brief van VluchtelingenWerk Nederland van 30 augustus 2006 aandacht gevraagd voor de verschillende termijnen die gelden voor het behalen van het inburgeringsexamen en voor de verlening van de verblijfsvergunning (asiel) voor onbepaalde tijd. Hoewel voor beiden een termijn van vijf jaar geldt, wordt de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd (in beginsel) verleend met terugwerkende kracht tot de datum waarop de asielaanvraag is ingediend, terwijl de inburgeringsplicht van deze asielmigranten ingaat op het tijdstip van de vergunningverlening. Dat heeft tot gevolg dat de periode waarin de asielmigrant, die binnen vijf jaar na zijn verblijfsaanvaarding het inburgeringsexamen wil behalen, zich op dat examen kan voorbereiden, korter wordt naarmate de vergunningverlening langer op zich laat wachten.

De termijn van vijf jaar (na verblijfsaanvaarding) waarbinnen het inburgeringsexamen in ieder geval moet zijn behaald, is een maximale termijn. Dat neemt niet weg dat ik met de leden van deze fracties van mening ben, dat beslissingen op asielaanvragen in veel gevallen sneller moeten worden genomen. Om dat te bereiken is een verbetertraject voor

de IND ingezet. Daarnaast wordt in het kader van de recente evaluatie van de Vreemdelingenwet 2000 gezien of snellere besluitvorming in asielzaken kan worden bereikt door aanpassingen van de asielprocedure. Aangezien het hier gaat om lopende verbetertrajecten die niet per 1 januari 2007 zullen zijn afgerond, is in dit verband ook van belang dat het inburgeringsvereiste voor de verlening van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd als gevolg van het daarbij ontwikkelde overgangsrecht, zoals ook is aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag (p. 123) en mijn brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 2 juni 2006 (Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 24, p. 12), niet direct per 1 januari 2007 zal gelden. In het overgangsrecht bij de wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt geregeld dat aanvragen die zijn ingediend voor 21 september 2008 – drie jaar nadat het onderhavige wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is ingediend – niet op grond van het nieuwe inburgeringsvereiste zullen worden afgewezen. Ik verwacht dat de verbetertrajecten tegen die tijd hun vruchten zullen hebben afgeworpen. Verder wijs ik er in dit verband nog op dat in de uitwerking van het inburgeringsvereiste voor de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd een aantal uitzonderingen en een algemene hardheidsclausule is opgenomen (ontwerp-artikel 3.107a van het Vreemdelingenbesluit 2000).

Bij het voorgaande wijs ik er voorts nog op dat aan vreemdelingen die in het bezit zijn gesteld van een verblijfsvergunning asiel en die nog in de opvangvoorziening verblijven, al direct na verblijfsaanvaarding een gratis voorziening wordt aangeboden die hen in staat stelt direct te beginnen met hun voorbereidingen op het inburgeringsexamen. Daarnaast wordt aan alle houders van een verblijfsvergunning asiel, zowel oudkomers als nieuwkomers, van gemeentewege een inburgeringsvoorziening aangeboden, die toeleidt naar het inburgeringsexamengericht en waarvan maatschappelijke begeleiding deel uitmaakt (artikel 19, tweede lid, onderdeel a, en zesde lid, van het wetsvoorstel). Hiermee wordt een voorspoedige inburgering bevorderd. Ten slotte hebben ook vluchtelingen, die het bezit van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd als een onzekerheid ervaren, een eigen verantwoordelijkheid waar het gaat om hun voorspoedige inburgering. Van hen wordt niet verlangd dat zij berusten, maar dat zij alles in het werk stellen om het inburgeringsexamen zo spoedig mogelijk te behalen, waarmee zij hun onzekerheid kunnen beëindigen.

#### *Verhouding tot de bestuurlijke boete*

De leden van de PvdA-fractie, die hebben gewezen op de opmerking van de Raad van State in zijn advies van 3 augustus 2006, dat een sanctie alleen mogelijk is en behoort te zijn, indien sprake is van verwijtbaarheid, hebben geconstateerd dat het wetsvoorstel voorziet in de bepaling dat geen bestuurlijke boete wordt opgelegd voor zover die overtreding de overtreder niet kan worden verweten (artikel 38, eerste lid). Deze leden hebben gevraagd naar de reden van het ontbreken van een vergelijkbare bepaling die er toe strekt dat de inburgeringsvoorwaarde bij de aanvraag om een verblijfsvergunning niet wordt gesteld indien verwijtbaarheid ontbreekt. Ook de leden van de CDA-, D66- en OSF-fracties hebben hiernaar gevraagd. Deze leden wijs ik er op dat de bestuurlijke boete een punitieve sanctie is op een overtreding. In dat kader codificeert artikel 38, eerste lid, van het wetsvoorstel het beginsel «geen straf zonder schuld». Dat beginsel vindt geen toepassing bij de afwijzing van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning, aangezien die afwijzing geen «straf» is. Het gaat hierbij dus om twee verschillende situaties die worden beheerst door verschillende rechtsbeginselen. Van een tegenstrijdigheid is dan ook geen sprake.

Dat neemt niet weg, zo antwoord ik deze leden voorts, dat het tot onwenselijke en in een voorkomende geval onrechtmatige situaties kan leiden,

indien iedere aanvraag zonder meer zou moeten worden afgewezen indien het inburgeringsexamen niet is behaald. Daarom heb ik bij de toepassing van de inburgeringsvoorwaarde bij de verlening van de zelfstandige verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd en de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, een aantal uitzondering opgenomen die overeenkomstig de systematiek van de vreemdelingenwetgeving worden uitgewerkt in de ontwerp-artikelen 3.80a, 3.96a en 3.107a van het Vreemdelingenbesluit 2000. Het gaat daarbij onder meer om gevallen waarin sprake is van psychische of lichamelijke belemmeringen of verstandelijke handicaps, en gevallen waarin het voor de betrokken vreemdeling, ondanks aantoonbare geleverde inspanningen, redelijkerwijs niet mogelijk is gebleken om het inburgeringsexamen te behalen. Voorts is bij de uitwerking van de inburgeringsvoorwaarde voorzien in een algemene hardheidsclausule, op grond waarvan bij de besluitvorming over de verlening van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd onbillijkheden van overwegende aard kunnen worden voorkomen.

#### 2.4.2 De verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd

De leden van de CDA- en VVD-fracties hebben gevraagd om een reactie op de in de brief van VluchtelingenWerk Nederland van 30 augustus 2006 opgenomen stelling dat het wetsvoorstel in individuele gezinssituaties mogelijk zou kunnen leiden tot onbillijkheden die in de uitvoeringspraktijk moeten worden opgelost en dat het wetsvoorstel met de mogelijkheid van verblijfsbeëindiging van asielmigranten na langdurig verblijf bewust schrijnende situaties schept.

Hierbij stel ik voor alle duidelijkheid voorop dat het recht van de vreemdeling om in Nederland te mogen verblijven niet rechtstreeks afhangt van het behalen van het inburgeringsexamen. Het verblijfsrecht wordt immers niet beëindigd op de enkele grond dat het inburgeringsexamen niet is behaald. In een dergelijk geval kan de vreemdeling zijn verblijf in Nederland voortzetten op basis van de hem of haar verleende verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, zolang hij of zij aan de daaraan gestelde voorwaarden blijft voldoen. Voor de asielmigrant die er niet in is geslaagd het inburgeringsexamen met goed gevolg af te leggen, betekent dit dat de geldigheid van diens verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 van de Vreemdelingenwet 2000 kan worden verlengd, zolang de rechtsgrond voor de verlening van die tijdelijke verblijfsvergunning asiel nog steeds aanwezig is en er ook overigens geen redenen, bijvoorbeeld in de sfeer van de openbare orde of nationale veiligheid, aanwezig zijn om het verblijf te beëindigen. Daarmee worden situaties die onverenigbaar zijn met het internationale recht en de daarin opgenomen refoulementsverboden, voorkomen. Voor de asielmigrant die het inburgeringsexamen niet heeft behaald, heeft dat wel tot gevolg dat diens verblijf in ons land ook na een langere periode dan vijf jaar nog kan worden beëindigd, indien de situatie in het land van herkomst zodanig is verbeterd dat diens terugkeer onder veilige omstandigheden weer mogelijk is.

Het enkele feit dat de individuele asielmigrant vijf jaar – zijnde de termijn waarna een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd kan worden verleend – of langer in Nederland heeft verbleven, leidt op zichzelf niet tot het oordeel dat vertrek naar het herkomstland per definitie een schrijnende situatie oplevert. Veel migranten die in een ander land zijn geboren en getogen en daar decennia hebben verbleven, zijn ook in staat om zich in Nederland te vestigen. Op voorhand kan niet worden aangenomen dat de asielmigrant die tijdens zijn verblijf in Nederland van vijf jaar of langer nog steeds het Nederlands niet beheerst op het niveau A2 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen, zodanig in de Nederlandse

samenleving is geworteld dat diens veilige terugkeer naar het land van herkomst schrijnend zou zijn. Achterblijvende inburgering in de Nederlandse samenleving duidt in de regel juist niet op zodanig sterke banden. Wie ook na vijf jaar of langer het inburgeringsexamen nog steeds niet heeft behaald en om die reden niet in aanmerking is gekomen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, zal als regel nog steeds verkeren in een vreemde samenleving waarvan hij de regels niet kent en de taal niet spreekt en waar de ontplooiingsmogelijkheden uiterst beperkt zijn.

In dit verband wijs ik er op dat het blijktens het tweede deeladvies van de Commissie Franssen in het algemeen mogelijk is om met goede scholing binnen drie jaar dit vereiste taalvaardigheidsniveau – dat minimaal is vereist voor deelname aan de Nederlandse samenleving – te behalen.

Voorts wijs ik er op dat het hier gaat om vreemdelingen die gedurende vijf jaar of langer op grond van de wet inburgeringsplichtig zijn geweest, die in die periode ruimschoots de gelegenheid hebben gehad om zich die minimaal vereiste kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving eigen te maken die noodzakelijk is om in onze samenleving te kunnen participeren, en die daartoe ook door de overheid zijn gefaciliteerd.

Verder is in dit verband van belang dat het inburgeringsvereiste op grond van artikel 3.107a, tweede lid, van het ontwerp-Besluit inburgering, bij de beoordeling van de aanvraag om een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd in een aantal gevallen niet wordt tegengeworpen. Het gaat hierbij onder meer om gevallen waarin sprake is van psychische of lichamelijke belemmeringen – waaronder begrepen ook verstandelijke handicaps – en gevallen waarin het voor de betrokken asielmigrant, ondanks aantoonbare geleverde inspanningen, redelijkerwijs niet mogelijk is gebleken om het inburgeringsexamen te behalen. Ook wijs ik in dit verband op de in artikel 3.107a, derde lid, van het ontwerp-Besluit inburgering opgenomen hardheidsclausule, op grond waarvan bij de besluitvorming over de verlening van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd onbillijkheden van overwegende aard kunnen worden voorkomen.

Ten slotte wordt het gezinsleven van asiel- en gezinsmigranten, ongeacht hun beheersing van de Nederlandse taal, door artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) beschermd tegen disproportionele inmenging. Die beoordeling vergt een op de individuele zaak toegespitste belangenafweging. Daarin brengt het nieuwe inburgeringsvereiste geen verandering.

De suggestie dat het wetsvoorstel bewust gronden creëert die kunnen bijdragen aan de conclusie dat sprake is van schrijnendheid of in de verschillende denkbare gezinssituaties zal leiden tot onbillijkheden, wijs ik dan ook van de hand. De kaders van het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit bieden voldoende flexibiliteit om de IND in staat te stellen in iedere individuele zaak met inachtneming van de eisen die voortvloeien uit verdragsverplichtingen, waaronder artikel 8 EVRM en het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind, de juiste beslissing te nemen.

#### 2.4.3 De zelfstandige verblijfsvergunning

##### *Voormalig asielzoekers met een verblijfsvergunning regulier*

De leden van de CDA- en VVD-fracties hebben voorts gevraagd om een reactie op de in de brief van VluchtelingenWerk Nederland van

30 augustus 2006 opgenomen stellingname ten aanzien van alleenstaande minderjarige vreemdelingen, vreemdelingen die buiten hun schuld Nederland niet kunnen verlaten en vreemdelingen in een medische noodsituatie verblijven. Dergelijke vreemdelingen, zo antwoord ik deze leden, verblijven in Nederland voor een tijdelijk doel. Om die reden zijn zij niet inburgeringsplichtig (zie artikel 3, eerste lid, van het wetsvoorstel). Indien zij na drie jaar nog steeds niet terug kunnen naar het land van herkomst, komen zij in aanmerking voor een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd, voor voortgezet verblijf. Aangezien daarmee hun verblijf in Nederland voor een niet-tijdelijk doel wordt aanvaard, worden zij met die vergunningverlening inburgeringsplichtig. Anders dan VluchtelingenWerk Nederland in zijn brief kennelijk veronderstelde, wordt in deze gevallen voor de verlening van de verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf niet vereist dat de betrokken vreemdeling op dat moment het inburgeringsexamen al moet hebben behaald. Het inburgeringsvereiste voor de zelfstandige verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf is met name bedoeld voor die vreemdelingen die als gezinslid zijn toegelaten bij een persoon die zelf voor een niet-tijdelijk doel in Nederland verblijft. Dat is ook tot uitdrukking gebracht in ontwerp-artikel 3.80a van het Vreemdelingenbesluit 2000 en de toelichting daarop. Deze gezinsmigranten zijn direct vanaf de vergunningverlening inburgeringsplichtig en komen derhalve ook direct vanaf de vergunningverlening in aanmerking voor gebruik van de lening- en vergoedingsfaciliteit, dan wel in voorkomende gevallen voor een van gemeentewege aangeboden inburgeringsvoorziening.

*De afhankelijke verblijfsvergunning van (huwelijks)partners*

De leden van de PvdA-fractie hebben aangegeven te verwachten dat vrouwelijke nieuwkomers veel langer dan nu van hun partners afhankelijk zullen blijven en hebben gevraagd of dit effect moreel verantwoord is en aan de integratie van de betrokkenen zal bijdragen. Enkel op grond van de resultaten zoals die blijken uit de Jaarnota Integratie 2005 – slechts ongeveer 40% van de inburgeraars behaalt het nagestreefde minimale eindniveau van de WIN – kan naar mijn mening nog niet worden aangenomen dat er een «aanmerkelijke kans» bestaat dat een nog groter deel van de toekomstige inburgeringsplichtigen in het nieuwe inburgeringsstelsel het krachtens artikel 7 gestelde niveau niet zal halen. Anders dan de WIN, bevat het nieuwe inburgeringsstelsel immers de nodige elementen die de inburgeringsplichtige bij de les houdt en hem of haar stimuleert zijn of haar verantwoordelijkheid bij zijn of haar inburgering daadwerkelijk te nemen. Anders dan thans nog het geval is, staat er voortaan voor de inburgeringsplichtige wel degelijk iets op het spel. Zoals ik hiervoor in paragraaf 2.3 heb aangegeven, wordt van inburgeringsplichtigen taalvaardigheden verlangd die niet hoger zijn dan het streefniveau van de huidige WIN, maar wordt wel van hen verlangd dat zij die taalvaardigheden ook daadwerkelijk in de praktijk van de Nederlandse samenleving kunnen toepassen.

De inburgeringsplichtige (huwelijks-)partner is uiteraard niet verplicht na drie jaar een zelfstandige vergunning aan te vragen – ik ga er ook niet van uit dat een huwelijk of de relatie op grond waarvan hem of haar toelating tot Nederland is verleend, slechts drie jaar standhoudt – maar als hij of zij die zelfstandige vergunning ambieert, zal daarvoor als regel het inburgeringsexamen moeten zijn behaald.

De kern van het voorgestelde artikel 16a van de Vreemdelingenwet 2000 is de waarborg dat iemand aan wie het wordt toegestaan zich duurzaam in de Nederlandse te vestigen ook daadwerkelijk beschikt over de nodige kennis en taalvaardigheden om deel van de samenleving te kunnen uitmaken. Het uitgangspunt is dat voortaan geen permanent verblijf in Nederland wordt toestaan aan personen die jaren na aankomst nog

steeds niet zijn ingeburgerd. Dat geldt ongeacht het geslacht van de inburgeringsplichtige. De zelfstandige verblijfsvergunning waar artikel 16a van de Vreemdelingenwet 2000 op ziet, verschaft de houder een zeer sterke verblijfsrechtelijke positie die vergelijkbaar is met die van de houder van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. De regering meent dat, waar mogelijk, voorkomen moet worden dat (huwelijks-)partners die niet beschikken over de voor maatschappelijke participatie minimaal vereiste kennis en vaardigheden, langs de weg van deze zelfstandige verblijfsvergunning permanent in ons land zullen verblijven. Het achterwege laten van deze inburgeringsvoorwaarde voor de zelfstandige verblijfsvergunning, draagt in zich het risico dat de inburgeringsachterstand van de (huwelijks-)partner blijft bestaan en wordt overgedragen op de kinderen.

Voor de verbetering van de positie van allochtone vrouwen is inburgering een allereerste vereiste. Ook allochtone vrouwen moeten daarmee direct vanaf de eerste verblijfsaanvaarding beginnen en niet pas na een aantal jaren als de verlening van een zelfstandige verblijfsvergunning tot de mogelijkheden gaat behoren. De regering verwacht dan ook dat van het voorgestelde artikel 16a van de Vreemdelingenwet 2000 een stimulerende werking zal uitgaan om direct bij de aanvang van de inburgeringsplicht ook daadwerkelijk met de inburgering te gaan beginnen. De inburgeringsplichtige (huwelijks-)partner weet immers dat indien het inburgeringsexamen na verloop van enkele jaren nog steeds niet is behaald, als regel geen zelfstandige verblijfstitel zal worden verleend.

De kennis en vaardigheden die van deze (huwelijks)partners wordt verlangd, zijn vastgesteld op een realistisch niveau en kunnen binnen drie jaar zijn bereikt. Daarbij komt dat de meesten van deze (huwelijks-)partners reeds voor hun komst naar Nederland het basisexamen inburgering in het buitenland hebben afgelegd en daarmee hebben aangetoond dat zij in staat zijn in Nederland verder in te burgeren. Tenslotte wijs ik deze leden er op dat bij de uitwerking van het voorgestelde inburgeringsvereiste voor de zelfstandige verblijfsvergunning (in het ontwerp-artikel 3.80a van het Vreemdelingenbesluit 2000) een aantal uitzonderingen is opgenomen, onder meer ten aanzien van (huwelijks-)partners wier (huwelijks-)relatie is verbroken in verband met huiselijk geweld en ten aanzien van (huwelijks-)partners die wegens psychische of lichamelijke belemmeringen niet kunnen inburgeren. Voorts is er daarbij in voorzien dat het voorgestelde inburgeringsvereiste niet wordt gesteld, indien dat zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Dit alles overziende, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, meen ik dat dit inburgeringsvereiste, dat vanaf september 2008 zal gelden, ook voor vrouwelijke nieuwkomers moreel verantwoord is en aan hun integratie zal bijdragen.

### **3. Verhouding tot internationaal recht**

#### *3.1 Associatieakkoorden*

De leden van onder meer de D66-, SP- en OSF-fracties hebben gevraagd naar de opmerking van de Raad van State in diens laatste advies van 3 augustus 2006 als zou op grond van verschillende door de EU gesloten associatieakkoorden, waaronder die met Roemenië, Turkije, Marokko en Tunesië, het opleggen van inburgeringsverplichtingen aan personen afkomstig uit die landen niet in alle gevallen mogelijk zou zijn. Zoals in de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 3, p. 43) reeds is aangegeven, zo antwoord ik deze leden, ziet de regering geen beletselen om het nieuwe inburgeringsstelsel toe te passen ten aanzien van onderdanen van derde landen waarmee de Europese Gemeenschap-



pen en hun lidstaten overeenkomsten hebben gesloten, met name de overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en Roemenië, anderzijds (PbEG 1994, L 357/2), de overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de republiek Bulgarije, anderzijds (Pb EG 1994, L 358/3), de Overeenkomst inzake partnerschap en samenwerking waarbij een partnerschap tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Russische Federatie, anderzijds (PbEG L 327/1), de Euromediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds (PbEG 2000, L 70/2), de Stabilisatie- en Associatieovereenkomst tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Republiek Kroatië, anderzijds (PbEU 2005, L 26/3) en de Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van Staten in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds (PbEG 2000, L 317/3). Uiteraard ligt dat ten aanzien van Roemenië anders, indien dat land toetreedt tot de EU en zijn onderdanen burgers van de Unie worden. De Europese Commissie heeft in haar reactie van 14 juni 2005 over de verenigbaarheid van het nieuwe inburgeringstelsel met het Europese recht, die ik op 23 juni 2005 aan de voorzitter van de Eerste Kamer heb gezonden (Kamerstukken I 2004/05, 29 700, D), in dit kader geen kanttekeningen geplaatst. Ook de Raad heeft in zijn vorige advies van 1 juli 2005, naar mijn mening terecht, hier geen kanttekeningen bij geplaatst. Voorts is aangegeven (Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 3, p. 46 e.v.) dat in de associatie met Turkije evenmin een beletsel wordt gezien om het inburgeringstelsel toe te passen. Ook daarover heeft de Raad in zijn vorige advies van 1 juli 2005 geen opmerkingen geplaatst. Nu de Raad zijn opmerking in het van advies van 3 augustus 2006 niet heeft voorzien van enige onderbouwing, en genoemde derdelanders ook thans op grond van de WIN inburgeringsplichtig zijn, zie ik niet in op welke situatie de Raad daarmee heeft willen doelen.

Voor zover de Raad – hoewel dat ook niet blijkt uit het advies – daarmee het oog zou kunnen hebben gehad op de non-discriminatie bepalingen in de betreffende Euromediterrane overeenkomsten met Marokko en Tunesië, wijs ik er nog op dat die betrekking hebben op de arbeidsvoorwaarden, de lonen en het ontslag, en de sociale zekerheid, maar niet op zaken als inburgering. Ik wijs de leden van deze fracties er voorts nog op dat vergelijkbare non-discriminatiebepalingen met betrekking tot arbeidsvoorwaarden, lonen, ontslag en sociale zekerheid zijn opgenomen in verdragen die de EU heeft afgesloten met landen als Algerije, Armenië, Azerbaidzjan, Bulgarije, Georgië, Kazachstan, Kirgizstan, Kroatië, Macedonië, Marokko, Moldavië, Oekraïne, Oezbekistan, Roemenië, Russische Federatie, Tadzjikistan, Tunesië, Turkmenistan, Wit-Rusland en de ACS-Staten. Hoewel ik de jurisprudentiële ontwikkelingen uiteraard nauwgezet volg, kan ik mij niet indenken dat het Hof van Justitie deze non-discriminatiebepalingen dermate extensief zal uitleggen dat zij de Nederlandse regering (en die van de andere lidstaten) op den duur belet om inburgeringsverplichtingen op te leggen aan onderdanen uit deze derde landen. Als gezegd, heeft dit bij de inburgeringsplicht onder de WIN niet tot problemen geleid.

Bij de vraag van de leden van de CDA- en PvdA-fracties, die in dit verband hebben gevraagd om een beredeneerde inschatting van het aantal in Nederland wonende derdelanders, die in beginsel inburgeringsplicht zouden zijn maar door de werking van EU-verdragen met derde landen via artikel 5, tweede lid, van het wetsvoorstel zouden zijn vrijgesteld, stel ik

voorop dat het een bijzonder extensieve interpretatie van begrippen als «arbeidsvoorwaarden», «lonen», «ontslag» of «sociale zekerheid» vergt om daaronder mede de inburgeringsplicht van het onderhavige wetsvoorstel te verstaan. Ik acht het zeer onwaarschijnlijk dat het Hof van Justitie tot een dergelijke interpretatie zal komen, en zie geen reden om deze derdelanders uit bijvoorbeeld Algerije, Armenië, Azerbaidzjan, Bulgarije, Georgië, Kazachstan, Kirgizstan, Kroatië, Macedonië, Marokko, Moldavië, Oekraïne, Oezbekistan, Roemenië, de Russische Federatie, Tadzjikistan, Tunesië, Turkmenistan, Wit-Rusland en de vele tientallen ACS-Staten op grond van artikel 5, tweede lid, van het wetsvoorstel vrij te stellen van de inburgeringsplicht.

Mocht in een voorkomend geval echter komen vast te staan dat de inburgeringsplicht zoals die thans in het wetsvoorstel is opgenomen, ten aanzien van een bepaalde categorie derdelanders onder bepaalde omstandigheden onverenigbaar is met een internationaalrechtelijke bepaling, biedt artikel 5, tweede lid, onderdeel e, en vijfde lid, van het wetsvoorstel wel de mogelijkheid om direct op de alsdan ontstane situatie in te spelen. Bij beleidsregel kan dan worden aangegeven dat de betreffende derdelanders zijn vrijgesteld en onder welke omstandigheden dat het geval is.

Ter informatie meld ik de aan het woord zijnde leden dat ongeveer de helft van de in het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen opgenomen potentieel inburgeringsplichtigen afkomstig is uit een land waarmee de EU een verdrag heeft gesloten op grond waarvan zij voor wat betreft «arbeidsvoorwaarden», «lonen», «ontslag» of «sociale zekerheid» gelijk moeten worden behandeld als Nederlanders.

De opmerking van de Raad – waaruit niet blijkt waarom en onder welke omstandigheden rekening met de genoemde verdragen zou moeten worden gehouden – staat niet toe dat deze cijfers verder worden verfijnd. Als gezegd, ga ik er echter op goede gronden van uit dat ook deze derdelanders tot inburgering kunnen worden verplicht.

### *3.2 Langdurig ingezetene onderdanen van derde landen*

De leden van de PvdA-, D66-, ChristenUnie-, SGP- en OSF-fracties hebben gevraagd naar de verhouding van de inburgeringsplicht tot richtlijn nr. 2003/109/EG van de Raad van de Europese Unie van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van de derde landen (PbEU 2004, L16) en naar de gevolgen van de niet tijdige implementatie van die richtlijn.

Hoewel richtlijn 2003/109/EG inderdaad helaas niet tijdig is geïmplementeerd, heb ik, zoals ik ook in de nota naar aanleiding van het verslag bij het implementatiewetsvoorstel heb aangegeven (Kamerstukken II 2005/06, 30 567, nr. 8, p. 11) wel een tijdelijke regeling getroffen op grond waarvan reeds ingediende aanvragen om verlening van de status van langdurig ingezetene, vooruitlopend op definitieve implementatie bij en krachtens de wet, worden behandeld. Ik verwijs hiervoor naar het besluit van 25 september 2006 tot wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000 (Stcrt. 2006, 192). De website van de IND is dienovereenkomstig aangepast (zie [www.ind.nl](http://www.ind.nl) onder trefwoord: langdurig). Hiermee wordt voorkomen dat langdurig ingezetene onderdanen van derde landen die reeds een aanvraag om verlening van die Europese status hebben ingediend, zouden worden gedupeerd door de niet-tijdige implementatie van de richtlijn. Overigens is het implementatiewetsvoorstel thans bij de Eerste Kamer in behandeling.

Bij de behandeling van de reeds ingediende aanvragen om verlening van de Europese status van langdurig ingezetene derdelander wordt niet betrokken de vraag of het inburgeringsexamen is behaald. Het inburgeringsexamen maakt immers onderdeel uit van het onderhavige wetsvoorstel dat nog niet tot wet is verheven en in werking is getreden. Aan dit vereiste wordt uiteraard géén terugwerkende kracht toegekend, zoals enkelen kennelijk veronderstellen.

Ook treedt dit nieuwe inburgeringsvereiste niet gelijktijdig in werking met de inwerkingtreding van de Wet inburgering. Zoals is aangegeven in de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 3, p. 113), gaat de regering er op grond van het tweede deeladvies van de Commissie Franssen van uit 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 Wet inburgering aan alle eisen voor de verlening van een zelfstandige verblijfsvergunning of een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd voldoet, zou bij onmiddellijke werking feitelijk met een wachtt termijn van drie jaar worden geconfronteerd. Aangezien het in de rede ligt om bij het effectueren van de koppeling tussen inburgering en verblijf aanknopingspunten te zoeken bij de termijn van drie jaar waarbinnen het inburgeringsexamen kan worden behaald, wordt aan het oude recht een zekere eerbiedigende werking toegekend. In het (ontwerp-)Besluit inburgering wordt daarom aangesloten bij de datum van indiening van het wetsvoorstel Wet inburgering bij de Tweede Kamer, te weten 21 september 2005. Vanaf dat moment is afdoende bekendheid gegeven aan het voornemen om het beleid terzake aan te passen en is de betrokken vreemdeling in staat te anticiperen op de nieuwe wettelijke regeling, inclusief de koppeling tussen het inburgeringsexamen en de vergunningverlening. Zoals ik ook heb aangegeven in de Nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel inburgering (Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 7, p. 123), de nota naar aanleiding van het verslag bij het implementatiewetsvoorstel (Kamerstukken II 2005/06, 30 567, nr. 8, p. 23–24), in mijn brieven aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 2 juni 2006 en 29 juni 2006 (Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 24, p. 9 en 12, en nr. 102, p. 2) en in de ontwerpen van het Besluit inburgering die ik op 23 december 2005 en 6 juni 2006 aan de voorzitter van de Tweede Kamer heb gezonden (Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 9 en nr. 26), voorziet het overgangsrecht er in dat aanvragen om verblijfsvergunningen die zijn ingediend voor 21 september 2008 – drie jaar nadat het onderhavige wetsvoorstel inburgering bij de Tweede Kamer is ingediend – niet zullen worden afgewezen op de grond dat het inburgeringsexamen niet is behaald.

Dit betekent dat derdelanders, die vóór de inwerkingtreding van de Wet inburgering – zelfs vóór 21 september 2008 – een aanvraag om de status van langdurig ingezetene hebben ingediend en verkregen, niet met terugwerkende kracht het inburgeringsvereiste wordt tegengeworpen. Een eenmaal verleende verblijfsvergunning «EG-langdurig ingezetene» wordt ook niet ingetrokken op de grond dat het inburgeringsexamen niet is behaald.

Artikel 70 van het onderhavige wetsvoorstel maakt dat niet anders. Ook dit artikel strekt er niet toe, anders dan meergenoemde hoogleraren kennelijk veronderstelden, dat langdurig ingezetene onderdanen van derde landen, die vóór de inwerkingtreding van de Wet inburgering een aanvraag hebben ingediend om verlening van de Europese status van langdurig ingezetene, met terugwerkende kracht alsnog worden geconfronteerd met het nieuwe inburgeringsvereiste. Artikel 70 is slechts een afstemmingsbepaling die het wetsvoorstel tot implementatie van richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen

van derde landen (Kamerstukken I 2006/07, 30 567, A) afstemt op het onderhavige wetsvoorstel inburgering. Artikel 70 doet ook niets af aan het feit dat het behalen van het inburgeringsexamen voor 21 september 2008 niet wordt gesteld als voorwaarde voor de verlening van de zelfstandige verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd en de verblijfsvergunning regulier of asiel voor onbepaalde tijd.

Dit neemt echter niet weg dat deze houders van de verblijfsvergunning langdurig ingezetene, net als de (overige) houders van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd, bij inwerkingtreding van de Wet inburgering op grond van artikel 3 van de Wet inburgering als oudkomer inburgeringsplichtig kunnen worden. Of dat zo is, hangt onder meer af van de vraag of zij bijvoorbeeld acht jaar tijdens de leerplichtige leeftijd in Nederland hebben verbleven, of beschikken over een relevant diploma, certificaat of ander document waaruit blijkt dat zij reeds zijn ingeburgerd.

In dit verband is voorts gevraagd hoe de inburgeringsplicht voor personen die de status van langdurig ingezetene hebben verkregen of die op voet van hoofdstuk III van richtlijn 2003/109/EG een verblijfsvergunning in Nederland hebben verkregen, is te verenigen met artikel 11, eerste lid, onderdeel b, van die richtlijn dat er toe strekt dat langdurig ingezetenen op het gebied van onderwijs en beroepsopleiding, met inbegrip van studietoelagen en beurzen, gelijk moeten worden behandeld als Nederlanders, die niet inburgeringsplichtig zijn. Uit de systematiek van de richtlijn kan worden afgeleid, zo antwoord ik deze leden, dat artikel 11, eerste lid, onderdeel b, zich er niet tegen verzet dat langdurig ingezetenen derdelanders door de lidstaten overeenkomstig hun nationale recht worden verplicht tot inburgering. Artikel 15, derde lid, eerste alinea, van de richtlijn bepaalt immers uitdrukkelijk dat de lidstaten mogen eisen dat onderdanen van derde landen voldoen aan integratievoorwaarden overeenkomstig het nationale recht. Dat zij ingevolge artikel 11, eerste lid, onderdeel b, van die richtlijn op het gebied van onderwijs en beroepsopleiding gelijk moeten worden behandeld als Nederlanders, doet daaraan niet af. Slechts indien de betrokkene aan integratievoorwaarden heeft moeten voldoen om de status van langdurig ingezetene te verwerven, kan enkel deelname aan een taalcursus worden verlangd. Deze categorie langdurig ingezetenen is in artikel 5, tweede lid, van het wetsvoorstel vrijgesteld van de inburgeringsplicht. In dit verband wijs ik er nog op dat ook uit het onderzoek naar de Europeesrechtelijke grenzen aan inburgering van de onderzoekster van de Universiteit van Tilburg (Europeesrechtelijke grenzen aan inburgeringsverplichtingen, Den Haag, november 2004) naar voren komt dat de inburgeringsplicht voor oudkomers die al enige tijd in Nederland verblijven mogelijk is op grond van de richtlijn 2003/109/EG, dat de Europese Commissie in haar hiervoor genoemde reactie van 14 juni 2005 over de verenigbaarheid van het nieuwe inburgeringstelsel met het Europese recht geen kanttekeningen bij de inburgeringsplicht van langdurig ingezeten derdelanders heeft geplaatst en dat ook de Raad van State in zijn advies van 1 juli 2005 dat niet heeft gedaan.

Volledigheidshalve wijs ik er nog op dat het onderhavige wetsvoorstel de inburgeringsplichtige niet tot het volgen van onderwijs verplicht. Het gaat om het resultaat (het behalen van het inburgeringsexamen), maar de wijze waarop de inburgeringsplichtige zich daarop voorbereidt wordt geheel aan diens eigen inzichten overgelaten. Wel staan hem daarbij bepaalde faciliteiten ter beschikking. Zo kan de gemeente hem onder omstandigheden een inburgeringsvoorziening aanbieden, die overigens in het kader van de aanvullende maatregelen die per 1 januari 2007 worden ingevoerd ook kunnen worden aangeboden aan inburgeringsbehoefte Nederlanders.

Ten slotte is in dit verband nog gevraagd of de bestuurlijke boete bij het niet tijdig behalen van het inburgeringsexamen kan worden opgelegd aan langdurig ingezetenen die voor inwerkingtreding van de Wet inburgering voldoen aan de voorwaarden voor de verlening van die status. Zoals ik hiervoor heb aangegeven worden reeds ingediende aanvragen thans op grond van een regeling bij circulaire behandeld en indien aan de voorwaarden wordt voldaan, ingewilligd, hetgeen echter los staat van de vraag of deze langdurig ingezetenen derdelanders bij de inwerkingtreding van de Wet inburgering als oudkomer inburgeringsplichtig zijn. Voor zover dat inderdaad het geval is en zij vijf jaar na inwerkingtreding van de Wet inburgering om hen verwijtbare redenen het inburgeringsexamen nog steeds niet hebben behaald, kan hen een bestuurlijke boete worden opgelegd.

Uit het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen kan wordt afgeleid, zo antwoord ik de leden van de CDA- en PvdA-fracties in dit verband nog, dat ongeveer 135 000 van alle in Nederland verblijvende derdelanders die potentieel inburgeringsplichtig zijn, vijf jaar of langer in Nederland verblijven. Wie van deze groep ook aan alle overige voorwaarden voor verlening van de status van langdurig ingezetenen derdelander als bedoeld in richtlijn 2003/109/EG voldoen, kunnen voor verlening van die status in aanmerking komen.

### *3.3 Turkse onderdanen*

De leden van onder meer de PvdA-, SP- en SGP- en ChristenUnie-fracties hebben gevraagd hoe de inburgeringsplicht van Turkse onderdanen is te rijmen met het discriminatieverbod in artikel 9 van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije, nu Nederlanders niet inburgeringsplichtig zijn. Artikel 9 van de Associatieovereenkomst, zo antwoord ik deze leden, verbiedt binnen de werkingssfeer van de overeenkomst en onverminderd de bijzondere bepalingen die door de Associatieraad zouden kunnen worden vastgesteld, discriminatie uit hoofde van nationaliteit. In vergelijking met bijvoorbeeld het EG-verdrag heeft de associatieovereenkomst een beperkte werkingssfeer in die zin dat zij primair ziet op (beperkte) markttoegangsrechten, waaraan in de vaste jurisprudentie van het Hof als accessoir recht in bepaalde gevallen een recht op (voortgezet) verblijf is afgeleid. De inburgeringsplicht valt niet binnen de werkingssfeer van de overeenkomst. Zij heeft geen betrekking op de markttoegangsrechten en evenmin op het verblijfsrecht dat, zoals gezegd, ook indien aan de inburgeringsplicht niet wordt voldaan, niet wordt aangetast.

De leden van de SGP- en CU-fracties hebben voorts gevraagd hoe de inburgeringsplicht van Turkse onderdanen die verblijfsrecht ontleen aan Besluit 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije, of beschermd worden door de standstill-bepaling van artikel 13 van Besluit 1/80, te rijmen is met die standstill-bepaling. Ook de leden van de D66- en OSF-fracties hebben hier naar gevraagd. De inburgeringsplicht, zo antwoord ik deze leden, doet niets af aan de rechten op toegang tot de arbeidsmarkt die in Besluit 1/80 Turkse onderdanen onder bepaalde voorwaarden toekent, noch aan het afgeleide verblijfsrecht. Ook Turkse inburgeringsplichtigen met dit afgeleide verblijfsrecht kunnen immers in Nederland blijven werken en blijven wonen, ook indien zij het inburgeringsexamen niet (tijdig) behalen. Het nieuwe inburgeringsstelsel schrijft immers niet voor hoe de inburgeringsplichtige de vereiste taalvaardigheid en kennis van de Nederlandse samenleving moet verwerven – het wetsvoorstel schrijft hem geen verplichte cursusdeelname voor – en verbindt ook niet de sanctie van verblijfsbeëindiging als sanctie op het niet voldoen aan de inburgeringsplicht. De inburgeringsplicht is geen maatregel die een belemmering vormt voor de uitoefening van de rechten die Besluit 1/80 uitdrukkelijk

toekent aan de Turkse onderdaan die aan de daarin gestelde voorwaarden voldoet. De standstill-bepaling van artikel 13 van Besluit 1/80 verzet zich er tegen dat Nederland maatregelen invoert die een nieuwe beperking vormen van de toegang tot de werkgelegenheid van Turkse werknemers en hun gezinsleden die legaal in Nederland verblijven en werken. Om de hiervoor vermelde redenen kan de inburgeringsplicht niet worden gezien als een dergelijke beperking van de mogelijkheden om in Nederland te werken of te verblijven. Als gezegd, worden noch de door het Besluit 1/80 toegekende rechten op toegang tot de arbeidsmarkt van Turkse onderdanen, noch het daaraan gekoppelde verblijfsrecht, aangetast.

De leden van onder meer de PvdA-fractie hebben gevraagd naar de relatie tussen de mogelijkheid om een inburgeringsvereiste te stellen bij de verlening van een zelfstandige verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd (het in artikel 54, onderdeel B, van het wetsvoorstel voorgestelde artikel 16a van de Vreemdelingenwet 2000) en de artikelen 6 en 7 van Besluit 1/80, die voorzien in een onbeperkt verblijfsrecht dat niet aan een bepaald doel of bepaalde tijdsduur is gekoppeld. Ook de leden van de D66- en OSF-fracties hebben hier naar gevraagd. Deze leden antwoord ik dat het verblijfsrecht dat de artikelen 6 en 7 van Besluit 1/80 toekennen aan degene die voldoet aan de in die artikelen genoemde voorwaarden, niet wordt aangetast door het feit dat het inburgeringsexamen niet (tijdig) is behaald. De betrokken vreemdeling blijft dus verblijfsgerechtigd zolang wordt voldaan aan de in die artikelen genoemde voorwaarden. De artikelen 6 en 7 van Besluit 1/80 bepalen echter niets over het soort verblijfsvergunning dat moet worden verleend.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd hoe de mogelijkheid om een inburgeringsvereiste te stellen bij de verlening van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd (de in artikel 54, onderdeel C, van het wetsvoorstel voorgestelde wijziging van artikel 21 van de Vreemdelingenwet 2000) zich verhoudt tot artikel 13 van Besluit 1/80, dat nieuwe beperkingen in de toegang tot arbeid verbiedt. Deze leden wijzen er op dat de betrokken vreemdeling bij weigering van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd periodiek de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd moet laten verlengen en daarvoor leges verschuldigd is. Ook de leden van de D66- en OSF-fracties hebben hier naar gevraagd. Ik wijs deze leden er op dat de inburgeringsvoorwaarde voor de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd de door Besluit 1/80 toegekende rechten op toegang tot de arbeidsmarkt niet aantast. Datzelfde geldt wat betreft het daaruit afgeleide verblijfsrecht. De Turkse onderdaan die aan Besluit 1/80 het recht ontleent om in Nederland arbeid in loondienst te verrichten en hier te wonen, verliest dat recht niet op grond van het feit dat hij het inburgeringsexamen niet heeft behaald en dus in beginsel niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Dat zijn voortgezette verblijf in Nederland op basis van een andere verblijfsvergunning wordt geregeld, betekent niet dat het verblijf wordt beëindigd. Besluit 1/80 zegt niets over het soort verblijfsvergunning dat aan de verblijfsgerechtigde moet worden verleend. Naar de mening van de regering vormt de legesheffing voor verblijfsvergunningen geen verboden beperking van het recht op toegang tot de arbeidsmarkt en het daaruit afgeleide verblijfsrecht. Het Nederlandse standpunt in deze is uitgebreid aan de Europese Commissie uiteengezet en ligt nu voor bij het Hof van Justitie. Indien dat Hof oordeelt dat de legesheffing inderdaad onverenigbaar is met het associatierecht, zo antwoord ik deze leden, zal het stelsel van legesheffing op dit punt moeten worden herzien.

Uit het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen kan worden afgeleid, zo antwoord ik de leden van de CDA- en PvdA-fracties in dit verband, dat ruim 20% van het aantal potentieel inburgeringsplichtigen de Turkse

nationaliteit heeft. De vraag hoeveel van deze Turkse onderdanen mogelijk verblijfsrecht aan Besluit 1/80 ontlenen, laat zich aan de hand van de beschikbare gegevens niet goed beantwoorden.

### *3.4 Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten*

De leden van de CDA-fractie, die de indruk hebben dat het bij inburgering gaat om een vorm van onderwijs die naar Nederlandse maatstaven is aan te merken als vorming en scholing op het niveau van het primair onderwijs, hebben gevraagd naar de betekenis van artikel 13 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, onder meer in relatie tot de vraag of opleidingen MBO1 en MBO2, aansluitend op de leerplicht, niet evenzeer nog vallen onder het in Nederland kosteloze voortgezet onderwijs. Inburgering in Nederland, zo antwoord ik deze leden, is geen primair onderwijs.

Blijkens de memorie van toelichting bij de Goedkeuringswet bij het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten omvat de aanduiding «primair onderwijs» in artikel 13 in Nederland het lager onderwijs aan jonge kinderen (Kamerstukken II 1975/76, 13 932 (R 1037), nrs. 1–6, p. 53). Ook het VN-Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, dat toeziet op de naleving van het verdrag, gaat er blijkens de General Comments nr. 11 (E/C.12/1999/4 van 10 mei 1999) en 13 (E/C.12/1999/10 van 8 december 1999) van uit dat «primair onderwijs» in de zin van artikel 13, tweede lid, onderdeel a, van het verdrag betrekking heeft op basisonderwijs aan kinderen.

Gezien de omschrijving die daarvan wordt gegeven op internationaal niveau gaat het in (het overigens niet rechtstreeks werkende, zie HR 14 april 1989, AB 1989, 207, NJ 1989, 469) artikel 13, eerste lid, onder a, van het verdrag om primair onderwijs in de zin van de Wet op het primair onderwijs. Dat onderwijs is bestemd voor kinderen vanaf de leeftijd van omstreeks vier jaar (artikel 2 van de Wet op het primair onderwijs) en legt mede de grondslag voor het volgen van aansluitend voortgezet onderwijs. Het primaire onderwijs is zodanig ingericht dat deze kinderen in de eerste vier schooljaren ten minste 3520 uren onderwijs en in de laatste vier schooljaren ten minste 4000 uren onderwijs ontvangen (artikel 8, zevende lid). Deze leerlingen moet in beginsel binnen een tijdvak van acht aaneensluitende jaren de school kunnen doorlopen en moeten per dag ten hoogste vijfeneuhalf uur onderwijs ontvangen. Dit primaire onderwijs omvat onder meer zintuiglijke en lichamelijke oefening, rekenen en wiskunde, Engelse taal en expressie-activiteiten, waarbij in ieder geval aandacht wordt besteed aan onder meer tekenen, muziek, handvaardigheid, en spel en beweging (artikel 9, tweede en derde lid).

Hieruit volgt dat de inburgeringsplicht in het onderhavige wetsvoorstel van een geheel andere orde is dan primair onderwijs. Ook de academisch gevormde gezinsmigrant uit een derde land, die in het eigen land (aanzienlijk meer dan) primair onderwijs heeft genoten, moet voor duurzame deelname aan de Nederlandse samenleving inburgeren. Inburgering kan worden omschreven als de eerste stap in het integratieproces waarbij (jong-)volwassenen uit een andere cultuur dan die van de ontvangende samenleving zich de basisvaardigheden in de Nederlandse taal en de basiskennis van de Nederlandse samenleving eigen maken om op den duur adequaat aan die samenleving te kunnen deelnemen. De inburgeringsplicht zoals die in het onderhavige wetsvoorstel is opgenomen, is niet gericht op kinderen. Kinderen die leerplichtig zijn of in aansluiting op de leerplicht een vervolgopleiding volgen die kan worden afgesloten met

een relevant diploma of certificaat, zijn niet inburgeringsplichtig (zie artikel 5, eerste lid).

In dit verband wijs ik er nog op dat inburgering op grond van het onderhavige wetsvoorstel ook niet noodzakelijkerwijs impliceert dat er onderwijs wordt gevolgd. De inburgeringsplichtige kan immers zelf de bepalen op welke wijze hij de kennis en vaardigheden verwerft die nodig zijn om het inburgeringsexamen te kunnen behalen. Hoewel velen naar verwachting gebruik zullen maken van het (vrijgegeven) cursusaanbod van particuliere instellingen, staat niets de inburgeringsplichtige in de weg een andere keuze te maken.

Ik wijs de leden van de CDA-fractie er in dit verband nog op dat een zodanig extensieve uitleg van het begrip «primair onderwijs» in artikel 13 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, dat daaronder mede de inburgeringsplicht van het onderhavige wetsvoorstel zou moeten worden verstaan, tot gevolg zou hebben dat inburgeringsvoorzieningen «voor allen verplicht en kosteloos» beschikbaar zouden moeten worden gesteld. Dat ligt naar mijn mening ook niet voor de hand. In tegenstelling tot verplicht primair onderwijs aan jonge kinderen, is verplichte inburgering voor iedere burger in Nederland, ongeacht de mate waarin deze inburgeringsbehoefte is, niet zinvol. In het onderhavige wetsvoorstel is de inburgeringsplicht daarom beperkt tot die vreemdelingen die inburgeringsbehoefte zijn.

Ook zou een dergelijke extensieve interpretatie van «primair» onderwijs betekenen dat de inburgeringsvoorzieningen voor allen kosteloos beschikbaar moeten worden gesteld, hetgeen niet is te verenigen met het Hoofdlijnenakkoord (Kamerstukken II 2002/03, 28 637, nr. 19, p. 14), waarin onder meer is opgenomen dat het cursusaanbod wordt vrijgegeven en op eigen kosten wordt gevolgd.

MBO-opleidingen, ongeacht het niveau, zo antwoord ik deze leden voorts, vallen niet onder het voortgezet onderwijs waarvoor geen lesgeld hoeft te worden betaald. Wie op 1 augustus van een jaar 18 jaar of ouder is en een voltijds beroepsopleiding gaat volgen (de bol-opleiding in het MBO), heeft een onderwijskaart nodig om zich in te schrijven voor het dan startende schooljaar en is verplicht lesgeld te voldoen. Wie op 1 augustus van een jaar jonger is dan 18 jaar, hoeft voor een voltijds beroepsopleiding in het beroepsonderwijs (de bol-opleiding in het MBO) geen lesgeld te betalen.

#### **4. Invoerings- en uitvoeringsaspecten**

##### *4.1 Algemeen*

###### *Uitvoerbaarheid*

De leden van de SP-fractie hebben aangegeven enige twijfel te hebben bij de uitvoerbaarheid van de Wet inburgering, met name omdat er door de invoering van marktwerking weinig controle op het aanbod zou zijn en de roc's nu al bezwaar hebben aangetekend omdat zij niet weten of zij gekwalificeerd personeel aan moeten houden. Voorts voorzien deze leden moeilijkheden met de leningen, uitbetalingen en kwijtscheldingen en een ingewikkeld systeem voor het innen van boetes. De twijfels van deze leden deel ik niet.

De invoering van marktwerking wordt ook door de roc's breed gesteund, onder de voorwaarde dat de invoering van marktwerking zorgvuldig gebeurt. Daarover zijn met de sector adequate afspraken gemaakt die in een convenant tussen de Staat der Nederlanden en de MBO Raad (voorheen Bve Raad) zijn vastgelegd. Een van die afspraken is dat de sector een



overgangsbudget ter beschikking wordt gesteld van € 122 miljoen om de overgang van publiek naar privaat te faciliteren. Recent heeft de Europese Commissie, zoals gezegd (paragraaf 1.4) dit overgangsbudget aangemerkt als staatssteun die verenigbaar is met de Europese regelgeving. Daarmee wordt de bve-sector in staat gesteld zich op de invoering van marktwerking voor te bereiden, meer in het bijzonder ten aanzien van hun personeelsbestand. De invoering van marktwerking zal leiden tot meer aanbieders van inburgeringsonderwijs in een vraaggestuurde markt. Ook zal marktwerking leiden tot een betere verhouding tussen prijs en kwaliteit.

Ook de zorgen van de leden van de SP-fractie over de kosten, meer in het bijzonder over eventuele moeilijkheden rond de uitbetaling en kwijtschelding en de complexiteit van het innen van boetes, deel ik niet. Tegenover de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige, ook in financiële zin, bij diens inburgering staat een evenwichtig systeem van leningen en vergoedingsfaciliteiten, waarbij, zoals ik hiervoor in paragraaf 2.2.1 heb aangegeven, voldoende rekening wordt gehouden met de draagkracht van de individuele burger. Wanneer de inburgeringsplichtige slaagt, kan hij in aanmerking komen voor een forfaitaire of kostengerelateerde vergoeding. De kostengerelateerde vergoeding vergoedt 70% van de gemaakte kosten voor een inburgeringscursus en het inburgeringsexamen of voor een cursus die opleidt tot het staatsexamen. De kostengerelateerde vergoeding bedraagt maximaal € 3000. De forfaitaire vergoeding is een vast bedrag van € 650. Daarnaast komen oudkomers die het volledige examen op A2-niveau halen (hoger dan verplicht) in aanmerking voor de extra forfaitaire vergoeding van € 270. De inburgeringsplichtige kan maximaal € 5000 lenen. Het bedrag van de lening wordt op basis van facturen rechtstreeks overgemaakt aan de cursus- of exameninstelling. Ook bij de aflossing van de lening wordt rekening gehouden met de draagkracht.

Ten slotte is ook het innen van bestuurlijke boetes voor de gemeente niet iets nieuws. Voor zover de bestuurlijke boete wordt opgelegd aan een uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om die boete te verrekenen met de uitkering, hetgeen een betrekkelijk eenvoudige wijze van inning is.

#### *Vorbereiding en inwerkingtreding*

Met het oog op een zorgvuldige implementatie van het wetsvoorstel hebben de leden van de D66- en OSF-fracties gevraagd naar het meest verstandige tijdstip van inwerkingtreding. Deze leden hebben uit signalen van de gemeenten begrepen dat die minstens drie maanden nodig zijn om de wet goed in te kunnen voeren, en achten een inwerkingtredingsdatum drie maanden na de afkondiging in het Staatsblad denkbaar. Mijn streven was en is erop gericht, zo antwoord ik deze leden, om de Wet inburgering op 1 januari 2007 in werking te laten treden, uiteraard indien de Eerste Kamer voor die datum met het gewijzigde wetsvoorstel heeft ingestemd. Met deze leden hecht ik aan een zorgvuldige invoering van de wet. Daarom zijn de gemeenten in het afgelopen jaar ondersteund en zullen zij in de komende maanden, ook na inwerkingtreding van de wet, verder worden ondersteund door de Frontoffice Inburgering van het Ministerie van Justitie. De Frontoffice Inburgering ondersteunt het gemeentelijke invoerings- en uitvoeringsproces van de wet op twee manieren. Ten eerste ondersteunt de Frontoffice Inburgering de beleidsontwikkeling en -uitvoering, individueel door middel van ondersteuning bij gerichte vragen van de G56-gemeenten en groepsgewijs door middel van informatiebijeenkomsten, trainingen en een leergang, en verder door middel van digitale nieuwsbrieven over actuele ontwikkelingen en schriftelijke nieuwsbrieven over achtergrondinformatie en het plaatsen van

documenten en instrumenten op de website [www.handreikinginburgeringgemeenten.nl](http://www.handreikinginburgeringgemeenten.nl) (HANDIG).

Ten tweede biedt de Frontoffice Inburgering instrumenten aan die de gemeenten kunnen gebruiken bij de implementatie van de wet. Ik noem als voorbeelden:

- een rekentool: deze dient als ondersteuning bij begrotingsvoorbereiding gemeenten;
- een checklist inburgering: een beslisboom ter bepaling inburgeringsplicht;
- een routeplanner: Inburgering en Participatie Allochtone Vrouwen;
- een procesbeschrijving: activiteiten die gemeenten moeten ondernemen om de wet te handhaven;
- een kwaliteitssturing inburgering: dient als ondersteuning om rendement en kwaliteit van inburgeringstrajecten te vergroten;
- tekstdelen op A2-niveau: kunnen worden gebruikt bij informeren van inburgeringsplichtigen;
- een voorbeeldverordening en voorbeeldbeschikkingen.

De voorbeeldverordening inburgering is eind september op de website [www.handreikinginburgeringgemeenten.nl](http://www.handreikinginburgeringgemeenten.nl) (HANDIG) geplaatst. Gemeenten hebben daarmee drie maanden de tijd om de inburgeringsverordening op te stellen. Omdat het wetsvoorstel veel ruimte geeft aan de gemeentelijke uitvoering kunnen gemeenten op 2 januari 2007 starten met het nieuwe inburgeringsstelsel. De voorbeeldbeschikkingen worden na vaststelling van het Besluit inburgering eveneens geplaatst op genoemde website.

Voor de kosten die verband houden met de voorbereiding van gemeenten om de wet in te voeren is tijdens een recent bestuurlijk overleg met de VNG overeengekomen dat eenmalig een bedrag van 52 mln. euro beschikbaar wordt gesteld.

Bij inwerkingtreding van de wet op 1 januari 2007 gelden voor gemeenten voor het aanbieden van inburgeringsvoorzieningen aan de bijzondere categorieën inburgeringsplichtigen de volgende wettelijke termijnen. Voor de nieuwkomer-gezinshereniger en de nieuwkomer-asielgerechtigde die op 2 januari 2006 een verblijfsvergunning hebben gekregen, begint de handhavingstermijn van drieëneenhalf respectievelijk vijf jaar te lopen op 2 januari. Gemeenten dienen deze nieuwkomers binnen zes weken na 2 januari op te roepen voor een intake/onderzoek. Binnen acht weken na dat onderzoek moet het college een inburgeringsvoorziening voor asielgerechtigde nieuwkomers bij beschikking vaststellen. Binnen die maximale termijn (ongeveer drie maanden) dient de gemeentelijke verordening van kracht te zijn, omdat de beschikking mede op basis van de gemeentelijke verordening wordt afgegeven. Die beschikking moet aangeven welke cursus de asielgerechtigde nieuwkomer moet volgen. De start van die cursus kan zelfs nog op een moment liggen later dan 1 april.

Voor oudkomers gelden de volgende termijnen. De gemeente bepaalt voor oudkomers zelf wanneer zij worden opgeroepen voor een onderzoek naar de inburgeringsplichtigheid en voor het doen van een aanbod. Daarvoor zijn geen wettelijke termijnen. Gelet op de grote groep oudkomers hebben gemeenten immers de bevoegdheid om deze grote groep oudkomers gefaseerd op te roepen. Indien de oudkomer door de gemeente is opgeroepen, moet de gemeente binnen acht weken na het onderzoek een aanbod bij beschikking vaststellen. In die beschikking wordt tevens bepaald wanneer de handhavingstermijn voor de oudkomers gaat lopen. Gemeenten hebben dus zelf in de hand om de intake van oudkomers af te stemmen op de gemeentelijke situatie.

De aanbestedingsprocedure voor de inburgeringsvoorzieningen staat niet in de weg aan invoering van de wet per 1 januari 2007. De brief met de indicatieve budgetten voor 2007 is op 6 oktober 2006 naar de gemeenten gestuurd. Gemeenten vallen onder regime 1b van de Europese aanbestedingsregels (het lichte regime). Dit houdt in dat gemeenten zelf kunnen bepalen hoe zij hun procedures inrichten en na de gunning een melding moeten doen. De aanbestedingsprocedure neemt twee tot drie maanden in beslag. Voor de invoering van de wet is het echter niet noodzakelijk dat onmiddellijk wordt gestart met het aanbieden van de inburgeringsvoorzieningen. Ik verwijs hiervoor naar de hiervoor genoemde termijnen.

In dit verband wijs ik nog op het overgangsrecht, dat inhoudt dat nieuwkomers die bezig zijn met een WIN-traject, dit traject in 2007 mogen afmaken. Dit geldt ook voor oudkomers en de personen die een traject op grond van de oudkomersregelingen of de Regeling allochtone vrouwen volgen. Uitstel van inwerkingtreding van de wet levert voor de bekostiging een gebroken boekjaar op en brengt voor gemeenten extra in- en uitvoeringslasten met zich. Bovendien is de continuïteit van de inburgering van groot belang, te meer omdat er een brede maatschappelijke steun is om de inburgeringsachterstanden aan te pakken. Ik vind het van zeer groot belang dat de Wet inburgering op 1 januari 2007 in werking treedt en daarvoor zijn, indien het wetsvoorstel in de Eerste Kamer wordt aangenomen, naar mijn mening geen belemmeringen, aangezien het wetsvoorstel gemeenten zoveel mogelijk ruimte biedt om binnen de bovengenoemde redelijke termijnen de wet te kunnen invoeren en uitvoeren.

#### *4.2 Administratieve lasten*

De leden van de PvdA-fractie, die hebben geconstateerd dat in geen enkel Europese lidstaat een inburgeringsstelsel is ingevoerd met de complexiteit van het Nederlandse, hebben gevraagd waarom niet gekozen is voor een inburgeringssysteem dat minder administratieve inspanningen vergt zoals zij menen dat dat bijvoorbeeld in Duitsland en Oostenrijk bestaat.

Ik wijs de leden van de PvdA hier in de eerste plaats op de inschatting van de onderzoekers van BMC, die in opdracht van de Tweede Kamer een risico-analyse met betrekking tot de uitvoering van de Wet inburgering uitvoerden. Ten aanzien van de regeldichtheid en de daarmee gepaard gaande administratieve lasten geven zij aan: «Een wettelijk kader voor de inburgeringsplicht gaat gepaard met uitvoeringsvoorschriften voor het vaststellen van deze inburgeringsplicht door gemeenten.» Echter, ook een meer decentrale opzet brengt uitvoeringsvoorschriften met zich mee. Gemeenten zullen voor hun uitvoeringspraktijk immers ook criteria en voorschriften moeten vaststellen. De lokale regeldichtheid krijgt dan hooguit een andere vorm. Daarnaast geeft BMC aan: «Overigens zal de landelijke uniformiteit als neveneffect hebben dat de administratieve lasten voor gemeenten verminderen.» Daarnaast is het van belang erop te wijzen dat Oostenrijk en Duitsland een federale structuur kennen, waarbij er een complexe verantwoordelijkheidsverdeling is ten aanzien van de zeggenschap ten aanzien van de inrichting van onderwijs. Het uitsluitend bezien van de regelgeving op Bondsniveau geeft daarom slechts een beperkt beeld van de inspanningen ten aanzien van inburgering. Ten aanzien van de situatie in Duitsland wijs ik er in dit licht op dat de recent ingevoerde integratie-wetgeving slechts een deel van de inspanningen door de Bondsrepubliek, Bundesländer en Kommunen ten aanzien van inburgeringsprogramma's betreft. In de wetgeving is vastgelegd dat op termijn de voorzieningen die de Bondsrepubliek biedt nog geïntegreerd dienen te worden met de bestaande inburgeringsvoorzieningen van de lagere overheden in een «bundesweites Integrationsprogramm». In de

officiële evaluatie van mei 2006 (*Bericht zur Evaluierung des Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und Integration von Ausländern und Unionsbürgern (Zuwanderungsgesetz)* [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de)) wordt aangegeven dat de «Erarbeitung des bundesweiten Integrationsprogrammas noch in der erste Phase der Feststellung» bevindt. Daarnaast is voorzien in een evaluatie van de financiële en uitvoeringsaspecten van het Duitse inburgeringsstelsel. Deze zal pas eind 2006 beschikbaar zijn. De vergelijking tussen de regelgeving en uitvoeringskosten van de WI en de Integrationsvereinbarung uit de Duitse Vreemdelingenwet kan daarom nog niet gemaakt worden. Overigens wijs ik erop dat in de evaluatie van de Duitse inburgeringswetgeving verschillende voorstellen gedaan worden die het stelsel ook een meer verplichtend karakter moeten geven. Zo worden voorstellen gedaan voor scherpere toepassing van sancties, er wordt voorgesteld om de inspanningsverplichting om te zetten in een resultaatverplichting.

De leden van de PvdA-fractie, die onder verwijzing naar meergenoemde open brief van 2 oktober 2006 menen dat een regeling zo complex als die in het onderhavige wetsvoorstel slechts kan leiden tot talloze verzoeken om uitzonderingsbepalingen en navenant veel juridische procedures, waardoor de transactiekosten nog verder oplopen en nog minder middelen resteren voor het eigenlijke doel (inburgering), hebben gevraagd naar de reactie op de stellingname hieromtrent van de hoogleraren.

De veronderstelling dat het nieuwe inburgeringsstelsel slechts kan leiden tot talloze verzoeken om uitzonderingsbepalingen en juridische procedures, acht ik niet terecht. De Wet inburgering biedt naast de mogelijkheden van een aanbod de inburgeringsplichtigen vooral de mogelijkheid om de inburgering zelf, al dan niet gehandhaafd door de gemeente, ter hand te nemen. Dit leidt tot een gedifferentieerd stelsel met op doelgroepen en individuen toegespitste mogelijkheden.

Voor een individuele inburgeringsplichtige is de situatie echter ondanks deze differentiatie relatief eenvoudig. Door de invoering van een resultaatverplichting is duidelijker dan ooit wat van de inburgeringsplichtige verwacht wordt: het halen van het inburgeringsexamen. De mogelijkheden om een ontheffing te verkrijgen zijn beperkt en nadrukkelijk benoemd. Gezien de geboden duidelijkheid zullen het beroep op uitzonderingsbepalingen en het aantal juridische procedures beperkt kunnen blijven.

Dit neemt niet weg dat er ook bij dit voorstel uitvoeringskosten zijn. Mede door gebruik te maken van nieuwe geautomatiseerde hulpmiddelen blijven deze kosten echter beperkt tot het hoogst noodzakelijke. De conclusie dat de uitvoeringskosten toe zullen nemen, is al evenmin als de onderliggende veronderstelling van de hoogleraren, dat de wet zal leiden tot een beroep op uitzonderingsbepalingen en juridische procedures, gerechtvaardigd.

De leden van de D66- en OSF-fracties hebben naar aanleiding van meergenoemde open brief van 2 oktober 2006 gevraagd naar de kosten en het tijdsbeslag voor de gemeenten die jaarlijks met de uitvoering van het onderhavige wetsvoorstel zijn gemoeid, en hoe deze zich verhouden tot de kosten en het tijdsbeslag van de uitvoering van de WIN. De leden van de PvdA-fractie hebben in dit verband gevraagd hoe tegemoet wordt gekomen aan de vrees van de Nederlandse gemeenten dat een onevenredig groot deel van de beschikbare overheidsmiddelen voor de uitvoeringslasten nodig zal zijn. Deze leden antwoord ik als volgt. Het

beeld dat is ontstaan dat het nieuwe stelsel een onevenredig groot deel van het budget opeist voor de met het stelsel samenhangende bureaucratistische lasten, wil ik corrigeren. In 2003 was voor de WIN € 170 miljoen beschikbaar, waarvan € 113 miljoen bij de roc's voor inburgering terecht kwam. Dat is een percentage van 66.5. In 2007 is € 256 miljoen totaal beschikbaar, waarvan € 172 miljoen (fixatie ten behoeve van het doen van een aanbod door gemeenten, geestelijke bedienaren en COA) voor daadwerkelijk inburgering. Dat is een percentage van 67.2. De conclusie is dan ook, dat de uitvoeringskosten van het nieuwe stelsel niet toenemen. Wanneer de vermogenskosten voor lening en de uitbetaalde vergoedingen daar nog bij opgeteld worden, valt die verhouding nog gunstiger uit (68.6 procent).

Het rijk, zo antwoord ik deze leden voorts, faciliteert gemeenten met het Informatiesysteem Inburgering (ISI), waarin centraal de gegevens van inburgeringsplichtigen en behoeftigen worden geadministreerd. Met dit systeem wordt de financiële verantwoording voor gemeenten aanzienlijk vereenvoudigd ten opzichte van de huidige situatie op grond van de WIN. Die verantwoording is namelijk gebaseerd op de gerealiseerde inburgeringsprestaties die relatief eenvoudig kunnen worden gestaafd door middel van een «uitdraai» uit ISI. Onder de huidige regelgeving (WIN en Regelingen inburgering oudkomers) dienen gemeenten jaarlijks een elektronische monitor aan te leveren t.b.v. de benodigde beleidsinformatie en daarnaast nog de «telgegevens» Win en het «financieel overzicht oudkomers» t.b.v. de verantwoording. Beide verantwoordingen dienen bovendien voorzien te zijn van een (goedkeurende) accountantsverklaring. De conclusie is dan ook dat er, in tegenstelling tot de huidige uitvoeringspraktijk, veel geautomatiseerd wordt om de uitvoeringspraktijk, ook met het oog op de verantwoording, te stroomlijnen en te vergemakkelijken.

De leden van de D66- en OSF-fracties hebben onder verwijzing naar meergenoemde open brief van 2 oktober 2006 gevraagd naar de eenmalige en jaarlijkse kosten van de uitvoering van de lening- en vergoedingsfaciliteiten, naar de totale kosten van het ontwerpen en bouwen van het Informatiesysteem Inburgering en het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen, naar de tot op heden gemaakte kosten en naar de jaarlijkse kosten van beheer van het ISI en BPI. De IB-Groep, bij wie de uitvoering van het nieuwe stelsel van de lenings- en vergoedingsfaciliteiten is belegd, zo antwoord ik deze leden, heeft opdracht gekregen tot de realisatie en implementatie van een Service Centrum Inburgering (SCI). Het SCI omvat naast voorzieningen voor het organiseren en afnemen van examens en het verstrekken van leningen en vergoedingen ook het beheer van de informatiesystemen. De informatiesystemen bestaan uit het Bestand Potentieel Inburgeringsplichtigen (BPI), het Informatiesysteem Inburgering (ISI) en de Portal Inburgering, waarmee gemeenten gegevens kunnen muteren en raadplegen en waarmee een geautomatiseerde koppeling tot stand wordt gebracht met de door gemeenten gebruikte cliëntvolgsystemen. De uitvoering van het nieuwe stelsel van leningen en vergoedingen wordt volledig gekoppeld aan het ISI. De jaarlijkse uitvoeringskosten van deze faciliteiten zijn direct gekoppeld aan het aantal personen dat daar elk jaar gebruik van maakt. In de ramingen gaan we op basis van de huidige gegevens uit van een bedrag van bijna € 300 000 in 2007 oplopend tot een bedrag van € 1.3 miljoen in 2011.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd of zij het goed zien dat de ogenschijnlijke administratieve lastendruk die het wetsvoorstel bij de gemeenten teweeg zal brengen, aanzienlijk zal kunnen worden beperkt door een positieve benadering van de inburgeringsplicht door de doelgroep van inburgeringsplichtigen, en indien dat het geval is, hoe een dergelijke positieve benadering kan worden bevorderd.

Zoals door deze leden terecht wordt opgemerkt, kunnen de administratieve lasten voor een belangrijk deel worden beperkt door een positieve benadering van inburgeringsplichtigen.

Inburgering is een belangrijke eerste stap naar participatie in de Nederlandse samenleving. Het beheersen van de Nederlandse taal en de nodige kennis van de Nederlandse samenleving worden de kansen van de inburgeringsplichtige vergroot. Zo kan inburgering bijvoorbeeld bijdragen aan het sneller vinden van werk, waardoor iemand in zijn eigen levensonderhoud kan voorzien en niet (langer) afhankelijk is van een uitkering. Het succesvol afleggen van het inburgeringsexamen op A2-niveau betekent ook dat is voldaan aan een voorwaarde voor verkrijging van het Nederlanderschap.

Het nieuwe inburgeringstelsel bevat de nodige prikkels, zowel positief als negatief, die er op gericht zijn inburgeringsplichtigen aan hun inburgeringsplicht te laten voldoen.

Het is belangrijk dat de inburgeringsplichtige ook zelf het belang van inburgering ziet en inburgering niet uitsluitend als een plicht beschouwt. Daarmee zal inburgering voorspoediger en succesvoller verlopen. In mijn ogen kan de gemeente daarin een belangrijke rol vervullen. De gemeenten verstrekken immers informatie aan inburgeringsplichtigen en hebben ook contacten met hen. Door de kansen en mogelijkheden te benadrukken, zal de gemeenten ook minder als de strikte handhaver hoeven op te treden. Met de op korte termijn te starten landelijke voorlichtingscampagne zal ik de gemeenten zoveel mogelijk steunen in hun positieve benadering van de doelgroep.

#### *4.3 Informatievoorziening*

De leden van de D66- en OSF-fracties hebben gevraagd naar de verwijdering van persoonsgegevens uit het Informatiesysteem Inburgering en het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen nadat de betrokken persoon de Nederlandse nationaliteit heeft verkregen.

Aangezien Nederlanders, gelet op het advies van de Raad van State en de reactie daarop van het kabinet, niet inburgeringsplichtig kunnen zijn, kunnen zij ook niet potentieel inburgeringsplichtig zijn en worden zij dus ook niet opgenomen in het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen (BPI). Het BPI bevat thans derhalve geen gegevens van Nederlanders. De in het BPI opgenomen gegevens van potentieel inburgeringsplichtige vreemdelingen waarvan via de GBA de verkrijging van de Nederlandse nationaliteit wordt doorgegeven, zullen aanstonds worden verwijderd. Dit wordt geregeld in (artikel 6.5 van) het Besluit inburgering.

De in het Informatiesysteem Inburgering (ISI) opgenomen gegevens van de vreemdeling, die na inwerkingtreding van de Wet inburgering (en na het behalen van het inburgeringsexamen) tot Nederlander wordt genaturaliseerd, worden niet aanstonds verwijderd. Voor de gegevens in ISI geldt in beginsel een bewaartermijn van twintig jaar, ongeacht de nationaliteit van de betrokkene. Een beperkte set van gegevens van personen die inburgeringsplichtig zijn geweest, wordt maximaal 50 jaar bewaard. Dat is bedoeld om te voorkomen dat betrokkene nogmaals wordt opgeroepen in het kader van de Wet inburgering. Weliswaar zullen Nederlanders niet in dat kader worden opgeroepen, maar zij kunnen wel behoren tot de doelgroep van de regeling voor de facilitering van inburgering op vrijwillige basis. Om die reden wordt ook ten aanzien van hen vastgehouden aan de voorgeschreven termijn om te voorkomen dat zij met het oog op een aanbod in het kader van de vrijwillige inburgering nogmaals worden opgeroepen terwijl het inburgeringsexamen reeds is behaald.

Omdat Nederlanders en andere EU- en EER-onderdanen (en niet-inburgeringsplichtige derdelanders) echter wel degelijk toegang hebben tot het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 13 van de Wet inburgering – niemand wordt daarvan uitgesloten en ook de Raad van State heeft in zijn advies van 3 augustus 2006 erkend dat er onder deze groepen sprake kan zijn van een inburgeringsproblematiek – worden ook Nederlanders die het inburgeringsexamen hebben afgelegd of zich daarop met overheidssteun voorbereiden geregistreerd. Dat is aanvaardbaar. Ook studenten aan Nederlandse onderwijsinstellingen (en hun examens) worden, ongeacht hun nationaliteit of afkomst, geregistreerd. De toegang tot het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 13 van het wetsvoorstel is, zoals ik hiervoor in paragraaf 1.2 heb aangegeven, niet beperkt tot alleen inburgeringsplichtige vreemdelingen, maar staat ook open voor Nederlanders, andere EU- en EER-onderdanen en voor niet-inburgeringsplichtige derdelanders. Daarbij komt dat dat examen belangrijke effecten heeft. Ik noem als voorbeeld de verkrijging van de Nederlandse nationaliteit door naturalisatie door de overige EU- en EER-onderdanen, de toegang tot de NT2-faciliteiten op grond van de WEB en het effect dat het diploma van het inburgeringsexamen heeft op andere belangrijke gebeurtenissen als sollicitaties.

De verwijdering van persoonsgegevens uit het Informatiesysteem Inburgering en het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen, zo antwoord ik de leden van de D66- en OSF-fracties, wordt niet in het wetsvoorstel maar in de lagere algemeen verbindende voorschriften opgenomen, aangezien directe parlementaire invloed op deze nadere uitwerking van de informatievoorziening niet in de rede ligt en parlementaire controle achteraf volstaat. Aangezien de schoning van bestanden niet het enige onderwerp op het gebied van de informatievoorziening is dat nadere uitwerking op een lager niveau vergt, is dat onderwerp niet afzonderlijk opgenomen in de delegatiebasis.

## **5. Financiële aspecten**

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of de kosten van de inburgering op grond van het onderhavige wetsvoorstel, mede omdat geen rekening zou zijn gehouden met de aanvullende kosten voor maatschappelijke begeleiding die door de Tweede Kamer in het wetsvoorstel is geamendeerd, niet uit de hand gaan lopen. Zij wijzen er op dat uit de meest recente Justitiebegroting blijkt dat de regering voornemens is om € 70 miljoen te bezuinigen op inburgering en dat momenteel 10 000 oudkomers die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen structureel op de wachtlijst staan, terwijl onder de nieuwe Wet Inburgering in totaal 250 000 oudkomers verplicht inburgeringsexamen moeten doen. Zij verwachten dat de Wet Inburgering hierdoor een aanzienlijk deel van de oorspronkelijke doelgroep niet zal bereiken en hebben gevraagd hoe deze wet dan toch zal kunnen worden uitgevoerd.

De in het Hoofdlijnenakkoord vastgelegde verlaging van het budget voor nieuwkomers, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, is verwerkt in een vermindering van € 57 miljoen in 2004 op de begroting van Justitie, oplopend tot een bezuiniging van € 77 miljoen in 2005 en verder.

De verwachte en inmiddels gebleken afname van het aantal nieuwkomers in 2005 rechtvaardigt mijns inziens de beschikbaarstelling van een lager budget door het rijk. Verder zal naar verwachting ook de in maart 2006 in werking getreden Wet inburgering in het buitenland een remmend effect hebben op het aantal in te burgeren nieuwkomers.

Aanvullend daarop vermeld ik graag dat vanaf 2007 jaarlijks een bedrag van € 70,5 miljoen wordt overgeboekt van de begroting van het ministerie

van OCW. Daarmee is de omvang van de begroting in beginsel voldoende om de uitvoering van de Wet inburgering te bekostigen. Voor het begrotingsjaar 2007 is in totaal een bedrag voor inburgering beschikbaar van € 256 miljoen. Dat is exclusief een bedrag van € 45 miljoen, dat bestemd is voor de inburgering van allochtone vrouwen. De leden van deze fractie merken terecht op, dat de kosten voor maatschappelijke begeleiding van de groep asielmigranten (asielgerechtigden met een verblijfsvergunning voor onbepaalde en bepaalde tijd) eveneens uit deze middelen bekostigd moeten worden. Dat kan leiden tot een neerwaartse bijstelling van de ambities, omdat er verdringing kan optreden. In dit verband hecht ik eraan te wijzen op de motie die bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer met een Kamerbrede meerderheid is aangenomen. De motie strekt ertoe, dat niet de financiële kaders van het wetsvoorstel leidend mogen zijn, maar de ambities. Ik heb die motie van harte ondersteund en herhaal graag dat ik deze motie uitvoer, zodra blijkt dat het financiële kader niet meer in evenwicht is met de ambities. Ik zal dan het initiatief nemen voor overleg met de minister van Financiën.

Ten aanzien van de wachtlijsten kan ik u het volgende meedelen. Mede naar aanleiding van het afschaffen van de Groot Projectstatus voor «inburgering oudkomers» is besloten het onderzoek naar de omvang van de wachtlijsten voor oudkomers voor Nederlands als Tweede taal over het jaar 2004 niet meer voort te zetten. Hierdoor is niet met zekerheid vast te stellen of er momenteel nog wachtlijsten voor oudkomers en als die er zijn wat daar dan de omvang van is.

Het wachtlijstonderzoek werd sinds 2001 uitgevoerd en betrof de omvang en samenstelling van de wachtlijsten die de 42 ROC's beheerden. Uit het laatste onderzoek bleek dat een toenemend aantal gemeenten het wachtlijstbeheer in eigen hand nam.

Het onderzoek werd bovendien bemoeilijkt, doordat de roc's niet meer de enige aanbieders zijn van inburgeringsprogramma's voor oudkomers. Gemeenten maken meer en meer gebruik van andere onderwijsinstellingen. Dat heeft tot gevolg dat het instrument wachtlijst bij de roc's niet meer de functie heeft die het vroeger had.

Door de reeds bestaande marktwerking bij de inburgering van oudkomers kunnen gemeenten, in geval hun roc een wachtlijst heeft, cursussen bij andere aanbieders inkopen.

## **ARTIKELEN**

### **Artikel 2**

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd met het oog op welke minderjarigen artikel 2 in het wetsvoorstel is opgenomen en hoeveel personen het naar schatting betreft. Het betreft, zo antwoord ik deze leden, 16- tot 18-jarige inburgeringsplichtigen die niet aansluitend op de volledige leerplicht een opleiding volgen waarvan de afronding leidt tot een diploma van een niveau hoger dan het basisonderwijs. Het betreft hier circa 4700 personen waaronder circa 2700 minderjarigen. Op grond van artikel 2 van het wetsvoorstel zijn zij bekwaam die rechtshandelingen te verrichten die noodzakelijk zijn met betrekking tot de uitoefening van hun rechten die uit de Wet inburgering voortvloeien en de nakoming van hun verplichtingen op grond van de Wet inburgering. Daarbij kan gedacht worden aan de aanmelding voor het inburgeringsexamen en de betaling van het examengeld, het aanvragen van een lening of vergoeding, de



aanvaarding van een van gemeentewege aangeboden inburgeringsvoorziening en de nakoming van de daaruit voortvloeiende verplichtingen.

Voorts hebben deze leden gevraagd hoe deze bepaling zich verhoudt tot de uitoefening van het ouderlijk gezag of het gezag van een voogd over de hier bedoelde minderjarigen, en in hoeverre wettelijke vertegenwoordigers aansprakelijk kunnen zijn of worden voor de uit hoofde van artikel 2 aangegane verplichtingen.

Artikel 1:245 BW, zo antwoord ik deze leden, stelt dat minderjarigen onder gezag staan. Het gezag heeft betrekking op de persoon van de minderjarige, het bewind over zijn vermogen, en zijn vertegenwoordiging in burgerlijke handelingen, zowel in als buiten rechte. Juist in verband hiermee is artikel 2 van het wetsvoorstel inburgering opgenomen, omdat daarmee veilig wordt gesteld dat 16–18-jarige inburgeringsplichtigen bekwaam zijn die rechtshandelingen te verrichten die noodzakelijk zijn met betrekking tot de uitoefening van hun rechten die uit de Wet inburgering voortvloeien en de nakoming van hun verplichtingen op grond van de Wet inburgering. De eventueel hieruit volgende aansprakelijkheid voor wat betreft terugbetaling van de lening dan wel de boete strekt zich niet uit tot de wettelijke vertegenwoordigers van deze jeugdige inburgeringsplichtigen.

Op de vraag van deze leden welke rol artikel 1:392 BW hierin speelt, antwoord ik dat voornoemd artikel dat het verstrekken van levensonderhoud betreft, geen rol speelt bij het voorstaande, omdat de kosten van verplichte inburgering niet zijn begrepen onder de kosten van levensonderhoud evenmin als bijvoorbeeld een verkeersboete.

#### **Artikel 16**

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd naar de verhouding van het vijfde lid van artikel 16 van het wetsvoorstel tot het voornemen om gemeenten in staat te stellen voorzieningen aan te bieden om een hoger niveau te bereiken. Het vijfde lid, zo antwoord ik deze leden, vormt de grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te kunnen stellen omtrent het verstrekken van een lening aan een inburgeringsplichtige ten behoeve van het verwerven van kennis en vaardigheden op een hoger niveau dan krachtens artikel 7 van het wetsvoorstel is vastgesteld. Artikel 16, vijfde lid, van het wetsvoorstel voorziet derhalve in de basis om inburgeringsplichtigen, zowel oudkomers als nieuwkomers, te stimuleren het Staatsexamen Nederlands als tweede taal op niveau B1 of B2 te behalen, en voor oudkomers om een hoger schriftelijk taalniveau dan A1 te behalen. Een en ander wordt in het Besluit inburgering en de Regeling inburgering nader uitgewerkt. Indien betrokkene in aanmerking komt voor een aanbod van de gemeente, kan de gemeente ook voorzieningen aanbieden om betrokkene naar een hoger niveau te leiden, door naast de WI-middelen ook WEB-middelen in te zetten.

#### **Artikel 24**

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of uit de toelichting op artikel 6 in de memorie van toelichting (p. 98) moet worden afgeleid, dat verrekening van de bestuurlijke boete met de algemene bijstand, c.q. uitkering is toegestaan alvorens enige termijn van bezwaar of beroep is verstreken. Op grond van artikel 6:16 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), zo antwoord ik deze leden, wordt de werking van het besluit waartegen bezwaar of beroep gericht is, niet geschorst. Uit de jurisprudentie van het Hof voor de Rechten van de Mens volgt dat de onschuldpresumptie van artikel 6, tweede lid, EVRM niet uitsluit dat de tenuitvoerlegging

van besluiten plaatsvindt, voordat de rechter onherroepelijk over de schuld van de overtreder heeft beslist. Bij gebleken onschuld zal de boete echter door het college moeten worden terugbetaald. Volledigheidshalve wijs ik nog op de mogelijkheid om de voorzieningenrechter te verzoeken een beschikking te schorsen (art. 8:81 Awb). In de praktijk is het ook aanvaard dat het bestuursorgaan zonder specifieke wettelijke grondslag zelf bepaalt dat hangende een bezwaarschrift- of beroepsprocedure zijn besluit niet ten uitvoer zal worden gelegd of dat het besluit bijvoorbeeld pas zes weken na de bekendmaking van het besluit in werking treedt. Het moet hierbij wel gaan om een bevoegdheid met beleidsvrijheid. Daarvan is sprake bij de artikelen 24 en 44 van de Wet inburgering. Voornoemde praktijk is niet in strijd met artikel 6:16 van de Awb.

Voorts hebben deze leden gevraagd of het juist is dat de leden 3 kennelijk bedoeld zijn om verrekening, respectievelijk inhouding te voorkomen, indien dat zou leiden tot aantasting van de bijstand c.q. uitkering tot beneden het bedrag van de beslagvrije voet. Tevens vragen zij hoe met name eigenrisicodragers kunnen beoordelen of een nietige inhouding, c.q. verrekening dreigt. Ik antwoord deze leden dat de artikelen 24, derde lid, en 44, derde lid, van het wetsvoorstel inderdaad beogen te voorkomen dat de beslagvrije voet wordt aangetast. De bepalingen komen overeen met artikel 4.4.1.9, derde lid, Awb (vierde tranche), dat weer geïnspireerd is door gelijklopende bepalingen in de sociale zekerheidswetgeving (zie bijvoorbeeld artikel 27g, achtste lid, van de Werkloosheidswet). Het college, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen en de eigenrisicodragers zijn niet bevoegd tot verrekening met c.q. inhouding op de uitkering voorzover beslag op de uitkering niet geldig zou zijn. Verwezen zij hiervoor naar de artikelen 475b en volgende van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. In artikel 475c van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is een beslagvrije voet verbonden aan periodieke uitkeringen op grond van sociale zekerheidswetten. In artikel 475d van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering wordt, voor verschillende schuldenaren, bepaald hoeveel de beslagvrije voet bedraagt. Voor echtparen en geregistreerde partners is dit bijvoorbeeld 90% van de bijstandsnorm (inclusief vakantieaanspraak). Op deze wijze zullen de bovenbedoelde instanties – waaronder ook de werkgevers die eigenrisicodragers zijn – in staat zijn te beoordelen hoever zij met verrekening c.q. inhouding kunnen aan, zo antwoord ik deze leden.

### **Artikel 37**

De leden van de CDA-fractie zien het juist als zij opmerken dat artikel 37 – in hun ogen terecht – dubbele bestraffing verbiedt door dwingend voor te schrijven dat indien een bestuurlijke boete of maatregel op grond van de bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen sociale zekerheidswetten of sociale zekerheidsregelingen dan wel een verlaging op grond van de Wet werk en bijstand mogelijk is, geen bestuurlijke boete uit hoofde van de Wet inburgering kan worden opgelegd. Daarmee is samenloop van sanctiemogelijkheden op het niveau van de formele wet uitgesloten. Artikel 37 – oorspronkelijk artikel 35 – is gewijzigd bij tweede nota van wijziging (Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 17). Het oorspronkelijke artikel 35 beoogde hetzelfde – uitsluiten van dubbele bestraffing – maar ging daarin minder ver: het droeg gemeenten en de betrokken uitvoerders van de sociale zekerheidswetten of regelingen op een keuze te maken tussen een van beide sanctiemogelijkheden. De door de leden van de CDA-fractie aangehaalde passage op pagina 98 van de memorie van toelichting ging nog uit van die keuze. Daarbij werd niet onderkend dat een dergelijke samenloop afstemmingsregelingen tussen het college en de desbetreffende uitvoerder van de sociale zekerheidswet of -regeling noodzakelijk maakt om in concrete gevallen te bepalen of een bestuurlijke

boete op grond van de Wet inburgering danwel een bestuurlijke boete, maatregel of verlaging van de uitkering op grond van de sociale zekerheidswet of -regeling moet worden opgelegd. Zoals in de toelichting bij de tweede nota van wijziging is aangegeven (Onderdeel Q, blz. 13) bleek het bij nadere beschouwing eenvoudiger en vanuit het uitgangspunt van de voorrang van werk en reïntegratie boven inburgering om een keuze (voorrang voor het sociale zekerheidsinstrumentarium) in de wet zelf neer te leggen.

#### **Artikel 54**

Zoals ik hiervoor in paragraaf 2.4.1 heb aangegeven, verschilt de weigering om een (begunstigende) vergunning te verlenen om reden dat aan bepaalde voorwaarden voor de vergunningverlening niet wordt voldaan, in het Nederlands- en Europees-rechtelijke rechtsbestel van de bestraffing van overtredingen. Het strafrechtelijke beginsel «geen straf zonder schuld» is hier dan ook niet van toepassing en om die reden ontbreekt dat, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, in dit artikel. Dat neemt niet weg dat een vergelijkbaar effect wel wordt bereikt door de uitzonderingen die ter uitwerking van de inburgeringsvoorwaarde in de ontwerp-artikelen 3.80a, 3.96a en 3.107a van het Vreemdelingenbesluit 2000 worden opgenomen. Om die reden bestaat er geen noodzaak om dergelijke clausules ter gelegenheid van de in paragraaf 1.2 genoemde wetswijziging op te nemen in de artikelen 16a, 21 en 34 van de Vreemdelingenwet 2000.

#### **Artikel 64 jo 72**

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd hoe de WIN nog van toepassing kan blijven, terwijl die wet tegelijkertijd wordt ingetrokken. Feit is, zo antwoord ik deze leden, dat de komst van de Wet inburgering de huidige WIN overbodig maakt en dat bij het totstandbrengen van een nieuwe regeling de noodzaak van overgangsrecht moet worden overwogen. In het onderhavige geval is gemeend dat inburgeringsplichtigen die op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van de onderhavige wet nieuwkomers in de zin van de huidige WIN waren, het (kosteloze) inburgeringsprogramma op basis van de huidige wet kunnen en moeten afmaken op dezelfde condities als voorheen. Artikel 64 bevat daarmee een eigenstandige overgangsrechtelijke voorziening – op grond waarvan de WIN voor bepaalde inburgeringsplichtigen materieel nog enige tijd gelding zal behouden – die niet tegenstrijdig is aan de intrekkingbepaling van dezelfde wet.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,  
M. C. F. Verdonk