

Vergaderjaar 1999–2000

27 000

## Wijziging van de Wet inburgering nieuwkomers houdende regels tot aanwijzing van bijzondere categorieën vreemdelingen ten behoeve van inburgering

Nr. 4

### VERSLAG

Vastgesteld 23 maart 2000

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer van haar bevindingen als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De leden van de fractie van de PvdA hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende voorstel. Wel hebben zij enige vragen. Is de minister van plan om tegelijk met de AMvB waarin een verplicht inburgeringsprogramma wordt voorgeschreven voor geestelijke bedienaren, andere categorieën aan te wijzen? Zo ja, welke en per wanneer? Deze vraag ligt in het verlengde van de opmerkingen zoals deze door de Raad van State zijn gemaakt. Gaat de in de Wet inburgering nieuwkomers (WIN) opgenomen boeteregeling bij het niet nakomen van de voorschriften ook gelden voor deze categorieën? Wat zal in dat jaar de minimale aanwezigheid van deze functionarissen in het cursusprogramma zijn? Schept deze aanwezigheid dan ook impliciet verplichtingen aan de werkgever tot het beschikbaar zijn van de werknemer voor het cursusprogramma? Hoe denkt de minister een mogelijke belemmering tot participatie vanuit de werkgever te voorkomen? Gaan er bij de aanvraag voor een tijdelijke tewerkstelling door een werkgever aanvullende eisen gelden als het gaat om een verpleegkundige, anesthesist, of een docent? Geldt dat ook voor hen die alleen de Engelse taal machtig zijn?

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven het doel van het wetsvoorstel om vanwege redenen van groot maatschappelijk belang bepaalde categorieën vreemdelingen die in beginsel tijdelijk in ons land verblijven te kunnen verplichten de nodige kennis van de Nederlandse taal en samenleving te verwerven alvorens zij hun functie of beroep in ons land gaan uitoefenen.

Over verschillende aspecten van het wetsvoorstel hebben de leden van de CDA-fractie een aantal vragen en opmerkingen.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Te Veldhuis (VVD), ondervoorzitter, De Cloe (PvdA), voorzitter, Van den Berg (SGP), Van de Camp (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GL), Dankers (CDA), Hoekema (D66), Rijpstra (VVD), Cornielje (VVD), O.P.G. Vos (VVD), Rehwinkel (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wagenaar (PvdA), De Boer (PvdA), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Rietkerk (CDA), Halsema (GL), Kant (SP) en Balemans (VVD).

Plv. leden: Rouvoet (RPF), Van Beek (VVD), Zijlstra (PvdA), Ravestein (D66), Van Wijmen (CDA), Augusteijn-Esser (D66), Balkenende (CDA), Barth (PvdA), Gortzak (PvdA), Rabbae (GL), Wijn (CDA), Dittrich (D66), Cherribi (VVD), Nicolai (VVD), Van den Doel (VVD), Van Oven (PvdA), Brood (VVD), Apostolou (PvdA), Kuijper (PvdA), Belinfante (PvdA), Mosterd (CDA), Eurlings (CDA), Van Gent (GL), Poppe (SP) en Essers (VVD).

De regering uit het voornemen een ministeriële regeling te treffen om, op basis van de voorgestelde wijziging van de WIN, geestelijke bedienaren aan te wijzen als categorie die om redenen van groot maatschappelijk belang onder de werking van de WIN worden gebracht. Wat is de stand van zaken betreffende het ontwerpen van deze ministeriële regeling en wanneer zal deze naar verwachting van kracht worden? Waarom beperkt de ministeriële regeling zich voornamelijk tot geestelijke bedienaren? Om hoeveel geestelijke bedienaren gaat het naar verwachting? In de nota «Het integratiebeleid betreffende etnische minderheden in relatie tot hun geestelijke bedienaren» van 26 februari 1998 (de nota «Geestelijke bedienaren») wordt aangegeven dat naar schatting jaarlijks tien imams vanuit Marokko en veertig vanuit Turkije naar ons land komen, terwijl in het RVD-persbericht van 26 november 1999 wordt aangegeven dat jaarlijks tussen de 25 en 40 imams naar Nederland komen. Betreft dit imams die zich tijdelijk in ons land willen vestigen? Voorzien deze aantallen in de bestaande behoeften aan geestelijke bedienaren binnen de moslim-gemeenschap in Nederland?

Zien de leden van de CDA-fractie het goed dat het hier inderdaad gaat om een *verplichting* tot inburgering van geestelijke bedienaren die voor tijdelijk verblijf in ons land zijn? Deze leden stellen deze vraag omdat in de nota «Geestelijke bedienaren», alsook in de brief van 10 december 1999 van de minister voor Grote Steden en Integratiebeleid, inzake een beschouwing over godsdienst en levensovertuiging nog niet zozeer wordt gesproken van een verplichting, maar veeleer van het openstellen en het gebruik kunnen maken van de faciliteiten die de Wet inburgering nieuwkomers biedt.

Zijn er specifieke redenen die ertoe hebben geleid dat thans wordt overgegaan tot het verplicht stellen van inburgering voor geestelijke bedienaren die tijdelijk in ons land zullen verblijven?

In het huidige artikel 1, onderdeel a, onder 1°, van de Wet inburgering nieuwkomers, wordt aangegeven dat bepaalde categorieën vreemdelingen op grond van bepalingen van verdragen of van besluiten van volkenrechtelijke organisaties niet verplicht kunnen worden aan een inburgeringsprogramma deel te nemen.

De leden van de CDA-fractie vragen of het onderhavige wetsvoorstel wellicht op gespannen voet kan staan met deze bepaling. Zijn er wat betreft verplichte inburgering van geestelijke bedienaren die tijdelijk in ons land zullen verblijven wellicht belemmeringen in dit opzicht en is het uit dien hoofde denkbaar dat gerechtelijke procedures kunnen worden ondernomen?

Als wordt gesproken van tijdelijk verblijf, aan welke termijn moet dan minimaal worden gedacht?

Zal men als geestelijke bedienaar in Nederland pas aan de slag kunnen nadat men het inburgeringstraject heeft voltooid, of al tijdens dat traject?

Op welke manier, aan de hand van welke criteria, zal het maatschappelijk belang van verplichte inburgering voor vreemdelingen die voor tijdelijk verblijf in Nederland zullen verblijven, worden vastgesteld? Kan de regering aangeven welke redenen van groot maatschappelijk belang er ten aanzien van geestelijke bedienaren die tijdelijk in ons land verblijven zijn, om inburgering verplicht te stellen?

In de memorie van toelichting worden ook verpleegkundigen en onderwijsgevenden genoemd als categorieën vreemdelingen die om redenen van groot maatschappelijk belang onder de werking van de WIN kunnen worden gebracht. Kan worden aangegeven hoeveel verpleegkundigen en onderwijsgevenden momenteel op tijdelijke, dan wel op permanente basis in ons land werkzaam? Wat zijn de ervaringen met deze categorieën,

bezien naar de voor het uitoefenen van hun functie/beroep noodzakelijke kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving?

In de nota «Geestelijke bedienaren» wordt gesteld dat het aanbeveling verdient de inburgeringsprogramma's voor imams c.q. geestelijke bedienaren in één instelling te concentreren. Wat is daarvan de reden en door welke instelling zal dit programma worden verzorgd? Zal er sprake zijn van een specifiek op de doelgroep toegesneden inburgeringstraject, of is het slechts de bedoeling dat de doelgroep onder de werking van het «algemene» WIN-traject wordt gebracht?

In de memorie van toelichting staat dat over het onderhavige wetsvoorstel overleg is gepleegd met organisaties uit islamitische (en hindoeïstische) kring, die met instemming hebben kennis genomen van het voorplan zoals geformuleerd in het wetsvoorstel. Welke organisaties betreft het? Zijn of worden deze organisaties ook betrokken bij het opstellen van het inburgeringsprogramma voor geestelijke bedienaren?

In de brief van 10 december 1999 stelt de regering dat zij de medewerking wil verkrijgen van de levensbeschouwelijke gemeenschappen en hun geestelijke bedienaren om een bijdrage te leveren aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken, zoals het voorkomen en verminderen van maatschappelijke tegenstellingen, het bevorderen van een vreedzaam samenleven op wijk- en buurtniveau, het tegengaan van marginalisering van bevolkingsgroepen en het beheersen van conflicten en het opheffen van maatschappelijke spanningen. Is de regering van mening dat de inhoud van het inburgeringstraject voor geestelijke bedienaren voor een belangrijk deel op deze aspecten moet zijn gericht? Kan een indicatie worden gegeven van de inhoud van het inburgeringsprogramma voor geestelijke bedienaren?

Tenslotte vragen de leden van de CDA-fractie of de regering kan aangeven hoe de verdeling van verantwoordelijkheden (ook in financieel opzicht) zal zijn wat betreft de inburgering van niet alleen geestelijke bedienaren, maar ook die van de in de memorie van toelichting genoemde eventueel aan te wijzen andere categorieën vreemdelingen (zoals verpleegkundigen en onderwijsgeevenden) die om redenen van groot maatschappelijk belang onder de werking van de WIN kunnen worden gebracht. Wat zal in dit verband de rol zijn voor instanties als de Nederlandse overheid, de belangenorganisaties van de aangewezen categorieën inburgeraars, de opleidingsinstellingen en de landen van herkomst?

De leden van de fractie van D66 hebben met instemming kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij onderschrijven volledig de noodzaak om het mogelijk te maken dat ook vreemdelingen die in principe tijdelijk in Nederland zullen verblijven, verplicht worden tot inburgering. Het gaat daarbij om vreemdelingen die een beroep uitoefenen dat van zodanig maatschappelijk belang is, dat kennis en inzicht in de Nederlandse samenleving en van de Nederlandse taal, vanuit overwegingen van integratie, onontbeerlijk zijn. Deze leden zijn het dan ook eens met het voornemen van de minister om geestelijke bedienaren aan te wijzen als categorie waarop de nieuwe bepaling van toepassing zal zijn.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering of een betrouwbare schatting gegeven kan worden van het aantal personen op wie de voorgestelde verplichte inburgering betrekking zal hebben.

Het gaat bij de geestelijke bedienaren, zo stelt de regering terecht, om vreemdelingen die een beroep uitoefenen dat van groot maatschappelijk belang is. Hoewel deze vraag niet betrekking heeft op de WIN, zouden de

leden van de fractie van D66 willen weten of de regering ook mogelijkheden ziet om geestelijke bedienaren die al langer in Nederland zijn («oudkomers», al dan niet tijdelijk in Nederland verblijvend), versneld of bij voorrang, inburgeringscursussen te laten volgen.

Kan de regering een indicatie geven van de maatschappelijke ontwikkelingen die zouden kunnen leiden tot het aanwijzen van andere categorieën dan geestelijke bedienaren? Op grond van welke overwegingen worden juist verpleegkundigen genoemd: de sociaal-economische, de sociaal-culturele of de kennis van de Nederlandse taal? Zijn er veel tijdelijk in Nederland verblijvende verpleegkundigen?

Aan welke functies binnen het onderwijs wordt gedacht als het gaat om categorieën vreemdelingen die onder de werking van de WIN worden gebracht? Gaat het hierbij vooral om OALT-leraren? Waarom worden niet nu al personen uit het basisonderwijs aangewezen als groep die onder de werking van de WIN valt?

De leden van de GroenLinks-fractie ondersteunen de toevoeging van een passage in de memorie van toelichting, die een mogelijke verruiming inhoudt van het aantal nieuwkomers dat een inburgeringstraject zal gaan doorlopen. Zoals bekend staan deze leden echter op het standpunt dat inburgering in principe zou moeten gelden voor allen die voor langere tijd in Nederland woonachtig en/of werkzaam zijn, ongeacht de vraag of zij in Nederland een functie vervullen die een maatschappelijk belang dient. De uitleg die de minister geeft in de memorie van toelichting gaat deze leden in feite nog niet ver genoeg. Kan de minister ophelderen op welke termijn, en afhankelijk van welke maatschappelijke ontwikkelingen het nodig kan blijken nog andere categorieën aan te wijzen? Als het gaat om de mate waarin en de snelheid waarmee nieuwkomers inburgeren, is hij dan niet van mening dat er thans al voldoende aanleiding is het aantal inburgeringstrajecten uit te breiden? Als de minister kijkt naar de huidige en de te verwachten situatie op de arbeidsmarkt, met name als het gaat om genoemde beroepsgroepen onderwijs en gezondheidszorg, is het dan niet logisch nu al maatregelen te nemen die nieuwkomers de kans bieden sneller te integreren en (daarmee) sneller aan het arbeidsproces deel te kunnen nemen?

Uit de memorie van toelichting maken de leden van de GroenLinks-fractie op dat de minister het wenselijk acht inburgering verplicht te stellen voor categorieën nieuwkomers die een maatschappelijke rol van importantie (zullen gaan) vervullen. Zij begrijpen de ratio achter het deze groepen nieuwkomers met maatschappelijke invloed met voorrang te laten inburgeren, maar hebben bedenkingen bij de willekeurigheid van zo een onderscheid tussen verschillende groepen nieuwkomers. Zij willen de minister verzoeken te komen met een overzicht van alle categorieën nieuwkomers, die volgens hem op termijn onder het nieuwe WIN-regime zouden kunnen vallen. Uit de stukken begrijpen zij dat zo een overzicht thans nog ontbreekt, en dat de minister hooguit de mogelijkheid wil openhouden om in de toekomst tot een uitbreiding van de categorieën te komen. Waar ligt voor de minister de grens, en meent hij niet dat deze een arbitraire is? Wat gebeurt met de inburgering van nieuwkomers die in eerste instantie alleen een jaar willen blijven, maar bij nader inzien toch besluiten langer in Nederland te blijven? Hoe worden geestelijke bedienaren behandeld, die aanvankelijk geen geestelijke functie in Nederland uitoefenen, maar na bijvoorbeeld een half jaar daartoe alsnog besluiten?

Deze leden verzoeken de minister aan te geven waarom hij andere categorieën nieuwkomers, te weten zij die misschien maar enkele jaren in Nederland zullen wonen, van de inburgering wil (blijven) uitsluiten. Zij noemen

met name de voor enkele jaren in Nederland tewerkgestelden, EU-onderdanen die in zijn algemeenheid zijn uitgesloten van de WIN, en asielzoekers die reeds in de procedure zitten maar waarover nog geen besluit is genomen. Indien de minister voortvarender te werk wil gaan met de inburgering van nieuwkomers dan voorheen, zou het dan niet goed zijn de inburgeringstrajecten in beginsel ook voor alle nieuwkomers open te stellen? Wat vindt de minister van het plan een stelsel van vrijwillige inburgering voor nieuwkomers te realiseren, waarbij aan bepaalde groepen voorrang kan worden verleend en/of voorwaarden kunnen worden gesteld? Wanneer vindt de versnelde evaluatie van de WIN plaats? Waarom wacht hij niet met deze wetswijziging tot na die evaluatie? Kan de evaluatie wat hem betreft tot uitkomst hebben de WIN in haar geheel te vervangen door een nieuwe wettelijke regeling?

Tenslotte willen de leden van de GroenLinks-fractie de minister vragen hoe hij denkt over aanpassing van de regeling rond de afronding van het individuele inburgeringstraject. Momenteel bestaat er, zo begrijpen deze leden, de mogelijkheid van een tweetal staatsexamens Nederlandse taal waaraan scholen vrijwillig mee kunnen doen. Er zijn scholen die daaraan meedoen, er zijn er die daaraan niet meedoen. Kan de minister helderheid verschaffen in de feitelijke situatie en inzicht geven in het beleid? Wat is zijn oordeel over het vermoeden van deze leden dat door de niet-uniforme afsluiting een ongelijkheid ontstaat tussen verschillende groepen ingeburgerden, die verschillende kansen (op de arbeidsmarkt) voor nieuwkomers met gelijke capaciteiten creëert? De leden van de GroenLinks-fractie menen dat het wenselijk is een uniforme afronding van de inburgering te regelen, zo mogelijk middels een uniform verplicht staatsexamen Nederlands. Wat vindt de minister van dit idee? Daarbij moet wel rekening worden gehouden met de groep nieuwkomers die als analfabeet naar Nederland komt. Meent de minister dat het doel van de WIN is deze mensen de Nederlandse taal in woord en geschrift bij te brengen, of zou de analfabeten een alternatief examen Nederlands moeten worden aangeboden? Wat zijn de ervaringen tot nu toe, en welke waarde heeft een dergelijk examen voor analfabeten in de praktijk? Wat vindt de minister van de situatie dat een gemeente een nieuwkomer die tevens analfabeet is na de inburgering verplicht een schriftelijk examen af te leggen, en een boete oplegt in geval van weigering omdat de nieuwkomer niet kan schrijven hoewel hij het Nederlands mondeling wel voldoende beheerst?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel tot wijziging van de Wet inburgering nieuwkomers. Zij beschouwen het voorstel als een aanzienlijke verruiming van de reikwijdte van de WIN en stellen in dat licht daarover de volgende vragen.

Eén van de uitgangspunten van de WIN is, zoals de regering terecht opmerkt, dat de regeling niet van toepassing is op nieuwkomers die in Nederland verblijven voor een tijdelijk doel. Deze leden stellen vast dat met het voorliggende wetsvoorstel van die principiële, door hen gesteunde keus wordt afgeweken. Immers, de in het wetsvoorstel bedoelde bijzondere categorieën vreemdelingen komen Nederland binnen op grond van een tewerkstellingsvergunning die per definitie tijdelijk is. Het verlenen van een dergelijke vergunning zegt op zichzelf nog niets over eventuele vestiging in Nederland. Met het oog daarop is de stelling goed te verdedigen, dat geestelijke bedienaren met een tijdelijk doel naar Nederland komen en daarom zeker niet tot inburgering verplicht behoren te worden. Door het stellen van een verplichting lijkt eigenlijk geanticipeerd te worden op eventuele permanente vestiging in Nederland. Conflicteert een dergelijke verplichting in een dergelijke situatie niet met het doel van inburgering? Deze leden zien vooralsnog geen reden om af te wijken van het gestelde in artikel 3, eerste lid, onder a, van de Wet inbur-

gering nieuwkomers. In welk opzicht zou overigens het ontbreken van een verplichting voor categorieën als bedoeld in het voorliggende wetsvoorstel een probleem zijn?

De leden van de SGP-fractie merken daarnaast op dat in het wetsvoorstel een andere principiële keus gemaakt wordt op het gebied van inburgering: de WIN-verplichting van de aan te wijzen bijzondere categorieën vreemdelingen wordt niet gemotiveerd met verwijzing naar hun eigen inburgering, maar met verwijzing naar de integratie van de etnische minderheid of godsdienstige groep waarvoor zij werkzaam zullen zijn. Is de regering het eens met de stelling dat deze motivering een meer instrumenteel karakter heeft?

In het wetsvoorstel wordt de WIN zodanig gewijzigd dat de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid categorieën vreemdelingen aan kan wijzen. Deze leden merken op dat het feit dat juist deze minister bevoegd is tot aanwijzing de zaak zelve in die zin reeds begrenst, dat de WIN-verplichting van de aan te wijzen categorieën de doelen van het integratiebeleid etnische minderheden zal moeten dienen. Niettemin wordt in de wet niet vastgelegd op grond van welk criterium deze categorieën aangewezen worden. De aan het woord zijnde leden missen zelfs in de memorie van toelichting indicaties op basis waarvan bepaald wordt dat bepaalde categorieën vreemdelingen «van zodanig maatschappelijk belang zijn dat inzicht in de sociaal-economische en sociaal-culturele integratie in de Nederlandse samenleving en kennis van de Nederlandse taal nodig geacht worden». Aan de hand waarvan wordt het maatschappelijk belang van een bepaalde categorie vastgesteld?

De denklijn van de regering volgend is een vergelijking nodig tussen een uitgangssituatie en een vervolgsituatie. In de uitgangssituatie integreert een bepaalde etnische minderheid niet goed omdat een bepaalde categorie vreemdelingen die een belangrijke functie voor de minderheid vervult, niet verplicht is om inburgeringscursussen te volgen. In de vervolgsituatie verloopt de integratie beter, omdat die bepaalde categorie nu verplichte cursussen volgt. Erkent de regering dat het – met het oog hierop – niet eenvoudig is om het maatschappelijke belang van een bepaalde categorie vreemdelingen aan te wijzen en daaruit een verplichting tot inburgering in de zin van de WIN af te leiden?

In dit verband stellen deze leden het eens te zijn met de kritiek van de Raad van State, waar deze erop wijst dat de wetswijziging slechts bedoeld is voor geestelijke bedienaren van etnische minderheden, maar dat tegelijk de aanwijzingsbevoegdheid in het wetsvoorstel zodanig ruim geformuleerd is dat ook andere categorieën vreemdelingen dan geestelijke bedienaren aangewezen kunnen worden. De regering weet – naar het oordeel van deze leden – in de memorie van toelichting niet overtuigend te beargumenteren waarom de aanwijzingsbevoegdheid met opzet zo ruim moet zijn dat ook andere groepen aangewezen kunnen worden. Dat blijkt ook uit de bijzonder vage en vrijblijvende formulering in de memorie van toelichting: «Het is mogelijk dat op termijn, afhankelijk van maatschappelijke ontwikkelingen, het nodig zou kunnen blijken te zijn». Deze leden zijn dan ook niet overtuigd van de noodzaak van een dergelijk ruime aanwijzingsbevoegdheid en verzoeken om een betere motivering. Is een dergelijke uitbreiding van de WIN echt noodzakelijk om de doelstellingen van het integratiebeleid te kunnen realiseren?

Tenslotte: dient de WIN-verplichting voor een aan te wijzen categorie het wegnemen van belemmeringen voor integratie (m.a.w. worden er functie-eisen gesteld voor de leden van zo'n categorie?), of wil de regering gewoon een schepje boven de integratie op doen die anders ook wel naar wens zou kunnen verlopen?



In het wetsvoorstel wordt een duidelijke keuze gemaakt voor verplichte inburgering. Met andere woorden: de Nederlandse regering gaat bepalen of bepaalde groepen van groot maatschappelijk zijn, en vervolgens ook dat deze groepen derhalve verplicht moeten inburgeren krachtens de WIN. Deze leden vragen de regering of zij overwogen heeft om inburgering van dergelijke categorieën, bijvoorbeeld imams, over te laten aan vrijwillige initiatieven van en bekostiging door de etnische minderheden die van dergelijke groepen vreemdelingen gebruik wensen te maken in verband met hun integratie.

De leden van de SGP-fractie vragen tenslotte toelichting op het gestelde in de laatste alinea op blz. 2 van de memorie van toelichting: «De aanwijzing in de ministeriële regeling betreft alle geestelijke bedienaren, ongeacht de godsdienstige of levensbeschouwelijke richting waartoe zij behoren». Deze zin is dusdanig ruim geformuleerd dat de inhoud ervan ook betrekking zou kunnen hebben op geestelijke bedienaren van godsdienstige groeperingen die niet tot de etnische minderheden behoren, en dus ook niet vallen onder de doelgroepen van het integratiebeleid. De aan het woord zijnde leden nemen echter aan dat deze zinsnede alleen betrekking heeft op geestelijke bedienaren van godsdienstige groeperingen die onderdeel uitmaken van etnische minderheden. Kan de regering deze interpretatie bevestigen?

De voorzitter van de commissie,  
De Cloe

De griffier van de commissie,  
Coenen